brought to you by CORE
provided by Revistes Catalanes amb Accés Obert

Revista d'Estudis Autonòmics i Federals

Núm. 9 - Octubre 2009

IEA

LAS LEYES DE DESARROLLO BÁSICO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA. EL CASO DE LA LEY DE GOBIERNOS LOCALES DE CATALUÑA

Alfredo Galán Galán

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. Introducción. – II. La configuración estatutaria de la ley de desarrollo básico del Estatuto. 1. Marco normativo de la ley de desarrollo básico en Cataluña. 1.1. Origen de la figura: el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980. 1.2. Recepción en la legislación institucional autonómica: de la Ley 3/1982 a la Ley 13/2008. 1.3. Las reformas del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980: la aprobación del texto refundido de 1987. 1.4. Dos reformas paralelas: el nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005 y el nuevo Estatuto de Autonomía de 2006. 1.5. La regulación de la ley de desarrollo básico en el nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005. 1.6. La regulación de la ley de desarrollo básico en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. 2. Definición de la ley de desarrollo básico: elemen-

---

Artículo recibido el 29/06/2009; aceptado el 30/07/2009.

El autor quiere mostrar su agradecimiento por las sugerencias formuladas durante el proceso de evaluación confidencial al que ha sido sometido este estudio.
Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación SEJ2006-15616-C02-01, cuyo investigador principal es el Dr. Alfredo Galán Galán.

Las abreviaturas utilizadas son las siguientes:
– CE: Constitución Española de 1978.
– EAC 1979: Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
– EAC 2006: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
– LDBE: ley de desarrollo básico del Estatuto.
– LGLC: ley de gobiernos locales de Cataluña.
– LPG: Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno.
– LPPCE: Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat.
– RPC 1980: Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 24 de julio de 1980.
– RPC 1987: texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 23 de octubre de 1987.
– RPC 2005: Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005.
– RPCa: Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991.
– RPG: Reglamento del Parlamento de Galicia, de 1 de septiembre de 1983.
– RPIB: Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 23 de junio de 1986.
– STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

tos distintivos y diferenciadores. 3. Denominación de la ley de desarrollo básico: confusión terminológica. 3.1. Primera denominación: ley institucional. 3.2. Segunda denominación: ley estatutaria. 3.3. Tercera denominación: ley orgánica autonómica. 3.4. Cuarta denominación: ley de desarrollo básico del Estatuto. 4. Naturaleza de la ley de desarrollo básico: tipo especial de ley autonómica. 5. Elemento material de la ley de desarrollo básico: las materias reservadas. 5.1. Determinación de las materias objeto de ley de desarrollo básico. 5.1.1. Materias objeto de ley de desarrollo básico antes de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía. 5.1.2. Materias objeto de ley de desarrollo básico tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía. 5.2. Reserva material estatutaria: significado y notas características. 5.2.1. Reserva estatutaria. 5.2.2. Reserva material. 5.2.3. Reserva relativa. 5.3. Alcance de la reserva material estatutaria: necesidad de interpretación restrictiva. 5.3.1. Excepción a la regla democrática de la mayoría simple: peligro de petrificación del ordenamiento jurídico. 5.3.2. La reserva estatutaria es solamente del "desarrollo básico". 5.3.3. La reserva estatutaria es solamente de la "regulación directa". 6. Elemento formal de la ley de desarrollo básico: modalidad especial de iniciativa legislativa y quórum reforzado. 6.1. Modalidad especial de iniciativa legislativa. 6.2. Quórum reforzado de aprobación, modificación y derogación. 7. Las cautelas estatutarias: límites que operan como garantías de la ley de desarrollo básico. 7.1. Prohibición de delegación por el Pleno en las Comisiones Parlamentarias. 7.2. Prohibición de delegación por el Parlamento en el Gobierno. 7.3. Prohibición de decretos-leyes. 8. La relación de la ley de desarrollo básico con la ley autonómica ordinaria. – III. Los problemas que plantea la calificación de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña como ley de desarrollo básico del Estatuto. 1. Posibilidad de calificar la Ley de Gobiernos Locales como ley de desarrollo básico. 2. Determinación del contenido de la ley de desarrollo básico. 3. Posibilidad de varias leyes de desarrollo básico en materia local. 4. Posibilidad de una ley sólo parcialmente de desarrollo básico en materia local. 5. Efectos de la aprobación de la Ley de Gobiernos Locales como ley de desarrollo básico. 6. Posibilidad de desarrollo reglamentario de la Ley de Gobiernos Locales. – *Resumen-Resum-Abstract.*

I. Introducción

El nuevo Estatuto de Autonomía catalán (en adelante, EAC)[1] contiene, como novedad, una detallada regulación de los gobiernos locales. Regulación que precisa del oportuno desarrollo legislativo. Dentro de este desarrollo estatutario está llamada a ocupar un lugar central la futura ley reguladora de los gobiernos locales de Cataluña (en adelante, LGLC). El objeto último de este estudio es analizar los

1. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

problemas que plantea la calificación de esta ley como ley de desarrollo básico del Estatuto.

Las leyes de desarrollo básico del Estatuto (en adelante, LDBE) son un tipo especial de ley presentes en algunos ordenamientos autonómicos, entre ellos el catalán. Creadas por el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980, encuentran ahora expreso reconocimiento estatutario (art. 62.2 EAC). A pesar de sus años de existencia y de su relevancia, se trata de un tipo normativo falto de una elaboración dogmática suficiente. La primera parte del presente trabajo debe entenderse como una contribución dirigida a paliar esa carencia[2].

II. La configuración estatutaria de la ley de desarrollo básico del Estatuto

1. Marco normativo de la ley de desarrollo básico en Cataluña

La LDBE es un tipo de ley autonómica que no está previsto en la Constitución Española (en adelante, CE) ni tampoco lo estaba en el antiguo Estatuto de Autonomía catalán (en adelante, EAC 1979). Fue creado a través del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980 y, posteriormente, recogido y regulado en la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat (en adelante, LPPCE). En la actualidad, cuenta con expreso reconocimiento estatutario en el art. 62.2 EAC.

2. A inicios de los años ochenta, Ramón Máiz ponía ya "en un primer plano la necesidad perentoria de un acercamiento inicial" a este tipo de ley autonómica; en Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", en *Los procesos de formación de las comunidades autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas* (AA.VV), vol. 1, ed. Parlamento Vasco, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia y Parlamento de Andalucia, 1984, p. 93. Recientemente, José María Porras sigue sosteniendo que se trata de unas normas "hoy precisadas de categorización dogmática"; en Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ed. Civitas, 2007, p. 92. Entre ambos trabajos han transcurrido más de veinte años y pocas son las aportaciones doctrinales en la materia realizadas en ese tiempo. Es de esperar que la recepción estatutaria de este tipo normativo autonómico sirva de estímulo a su estudio.

1.1. Origen de la figura: el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980

La versión primera del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobada por el Parlamento de Cataluña en sesión tenida el día 24 de julio de 1980 (en adelante, RPC 1980)[3], crea un nuevo tipo normativo que bautiza con el nombre de "Ley de desarrollo básico del Estatuto de Cataluña".

La regulación de este tipo normativo se ubica dentro de la sección "De las especialidades en el procedimiento legislativo" (arts. 108 y 109 RPC 1980). Las LDBE, en consecuencia, son tratadas como una especialidad procedimental. En resumen, son dos las especialidades que se prevén en relación con el procedimiento legislativo ordinario: la existencia de una modalidad especial de iniciativa legislativa (iniciativa parlamentaria ejercida por el conjunto de los grupos parlamentarios, mediante el nombramiento de una ponencia conjunta) y la exigencia de un quórum reforzado de aprobación (voto favorable de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto). Además, el propio Reglamento ya determina las materias que son objeto de LDBE: las enumeradas en el art. 108.1 RPC 1980 y que se corresponde con un listado de artículos del EAC 1979.

1.2. Recepción en la legislación institucional autonómica: de la Ley 3/1982 a la Ley 13/2008

Después de su creación en el Reglamento parlamentario, las LDBE son recogidas y reguladas expresamente en la principal ley institucional catalana: la LPPCE. En concreto, su art. 33 se preocupa de determinar las materias que son objeto de este tipo especial de ley (mediante un listado idéntico al contenido en el art. 108.1 RPC 1980) y de establecer un quórum reforzado para su aprobación (el mismo previsto en el art. 109.1 RPC 1980). A diferencia del RPC 1980, el art. 33 LPPCE no contempla la modalidad especial de iniciativa legislativa y, en cambio, añade la advertencia de que las LDBE "sólo pueden ser modificadas o derogadas por el mismo quórum y procedimiento".

3. *DOGC* núm. 114, de 4 de marzo de 1981.

La regulación de la LPPCE sobre este tipo especial de ley autonómica se completa con el establecimiento de dos cautelas que tienen la finalidad de garantizar que serán discutidas y aprobadas por el Pleno del Parlamento: la prohibición de delegación del Pleno del Parlamento a las Comisiones (art. 32.2 LPPCE) y la prohibición de delegación del Parlamento al Gobierno (art. 34.2 LPPCE).

Queremos destacar, en este punto, el hecho de que la propia LPPCE regula una materia objeto de LDBE, según lo dispuesto en el art. 108.1 RPC 1980[4]. Por lo tanto, la LPPCE es una LDBE[5]. No deja de ser sorprendente que una ley regule la categoría normativa a la que ella misma pertenece.

Recientemente, la LPPCE ha sido derogada por la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno (en adelante, LPG). Así lo dispone de manera expresa en su disposición derogatoria primera: "Se deroga la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Ge-

4. Como su propio nombre indica, la LPPCE regula las tres principales instituciones autonómicas: Parlamento, Presidente de la Generalitat y Consejo Ejecutivo o Gobierno. Pues bien, son materias reservadas por el art. 108.1 RPC 1980 a la LDBE: la competencia exclusiva de la Generalitat sobre la materia "organización de sus instituciones de autogobierno, en el marco del presente Estatuto" (art. 9.1 EAC 1979); las leyes de Cataluña que ordenen el funcionamiento de "estas instituciones" (Parlamento, Presidente de la Generalitat y Consejo Ejecutivo o Gobierno), de acuerdo con la Constitución (art. 29.2 EAC 1979); el régimen electoral del Parlamento (art. 31.1 EAC 1979); la iniciativa legislativa (art. 32.6 EAC 1979); el Presidente de la Generalitat (art. 36.5 EAC 1979); y el Consejo Ejecutivo o Gobierno (art. 37.1 EAC 1979).

5. Así lo ha destacado el Consell Consultiu: "La Ley 3/1982 ha sido considerada doctrinalmente como de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía por el hecho de regular, entre otros aspectos, el contenido esencial del artículo 36.5 EAC [de 1979]". De esta calificación deriva el Consell la exigencia de que la modificación de esta ley debe cumplir los requisitos procedimentales propios de las LDBE, incluido el quórum reforzado: "Corrobora la anterior afirmación el hecho de que en el procedimiento legislativo de aprobación de la Ley 3/1982 (y en todas sus modificaciones, excepto en un caso) consta expresamente la mayoría absoluta para la aprobación, requerida por el artículo 111.1 del Reglamento del Parlamento. En efecto, las leyes que han modificado la Ley 3/1982 se han hecho eco de la mencionada exigencia, unas veces antes de la votación final (como en el caso de la Ley 11/1983), otras veces como observación del Presidente del Parlamento durante el debate (Ley 8/1985) y finalmente antes de proceder a la discusión en el Pleno (Ley 4/1995). Sólo en el caso de la Ley 1/2000 no se hizo una mención expresa. Respecto al resultado final de la votación, hay que decir que las Leyes 3/1982, 11/1983, 8/1985 y 4/1995 fueron aprobadas por mayoría absoluta, mientras que la Ley 1/2000 lo fue por unanimidad" (F 3º, Dictamen del Consell Consultiu núm. 266, de 3 de enero de 2005).

neralitat"[6]. Ahora bien, en rigor, podemos entender que esa derogación ya había tenido lugar antes, producida directamente por la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Como luego analizaremos con detalle, el artículo 62.2 contiene una regulación de las LDBE (que difiere sustancialmente de la establecida en la LPPCE, así, en la enumeración de materias reservadas). Regulación que se completa, en los términos que también veremos después, con la contenida en el nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005.

Esta nueva ley –la Ley 13/2008–, como su nombre ya indica, regula las instituciones de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno. No obstante, "la nueva ley se abstiene de regular la institución parlamentaria, puesto que el Estatuto vigente elimina la reserva de ley en esta materia, que queda atribuida íntegra y exclusivamente al Reglamento del Parlamento" (párrafo tercero del preámbulo LPG).

La consecuencia de que la LPG no regule el Parlamento es que no regula tampoco las LDBE. En ella no se contiene, por lo tanto, un listado de materias reservadas, ni tampoco especialidades procedimentales (modalidad especial de iniciativa legislativa y quórum reforzado de aprobación, modificación o derogación). Es más, a pesar de que es un imperativo estatutario –como tendremos ocasión de indicar más adelante– no recoge la prohibición de delegación del Parlamento en el Gobierno (cuando regula los decretos legislativos: art. 37 LPG) ni la prohibición de que los decretos-leyes versen sobre materias objeto de desarrollo básico del Estatuto (cuando regula los decretos-leyes: art. 38 LPG).

En definitiva, la LPG no regula las LDBE porque ya no constituyen su objeto. Esta cuestión queda ahora reservada al reglamento parlamentario autonómico[7].

Por lo demás, queda claro que la LPG es una ley de desarrollo básico del Estatuto. Aunque no toda ella: su disposición final primera

6. No obstante, y según se establece en la coletilla final de esa misma disposición derogatoria primera LPG, los apartados 1 y 2 del art. 11 LPPCE (causas de inelegibilidad y de incompatibilidad) mantienen su vigencia, como regulación transitoria, mientras no entre en vigor la ley electoral (disposición transitoria primera LPG).

7. De la misma manera que la regulación de las leyes orgánicas se encuentra en el Reglamento del Congreso y no en la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

advierte, de manera expresa, que parte de su contenido no tiene ese carácter. En este sentido, puede afirmarse que es una ley sólo parcialmente de desarrollo básico.

1.3. Las reformas del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980: la aprobación del texto refundido de 1987

Tras sufrir algunas reformas, el Parlamento de Cataluña aprobó, el 23 de octubre de 1987, el texto refundido de su propio Reglamento (en adelante, RPC 1987)[8]. En lo que ahora nos interesa –es decir, en lo relativo a la LDBE– la única modificación introducida es el cambio en el número de los dos artículos dedicados a regular este tipo especial de ley: los arts. 108 y 109 RPC 1980 pasan ahora a ser los arts. 110 y 111 del texto refundido. Cambio puramente formal que tiene su origen en la reordenación general de la numeración del articulado del Reglamento.

En consecuencia, no se recoge en el Reglamento parlamentario la novedad que había introducido, años atrás, el art. 33 LPPCE, a saber: la exigencia de que las LDBE solamente puedan ser modificadas o derogadas no sólo por el mismo quórum, sino, además, por el mismo procedimiento.

1.4. Dos reformas paralelas: el nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005 y el nuevo Estatuto de Autonomía de 2006

Para entender la regulación sobre la LDBE contenida en el nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005 (en adelante, RPC 2005), debe saberse que se tuvo en cuenta la regulación que sobre ese mismo tipo especial de ley se contenía ya en la propuesta de nuevo EAC aprobada por el Parlamento de Cataluña.

La propuesta de reforma del Reglamento parlamentario tuvo una tramitación muy larga. Pero lo que queremos destacar es que,

8. *DOGC* núm. 918, de 23 de noviembre de 1987.

aunque no todos los trámites[9], sí los principales tuvieron lugar después de que el Parlamento catalán hubiera ya aprobado y enviado a las Cortes Generales su propuesta de nuevo Estatuto de Autonomía (sesión del Pleno del Parlamento de 30 de septiembre de 2005)[10]. Como es sabido, el nuevo Reglamento se aprobó finalmente antes de la aprobación del nuevo Estatuto[11]. Debemos advertir, sin embargo, que la tramitación de la propuesta de Estatuto en el Congreso no introdujo ninguna modificación en relación con la regulación de la LDBE. Podemos afirmar, por consiguiente, que los parlamentarios catalanes reformaron su reglamento teniendo en mente la regulación estatutaria definitiva sobre ese tipo especial de ley autonómica.

1.5. La regulación de la ley de desarrollo básico en el nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005

El nuevo RPC 2005 regula la LDBE de manera muy similar a cómo se venía haciendo en el anterior Reglamento. Ya tendremos ocasión de señalar más adelante los cambios introducidos. Lo que destacamos ahora es la continuidad con la línea anterior. Incluidos dentro de la sección dedicada a las "Especialidades del procedimiento legislativo", el nuevo Reglamento le dedica sus arts. 117 y 118 (que vienen a sustituir a los arts. 110 y 111 RPC 1987, que, a su vez, se correspondían con los arts. 108 y 109 RPC 1980).

Art. 117 RPC 2005. Ponencia redactora

1. Con relación al desarrollo básico de lo establecido por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Mesa del Parlamento, sin perjuicio del régimen general de la iniciativa legislativa establecido por el artículo 100, de acuerdo con la Junta de Portavoces

9. El nombramiento de la Ponencia encargada de preparar la propuesta de reforma del Reglamento parlamentario tuvo lugar el 24 de mayo de 2005.

10. Así, por ejemplo, la Ponencia mencionada en la nota anterior se reunió los días 17 y 21 de noviembre de 2005, publicándose su Informe en el *BOPC* núm. 251, de 29 de noviembre de 2005.

11. El Reglamento parlamentario se aprobó el 22 de diciembre de 2005 (publicándose en el *DOGC* núm. 4553, de 18 de enero de 2006), mientras que el nuevo Estatuto se aprobó mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (publicándose en el *BOE* núm. 172, de 29 de julio de 2006).

y con la previa iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, puede decidir que en estas materias la iniciativa parlamentaria sea ejercida por el conjunto de grupos parlamentarios. A tal fin, la Comisión que designe la Mesa del Parlamento debe constituir una ponencia, con representación de todos los grupos parlamentarios, para que elabore el texto de la proposición de ley en el plazo de tres meses, al término del cual se entiende que decae el encargo, salvo en caso de una prórroga otorgada expresamente. Para publicar la proposición, se sigue lo dispuesto por el artículo 103.

2. El texto elaborado por la ponencia a que se refiere el apartado 1 se tramita por el procedimiento legislativo común. Las proposiciones de ley elaboradas siguiendo este procedimiento deben someterse al debate establecido por el artículo 105 y, si están firmadas por todos los grupos parlamentarios, no pueden ser objeto de enmiendas a la totalidad. La presentación de la proposición de ley debe efectuarse por el diputado o diputada designado por la ponencia.

Art. 118 RPC 2005. Aprobación

1. La aprobación de los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico de los preceptos del Estatuto, si éste no establece lo contrario, requiere el voto favorable de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto. La votación ha de ser anunciada por el presidente o presidenta del Parlamento. Si no se consigue la mayoría absoluta, el proyecto ha de ser devuelto a la Comisión. La Mesa del Parlamento ha de abrir un plazo de siete días para que los grupos parlamentarios puedan presentar nuevas enmiendas al conjunto del texto. La Comisión ha de emitir un nuevo dictamen en el plazo de un mes.

2. El debate sobre el nuevo Dictamen de la Comisión ha de ajustarse a las normas que regulan los debates de totalidad. Si en la votación se consigue el voto favorable de la mayoría absoluta, se considera aprobado y, si no, definitivamente rechazado.

3. La modificación y la derogación de las leyes a que se refiere el artículo 117.1 pueden ser tramitadas siguiendo el procedi-

miento especial indicado por este precepto y, en todos los casos, los proyectos y las proposiciones de ley de modificación y derogación requieren la aprobación por mayoría absoluta en una votación final.

En relación con estos dos artículos, durante la tramitación de la reforma del Reglamento parlamentario solamente se introdujeron dos modificaciones al texto inicial propuesto por la Ponencia. Ambas se refieren al apartado primero del art. 118.

La primera modificación es de carácter formal y de importancia menor. Nos referimos a la manera como se identifican los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico de los preceptos del Estatuto en ese apartado primero del art. 118. En el texto inicialmente presentado por la Ponencia, se aclaraba que se trataba de los proyectos y proposiciones "mencionados por el art. 117.1" del propio Reglamento[12]. Pues bien, sin ninguna explicación, esta aclaración desaparece en la publicación del Informe de la Ponencia[13]. Pero vuelve a aparecer en el primer Dictamen de la Comisión del Reglamento[14]. A partir de este momento desaparece otra vez y de manera ya definitiva[15].

Una explicación de este fenómeno guadianesco quizá pueda encontrarse en el hecho de que los diputados han tomado como modelo la regulación ya contenida en el anterior Reglamento parlamentario. En el precepto equivalente de las anteriores versiones reglamentarias (arts. 109.1 RPC 1980 y 111.1 RPC 1987) se identificaban también las leyes objeto de la disposición mediante la remisión al apartado primero del artículo precedente (al art. 108.1 en el caso del RPC 1980 y al art. 110.1 en el caso del RPC 1987). Pero esta remisión podía inducir a confusión.

En las anteriores versiones, el precepto remitido (arts. 108.1 RPC 1980 y 110.1 RPC 1987) establecía que cabían las modalidades ordina-

12. *BOPC* núm. 230, de 17 de octubre de 2005.

13. *BOPC* núm. 251, de 29 de noviembre de 2005.

14. *BOPC* núm. 258 D, de 10 de diciembre de 2005.

15. Así, no aparece en la versión finalmente aprobada por el Pleno del Parlamento el 22 de diciembre de 2005 (*DOGC* núm. 4553, de 18 de enero de 2006).

rias de iniciativa legislativa en los casos de desarrollo básico del Estatuto. Era en el apartado siguiente que se reconocía la posibilidad de ejercer la modalidad especial de iniciativa conjunta de los grupos parlamentarios (arts. 108.2 RPC 1980 y 110.2 RPC 1987). Aunque es evidente que no era éste el sentido del precepto remitente (arts. 109.1 RPC 1980 y 111.1 RPC 1987), sí cabía interpretar –por obra de la remisión– que únicamente era exigible el quórum reforzado de aprobación a los proyectos y proposiciones de LDBE que fuesen fruto del ejercicio de las modalidades ordinarias de iniciativa legislativa. Como digo, está claro que no era esta la voluntad del Reglamento. Pues bien, este problema interpretativo se habría solucionado con la eliminación de la remisión al apartado primero del artículo anterior para identificar las leyes objeto de la disposición. Remisión, por lo demás, innecesaria. Y así lo hace finamente el actual RPC 2005. Su art. 118.1, en efecto, no contiene remisión ni referencia alguna al art. 117.1. Se identifica el objeto de esa disposición con la expresión genérica de "los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico de los preceptos del Estatuto"[16].

La segunda modificación introducida al texto inicial propuesto por la Ponencia tiene un mayor calado. Se trata de la adición de un inciso al apartado primero del art. 118. Este inciso presupone que no se ha conseguido el quórum necesario para la aprobación del texto presentado, de manera que el proyecto debe volver a la Comisión para que emita un segundo dictamen. Pues bien, en este supuesto, lo que se añade al precepto es lo siguiente: "La Mesa del Parlamento ha de abrir un plazo de siete días para que los grupos parlamentarios puedan presentar nuevas enmiendas al conjunto del texto".

Esta modificación tiene su origen en la enmienda núm. 1 (de modificación) presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Popular de Cataluña después de que no se aprobara la primera propuesta de reforma del Reglamento parlamentario y en relación con el nuevo dictamen que debía emitir la Comisión del Reglamento[17]. En la defensa de esta enmienda en el Pleno del Parlamento, el diputado

16. Por lo demás, y a diferencia de las versiones anteriores, el RPC 2005 contempla en un sólo precepto la posibilidad de que las LDBE sean el resultado del ejercicio de las modalidades ordinarias de iniciativa legislativa, pero también de la iniciativa conjunta de los grupos parlamentarios (art. 117.1 RPC 2005).

17. *BOPC* núm. 266, de 19 de diciembre de 2005.

popular Daniel Sirera justificó su oportunidad en tanto que venía "a llenar un vacío que el artículo 118 tenía". Vacío que se había puesto de manifiesto, precisamente, durante la tramitación de la reforma del Reglamento parlamentario. En efecto, tras la devolución de la propuesta no aprobada a la Comisión del Reglamento, para la emisión de un segundo dictamen, se abrió "un interrogante sobre qué es lo que debía pasar, si los grupos [parlamentarios] podían presentar nuevas enmiendas al conjunto del texto o no". Pues bien, según concluye el citado diputado: "Nosotros hemos tratado de hacer una enmienda que resolviese esta situación" a la que "el resto de grupos parlamentarios han dado apoyo"[18].

Para terminar, dejamos constancia que, además de la regulación sustantiva contenida en los arts. 117 y 118, el RPC 2005 hace referencia a las LDBE en otros dos preceptos.

De entrada, el art. 124.1 RPC 2005 establece la prohibición de que el Pleno del Parlamento pueda delegar en las Comisiones la aprobación de los proyectos y proposiciones de ley "a los que se refiere el art. 117.1", es decir, de desarrollo básico del Estatuto. Se trata de una cautela que tiene como finalidad garantizar que el debate y votación de estas leyes tenga lugar en el Pleno. Junto a la ley de presupuestos y a las leyes de delegación legislativa, las LDBE son objeto de una reserva de Pleno[19].

La segunda referencia la encontramos en la disposición final primera RPC 2005. Esta disposición tiene como objeto la regulación de las reformas del propio Reglamento: "Las reformas de este Reglamento deben tramitarse por el procedimiento establecido por los arts. 117 y 118, sin la intervención del Gobierno". Queda claro que no se refiere a las LDBE sino al Reglamento parlamentario mismo. Lo que hace esta disposición es someter la reforma del Reglamento al procedimiento previsto para las LDBE, con la importante matización de que se excluye la intervención del Gobierno autonómico[20].

---

18. *DSPC*, serie P – núm. 67, de 22 de diciembre de 2005, p. 24. La traducción de las citas entrecomilladas es nuestra.

19. Esta prohibición se contenía ya en el art. 116.1 RPC 1987.

20. Este precepto no supone ninguna novedad. Con un contenido igual, se recoge en la disposición final segunda RPC 1980 y en la disposición final primera RPC 1987. La única diferencia –terminológica– es que estas versiones anteriores excluyen la intervención "del

1.6. La regulación de la ley de desarrollo básico en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

A diferencia del EAC 1979, el nuevo EAC 2006 contempla de manera expresa la categoría –y con este nombre– de "leyes de desarrollo básico del Estatuto". La definición de este tipo de ley autonómica, así como la determinación de sus especialidades, se contienen en el art. 62.2 EAC.

Art. 62.2 EAC 2006

> Son leyes de desarrollo básico del Estatuto las que regulen directamente las materias mencionadas por los artículos 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 y 94.1. La aprobación, la modificación y la derogación de dichas leyes requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra cosa.

La regulación estatutaria sobre las LDBE se completa con el establecimiento de tres cautelas, que tienen la finalidad común de garantizar que será el Parlamento (no el Gobierno) y, en su interior, el Pleno (no las Comisiones), quien se encargue de la deliberación y aprobación de estas leyes. Aunque nos ocuparemos más adelante de ellas, avanzamos ya que estas tres cautelas son las siguientes: la prohibición de delegación por el Pleno en las Comisiones Parlamentarias (art. 62.3 EAC), la prohibición de delegación por el Parlamento en el Gobierno (art. 63.1 EAC) y la prohibición de decretos-leyes (art. 64.1 EAC).

La regulación de las LDBE no fue objeto de particular debate durante la tramitación del Estatuto. Ningún cambio se introdujo durante la discusión del texto estatutario en las Cortes Generales. Es más, nada se dijo sobre ellas. Y antes, durante su fase autonó-

Consejo Ejecutivo" y no "del Gobierno". Cambio terminológico coherente con el también operado en los textos estatutarios: mientras que el EAC 1979 se refiere al "Consejo Ejecutivo o Gobierno", el nuevo EAC 2006 lo hace al "Gobierno". El mismo cambio que se observa también en el paso de la LPPCE a la actual LPG. Por lo demás, dejamos constancia de que, para llevar a cabo la última reforma del Reglamento parlamentario, siguiendo lo dipuesto en la disposición final primera RPC 1987, se creó una ponencia conjunta y se siguió el procedimiento previsto en sus arts. 110 y 111.

mica, solamente cabe señalar dos vicisitudes que afectaron al art. 62.2 EAC.

La primera es la introducción de una enmienda técnica al mencionado apartado 2 del art. 62 EAC. Su adopción fue recomendada en el Informe de la Ponencia de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local[21]. Con ella se cambiaba la redacción que del precepto en cuestión había propuesto la Ponencia conjunta de todos los grupos parlamentarios[22] por otra sugerida por los letrados del Parlamento. Esta redacción alternativa, que no cambiaba el fondo de la regulación, fue aceptada y se mantuvo ya como la definitiva[23].

Y la segunda es la presentación, por el Grupo Parlamentario del Partido Popular de Cataluña, de una enmienda de supresión del apartado 2 del art. 62. EAC. Enmienda que no fue aceptada[24].

El Estatuto catalán es el que contiene una regulación más completa y detallada de las LDBE. Sin embargo, algunos de los nuevos Estatutos también las contemplan, aunque de manera variada y, en general, bastante imprecisa. Se trata de los nuevos Estatutos balear y aragonés. En un sentido distinto, también cabe hacer mención al Es-

21. *BOPC* núm. 211, de 28 de julio de 2005.

22. *BOPC* núm. 208, de 11 de julio de 2005. La redacción inicial de este precepto (art. 60.2 en la numeración de ese momento) era la siguiente: "La aprobación, la modificación y la derogación de los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico de lo que establecen los artículos 2.3, 9, 36.2, 54.2, 66.3, 74.3, 76.4, 78.2 y 89.1 de este Estatuto requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra".

23. Así, aparece ya recogida en el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local (*BOPC* núm. 213, de 1 de agosto de 2005).

24. Se trata de la enmienda núm. 37 de las presentadas por el Partido Popular a la propuesta de la Ponencia conjunta de todos los grupos parlamentarios (que se corresponde con la enmienda núm. 198 en la ordenación de todas las presentadas por todos los grupos parlamentarios). Enmienda que se mantuvo tras la aprobación del Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local, sin que sobre ella hiciera ninguna recomendación el Grupo de Trabajo creado a los efectos de ordenar y formular recomendaciones sobre las enmiendas y textos transaccionales (*BOPC* núm. 223, de 30 de septiembre de 2005). La enmienda, como ha quedado dicho, no fue aceptada finalmente por el Pleno del Parlamento, que aprobó la propuesta de reformar del Estatuto en la sesión tenida el 30 de septiembre de 2005 (*BOPC* núm. 224, de 3 de octubre de 2005).

tatuto de Castilla y León y a las propuestas de Canarias y de Castilla-La Mancha.

Solamente el Estatuto de las Islas Baleares[25] utiliza expresamente la denominación de "leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía". Lo hace en su art. 49.1, al establecer que los decretos-leyes no pueden afectar "a las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía". Además, ya de manera no nominativa, el art. 48.1 dispone que "no podrán ser objeto de delegación [en el Gobierno autonómico] la aprobación de las leyes que necesitan, para ser aprobadas, una mayoría especial".

El Estatuto de Aragón[26], aunque no utiliza la expresión "ley de desarrollo básico del Estatuto", sí que se refiere específicamente a las leyes reguladoras de las instituciones autonómicas e, incluso, al desarrollo básico de dichas instituciones. Su art. 43.1, en efecto, dispone que las Cortes de Aragón no pueden delegar en el Gobierno de Aragón "el desarrollo básico de sus instituciones", esto es, de las instituciones contempladas en el Estatuto. Y su art. 44.1 establece que no pueden ser objeto de decreto-ley "el desarrollo (...) de las instituciones reguladas en el título II" del texto estatutario.

Finalmente, el art. 25.3 del Estatuto de Castilla y León[27], el art. 24.1.b) de la propuesta de Estatuto de Canarias[28] y el art. 32.2 de la propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha[29] coinciden al prohibir al Parlamento la delegación al Gobierno autonómico de aquellas leyes que requieran mayorías cualificadas para su aprobación.

En definitiva, ninguno de estos otros Estatutos (incluidas las propuestas) contiene una definición de LDBE ni una determinación de sus elementos materiales y procedimentales. Son contempladas,

25. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

26. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

27. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

28. *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 261-1, de 22 de septiembre de 2006. Propuesta rechazada en el Congreso de los Diputados.

29. *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 276-1, de 9 de febrero de 2007. La propuesta está actualmente en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

de manera específica o, más habitualmente, como parte de la categoría más amplia de las leyes que requieren una mayoría cualificada para su aprobación, únicamente para establecer la prohibición de delegación al Gobierno o bien de que su objeto pueda verse afectado por decretos-leyes. En consecuencia, la regulación sustantiva y procedimental deberá buscarse en otro lado: en los respectivos Reglamentos parlamentarios[30].

2. Definición de la ley de desarrollo básico: elementos distintivos y diferenciadores

El art. 62.2 EAC contiene una definición de LDBE. Según esta definición estatutaria, en efecto, "son leyes de desarrollo básico del Estatuto las que regulan directamente las materias" que se enumeran en el precepto y, además, cuya aprobación, modificación y derogación "requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra".

Se trata de una definición que, en su estructura, se asemeja mucho a la que ya proporcionaba el art. 33 LPPCE: "Son leyes de desarrollo básico del Estatuto de Cataluña las que regulan el contenido esencial de las materias" enumeradas en ese precepto (apartado primero del artículo), cuya aprobación requiere "en todos los casos" una "votación final sobre el conjunto del texto por mayoría absoluta y sólo pueden ser modificadas o derogadas por el mismo quórum y procedimiento" (apartado segundo del artículo).

De la definición del art. 62.2 EAC[31] resulta que el concepto de LDBE se formula con base en dos notas características. Una nota material: regula determinadas materias reservadas. Y otra nota formal: requiere un quórum reforzado su aprobación, modificación y dero-

30. Salvo error por nuestra parte, solamente contemplan expresamente la figura de las LDBE, además del catalán, el Reglamento del Parlamento de Galicia, de 1 de septiembre de 1983 (en adelante, RPG) y el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, de 23 de junio de 1986 (en adelante, RPIB). Por su parte, se regula la categoría de las "leyes de desarrollo institucional" en el Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991 (en adelante, RPCa).

31. Lo mismo puede afirmarse de la definición contenida en el art. 33 LPPCE.

gación. Estas dos notas pueden entenderse como elementos definitorios de este tipo específico de ley y, simultáneamente, como elementos diferenciadores respecto al tipo ordinario de ley autonómica.

3. Denominación de la ley de desarrollo básico: confusión terminológica

Los problemas que plantean las LDBE comienzan por su denominación[32]. En efecto, son diversas las denominaciones que se han utilizado en el pasado –y todavía hoy– para referirse a este tipo de ley autonómica. Hagamos un breve repaso de las principales, con la finalidad última de evitar confusiones terminológicas[33].

3.1. Primera denominación: ley institucional

Se trata de una denominación propuesta por la doctrina[34], aunque se ha difundido esta calificación en el ámbito parlamentario. Además, en una formulación similar ha sido recogida en algún regla-

32. Así de contundente es Aja Fernández, Eliseo, "Les fonts del Dret de Catalunya", en *Manual de Dret Públic de Catalunya*, (E. Albertí, E. Aja, T. Font, X. Padrós y J. Tornos), 3ª ed., Institut d'Estudis Autonòmics-Marcial Pons, p. 154.

33. Un amplio estudio sobre la denominación de este tipo de ley en Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Instituto de Estudios Autonómicos-Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona-Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1990, pp. 205-208. Además de las explicadas en el texto, este autor apunta –y analiza– otras denominaciones: "leyes interiores" (en concordancia con el Estatuto interior o Constitución interior de Cataluña de 1933 y, a la vez, en contraposición al Estatuto de Autonomía o Estatuto exterior), "leyes de exigencia estatutaria", "leyes de existencia debida" o bien "leyes de desarrollo necesario".

34. Se destaca el origen doctrinal de esta denominación en el F 3º del Dictamen del Consell Consultiu núm. 266, de 3 de enero de 2005. Así, por ejemplo, Ramón Máiz tituló su trabajo de 1983 con el expresivo título de "La legislación autonómica de naturaleza institucional" (en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 69, 1983). También se decanta por esta denominación, en lugar del "término oficial" que es "ley de desarrollo básico del Estatuto", Aja Fernández, Eliseo, "Les fonts del Dret de Catalunya", ob. cit., p. 154. En este mismo sentido, se califican como "leyes institucionales básicas de Cataluña" en Bayona Rocamora, Antoni, "Algunes consideracions sobre la reserva de Reglament en el Dret parlamentari de Catalunya", en *Autonomies*, núm. 4, 1986, p. Añadimos, por último, que ha sido utilizada esta expresión, respecto a las leyes institucionales vascas, por Lasagabaster Herrarte, Iñaki, "La función legislativa", en *Primeras jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, colección "Instituciones", núm. 4, tomo II, Instituto Vasco de Administración Pública, 1983, p. 682.

mento parlamentario[35]. Se fundamenta esta propuesta en el hecho de que este tipo de ley autonómica regula materias de carácter institucional: las instituciones autonómicas o bien otras materias que les afectan directamente (por ejemplo: organización territorial). Además, esta terminología resulta coherente con la calificación constitucional de los Estatutos como la "norma institucional básica" de la comunidad autónoma (art. 147.1 CE).

A esta denominación pueden formularse, no obstante, dos objeciones. La primera es que, como tendremos ocasión de apuntar más adelante, algunas de las materias reservadas a este tipo de ley no tienen que ver, salvo en un modo muy genérico o colateral, con las instituciones autonómicas[36]. Y, en segundo lugar, no debe desconocerse la existencia de una polémica doctrinal acerca de si la LDBE y la ley institucional constituyen o no una diferente categoría de ley autonómica[37].

3.2. Segunda denominación: ley estatutaria

Se trata igualmente de una denominación doctrinal[38], aunque fue propuesta –y no aceptada finalmente– durante la tramitación parlamentaria de la primera versión del Reglamento parlamentario catalán[39]. Su propuesta obedece a que, en la medida en que se dictan

35. Nos referimos al Reglamento del Parlamento de Canarias. Este texto normativo, efectivamente, regula la "Ley de Desarrollo Institucional" (arts. 142-144 RPCa).

36. Piénsese, por ejemplo, dentro de la enumeración de materias reservadas por el art. 62.2 EAC, la relativa a la carta de derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña (art. 37.2 EAC). Esta objeción ya ha sido destacada por Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., p. 207.

37. Por todos, Aguado Renero, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, ed. CEC, 1996, pp. 290 y 291; y Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ob. cit., pp. 92-94.

38. La sostiene Viver Pi-Sunyer, Carles, "Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya", en *Administració Pública*, núm. 4, 1981, pp. 85 y 86; y, de este mismo autor, "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català", en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 4, 1981, p. 108.

39. El Informe de la Ponencia de la comisión encargada de la redacción del reglamento parlamentario encabezó los artículos dedicados a este tipo especial de ley autonómica con la siguiente rúbrica: "De los proyectos y proposiciones de leyes estatutarias" (*BOPC* núm. 1, de 12 de junio de 1980). Con ello, se quería indicar la relevancia de las cuestiones reservadas a su regulación. No obstante, el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió se

en desarrollo de preceptos estatutarios –además, los más relevantes–, pueden ser calificadas acertadamente de "estatutarias".

Nada que objetar a esta propuesta terminológica, siempre y cuando esta denominación no induzca a error respecto a la posición que corresponde a este tipo de ley dentro del sistema de fuentes. Por supuesto, no están equiparadas al Estatuto que desarrollan[40]. Es más, como luego veremos, no gozan de superioridad jerárquica con relación a la ley autonómica ordinaria.

3.3. Tercera denominación: ley orgánica autonómica

De nuevo, estamos ante una denominación doctrinal[41]. El fundamento de esta propuesta se encuentra en las claras similitudes existentes entre ambos tipos de ley: la LDBE, en el caso de la ley autonómica, y la ley orgánica, en el caso de la ley estatal.

No nos cabe duda de que los reglamentos parlamentarios autonómicos se inspiraron en la regulación constitucional de la ley orgánica a la hora de crear este tipo especial de ley autonómica[42]. Ahora

opuso a esta terminología, defendiendo la sustitución de la palabra "estatutarias" por "básicas", con el argumento de que podría producirse una asimilación errónea entre la ley estatutaria y la ley prevista en el Estatuto (*BOPC* núm. 2, de 3 de julio de 1980, p. 53). Sobre estas vicisitudes, Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., p. 205.

40. En este sentido, y salvando las diferencias, con ellas no sucede algo similar a lo que acontece en el caso de las "leyes constitucionales" italianas.

41. Gráficamente, Carlos Sánchez-Runde titula su trabajo de 1987 del siguiente modo: "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»". De todas maneras, este autor matiza que utiliza esta terminología por el "gran paralelismo" que guardan ambos tipos de leyes, pero "sólo para entendernos"; en Sánchez-Runde Sánchez, Carlos, "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 235-236, 1987, p. 632.

42. Así se destaca en Aja Fernández, Eliseo, "Les fonts del Dret de Catalunya", ob. cit., p. 154; y Sánchez-Runde Sánchez, Carlos, "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»", ob. cit., p. 636. La propia Comisión Jurídica Asesora de Cataluña sostiene la proximidad entre LDBE y ley orgánica, al afirmar que la primera "se acerca al régimen" de la segunda (FJ 4º Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora 117/03, aprobado en la sesión del Pleno del día 28 de abril de 2003, sobre el proyecto de decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña; y FJ 4º de su Dictamen 346/03, aprobado en la sesión del Pleno del día 16 de octubre de 2003, sobre el proyecto

bien, consideramos que esta denominación no es acertada, en tanto que puede inducir al error de pensar que es posible una equiparación entre ambos tipos legislativos[43]. De ello nos ocuparemos más adelante, al examinar la naturaleza de la LDBE.

3.4. Cuarta denominación: ley de desarrollo básico del Estatuto

Esta es la denominación acogida en aquellos ordenamientos autonómicos (catalán, gallego y balear) que reconocen este tipo especial de ley. Su empleo obedece, seguramente, al hecho de que esta ley está llamada a regular las cuestiones "básicas", en el sentido de más relevantes, del Estatuto de Autonomía.

Aunque más adelante nos ocuparemos con detenimiento de esta cuestión, avanzamos ya la ambigüedad que caracteriza el empleo del criterio de lo "básico" utilizado para la calificación de este tipo de ley. Este término –"básico"– tiene, al menos, las dos siguientes acepciones. La primera refiere lo básico a las materias más importantes del Estatuto. Por consiguiente, ley de desarrollo "básico" es aquella que tiene como objeto la regulación de las materias "básicas" –más relevantes– del Estatuto. La segunda acepción, en cambio, liga lo básico a la parte esencial de las materias reservadas a este tipo de ley. Desde esta perspectiva, pues, la ley de desarrollo "básico" es aquella que contiene la regulación esencial de las materias básicas (sin agotar necesariamente su contenido)[44].

Nada que objetar tampoco a esta denominación, a pesar de que la utilización del término "básico" no resulte muy afortunada. Advertido el riesgo, sin duda se evitará la confusión con las leyes básicas

de decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Organización Comarcal de Cataluña).

43. La imposibilidad de equiparar la LDBE con la ley orgánica, a pesar de las similitudes que pueden encontrarse entre la materias reservadas a estos tipos de ley, se subraya en el FJ 3º del Dictamen del Consell Consultiu núm. 239, de 10 de abril de 2003.

44. Sobre estas dos acepciones, decantándose por la segunda de ellas, esto es, entendiendo las LDBE como "leyes medulares" que desarrollan el "núcleo esencial" de las materias reservadas, Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., p. 205.

estatales o con las leyes autonómicas de desarrollo de esas bases[45]. En lo sucesivo, será esta la terminología que vamos a emplear.

4. Naturaleza de la ley de desarrollo básico: tipo especial de ley autonómica

La LDBE es un tipo especial –o, si se prefiere, un tipo específico– de ley autonómica[46]. Los tipos especiales de ley, en general, se caracterizan por presentar elementos diferenciados respecto al tipo ordinario de ley. Elementos que pueden ser de carácter material (objetivo o funcional) o bien de carácter formal (procedimental). Desde luego, cabe la posibilidad de que concurran simultáneamente ambos tipos de elemento. Esto es lo que sucede en el caso de la LDBE. Como ya hemos indicado, su definición estatutaria (art. 62.2 EAC) se construye sobre la base de una nota distintiva material (materias reservadas) y otra formal (quórum reforzado).

La práctica totalidad de los autores que han analizado la LDBE coinciden en destacar el gran paralelismo que existe entre este tipo de ley y la ley orgánica estatal. Es habitual, en este sentido, afirmar que la LDBE es "una suerte de ley orgánica de la comunidad autónoma"[47],

45. De manera igualmente desafortunada, en nuestra opinión, el nuevo Estatuto catalán emplea en otras ocasiones, dentro del ámbito local, la expresión "básica". Así, cuando determina que los municipios y las veguerías integran la "organización territorial básica" de Cataluña (art. 83.1 EAC) y al calificar al municipio como el "ente local básico" de la organización territorial catalana (art. 86.1 EAC).

46. Destaca que es un tipo específico de ley autonómica, Aja Fernández, Eliseo, "Les fonts del Dret de Catalunya", ob. cit., p. 153. En este mismo sentido, insisten en su condición de tipo especial de ley, entre otros, Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 92; del mismo autor, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., p. 189; y Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ob. cit., pp. 90 y 91. Además de subrayar esta misma idea, se reflexiona sobre los requisitos que debe cumplir una ley para constituir una categoría jurídica autónoma, en Sánchez-Rude Sánchez, Carlos, "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»", ob. cit., p. 632-634. Por último, el Consell Consultiu afirma que "el legislador catalán, en el momento de elaborar la Ley 3/1982, ha querido establecer una categoría especial de leyes, claramente inspirada en las leyes orgánicas" (FJ 3º Dictamen del Consell Consultiu núm. 174, de 14 de enero de 1992) (la traducción es nuestra).

47. Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 92; y, del mismo autor, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., p. 192.

"una especie de equivalente a las leyes orgánicas de la Constitución"[48], "un trasunto" de la ley orgánica[49] o bien que se "identifica *grosso modo*" con ella[50]. Es más, como ya hemos señalado, no falta quien, directamente, las califica como "leyes orgánicas autonómicas", aunque sea "sólo para entendernos"[51]. En cualquier caso, estas distintas afirmaciones rápidamente se matizan al sostener que, a pesar de las coincidencias, no es posible una total equiparación entre ambas[52].

Lo cierto es que son muchas las similitudes entre la LDBE y la ley orgánica. Entre las principales se encuentran las siguientes. Primera: son tipos especiales de ley (autonómica, en el caso de la LDBE, y estatal, en el caso de la ley orgánica). Segunda: tienen reservada la regulación de determinadas materias (reserva de LDBE –art. 62.2 EAC– y reserva de ley orgánica –art. 81.2 CE-). Tercera: su aprobación, modificación y derogación se somete a un mismo quórum reforzado, a saber, mayoría absoluta en votación final sobre el conjunto del texto (arts. 62.2 EAC y 81.2 CE). Cuarta: se prohíbe al Pleno que delegue en las Comisiones la aprobación de estas leyes (arts. 62.3 EAC y 75.3 CE). Quinta: se prohíbe la delegación del Parlamento al Gobierno (arts. 63.1 EAC y 82.1 CE). Sexta: se prohíbe la posibilidad de decretos-leyes en estas materias (arts. 64.1 EAC y 86.1 CE). Y séptima: se relacionan de la misma forma con la ley ordinaria respectiva, esto es, con base en el principio de competencia y no en el de jerarquía normativa.

48. Gerpe, Manuel, "Las funciones del Parlamento de Cataluña", en *El Parlamento de Cataluña* (I. Molas, M. Gerpe, J. Botela, J. Marcet e I.E. Pitarch), ed. Ariel, 1981, p. 193.

49. Aguado Renedo, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, ob. cit., p. 293; y Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ob. cit., p. 95.

50. López Portas, María Begoña, *El sistema institucional de Galicia: autonomia y federalismo*, ed. Escola Galega de Administración Pública – Xunta de Galicia, 2008, p. 128.

51. Sánchez-Runde Sánchez, Carlos, "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»", ob. cit., pp. 632 y 636.

52. El Consell Consultiu, como ha quedado dicho, sostiene que el legislador catalán creó la categoría de la LDBE "claramente inspirada en las leyes orgánicas", llegando a referirse al tipo especial de ley autonómica como una "especie de «leyes orgánicas» de Cataluña" (FJ 3º Dictamen del Consell Consultiu núm. 174, de 14 de enero de 1992) (la traducción es nuestra).

Pero no es menos verdad que, a partir de aquí, las diferencias son determinantes de la imposibilidad de equiparación. Es diferente la norma de cobertura: la Constitución, en el caso de la ley orgánica, y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el caso de la LDBE[53]. Son también distintas las materias concretamente reservadas a cada tipo de ley. Como también lo es el procedimiento a través del cual se tramitan hasta su aprobación[54].

53. La diferencia relativa a la norma de cobertura tenía una mayor importancia antes de la aprobación del nuevo Estatuto. En ese momento, en efecto, se afirmaba que la ley orgánica estaba prevista en una norma con capacidad para ello (la Constitución), mientras que tal cosa no sucedía respecto a la LDBE (prevista en el reglamento parlamentario y, en el caso catalán, además en la LPPCE). No cabe duda, en cambio, de que el Estatuto, al igual que la Constitución, es una norma sobre la producción jurídica. De esta manera, ahora se da un "paralelismo ideal" entre ambos tipos especiales de ley: la ley orgánica está prevista en la máxima norma del ordenamiento estatal (Constitución), mientras que la LDBE lo está en la máxima norma propia del ordenamiento autonómico (Estatuto de Autonomía). Sobre las semejanzas y diferencias entre LDBE y ley orgánica, con la afirmación del mencionado "paralelismo ideal", Sánchez-Runde Sánchez, Carlos, "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»", ob. cit., p. 636.

54. Más dudosa resulta, como diferencia entre estos dos tipos de ley, la posibilidad de iniciativa legislativa popular. Esta modalidad de iniciativa está expresamente excluida, en el caso de la ley orgánica, por el art. 87.3 CE. Exclusión que no parece tener lugar, en cambio, en el caso de la LDBE catalana. Así, el art. 117.1 RPC 2005 admite que, junto a la modalidad especial de iniciativa conjunta, caben el resto de modalidades ordinarias previstas en el art. 100 del mismo texto reglamentario, entre las que se encuentra la iniciativa de los ciudadanos, ejercida "en la forma establecida por la ley de la iniciativa legislativa popular". Esta última remisión debe entenderse hecha a la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular. En su art. 1 fija como objeto de esta modalidad de iniciativa, en general, "las materias sobre las que la Generalitat tiene reconocida competencia y el Parlamento puede legislar". Ese mismo precepto, sin embargo, señala seguidamente una serie de excepciones: los presupuestos de la Generalitat, las materias tributarias y "las materias que el Estatuto de Autonomía reserva a la iniciativa legislativa exclusiva de los diputados, los grupos parlamentarios o el Gobierno". No es el caso, pues, de las materias objeto de LDBE. Hay que señalar, no obstante, que a una solución distinta se ha llegado en otros ordenamientos autonómicos. Así, la Ley 1/1988, de 19 de enero, de Iniciativa Legislativa Popular ante el Parlamento de Galicia, en su art. 3.2 excluye expresamente de la iniciativa legislativa popular las materias "de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía" a las que suma, "en todo caso", aquellas que "requieran para su aprobación el voto favorable de una mayoría cualificada". Por su parte, la Ley 4/1991, de 13 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Islas Baleares, en su art. 2, aunque sin mencionar expresamente la LDBE, excluye de esta modalidad de iniciativa las materias más características de este tipo especial de ley autonómica, como son las relativas a las instituciones autonómicas, la organización teritorial o el régimen electoral.

5. Elemento material de la ley de desarrollo básico: las materias reservadas

El elemento material es la primera pieza que utiliza el nuevo Estatuto para definir la LDBE: son aquellas leyes autonómicas que regulan las materias enumeradas en el art. 62.2 EAC. Esta misma técnica, por lo demás, ya se utilizaba en el art. 33.1 LPPCE, al ligar igualmente el concepto de LDBE a la concreta enumeración de materias que contenía el precepto legal.

5.1. Determinación de las materias objeto de ley de desarrollo básico

Antes de entrar a examinar las materias que actualmente son objeto de LDBE, en atención a la enumeración contenida en el art. 62.2 EAC, es interesante, especialmente a efectos comparativos, averiguar que materias lo fueron al amparo de la normativa vigente antes de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía.

5.1.1. Materias objeto de ley de desarrollo básico antes de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía

La enumeración de materias cuya regulación se reserva a la LDBE se contuvo, por primera vez, en el art. 108.1 RPC 1980 (luego, art. 110.1 RPC 1987). Esa misma enumeración pasó posteriormente al art. 33.1 LPPCE.

En ambos textos, la determinación de las materias se hace por referencia a algunos artículos del EAC 1979. A pesar de esta identidad, pueden observarse dos diferencias entre ellos.

La primera tiene que ver con el marco en el que se realiza la enumeración de las materias. El Reglamento parlamentario (art. 108 RPC 1980) las determina a los efectos de establecer que, en estos casos, cabe una modalidad especial de iniciativa legislativa: la conjunta de todos los grupos parlamentarios. El art. 33.1 LPPCE, en cambio, realiza esa misma labor como elemento de la definición de la LDBE.

La segunda diferencia, y más relevante, se observa en la forma en que se realiza la remisión a los artículos del EAC 1979 que se enumeran. El Reglamento parlamentario (art. 108 RPC 1980) establece que la modalidad especial de iniciativa legislativa será posible "en relación con el desarrollo básico de lo que se prevé en los artículos (...) del Estatuto de Cataluña". Por lo tanto, el objeto de este tipo especial de ley autonómica será "el desarrollo básico de lo que se prevé", esto es, directamente del contenido, de los artículos estatutarios enumerados. El art. 33.1 LPPCE, en cambio, define como LDBE aquellas que regulan "el contenido esencial de las materias de que tratan los artículos (...) del Estatuto". El objeto de la LDBE, por consiguiente, es únicamente "el contenido esencial" no directamente del contenido de los artículos enumerados, sino "de las materias de que tratan" dichos artículos estatutarios.

Dejando de lado estas diferencias, lo cierto es que los dos textos normativos coinciden plenamente en la enumeración de artículos estatutarios remitidos. Según esta enumeración, las materias objeto de LDBE eran las siguientes: a) lengua (art. 3); organización territorial de Cataluña (art. 5.3); organización de las instituciones de autogobierno de la Generalitat (art. 9.1); régimen local, alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos (art. 9.8); régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración de la Generalitat y de los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios (art. 10.1.1); consultas populares municipales en el ámbito de Cataluña (art. 10.2); policía autónoma (art. 13.1); enseñanza (art. 15); medios de comunicación social (art. 16); transferencia o delegación de nuevas competencias del Estado a la Generalitat (art. 28); ordenación del funcionamiento de las instituciones autonómicas que integran la Generalitat: Parlamento, Presidente de la Generalitat y Consejo Ejecutivo o Gobierno (art. 29.2); régimen electoral del Parlamento catalán (art. 31.1); iniciativa legislativa (art. 32.6); Síndic de Greuges (art. 35); forma de elección, estatuto personal y atribuciones del Presidente de la Generalitat (art. 36.5); composición del Consejo Ejecutivo o Gobierno, estatuto, forma de nombramiento y cese y atribuciones de sus miembros (art. 37.1); máximo órgano consultivo de la Generalitat: Consell Consultiu (art. 41); y Sindicatura de Cuentas de Cataluña (art. 42).

No es fácil encontrar un criterio objetivo que permita explicar la razón de la selección de estas materias y no de otras[55]. Se ha destacado como posible criterio la relevancia de las materias seleccionadas[56]. Opinión que compartimos, con la matización de que habrán sido escogidas, en rigor, más que por su relevancia, por su especial relevancia, habida cuenta de que hemos de presuponer que todas las materias estatutarias son relevantes, sean o no objeto de LDBE, hecho precisamente que justifica su recepción en el texto del Estatuto.

Según otro parecer, compatible con el que acabamos de exponer, el denominador común de estas materias es su carácter "institucional", en la medida en que la mayoría de ellas se refieren a las instituciones autonómicas[57]. Incluso aquellas materias que versan sobre otras cues-

55. Como acertadamente observa Carlos Sánchez-Runde, "dada la variedad temàtica, sería difícil encontrar un hilo conductor de las materias relacionadas"; en Sánchez-Rude Sánchez, Carlos, "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»", ob. cit., p. 635. Igual de claro es Jaume Vernet, al afirmar que nos encontramos ante "una larga lista sin hilo conductor claro"; Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., p. 205. En las pp. 208 y 209 de esta última obra se lleva a cabo un intento de sistematización mediante la agrupación de materias, con lo que se consigue una mayor claridad, pero también, como reconoce el propio autor, una pérdida de precisión.

56. Esto es lo que defiende, por ejemplo, Ramón Máiz: la creación de la figura de la LDBE "se destina a la regulación de materias que, por su relevancia para la arquitectura central de la Comunidad Autónoma, se trata de asegurar por encima de las usuales cotas procedimentales de la ley ordinaria"; en Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 92. En efecto, según este mismo autor: "La naturaleza de las materias [reservadas a LDBE] (...) revela con claridad el área de protección y reforzamiento jurídico-procedimental en la génesis institucional de la Comunidad Autónoma. (...) En conjunto, el listado [de materias reservadas] se mantiene en los límites de materias centrales para la edificación de la Comunidad Autónoma"; en Máiz, Ramon, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., p. 193. Que el ámbito material de las LDBE "conciernen a materias de una importancia discutible" se subraya en Pitarch, Ismael E., Folchi, Imma y Vintró, Joan, "Algunas aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980 al Derecho Parlamentario", en *Los procesos de formación de las comunidades autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. II, 1984, p. 745. Por su parte, que se trata de "materias de una trascendencia social relevante" se pone de relieve en Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., p. 210. Una idea similar se sostiene al afirmarse que la LDBE es una ley reservada "a desenvolupar els aspectes bàsics o institucionals de l'Estatut d'Autonomia; aspectes estructurals, per tant, de l'ordre autonòmic que se sostrauen al legislador ordinari"; en Barceló, Mercé y Vintró, Joan (coords), *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, 2008, p. 225.

57. Ramón Máiz ya puso de relieve esta nota común de las materias reservadas a la LDBE: "Destaca en el conjunto de las materias reseñadas el carácter predominantemente institucional de las mismas como principio informador de la confección de la reserva material que se centra fundamentalmente en la organización política de la Comunidad Autónoma

tiones, tienen una notable conexión con aquellas instituciones[58]. Tesis ésta, a nuestro juicio, sostenible si se mantiene una interpretación amplia de lo que sea institucional. Porque, si bien es cierto que algunas de esas otras materias pueden conectarse fácilmente con las instituciones autonómicas (por ejemplo, la organización territorial de Cataluña), en otros casos esa ligazón, aunque posible, resulta mucho más débil (piénsese, a título de ejemplo, en las materias relativas a lengua o bien a enseñanza)[59]. En cualquier caso, y como ha detectado la doctrina, del listado llama la atención, por su diferencia sustancial con las demás, la materia que hace referencia a la transferencia o delegación de nuevas competencias del Estado a la Generalitat[60].

5.1.2. Materias objeto de ley de desarrollo básico tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía

En la actualidad, el listado de materias objeto de LDBE está recogido únicamente en el nuevo Estatuto de Autonomía. Ya no lo recoge el RPC 2005, puesto que se limita a contener una remisión "al desarrollo básico de lo que establece el Estatuto de Autonomía" (art. 117.1). Y tampoco la LPG 2008, que ha derogado la LPPCE, incluido el listado de materias de su art. 33.1.

El art. 62.2 EAC determina el objeto de la LDBE, siguiendo el modelo precedente, por referencia a determinados artículos del propio texto estatutario. En efecto, establece que son LDBE aquellas que "regulan directamente las materias mencionadas por los artículos (...)". Subrayamos que el objeto estatutariamente delimitado es sólo la "re-

en sus diferentes niveles"; Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 94. Se subraya igualmente este carácter, defendiendo, incluso, denominar estas leyes como "leyes institucionales", Aja Fernández, Eliseo, "Les fonts del Dret de Catalunya", ob. cit., p. 154.

58. Aja Fernández, Eliseo, "Les fonts del Dret de Catalunya", ob. cit., p. 154.

59. Se afirma que no todas las materias enumeradas guardan una relación directa con lo institucional, puesto que "el concepto de institución (...), por muy amplio que se le considere, parece inadecuado para abordar la variedad de materias que caben ser desarrolladas en este tipo de leyes", en Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., pp. 207 y 209.

60. De "inclusión problemàtica" habla Ramón Máiz, quien realiza una concienzuda crítica a dicha inclusión en el listado de materias reservadas a la LDBE; en "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., p. 193.

gulación directa" de "las materias mencionadas" en determinados artículos del texto del Estatuto.

A tenor de la enumeración de artículos estatutarios contenida en el art. 62.2 EAC, las materias objeto de LDBE al día de hoy son las siguientes: a) integración de los entes locales catalanes en el sistema institucional de la Generalitat (art. 2.3); b) lengua (art. 6); c) carta de derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña (art. 37.2); d) régimen electoral del Parlamento catalán (art. 56.2); e) estatuto personal del Presidente de la Generalitat (art. 67.5); f) organización, funcionamiento y atribuciones del Gobierno (art. 68.3); g) Consejo de Garantías Estatutarias (art. 77.3); h) Síndic de Greuges (art. 79.3); i) Sindicatura de Cuentas de Cataluña (art. 81.2); y j) régimen jurídico especial de Aran (art. 94.1).

En comparación con las materias reservadas con anterioridad (arts. 108.1 RPC 2005 y 33.1 LPPCE), el art. 62.2 EAC contiene una enumeración bastante más corta. Además, es más fácil encontrar el común denominador a ellas: su carácter marcadamente institucional. En efecto, la práctica totalidad de los artículos incluidos en el listado se ubican en el título II del texto estatutario ("De las instituciones"). Algún otro queda fuera, pero puede conectarse con lo institucional. Nos referimos, en concreto, al art. 2.3 EAC y su posible ligazón con la regulación de los gobiernos locales. No obstante, el resto de artículos solamente de una manera más lejana o colateral puede ligarse con las instituciones (lengua y la carta de derechos y deberes).

5.2. Reserva material estatutaria: significado y notas características

El art. 62.2 EAC establece lo que puede denominarse una "reserva de LDBE": reserva la regulación de determinadas materias a ese concreto tipo de ley autonómica.

Esta reserva puede caracterizarse a través de las siguientes notas: es una reserva estatutaria, material y relativa[61].

61. Además de las que se analizan en el texto, Carlos Sánchez-Runde añade dos notas características más. La primera es que se trata de una "reserva reforzada", en tanto que la regulación de las materias reservadas exige un quórum reforzado (mayoría absoluta).

5.2.1. Reserva estatutaria

Es el propio Estatuto quien reserva la regulación de estas materias a la LDBE. De esta manera, el legislador estatutario ha querido zanjar la tradicional polémica existente en torno a la cobertura normativa necesaria para poder reservar materias a la LDBE y, más en general, para prever la propia existencia de ese tipo especial de ley autonómica. Como es sabido, la discusión se centraba en decidir si el Reglamento parlamentario y, en su caso, una ley institucional autonómica (en el caso de Cataluña, la LPPCE) constituía cobertura suficiente o si, por el contrario, era preciso una reforma del correspondiente Estatuto de Autonomía.

Según la opinión doctrinal mayoritaria, solamente aquellas normas que tengan la condición de fuente de producción de normas o, si se prefiere, normas sobre producción jurídica, están habilitadas para crear nuevos tipos normativos. Pues bien, dentro de esta categoría de fuentes de producción cabe situar únicamente a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía. En ningún caso –se afirmará– a los reglamentos parlamentarios. Ni tampoco a leyes institucionales autonómicas (en alusión a la LPPCE). Es éste un pecado original de que padecen las LDBE[62].

Y, en segundo lugar, "también es característico de este tipo de reservas su carácter irretroactivo"; en Sánchez-Runde Sánchez, Carlos, "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»", ob. cit., p. 635. Lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente la irretroactividad de la reserva de ley orgánica, de manera que "no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior, especialmente cuando la fuente de Derecho que se cuestiona se produjo respetando el sistema de creación jurídica vigente en el momento de su promulgación", lo que no quiere decir, sin embargo, que el texto normativo preconstitucional "pueda en lo sucesivo considerarse plenamente asimilado a una ley orgánica, o investido del carácter de ley orgánica, ni tampoco que pueda cumplir el papel de la norma de integración a la que la Constitución se remite, pues ésta tendrá que ser siempre una ley orgánica y el legislador, para dar cima al desarrollo de la Constitución, habrá de confeccionar y elaborar esa ley orgánica"; afirmaciones éstas contenidas en el FJ 5º de la STC 1981\11, de 8 de abril (Ponente: D. Luis Díez-Picazo y Ponce de León) (RTC 1981\11). Esta misma doctrina se reitera en posteriores sentencias, así: en FJ 4º de la STC 36/1982, de 16 de junio (Ponente: D. Angel Escudero del Corral) (RTC 1982\36) y en FJ 5º de la STC 72/1984, de 14 de junio (Ponente: D. Luis Díez-Picazo y Ponce de León) (RTC 1984\72).

62. Ramón Máiz estudia con detenimiento los "problemas relativos a la norma portadora de la reserva material", en Máiz, Ramón, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., pp. 205-210; y también, del mismo autor, en "Las leyes de desarrollo

En Cataluña, ante la falta de previsión expresa en el EAC 1979 de este tipo especial de ley, y con la finalidad de superar el obstáculo que representaban estas críticas, se intentó buscar un fundamento indirecto en el texto estatutario. En concreto, se alegó el art. 32.5 EAC 1979 como cobertura estatutaria. Según este precepto, los acuerdos adoptados por el Parlamento catalán requieren el voto favorable de la mayoría de los diputados presentes, "salvo los casos en que el reglamento o la ley exijan un quórum más alto". Pues bien –se argumentará– , esto es justamente lo que hacen el RPC y la LPPCE[63].

Esta interpretación del art. 32.5 EAC 1979 como habilitación estatutaria para el establecimiento de tipos especiales de ley autonómica no fue pacífica en la doctrina. De todos modos, y como hemos avanzado, la polémica debe entenderse hoy zanjada, en tanto que se ha acogido la tesis defendida por el sector crítico, esto es: el ofrecimiento de cobertura estatutaria expresa a la LDBE (art. 62.2 EAC). La reserva de LDBE es ya una reserva estatutaria.

5.2.2. Reserva material

El art. 62.2 EAC reserva a la LDBE la regulación de materias concretas. Estamos, pues, ante una reserva material y no formal[64].

La consecuencia de la existencia de esta reserva material es que dichas materias deben ser reguladas por este tipo especial de ley au-

básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., pp. 100-103. En la misma dirección, un análisis del "problema de la forma de introducción" de la LDBE, en Sánchez-Runde Sánchez, Carlos, "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»", ob. cit., p. 636-650. La afirmación de la "imposibilidad de que se conciba al reglamento parlamentario como fuente de la producción jurídica", también en Aguado Renedo, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, ob. cit., pp. 294 y 295. Sostiene igualmente la "disconformidad con la teoría general de fuentes del derecho, según la cual toda fuente debe tener su origen en una norma de producción competente", Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ob. cit., pp. 96-100. Finalmente, se suma a estas críticas Ruíz Miguel, Carlos, *O Dereito Público de Galicia*, ed. Universidade de Santiago de Compostela, 1997, pp. 103 y 104.

63. En este sentido, Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., p. 214.

64. Destaca el carácter de reserva material Máiz, Ramón, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., p. 192; y también, del mismo autor, en "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 93.

tonómica. Lo que supone excluir de ese ámbito material a las normas con rango de ley del Gobierno, tanto las dictadas en situación de normalidad (prohibición de delegación del Parlamento al Gobierno) como en situaciones de urgente necesidad (prohibición de decretos-leyes), pero también al resto de leyes parlamentarias. En particular, aquello que se ha reservado a la LDBE no puede ser objeto de una ley autonómica ordinaria. En caso de que así suceda, se estaría vulnerando el Estatuto.

Cabe preguntarse si, como contrapartida, la LDBE debe limitar o no su objeto únicamente a las materias estatutariamente reservadas. Nuestra opinión es que sí debe hacerlo. Dicho de otro modo: el art. 62.2 EAC contiene una enumeración cerrada de materias[65]. Las materias reservadas a la LDBE deben venir establecidas de manera expresa y, además, en una norma con capacidad para hacerlo. Esta norma, dejando aparte obviamente la Constitución, es el Estatuto de Autonomía. Ambas exigencias son manifestación de la necesaria interpretación restrictiva de que debe ser objeto cualquier reserva de ley cualificada, dada su naturaleza excepcional. Como veremos después, la imposición de una mayoría reforzada debe ser entendida siempre como una excepción a la regla general de la adopción de decisiones por mayoría simple que deriva del propio principio democrático.

La consecuencia de lo afirmado en el párrafo anterior es que, en nuestra opinión, no cabe una extensión de la LDBE más allá del ámbito de su reserva material, cosa que parece ponerse en cuestión en algunos de los reglamentos parlamentarios autonómicos. Veamos algún ejemplo.

El Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares contempla expresamente la categoría de las LDBE. Pues bien, el art. 131 RPIB establece que: "Por acuerdo de la mayoría absoluta del Pleno se podrán tramitar por el procedimiento establecido en este capítulo [el procedimiento de la LDBE] otras leyes que no sean de desarrollo básico". En rigor, lo que hace este precepto no es ampliar la reserva de LDBE, esto es, las materias objeto de este tipo especial de ley autonómica, sino ampliar el ámbito de aplicación de su procedimiento: se

65. Se sostiene también la existencia de un *numerus clausus* en el art. 62.2 EAC en Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ob. cit., p. 105.

aplicará, en todo caso, por decisión del reglamento parlamentario, a las LDBE, pero, además, a otras leyes diferentes, siempre y cuando exista un previo acuerdo en este sentido, adoptado por mayoría absoluta del Pleno del Parlamento. Una "extensión procedimental" parecida se contiene en otros reglamentos parlamentarios, como el catalán. Con una remisión al procedimiento de la LDBE que puede ser en su totalidad o solamente a una parte de él[66] y que puede ser en su literalidad o con alguna modificación[67]. Debe notarse, sin embargo, que, en el caso catalán, la extensión está ya decidida, para casos previamente concretados, por el propio reglamento parlamentario, sin dejarse a la libre decisión, caso por caso, del Pleno del Parlamento[68].

Otro caso peculiar es el representado por el Reglamento del Parlamento de Canarias. Este texto contempla de manera expresa las "leyes de desarrollo institucional", que serán aquellas dictadas en "desarrollo del título I del Estatuto de Autonomía de Canarias" (art. 142.1 RPCa). El título estatutario mencionado, como es de esperar, lleva por rúbrica "De las instituciones de la Comunidad Autónoma". El objeto de este tipo de ley es, por lo tanto, las materias de carácter institucional. Ahora bien, el último inciso del art. 142.1 RPCa admite que: "Excepcionalmente, dicha iniciativa [la iniciativa conjunta de todos los grupos parlamentarios, peculiar de las leyes de desarrollo institucional] podrá afectar a otras materias que demanden un amplio acuerdo parlamentario". En este caso, como puede observarse, la extensión se prevé sin indicación del órgano competente para acordarlo ni las exigencias que rodean la toma de esa decisión. De todos modos, también en este supuesto, lo que se extiende no son las materias objeto de "ley de desarrollo institucio-

66. Respecto a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el art. 123.1 RPC 2005 dispone: "Las iniciativas de reforma estatutarias promovidas por la Generalitat se tramitan de conformidad con las normas establecidas por el artículo 117 [iniciativa legislativa y ponencia redactora de LDBE]". En cambio, las promovidas por las Cortes Generales se tramitan por el procedimiento legislativo ordinario.

67. En relación con la reforma del propio reglamento parlamentario, la disposición final primera RPC 2005 establece lo siguiente: "Las reformas del presente reglamento deben tramitarse por el procedimiento establecido por los artículos 117 y 118 [el procedimiento de la LDBE]", aunque añade seguidamente: "pero sin la intervención del Gobierno".

68. Aunque es cierto que el RPIB impone un quórum reforzado al Pleno del Parlamento para la toma de esa decisión. Por lo demás, ese quórum –mayoría absoluta– es el mismo que se exige para la aprobación de las LDBE (art. 130 RPIB) y también para la reforma del reglamento parlamentario (art. 183.3 RPIB).

nal", sino el ámbito de aplicación de la modalidad especial de iniciativa legislativa[69].

La doctrina ha elogiado, con acierto, el hecho de que, desde el inicio, el ordenamiento catalán haya determinado con claridad, detalle y precisión las materias que integran la reserva de LDBE[70]. Labor realizada a través de su enumeración en las sucesivas versiones del RPC, en la LPPCE y, actualmente, en el art. 62.2 EAC. Muy distinta es la situación en aquellos otros ordenamientos comunitarios que prevén también la categoría de la LDBE: el gallego y el balear.

Con idéntica redacción, tanto el Reglamento del Parlamento de Galicia como el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares contemplan de modo expreso la existencia de unas "leyes de desarrollo básico", que –según la literalidad de los artículos correspondientes– "prevé el Estatuto de Autonomía" de la respectiva Comunidad Autónoma (arts. 126.1 RPG y 129.1 RPIB). Esta remisión, sin embargo, es en buena parte al vacío. El Estatuto de Autonomía de Galicia –que, recuérdese, no ha sido modificado– ni siquiera menciona este tipo especial de ley autonómica. Y el nuevo Estatuto balear solamente alude a ellas al establecer, como límite a los decretos-leyes, que no pueden afectar "a las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía"[71].

En lo que ahora nos interesa, ninguno de estos dos reglamentos parlamentarios concreta las materias objeto de la reserva de LDBE. En ninguno de ellos, en efecto, se contiene una enumeración de mate-

69. Debe observarse, no obstante, que, salvo error por nuestra parte, la única peculiaridad formal o procedimental de la "Ley de Desarrollo Institucional" canaria es, precisamente, la modalidad especial de iniciativa y la posterior ponencia. El reglamento parlamentario, en cambio, no prevé un quórum reforzado para la aprobación de este tipo de ley. Si esto es así, resulta que lo que se extiende a otras materias es lo que constituye el elemento definitorio de la "Ley de Desarrollo Institucional".

70. Máiz, Ramón, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., pp. 192 y 194; y del mismo autor, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 94.

71. Téngase presente que el nuevo Estatuto balear es de 2007, mientras que el reglamento parlamentario data de 1986. Por lo tanto, en el momento en que fue redactada esta regulación reglamentaria, del mismo modo que en el caso gallego, la remisión al antiguo texto estatutario era igualmente al vacío, puesto que no contenía alusión alguna a este tipo especial de ley autonómica.

rias[72]. Lo único que se afirma, en ambos textos, es que la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces y a iniciativa de un número mínimo de grupos parlamentarios o de diputados, "pueda decidir que en estas materias" quepa la modalidad especial de iniciativa legislativa (iniciativa conjunta por los grupos parlamentarios) (arts. 126.2 RPG y 129.2 RPIB). La referencia hecha a "en estas materias" queda sin mayor concreción. La consecuencia es que se traslada la decisión acerca de los contenidos reservados a ese tipo de ley a la decisión que, en cada caso y con un criterio político, adopte la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, sin posibilidad de impugnación alguna. Situación de indeterminación jurídica que ha sido blanco de fuertes críticas doctrinales. En este sentido, se ha llegado a afirmar que, dada la importancia del elemento material en la definición de la LDBE, la decisión política y coyuntural de cuándo procede seguir estas especialidades procedimentales, dejada al albur de la correlación de fuerzas políticas existentes en la cámara y de los pactos que puedan producirse para la regulación de las diferentes materias, supone un vaciamiento o quiebra fundamental de la categoría misma de LDBE. En última instancia, lo que se está trasladando a la Mesa, en las condiciones indicadas, es la decisión acerca de la forma de regulación de la materia: ley autonómica ordinaria o bien ley reforzada de desarrollo básico[73].

5.2.3. Reserva relativa

La cuestión que aquí se plantea es si la LDBE es susceptible o no de desarrollo reglamentario. Esto es, si es posible dictar reglamentos ejecutivos de una LDBE: en definitiva, si la reserva de LDBE debe entenderse como relativa o, por el contrario, es absoluta.

Es de utilidad traer a colación, en este punto, la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en relación con la ley orgánica.

---

72. Ni tampoco en ninguna ley autonómica. Esto es, no hay un equivalente al art. 33 LPPCE.

73. Una crítica demoledora de esta situación, centrada en el caso gallego y vasco, en Máiz, Ramón, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., pp. 194-198; y del mismo autor, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., pp. 94-96. Se suman a esta crítica, añadiendo el caso balear, Aguado Renedo, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, ob. cit., p. 294 y Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ob. cit., p. 97-98.

El punto de partida de su razonamiento es que "la introducción en nuestro ordenamiento constitucional de la categoría de ley orgánica, a la cual se reserva la regulación de determinadas materias, no altera las relaciones tradicionalmente establecidas entre la ley y el reglamento" (STC 101/1991, FJ 3º)[74]. En efecto: "las peculiaridades de la ley orgánica –en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación–, en modo alguno justifican el que respecto de este tipo de fuente se hayan de considerar alteradas las relaciones entre ley y reglamento ejecutivo, relaciones que pueden darse en todos aquellos casos en los que la Constitución reserva a la ley –a la ley orgánica también– la regulación de una materia determinada" (STC 77/1985, FJ 14º)[75].

La consecuencia que de ello extrae el Tribunal es que: "la posibilidad de una tal relación, en la que el reglamento es llamado por la ley para integrar de diverso modo sus mandatos, no queda excluida en el caso de las reservas a ley orgánica presentes en el art. 84, núm. 1, y en otros preceptos de la Constitución" (STC 77/1985, FJ 14º). Por ello, es "constitucionalmente legítimo que el legislador orgánico remita al reglamento para completar el desarrollo normativo de las materias reservadas al mismo" (STC 101/1991, FJ 3º). Aún más, esta remisión al reglamento "no será, sólo por ello, inconstitucional" sino que "esa misma remisión resultará, en muchos casos, debida u obligada por la naturaleza de las cosas, pues no hay ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables, muchos de los cuales podrán tener solución particular y derivada en normas reglamentarias" (STC 77/1985, FJ 14º, reproducido en STC 101/1991, FJ 3º).

Ahora bien, admitida la constitucionalidad de la colaboración reglamentaria en materias objeto de reserva de ley orgánica, la remisión al reglamento tiene sus límites: "como es claro y exigible para cualquier caso de reserva" es necesario "que la remisión al reglamento no suponga deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado" (STC 77/1985, FJ 14º). En otras palabras, para que la remisión sea "constitucionalmente legítima, abstracción hecha de

74. STC 101/1991, de 13 de mayo. Ponente: D. Eugenio Díaz Eimil (RTC 1991\101).

75. STC 77/1985, de 27 de junio. Ponente: D. Manuel Díez de Velasco Vallejo (RTC 1985\77).

los términos en que se realice (...) es preciso que la delegación se formule en condiciones que no contraríen materialmente la finalidad de la reserva, de la cual se derivan (...) ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esta potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley" (STC 101/1991, FJ 3º).

En conclusión: es posible el desarrollo reglamentario de leyes orgánicas. Y así ha sucedido, puesto que se han dictado reglamentos que las desarrollan. Doctrina ésta que parece puede ser trasladada a las LDBE. Por lo demás, la realidad normativa demuestra que, a día de hoy, se han aceptado sin polémica los reglamentos ejecutivos de LDBE. Reglamentos cuyo contenido no podrá ser modificado por una ley autonómica ordinaria. La razón es que, en ese caso, la ley ordinaria estaría entrando ilegítimamente en el ámbito material reservado estatutariamente al tipo especial de ley autonómica. De la misma manera que una ley estatal tampoco puede modificar el contenido de un reglamento que, dentro del ámbito constitucionalmente reservado, esté desarrollando una previa ley orgánica.

Terminamos este apartado con una observación. La interpretación restrictiva del contenido de la LDBE entorpece admitir con normalidad la posibilidad de su desarrollo reglamentario. Cuanto más se reduzca el ámbito de regulación que se considere propio de este tipo especial de ley autonómica, menos espacio quedará para la llamada al reglamento ejecutivo. Así, en el caso de que se aceptase la concepción de la LDBE como una ley de principios, poco –o nulo– papel podrá corresponder a la colaboración reglamentaria[76].

76. Esta afirmación, sin embargo, no parece acomodarse a nuestra experiencia en relación con la legislación básica estatal. Además de no identificarse realmente las bases con meros principios, la concepción material de lo básico sostenida por nuestro Tribunal Constitucional ha permitido que la regulación básica se contuviera no sólo en leyes, sino también en reglamentos. Precisamente, como reacción a ello debe entenderse la definición que de las bases hace el art. 111 EAC, como "principios o mínimo común normativo" que, además, deben establecerse "en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto".

5.3. Alcance de la reserva material estatutaria: necesidad de una interpretación restrictiva

La determinación del alcance de la reserva de LDBE debe tener en cuenta la necesidad de interpretar restrictivamente su objeto, esto es, aquello que efectivamente queda reservado a ese tipo especial de ley autonómica[77]. Interpretación restrictiva que se proyecta en una doble dirección: respecto a la extensión regulatoria y en relación con la intensidad de la regulación.

De entrada, es precisa una interpretación restrictiva a la hora de determinar la extensión del ámbito material reservado a la regulación de la LDBE. Ya ha quedado dicho que los contenidos regulatorios reservados son, según el tenor literal del art. 62.2 EAC, las "materias mencionadas por los artículos" que allí se enumeran. En realidad, algunos de los artículos citados no se refieren a una materia o, al menos, no lo hacen claramente. Hecho que introduce un notable grado de complejidad. Esto sucede, por ejemplo, con la remisión que se hace al art. 2.3 EAC y que luego analizaremos.

En segundo lugar, es también necesaria una interpretación restrictiva de la intensidad con la que la LDBE puede regular las materias reservadas. El propio art. 62.2 EAC se encarga de fijar la intensidad de regulación reservada. Este tipo de ley, efectivamente, no necesariamente debe agotar toda la regulación posible sobre las materias enumeradas[78]. Debe limitarse, en cambio, por imperativo expreso del legislador estatutario, a aquella normación que sea un "desarrollo básico" y "regulación directa" de dichas materias.

Parece responder a la idea contenida en el párrafo anterior la afirmación de que las LDBE deben ser entendidas más bien como normas de principios. Sin embargo, parece que no en todos los casos

77. Así lo destaca, entre otros, Sánchez-Runde Sánchez, Carlos, "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»", ob. cit., p. 635.

78. De manera gráfica, así lo sostiene Jaume Vernet, al afirmar que este tipo de ley debe limitarse a regular "las cuestiones más esenciales dentro de las materias" reservadas, en tanto que "la palabra básica hace referencia únicamente a la esencia de la regulación"; en Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., pp. 209 y 210, idea que ya se avanzaba en la p. 205.

ello será posible. Piénsese, por ejemplo, en aquellas LDBE llamadas a regular instituciones autonómicas (la mayoría de las materias reservadas tienen este carácter institucional). Pues bien, la "regulación directa" de la institución de que se trate difícilmente se limitará al establecimiento de "principios", entendidos en sentido estricto. Seguramente dicha regulación requerirá la inclusión de normas que bajen a un mayor grado de detalle. Así ha sucedido con las aprobadas tras la entra en vigor del nuevo Estatuto: las LDBE reguladoras del Presidente de la Generalitat, del Gobierno y del Consejo de Garantías Estatutarias. En definitiva, la densidad regulatoria de las LDBE puede variar en función del ámbito material que tenga como objeto. En cualquier caso, aunque no se reduzca a meros principios, la determinación del contenido de su regulación es una labor que debe estar presidida por la necesidad de interpretar restrictivamente la intensidad regulatoria.

La necesidad de llevar a cabo una interpretación restrictiva del contenido de la LDBE, en el doble sentido apuntado, encuentra sólido fundamento en los argumentos que se exponen a continuación.

5.3.1. Excepción a la regla democrática de la mayoría simple: peligro de petrificación del ordenamiento jurídico

La primera y principal razón que puede aducirse, en favor de una interpretación restrictiva, es que la existencia de un quórum reforzado tiende a producir un efecto de petrificación de la regulación que se contenga en la ley[79], sustrayéndola, de este modo, del juego ordinario de las mayorías simples[80]. No debe olvidarse que, en demo-

79. Se trata de "una clásica congelación material establecida en favor de una determinada forma normativa", según sostiene Máiz, Ramón, con idénticas palabras, en "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., p. 193, y en "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 93.

80. César Aguado, en referencia a la LDBE, afirma tajantemente que "la incorrección de esta figura es palmaria". Uno de los motivos que fundamentan esta opinión es el hecho de que "en este caso concreto se quebranta uno de los principios fundamentales de nuestro sistema, el principio democrático"; en Aguado Renedo, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, ob. cit., p. 294. Este mismo autor, en la obra citada, pp. 295-301, analiza con detalle esa denunciada quiebra del principio democrático. Crítica que, en los mismos términos, es asumida posterioremente en Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ob. cit., en especial pp. 100-101.

cracia, la toma de decisiones por mayoría simple constituye la regla general. La imposición de mayorías reforzadas, por consiguiente, tendrá siempre un carácter excepcional[81]. Y la naturaleza excepcional debe aparejarse siempre a una interpretación restrictiva[82]. Al igual que sucede, por ejemplo, con las materias objeto reserva de ley orgánica, el riesgo indicado justifica por si sólo una interpretación muy estricta de aquello que pueda ser su contenido. Así lo ha afirmado de manera expresa el Tribunal Constitucional: "nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas" (STC 5/1981, FJ 21º)[83].

5.3.2. La reserva estatutaria es solamente del "desarrollo básico"

La propia denominación que el art. 62.2 EAC da a este tipo especial de ley –"ley de desarrollo básico del Estatuto"– ya pone de manifiesto la voluntad del legislador estatutario de reservarle únicamente lo que pueda ser calificado como "desarrollo básico". Expresión

81. Así se dispone, para las Cortes Generales, en el art. 79.2 CE. Y para el Parlamento de Cataluña en los arts. 60.3 EAC y 81.1 RPC 2005. En todos estos textos normativos se establece que, como regla general, para la válida adopción de un acuerdo basta con la mayoría simple de los votos, sin perjuicio de las mayorías especiales que puedan establecerse.

82. Entre otras exigencias, será preciso que las excepciones a la regla de la mayoría simple vengan establecidas siempre de manera expresa y, además, por una norma que tenga la potestad de establecer dichas excepciones. En relación con esta última afirmación, el art. 79.2 CE prevé la posibilidad de que se establezcan mayorías especiales en "la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los reglamentos de las Cámaras". Por su parte, el art. 60.3 EAC admite que esas mayorías especiales puedan ser "establecidas por el presente Estatuto, por las leyes o por el Reglamento del Parlamento". Por último, el art. 81.1 RPC 2005 admite que las mayorías especiales se establezcan en "el Estatuto de Autonomía de Cataluña, las leyes y el presente Reglamento".

83. STC 5/1981, de 13 de febrero. Ponente: D. Francisco Tomás y Valiente (RTC 1981\5). La afirmación transcrita en el texto se realiza tras sostener el Tribunal que la reserva de ley orgánica "no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva, por el hecho de estar incluida en una ley orgánica, haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (...) Llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado" (FJ 21º).

esta que, siempre con un carácter restrictivo, puede ser interpretado de dos maneras distintas[84].

De entrada, la dicción del art. 62.2 EAC permite entender que lo reservado a la LDBE es el desarrollo únicamente de aquellas cuestiones que puedan ser consideradas "básicas" del Estatuto. En otras palabras, tan sólo aquellas cuestiones de mayor relevancia. Cosa coherente con la imposición de un quórum reforzado. Este criterio interpretativo debe ser tenido en cuenta a la hora de determinar las concretas materias que componen el contenido de la reserva. Como ya hemos avanzado, no siempre está clara cuál es la "materia mencionada" por los artículos a los que se remite el art. 62.2 EAC. Pues bien, en caso de duda, y en aplicación de la interpretación restrictiva que estamos sosteniendo, habremos de concluir que dicha remisión tiene como destinatario solamente las cuestiones "básicas", esto es, de mayor importancia, contempladas en el artículo correspondiente.

En un segundo sentido, la calificación estatutaria del tipo especial de ley como de "desarrollo básico" permite entender que lo reservado a la LDBE, sobre la materia objeto de la reserva, es únicamente la regulación "básica". De esta manera, esa calificación limita el contenido de la LDBE no solamente respecto a las cuestiones que puede regular, sino también en relación con la intensidad de la regulación posible. La LDBE debe limitarse a establecer la regulación mínima que considere imprescindible: la normación "básica" sobre la cuestión reservada. En consecuencia, es perfectamente posible que no agote la regulación de la materia. Lo que hace posible que pueda ser completada mediante la entrada de la ley ordinaria y de la colaboración del reglamento.

Aunque las dos acepciones expuestas tienen cabida en la literalidad del precepto estatutario, nos decantamos por atribuirle el segundo de los significados: que la ley sea de "desarrollo básico" supone, al menos de manera principal, que debe limitarse a contener la regulación de aquella parte de la materia reservada que se considere esencial. Queremos subrayar, no obstante, que estas dos tesis inter-

84. Sobre esta doble acepción del término "básico", Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., p. 205.

pretativas no son incompatibles, antes al contrario, pueden ser entendidas como complementarias.

5.3.3. La reserva estatutaria es solamente de la "regulación directa"

El art. 62.2 EAC define las LDBE como aquellas leyes que "regulan directamente" las materias reservadas. De la exigencia estatutaria de que contengan la "regulación directa" de la materia cabe deducir una triple consecuencia.

La primera es que una ley autonómica solamente se podrá calificar como LDBE cuando su contenido constituya una regulación directa de alguna de las materias reservadas a este tipo especial de ley. No basta, pues, con el hecho de que la ley incida de alguna manera, aunque sea colateralmente, en alguna de dichas materias, sino que, por el contrario, es exigencia estatutaria que su regulación sea objeto directo de la ley.

En segundo lugar, la exigencia estatutaria de "regulación directa" da pié a entender que no cabe aquí el recurso a la analogía ni a las interpretaciones extensivas. En otras palabras, no pueden utilizarse estos mecanismos para extender el objeto de la LDBE más allá de las materias reservadas, so pretexto de cercanía, similitud o conexión de otros ámbitos materiales. La LDBE tiene un objeto específico constituido estrictamente por las materias estatutariamente reservadas a este tipo especial de ley.

La tercera consecuencia es que la LDBE no debe agotar toda la regulación posible sobre las materias reservadas. Debe limitarse, por imperativo estatutario, a aquella normación que sea una "regulación directa" de ellas. Probablemente no sea muy afortunada la expresión "directa" que usa el art. 62.2 EAC. Pero queda clara la voluntad que está detrás de su utilización: limitar el alcance de la regulación contenida en este tipo de leyes. Su contenido, en efecto, queda constreñido al desarrollo directo de determinadas cuestiones del Estatuto.

Esta misma idea de limitación se contenía en el art. 33.1 LPPCE. Aunque con una redacción distinta al actual art. 62.2 EAC, el citado

precepto legal delimitaba el objeto de la LDBE como el "contenido esencial" de las materias reservadas. En consecuencia, el objeto de la LDBE no puede ser la regulación de todo el contenido de la materia, sino únicamente de aquella parte que pueda calificarse de "esencial". En realidad, a este mismo resultado hemos llegado a través de la interpretación de la expresión "desarrollo básico" que utiliza el nuevo Estatuto de Autonomía[85].

6. Elemento formal de la ley de desarrollo básico: modalidad especial de iniciativa legislativa y quórum reforzado

El elemento formal es la segunda pieza que utiliza el nuevo Estatuto para definir la LDBE: son aquellas leyes cuya aprobación, modificación y derogación requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto. Este requisito ya era exigido por el art. 33.2 LPPCE e, incluso antes, por el Reglamento del Parlamento de Cataluña (arts. 109.1 RPC 1980, 111.1 RPC 1987 y 118.1 RPC 2005).

El Reglamento parlamentario catalán establece una segunda peculiaridad formal de este tipo especial de ley autonómica, no recogida por el nuevo texto estatutario: una modalidad especial de iniciativa legislativa, consistente en la posibilidad de que dicha iniciativa sea ejercitada conjuntamente por todos los grupos parlamentarios (arts. 108.2 RPC 1980, 110.2 RPC 1987 y 117.1 RPC 2005).

En definitiva, el elemento formal de la LDBE se compone, en realidad, de una doble especialidad de carácter procedimental: la existencia de una modalidad especial de iniciativa legislativa y el establecimiento de un quórum reforzado de aprobación, modificación y derogación[86].

85. Hacemos notar que el art. 37.3 EAC, en relación con la regulación de los derechos estatutarios, reserva a la ley parlamentaria "la regulación esencial y el desarrollo directo". Ambas expresiones, alusivas a una regulación limitada únicamente a lo que sea "esencial" y "directo", aparecen yuxtapuestas en un mismo precepto.

86. El RPC 2005 las regula como "especialidades del procedimiento legislativo" (arts. 117 y 118).

6.1. Modalidad especial de iniciativa legislativa

La primera especialidad procedimental que vamos a analizar se refiere a la iniciativa legislativa. El art. 117 RPC 2005 prevé expresamente la posibilidad de que, en el caso de las LDBE, esta iniciativa sea ejercitada conjuntamente por todos los grupos parlamentarios[87]. La toma de esta decisión corresponde a la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces y con la iniciativa previa de un número mínimo de grupos parlamentarios (dos) o de diputados (una quinta parte). Una vez tomada la decisión, la Mesa designará una comisión que, a su vez, debe constituir una ponencia conjunta, esto es, con representación de todos los grupos parlamentarios[88].

El Reglamento parlamentario califica esta ponencia como "redactora", puesto que tiene encomendada la elaboración del texto de la proposición de ley[89]. Esta labor debe realizarla en el plazo de tres

87. De manera muy expresiva, habla de "iniciativa conjunta de integración" Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 96; y del mismo autor, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., p. 199. Retoma esta misma terminología, Aguado Renedo, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, ob. cit., p. 293. Por su parte, se califica esta iniciativa como extraordinaria en Embid Irujo, Anonio, *Los Parlamentos territoriales*, ed. Tecnos, 1987, p. 175; y del mismo autor "Introducción al régimen jurídico de los parlamentos territoriales", en *Las Cortes Generales* (AA.VV), vol. I, ed. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado – Instituto de Estudios Fiscales, 1987, p. 171.

88. No nos detenemos ahora en la discusión acerca de si, en rigor, la titularidad de esta modalidad especial de iniciativa corresponde a los grupos parlamentarios o bien a la comisión. Que corresponde, en realidad, a la comisión es sostenido de manera bien argumentada en Viver Pi-Sunyer, Carles, "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català", ob. cit., pp. 105-107; argumentación que es compartida en Máiz, Ramón, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., pp. 201-203. Discrepa de esta tesis, sosteniendo que la titularidad corresponde a los grupos parlamentarios, Pitarch Segura, Ismael E., "Procedimiento legislativo", en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Instituto de Estudios Autonómicos-Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona-Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1990, pp. 231-232. Se mantiene la necesidad de hacer "algunas matizaciones" a la tesis de Carles Viver Pi-Sunyer en Rallo Lombarte, Artemi, *La iniciativa legislativa en el Derecho autonómico*, ed. Universitat Jaume I, 1993, pp. 113-114.

89. La ponencia conjunta elabora una proposición de ley. En consecuencia, la modalidad especial de iniciativa se traduce siempre en proposiciones de ley. Ahora bien, en tanto que son posibles también las modalides ordinarias de iniciativa, cabe que una LDBE tenga su origen en un proyecto de ley. Ramón Máiz advierte que la ponencia elaborará *ex novo* la proposición de ley de que se trate, "eludiéndose así la elaboración por la ponencia en base a la proposición de ley de, por ejemplo, un grupo parlamentario y las poste-

meses, expirado el cual se entiende que decae el encargo, salvo que se otorgue expresamente una prórroga (art. 117.1 RPC 2005). El texto que finalmente elabore la ponencia se tramitará por el procedimiento legislativo común, debe someterse a un debate de totalidad en el Pleno y, si está firmada por todos los grupos parlamentarios, no puede ser objeto de enmiendas a la totalidad (art. 117.2 RPC 2005).

Como ya hemos avanzado, la base normativa de esta especialidad procedimental de la LDBE es únicamente el Reglamento parlamentario catalán. Eso sí, es una especialidad presente en todas sus sucesivas versiones[90] y, además, en los reglamentos de otros parlamentos autonómicos[91]. No aparecía, en cambio, en la LPPCE ni ahora en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por supuesto que el texto estatutario podía haberla recogido. Es más, este tipo especial de ley autonómica se regula, precisamente, en el artículo que el Estatuto dedica al tratamiento de la "iniciativa legislativa y ejercicio de la función legislativa". De todas maneras, el silencio del Estatuto en este punto no debe interpretarse como una prohibición. Puede establecerse –y así se ha hecho– en la normativa catalana infraestatutaria[92].

El fundamento de esta especialidad procedimental no es ajeno a la existencia de la segunda especialidad: la exigencia de un quórum reforzado de aprobación, modificación y derogación de las LDBE. La consecución de esa mayoría cualificada se verá facilitada si la propuesta normativa tiene un origen ya consensuado. Consenso que se facilita mediante la modalidad de iniciativa conjunta y la presencia de todos los grupos en la ponencia redactora. Se trata, en definitiva, de hacer nacer la iniciativa con el mayor apoyo parlamentario posible[93].

---

riores enmiendas"; en Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 97.

90. Arts. 108 RPC 1980 y 110 RPC 1987.

91. Así, arts. 126 RPG y 129 RPIB. Esta misma especialidad de iniciativa conjunta se recoge, para las denominadas leyes de desarrollo institucional, en el art. 142 RPCa.

92. Un análisis sobre las dudas de estatutariedad de la modalidad especial de iniciativa, a la luz del antiguo Estatuto catalán, en Viver Pi-Sunyer, Carles, "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català", ob. cit., p. 107.

93. Sobre este fundamento, Pitarch Segura, Ismael E., "Procedimiento legislativo", ob. cit, pp. 231-232. En la misma dirección, Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 96; y del mismo autor, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., pp. 199 y 203.

Debemos advertir que no existe una suerte de "reserva de iniciativa" a favor de los grupos parlamentarios. En otras palabras, que solamente quepa, en el caso de las LDBE, la modalidad especial de iniciativa[94]. Antes al contrario, esta modalidad especial coexiste –no es excluyente– con las modalidades ordinarias. Así lo establece de manera expresa el art. 117.1 RPC 2005 al regular la iniciativa conjunta "sin perjuicio del régimen general de la iniciativa legislativa establecida por el artículo 100" del mismo Reglamento parlamentario. En este último precepto se establece que la iniciativa legislativa corresponde, cumpliéndose las condiciones allí establecidas, al Gobierno, a los grupos parlamentarios, a los diputados, a los municipios y demarcaciones supramunicipales y a los ciudadanos a través de la iniciativa legislativa popular.

De lo afirmado en el párrafo precedente cabe deducir que esta especialidad procedimental no tiene carácter necesario, sino potestativo: el ordenamiento jurídico no impone que, en todo caso, deba utilizarse la modalidad de iniciativa conjunta. Diferencia ésta con la segunda especialidad procedimental que ahora veremos: el quórum reforzado es una exigencia siempre presente[95].

6.2. Quórum reforzado de aprobación, modificación y derogación

La segunda especialidad procedimental de las LDBE consiste en el establecimiento de un quórum reforzado para su aprobación: se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto[96]. Esta es-

94. Sobre la posibilidad de esta reserva, con un pronunciamiento contrario, véase Viver Pi-Sunyer, Carles, "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català", ob. cit., pp. 107-109. Asimismo, Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 96; y del mismo autor, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., pp. 199-201.

95. Gerpe, Manuel, "Las funciones del Parlamento de Cataluña", ob. cit., p. 194; Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., pp. 211 y 213; Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 96; y del mismo autor, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., pp. 199, 200 y 201.

96. Una triple exigencia: votación por mayoría absoluta, final y sobre el conjunto del texto. Así lo subraya Máiz, Ramón, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., p. 203.

pecialidad cuenta con expresa base estatutaria (art. 62.2 EAC) y del reglamento parlamentario catalán (art. 118 RPC 2005)[97].

El quórum reforzado exigido es, por lo tanto, la mayoría absoluta. Este concreto quórum, sin embargo, puede ser exceptuado por el propio Estatuto. Dicho de otra manera: el Estatuto puede establecer, para casos concretos de LDBE, una mayoría diferente (arts 62.2 EAC y 118.1 RPC 2005). Este es el caso de la Ley Reguladora del Régimen Electoral. No cabe duda de que se trata de una LDBE: el art. 62.2 EAC incluye en su listado el art. 56.2 EAC. Ahora bien, este último precepto dispone que la ley electoral será "aprobada en una votación final sobre el conjunto del texto por mayoría de dos terceras partes de los diputados". Se refuerza todavía más la mayoría requerida.

Está claro que para la modificación y la derogación de una LDBE se requiere el mismo quórum reforzado que para su aprobación. En realidad, esta idea siempre ha estado clara, aunque las primeras versiones del Reglamento del Parlamento de Cataluña (1980 y 1987) no lo establecían de manera expresa. Fundamento de ella es el principio del *contrarius actus* procedimental[98]. Sí que lo estableció expresamente, en cambio, el art. 33.2 LPPCE al afirmar que este tipo de leyes "sólo pueden ser modificadas o derogadas por el mismo quórum". Y así lo hacen ahora tanto el art. 62.2 EAC[99] como el art. 118.3 RPC 2005[100].

Más dudas plantea saber si la modificación o derogación de una LDBE exige o no respetar el mismo procedimiento –en su con-

97. Este quórum reforzado estaba ya presente en las versiones anteriores del Reglamento del Parlamento de Cataluña: arts. 109 RPC 1980 y 111 RPC 1987. Se trata del mismo quórum que se exige en los otros reglamentos parlamentarios que estamos examinando: arts. 127 RPG y 130 RPIB. Salvo error por nuestra parte, el Reglamento parlamentario canario no exige ninguna mayoría especial en relación con las "leyes de desarrollo institucional".

98. Así lo sostienen Aguado Renedo, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, ob. cit., pp. 298 y 299; y Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ob. cit., p. 94.

99. Según el art. 62.2 EAC, "la aprobación, la modificación y la derogación de dichas leyes" (LDBE) requieren el quórum reforzado indicado en el texto.

100. Según el art. 118.3 RPC 2005, "en todos los casos, los proyectos y las proposiciones de ley de modificación y derogación [de las LDBE] requieren la aprobación por mayoría absoluta en una votación final".

junto– seguido para su aprobación. La discusión tiene su origen en una sutil innovación introducida en la redacción del art. 33.2 LPPCE. Este precepto, efectivamente, condiciona la modificación y la derogación de este tipo de leyes a que se haga "por el mismo quórum y procedimiento". Esta expresión "y procedimiento", no presente en la versión por entonces vigente del Reglamento parlamentario catalán, induce a pensar que, para llevar a cabo las operaciones indicadas se requiere no sólo el quórum reforzado visto, sino que, además, se añade ahora, la exigencia de que se siga exactamente el mismo procedimiento observado para la aprobación de la ley. Con la consecuencia, por tanto, de que si el proceso partió de una iniciativa legislativa conjunta, con ponencia redactora incluida, también por ellas deberán pasar las propuestas de reforma[101].

Planteada así la cuestión, queda por saber si actualmente está vigente la exigencia de que la modificación o derogación de una LDBE siga el mismo procedimiento de aprobación, incluido, en su caso, la modalidad especial de iniciativa conjunta. Como ya sabemos, el art. 62.2 EAC se limita a condicionar dicha modificación o derogación al mismo quórum requerido para su aprobación[102]. Y nada más. Por otro lado, la LPPCE, incluido su art. 33.2, ha quedado derogada por la reciente LPG. Parece, por lo tanto, que debemos buscar la solución en el actual RPC 2005. En este sentido, su art. 118.3 afirma, de manera un tanto críptica, lo siguiente: "La modificación y la derogación de las leyes a que se refiere el artículo 117.1 pueden ser tramitadas siguiendo el procedimiento especial indicado por este precepto". La expresión "por este precepto" debe entenderse referida no al art. 118.3, sino al mencionado art. 117.1 RPC 2005.

Desconcierta, al menos en una primera lectura, el empleo que se hace de la palabra "pueden": la modificación y la derogación de las LDBE (que son las referidas por el art. 117.1 RPC 2005) "pueden" –por lo tanto, no necesariamente "deben"– ser tramitadas siguiendo el procedimiento iniciado con una iniciativa conjunta de todos los

101. Aja Fernández, Eliseo, "Les fonts del Dret de Catalunya", ob. cit., p. 155.

102. Este quórum será la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que, como hemos visto, para la aprobación se haya establecido uno mayor. Esta observación se subraya en Barceló, Mercé y Vintró, Joan (coords), *Dret Públic de Catalunya*, ob. cit., p. 233.

grupos parlamentarios (que es el procedimiento especial indicado en el art. 117.1 RPC 2005). El Reglamento parlamentario, en consecuencia, parece admitir la posibilidad de que una LDBE aprobada mediante una iniciativa conjunta pueda ser modificada o derogada sin que la propuesta de reforma parta igualmente de una iniciativa conjunta. No es ésta, en nuestra opinión, la interpretación que mejor se ajusta a la voluntad del Reglamento parlamentario. Aunque con una redacción mejorable, lo que el art. 118.3 quiere decir es que la modificación o derogación de una LDBE se tramitará siguiendo el procedimiento especial (iniciativa conjunta) solamente en el caso de que esa ley haya sido aprobada ajustándose a dicho procedimiento. Téngase en cuenta que las LDBE pueden tener su origen también en las modalidades ordinarias de iniciativa legislativa. Es en este sentido, pues, que debe interpretarse la expresión "puede" empleada en el precepto que acabamos de examinar.

Es relevante preguntarse por el fundamento de la exigencia de una mayoría cualificada para la aprobación, modificación o derogación de las LDBE. Debe ser un fundamento sólido, puesto que, como hemos visto, estas mayorías cualificadas constituyen una excepción a la regla del principio democrático de que las decisiones se adoptan por mayoría simple.

La averiguación del fundamento del quórum reforzado supone indagar acerca de la justificación de la existencia misma de este tipo especial de ley autonómica. La doctrina ha destacado acertadamente que, con la imposición de esta cualificación procedimental o *iter* dificultado, se pretende conseguir un doble objetivo.

En primer término, se quiere garantizar el protagonismo del Parlamento. En otras palabras, asegurar su centralidad y dirección en el diseño de las líneas maestras de la organización política de la comunidad autónoma. La reserva de LDBE debe entenderse como una reserva de este papel a la cámara parlamentaria. Con exclusión, por lo tanto, del Gobierno: directamente (prohibición de normas con rango de ley gubernativas sobre las materias reservadas) o bien indirectamente, utilizando como instrumento ejecutor de su voluntad a la mayoría minoritaria gubernamental. La LDBE es, de este modo, un mecanismo de defensa de las minorías parlamentarias frente a la imposición de la voluntad gubernamental a través de la mayoría minoritaria que le brinde su apoyo.

En segundo lugar, y ligado con la idea final del párrafo anterior, se persigue potenciar una amplia participación de las minorías parlamentarias. El objetivo es conseguir el mayor acuerdo posible. Sobre determinadas materias, cuya especial relevancia justifica que sean objeto de reserva a la LDBE, se ha considerado imprescindible que la regulación se base en un amplio consenso de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. El consenso dotará a esa regulación de una especial estabilidad y de un amplio apoyo político. La voluntad es, en definitiva, sustraer esa normación del debate partidista y situarla más allá de las mayorías coyunturales de cada momento político concreto[103].

La búsqueda del consenso es un propósito loable, que comparte la LDBE con la ley orgánica. Ello no debe ocultar, sin embargo, los peligros del consenso. En particular, los graves inconvenientes que surgen cuando ese consenso no se alcanza: la dificultad procedimental, efectivamente, puede conducir a una ralentización o, incluso, a un bloqueo. Ante una urgencia regulatoria, la adopción de decisiones por mayoría simple puede verse como un mal menor frente al riesgo de paralización de la labor normativa. Y recuérdese que en estas materias no cabe la normación de urgencia del Gobierno (prohibición de decretos-leyes)[104].

103. Destacan este doble objetivo, Viver Pi-Sunyer, Carles, "Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya", ob. cit., pp. 85 y 86; de este mismo autor, "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català", ob. cit., p. 108; Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 92; y del mismo autor, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., pp. 190 y 191. De manera más breve, coinciden esencialmente con estos argumentos, entre otros: Pitarch Segura, Ismael E., "Procedimiento legislativo", ob. cit., p. 237; Aja Fernández, Eliseo, "Les fonts del Dret de Catalunya", ob. cit., p. 154; Gerpe, Manuel, "Las funciones del Parlamento de Cataluña", ob. cit., p. 194; Sánchez-Runde Sánchez, Carlos, "Sobre las «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» de Cataluña y Galícia como «leyes orgánicas autonómicas»", ob. cit., p. 635; Aguado Renedo, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, ob. cit., p. 296; y Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ob. cit., pp. 96 y 97.

104. Advierten sobre los riesgos de la imposición de una mayoría cualificada: Máiz, Ramón, "La legislación autonómica de naturaleza institucional", ob. cit., p. 191; y Aguado Renedo, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, ob. cit., p. 296.

7. Las cautelas estatutarias: límites que operan como garantías de la ley de desarrollo básico

Como hemos ya avanzado, la regulación estatutaria sobre las LDBE se completa con el establecimiento de ciertas cautelas. Todas ellas comparten una misma finalidad: garantizar que será el Pleno del Parlamento quien se encargue de la deliberación y de la aprobación de estas leyes. Ello significa excluir de esta labor a cualquier otro sujeto que no sea el Parlamento: en concreto, al Gobierno. Y supone también la exclusión, dentro del Parlamento, de cualquier otro órgano que no sea el Pleno: en concreto, las Comisiones Legislativas. Del examen de estas cautelas nos ocupamos a continuación.

7.1. Prohibición de delegación por el Pleno en las Comisiones Parlamentarias

La regla general es que el Pleno del Parlamento puede delegar la tramitación y la aprobación de iniciativas legislativas en las Comisiones Legislativas Permanentes. Como excepción, no pueden ser objeto de delegación a las Comisiones "las leyes de desarrollo básico" (art. 62.3 EAC)[105].

En definitiva, como ya hace el RPC 2005 (art. 124.1)[106], el Estatuto también establece una reserva de Pleno[107]. Dada la importancia de las materias que son objeto de LDBE, el legislador estatutario impone que el debate tenga lugar en la sede parlamentaria de mayor solemnidad y publicidad, esto es, en su órgano plenario.

105. También están excluidos de la posibilidad de delegación en las comisiones la reforma del Estatuto, el presupuesto de la Generalitat y las leyes de delegación legislativa al Gobierno (art. 62.3 EAC).

106. Lo hacía también el art. 32.2 LPPCE: "No pueden ser objeto de delegación a las comisiones que actúen en sede legislativa plena: a) Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Cataluña". Esta disposición no se recoge, en cambio, en la LPG 2008, por la razón de que no regula la institución parlamentaria. Esta exclusión estaba igualmente recogida en el art. 116.1 RPC 1987.

107. De "reserva de pleno" se habla, por ejemplo, en Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., p. 212.

7.2. Prohibición de delegación por el Parlamento en el Gobierno

La regla general es que el Parlamento puede delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley (decretos legislativos). Como excepción, no pueden ser objeto de delegación "las leyes de desarrollo básico, salvo que se delegue el establecimiento de un texto refundido" (art. 63.1 EAC)[108].

Con esta cautela, el Estatuto establece una reserva de Parlamento[109]. Desde un punto de vista subjetivo, pues, solamente el Parlamento –y no el Gobierno– tiene competencia para dictar normas con rango de ley en las materias objeto de LDBE[110].

Llamamos la atención acerca de que esta prohibición estatutaria no es absoluta. El Estatuto, en efecto, no prohíbe todo tipo de delegación en el Gobierno, puesto que expresamente exceptúa aquella que tenga como objeto "el establecimiento de un texto refundido". Detengámonos un momento en este punto.

Siguiendo lo que es tradicional, el art. 63 EAC engloba en una misma categoría –"delegación en el Gobierno de la potestad legislativa" o bien "delegación legislativa"– dos supuestos distintos de delegación: aquella que tiene como objeto "autorizar al Gobierno para

108. También están excluidos de la posibilidad de delegación en el Gobierno la reforma del Estatuto, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalitat (art. 63.1 EAC).

109. También lo establecía el art. 34.2 LPPCE: "No puede ser objeto de delegación la potestad de legislar sobre las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 32". A pesar de que es una imposición estatutaria, esta prohibición de delegación del Parlamento al Gobierno no se recoge en la actual LPG. Así, no aparece recogida en el art. 37 que se encarga de regular los decretos legislativos. Esta ley, en cambio, sí establece como un límite expreso que el Gobierno en funciones no puede dictar decretos legislativos (art. 27.2 LPG), reiterando posteriormente que la delegación legislativa efectuada por el Parlamento caduca cuando el Gobierno se encuentra en funciones (art. 37.6 LPG). El hecho de que no se recoja obedece, en los términos ya expuestos, a que la regulación de las LDBE no constituye el objeto de la LPG.

110. Se afirma la exclusión de la posibilidad de delegación de todas las leyes que exijan procedimientos cualificados, en Duque Villanueva, Juan Carlos, "Los decretos legislativos de las comunidades autónomas", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986, p. 74.

formular un nuevo texto articulado" y aquella otra cuyo objeto es "autorizar al Gobierno para refundir textos legales" (apartado tercero del artículo estatutario citado). Como es sabido, es bien distinta la capacidad normativa reconocida al Gobierno en uno y en otro caso. En el supuesto de la formulación de un nuevo texto articulado, el Gobierno puede innovar efectivamente el ordenamiento jurídico. Precisamente por ello, se exige que la ley de delegación fije "las bases a las que debe ajustarse el Gobierno en el ejercicio de la delegación legislativa" (art. 63.3, primer párrafo, EAC). En cambio, cuando se trata de refundir textos legales, el Gobierno no está facultado para introducir innovaciones sustantivas en el ordenamiento. Por esta razón, solamente se impone a la ley el deber de "determinar el alcance y los criterios de la refundición" (art. 63.3, párrafo segundo, EAC). La falta de capacidad del Gobierno de modificar la legislación que se refunde es lo que justifica que este supuesto quede excluido de la prohibición de delegación. En otras palabras, el Parlamento puede autorizar al Gobierno a refundir leyes que sean de desarrollo básico del Estatuto.

Esta salvedad estatutaria es la respuesta a un problema que se planteó en la práctica catalana. Problema sobre el que tuvo que pronunciarse la Comisión Jurídica Asesora y, en menor grado, el Consell Consultiu.

La Comisión Jurídica Asesora ha tenido que dictaminar proyectos de decretos legislativos por los que se aprobaban textos refundidos de leyes de desarrollo básico del Estatuto[111]. En todos estos casos, la Comisión se planteó dudas acerca de la validez de la delegación legislativa efectuada por el Parlamento catalán en favor del Gobierno. Dudas que se suscitan "en vista de los límites que el ordenamiento jurídico catalán establece respecto de la posibilidad de delegar la función legislativa". Estos límites, fijados por el Reglamento del Parlamento y por la LPPCE, se traducen, en lo que ahora nos interesa, en la prohibición de delegación de la potestad de legislar sobre las materias que son objeto de LDBE. En otras palabras, la razón de ser

111. Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora 117/03, aprobado en la sesión del Pleno del día 28 de abril de 2003, sobre el proyecto de decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña; y 346/03, aprobado en la sesión del Pleno del día 16 de octubre de 2003, sobre el Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Organización Comarcal de Cataluña.

de estas dudas es que los textos legales que se refundían tenían la condición de leyes de desarrollo básico del Estatuto.

En su argumentación, la Comisión admite que las dos respuestas –la desfavorable y la favorable a la validez de la delegación– tienen cabida en el ordenamiento catalán por entonces vigente.

La primera respuesta posible niega la validez de la delegación del Parlamento. Invalidez que se transmitiría al decreto legislativo aprobado por el Gobierno. Esta posición se fundamenta en que se está vulnerando el límite fijado a la posibilidad de delegación legislativa: en concreto, la prohibición de delegación sobre materias objeto de LDBE. El presupuesto que no se discute es que las leyes que se refunden son efectivamente LDBE (la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña y sus modificaciones; y la Ley de la Organización Comarcal de Cataluña y sus modificaciones). Esta limitación a la posibilidad de delegación, por lo demás, a juicio de la Comisión, "es congruente con la exigencia de que dichas leyes de desarrollo básico del Estatuto se deban aprobar por mayoría absoluta del Parlamento, en una votación final sobre el conjunto del texto, y sólo puedan ser modificadas o derogadas cumpliendo los mismos requisitos". Aceptar lo contrario –se entenderá– supone admitir que se pueda modificar la regulación contenida en las LDBE sin respetar las especialidades procedimentales propias de este tipo de ley (entre las que está la exigencia de un quórum reforzado).

De todas maneras, la misma Comisión acepta seguidamente que otra "posición más matizada" es también posible. Posición que conduce a sostener la validez de la delegación legislativa realizada. En efecto, "una consideración matizada del significado de las limitaciones de la delegación legislativa permitiría aplicarlas con mayor rigor a la delegación para formular textos articulados y con menos énfasis en la autorización para elaborar textos refundidos". La Comisión reconoce que la normativa vigente no "subraya claramente esta distinción", pero entiende que "se puede efectuar una interpretación diferenciada en vista de la expresión empleada por el art. 34.2 de la Ley 3/1982". Este precepto –recuérdese– establece que no puede ser objeto de delegación "la potestad de legislar". Pues bien, puede admitirse –argumenta la Comisión– que cuando se habla de "potestad de legislar", en realidad "lo que se quiere prohibir es que se habilite al Gobierno para innovar, modificar o derogar regulaciones materia-

les que, por razón de su trascendencia, deberían de ser aprobadas por mayoría absoluta del Pleno del Parlamento, para reflejar con mayor énfasis el pluralismo político". De esta manera, "en la delegación para elaborar un texto refundido no se prevé ningún tipo de innovación sustantiva del ordenamiento, mientras que en la autorización para elaborar un texto articulado a partir de unas bases sí que habría delegación efectiva al Gobierno de la potestad de legislar e innovar el ordenamiento legal". La conclusión es que "esta prohibición cobraría todo su sentido en este último caso".

La admisión de que las dos interpretaciones son posibles conduce a la Comisión a formular una observación al Gobierno pero sin dotarla del carácter de esencial (Dictamen 117/03) o bien a no formular ninguna observación acerca de la validez de la delegación (Dictamen 346/03)[112].

La que hemos denominado "posición más matizada", que salva la validez de la delegación que afecta a las materias objeto de LDBE cuando se trata únicamente de refundir textos legales, ha sido expresamente defendida por el Consell Consultiu. Defensa realizada en su Dictamen núm. 239, de 10 de abril de 2003, emitido en relación con la Proposición de Ley de tercera modificación de la Ley de la Organización Comarcal de Cataluña, cuya disposición final autoriza al Gobierno a promulgar un decreto legislativo a través del cual se apruebe un texto refundido de la citada ley de comarcas y sus modificaciones. En el FJ 3º del citado Dictamen, el máximo órgano consultivo entra a examinar si la prohibición de delegación, contenida en el Reglamento parlamentario y en la LPPCE, "alcanza cualquier tipo de delegación legislativa o con la expresión «potestad de legislar» se refiere, solamente, a la delegación que se otorga mediante una ley de bases y que faculta al Gobierno para aprobar un texto articulado, con toda la eficacia innovadora en el ordenamiento jurídico que ello supone. Ciertamente, el texto legal [art. 34.2 LPPCE] no distingue, pero si se tiene en cuenta que presumiblemente el objetivo de la prohibición del artículo 34.2 de la Ley que comentamos es que el Gobierno no pueda regular (ni modificar ni derogar) una materia que, por su trascendencia, está sometida a un procedimiento legislativo específico que re-

112. Las citas reproducidas en el texto están tomadas del FJ IV del Dictamen 117/03 y del FJ IV del Dictamen 346/03. La traducción es nuestra.

quiere un quórum de aprobación cualificado (mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto), también podemos concluir que no producen los mismos efectos la delegación mediante una ley de bases, que tiene por objeto la formación de textos articulados, y la delegación mediante una ley ordinaria, que tiene por objeto autorizar una refundición de textos legales. En la primera, como se ha dicho, se otorga al Gobierno una verdadera potestad de legislar; en la segunda, a pesar de que se puede entender que hacer una refundición, con la posibilidad de armonizar y aclarar, es también, de alguna manera, una labor innovadora, está claro que el Gobierno no innova ningún aspecto sustantivo de la ley, ya que, en su caso, la innovación es meramente técnica, para precisar el sentido, conseguir la coherencia y la sistemática del texto refundido –como dice el Tribunal Constitucional–, lo que no comporta ningún peligro de que el Ejecutivo se arrogue competencias que no le corresponden. En definitiva, la autorización al Gobierno para hacer un texto refundido de las leyes que menciona la disposición final de la Proposición de Ley no es –a los efectos del artículo 34.2 de la Ley 3/1982– una autorización para legislar prohibida por este precepto legal"[113].

Concluimos este apartado de la misma manera que lo hemos empezado: con la afirmación estatutaria de que las LDBE no pueden ser objeto de delegación en el Gobierno, con la expresa excepción de que aquello que se delegue sea el establecimiento de un texto refundido (art. 63.1 EAC). De este modo, parece hoy zanjada la controversia que hemos expuesto y en la que han participado activamente, aunque en modo desigual, los órganos consultivos catalanes.

7.3. Prohibición de decretos-leyes

La regla general es que el Gobierno puede dictar disposiciones legislativas provisionales (decretos-leyes) en caso de una necesidad extraordinaria y urgente. Como excepción, no pueden ser objeto de decreto-ley "las materias objeto de leyes de desarrollo básico" (art. 64.1 EAC)[114].

113. La traducción es nuestra.

114. También están excluidos de la posibilidad de decreto-ley la reforma del Estatuto, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y

Esta prohibición viene a reforzar la reserva de Parlamento. O, si prefiere, la reserva de ley parlamentaria[115]. Reserva impuesta estatutariamente en todo caso: tanto en supuestos de normalidad (prohibición de decretos legislativos) como en los de extraordinaria y urgente necesidad (prohibición de decretos-leyes).

8. La relación de la ley de desarrollo básico con la ley autonómica ordinaria

Los tipos especiales de ley, en general, tienen el mismo rango normativo que la ley ordinaria[116]. La LDBE no supone ninguna excepción a esta regla. Su relación con la ley autonómica ordinaria no se rige por el principio de jerarquía normativa.

Según la opinión mayoritaria, esta relación está regida por el principio de competencia. Ninguna posee un rango o posición superior a la otra, sino que se produce una distribución de esferas competenciales: regulan cuestiones distintas por procedimientos diferenciados. Como ya hemos afirmado, corresponde a la LDBE la regulación de las materias que le reserva el Estatuto, con exclusión de la ley ordinaria, pero, al mismo tiempo, ese tipo especial de ley debe limitar su objeto a dichas materias, sin extralimitarse[117].

Según otra opinión doctrinal, en cambio, tampoco juega el principio de competencia, en la medida en que la ley ordinaria y la ley especial emanan de un mismo órgano y se sitúan en una posición de

por la Carta de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalitat (art. 64.1 EAC).

115. A pesar de ser una imposición estatutaria, no se recoge en la actual LPG la prohibición de que los decretos-leyes versen sobre materias objeto de desarrollo estatutario. No aparece, en efecto, en su art. 38, dedicado específicamente a los decretos-leyes.

116. Así se sostiene, entre otros, por Aja Fernández, Eliseo, "Les fonts del Dret de Catalunya", ob. cit., p. 153; Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., p. 204; y Barceló, Mercé y Vintró, Joan (coords), *Dret Públic de Catalunya*, ob. cit., p. 225.

117. Sostienen, entre otros autores, que ambos tipos legislativos tienen el mismo rango y que, en consecuencia, rige el principio de competencia y no el de jerarquía normativa, Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 99 y 100; Vernet Llobet, Jaume, "Las leyes de Cataluña", ob. cit., p. 216; y Porras Ramírez, José María, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, ob. cit., 92.

paridad ordinamental. La regla que se aplicará en caso de conflicto entre ambos tipos normativos es el principio que deriva de la reserva material y procedimental establecida estatutariamente[118].

Podemos concluir, por tanto, que la relación entre la LDBE y la ley ordinaria se basa en la existencia de materias reservadas. De ahí la importancia, ya destacada, de que se haya llevado a cabo una delimitación precisa de las materias objeto de reserva de LDBE. Esta delimitación, por lo demás, puede realizarse de manera concentrada (por ejemplo, art. 62.2 EAC), pero no cabe descartar la posibilidad, aunque no sea aconsejable, de que se realice de manera dispersa[119].

III. Los problemas que plantea la calificación de la ley de gobiernos locales de Cataluña como ley de desarrollo básico del Estatuto

Una vez examinada la configuración estatutaria de este tipo especial de ley autonómica, nos planteamos ahora, concretamente, los problemas que suscita la calificación de la futura LGLC como LDBE.

1. Posibilidad de calificar la Ley de Gobiernos Locales como ley de desarrollo básico

El primer problema que hemos de resolver, puesto que condiciona todo lo demás, es si la LGLC puede ser calificada o no como LDBE. En otras palabras, si estamos o no en presencia del tipo especial de ley contemplado en el art. 62.2 EAC.

La respuesta a este interrogante pasa por averiguar si la materia objeto de la LGLC –en general: el Gobierno local– está incluida dentro de la reserva de LDBE. Esto es, si se trata de alguna de las materias mencionadas en los artículos enumerados en el art. 62.2 EAC.

118. Sobre este principio, y su distinción del principio de competencia, en Barceló, Mercé y Vintró, Joan (coords), *Dret Públic de Catalunya*, ob. cit., p. 225.

119. Máiz, Ramón, "Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía", ob. cit., p. 95.

Como regla general, se incluyen dentro del listado de materias reservadas las instituciones reguladas en el título II del nuevo Estatuto. Así, son objeto de este tipo especial de ley las instituciones de nivel autonómico. En concreto, lo son las materias relativas al régimen electoral parlamentario (art. 56.2 EAC, dentro del capítulo I), el Presidente de la Generalitat (art. 67.5 EAC, dentro del capítulo II), el Gobierno (art. 68.3 EAC, dentro del capítulo III), el Consejo de Garantías Estatutarias (art. 77.3 EAC, dentro del capítulo V), el Síndic de Greuges (art. 79.3 EAC, dentro del capítulo V) y la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (art. 81.2 EAC, dentro también del capítulo V).

Llama la atención, sin embargo, el hecho de que no se incluya en el listado de materias del art. 62.2 EAC ninguno de los artículos estatutarios relativos al Gobierno local (capítulo VI). Y ello a pesar de que están ubicados dentro de ese mismo título II: "De las instituciones". Dicho de otra manera: no se incluyen en ese listado a pesar de que el nuevo Estatuto ha llevado a cabo una mayor interiorización autonómica de los gobiernos locales catalanes. Hasta el punto de que expresamente los considera parte integrante del sistema institucional de la Generalitat (art. 2 EAC). En cambio, sí que aparece dentro de las materias reservadas a LDBE el régimen especial de Aran (art. 94.1 EAC, dentro del capítulo VII del título II).

Lo afirmado hasta ahora no supone necesariamente que ninguna ley catalana relativa a los gobiernos locales deba tener la condición de LDBE. Sí que deberá tenerla, en nuestra opinión, aquella ley local que se dicte en conexión con lo establecido en el art. 2.3 EAC. Y ello por la razón de que este precepto estatutario está incluido en la enumeración del art. 62.2 EAC.

El art. 2.3 EAC, sin embargo, no regula una materia concreta. En esta disposición se establece que los gobiernos locales catalanes integran también el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, todo ello sin perjuicio del respeto a la autonomía local. Afirmación que debe ser entendida en un contexto un poco mayor.

El legislador estatutario define la Generalitat como "el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña" (art. 2.1 EAC). Una vez hecha esta definición, pasa seguidamente a determinar las instituciones que integran ese sistema en

que consiste la Generalitat. Determinación que se realiza en dos pasos. De entrada, se afirma que forman parte del sistema las instituciones de nivel autonómico: "el Parlamento, la Presidencia de la Generalitat, el Gobierno y las demás instituciones que establece el capítulo V del título II" (art. 2.2 EAC). Y en segundo lugar, de manera novedosa, añade que también lo integran los gobiernos locales catalanes: "Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía" (art. 2.3 EAC).

En conclusión, será LDBE aquella ley que apruebe el Parlamento de Cataluña con el objeto de regular los entes locales en tanto que partes integrantes del sistema institucional de la Generalitat. El alcance de esta afirmación constituye un nuevo problema del que nos ocupamos en el apartado siguiente.

Queremos dejar constancia de que, en este punto, el nuevo Estatuto ha sido continuista con la situación ya existente. El art. 33 LPPCE, en efecto, calificaba de LDBE aquella ley que regulase la materia tratada en el art. 5.3 EAC 1979. Pues bien, en este precepto se establecía lo siguiente: "Una ley del Parlamento regulará la organización territorial de Cataluña de acuerdo con el presente Estatuto, garantizando la autonomía de las diferentes entidades territoriales". Como puede comprobarse, a pesar de las diferencias, es una redacción bastante similar al actual art. 2.3 EAC.

De manera coherente con lo previsto en el citado art. 33 LPPCE, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña se aprobó con el carácter de LDBE. Así se destaca en el párrafo sexto de su propio preámbulo: "El carácter de norma de desarrollo básico que tiene esta ley servirá para reforzar la garantía institucional del municipio. Desde la perspectiva competencial, la legislación que en el futuro apruebe el Parlamento en los diferentes campos de la actuación pública debe quedar necesariamente sujeta a esta ley".

2. Determinación del contenido de la Ley de Gobiernos Locales

Una vez admitido que la LGLC debe ser calificada como LDBE, se plantea ahora el problema de determinar cuál debe ser su contenido.

La premisa a esta labor de determinación es la necesidad de realizar una interpretación restrictiva del contenido posible de la LGLC. En el doble sentido ya indicado de la extensión del ámbito material regulado y, además, de la intensidad de la regulación efectuada.

Justifican esta necesidad de interpretación restrictiva los argumentos ya expuestos con anterioridad, en relación con todo tipo de LDBE: el carácter excepcional de las mayorías cualificadas y el riesgo de petrificación del ordenamiento jurídico; la referencia del art. 62.2 EAC al "desarrollo básico"; y la también referencia de ese mismo precepto estatutario a la "regulación directa". A ellos cabe sumar ahora dos argumentos específicos para el caso de la LGLC.

El primero es la falta de una reserva clara y directa de la materia local en el art. 62.2 EAC. En realidad, este argumento supone subrayar una obviedad. A diferencia de lo hecho con las instituciones de nivel autonómico e, incluso, con el régimen especial del Aran, el Estatuto no ha querido reservar a la LDBE ninguno de los artículos del capítulo relativo a los gobiernos locales. Y podía haberlo hecho. La conexión entre este tipo especial de ley y la materia local, en consecuencia, hemos debido trabarla a través de la complicada operación de la remisión que el citado art. 62.2 EAC realiza al art. 2.3 EAC. Todo ello demuestra inequívocamente, en nuestra opinión, que la voluntad del legislador estatutario no es reservar a ese tipo especial de ley todo lo relativo a los gobiernos locales, sino únicamente algunos aspectos. En concreto, aquellos que puedan ligarse a la condición de los entes locales como elementos integrantes del sistema institucional de la Generalitat.

El segundo argumento consiste en comparar la situación actual con la existente antes de la aprobación del nuevo Estatuto. El art. 33 LPPCE reservaba a la LDBE materias relacionadas con el Gobierno local. Le reservaba, como hemos avanzado, la materia regulada en el art. 5.3 EAC 1979: la organización territorial de Cataluña, con respecto a la autonomía local. Pero –y esto es lo que queremos destacar– le reservaba también las materias contempladas en el art. 9.8 EAC 1979: la competencia exclusiva de la Generalitat sobre régimen local; y en el art. 10.2 EAC 1979: las consultas populares municipales. En comparación, podemos afirmar que la reserva efectuada en el art. 62.2 del nuevo Estatuto no sólo no ha ampliado, sino que ha reducido la reserva realizada en el ámbito local.

En definitiva, la interpretación restrictiva que estamos defendiendo, aplicado al caso de la LDBE que regule directamente la materia del art. 2.3 EAC, conduce a entender que debe tener como objeto solamente aquello que haga referencia a los entes locales en su condición de elementos de la organización territorial de Cataluña. Conclusión que puede flexibilizarse, a lo sumo, utilizando como fundamento el inciso final del precepto estatutario mencionado ("sin perjuicio de su autonomía"), en el sentido de que la regulación contenida en la LGLC puede extenderse también a los mecanismos de garantía de la autonomía local.

Apuntamos, por lo demás, que complica la cuestión el hecho de que el nuevo Estatuto haya diferenciado, como materias competenciales distintas, la "organización territorial" (art. 151 EAC) y el "régimen local" (art. 160 EAC). A pesar de ello, y a título de contribución al necesario debate que debe tenerse en este punto, formulamos la siguiente propuesta de contenido de la futura LGLC. De entrada, puede regular los aspectos esenciales de las cuestiones que el art. 151 EAC enumera como parte de la materia "organización territorial". Ello se justifica, precisamente, porque el art. 62.2 EAC se remite al art. 2.3 EAC, precepto éste que contempla los entes locales en su condición de elementos de la organización territorial. Pero la LGLC puede ir todavía más allá y regular, aunque de manera contenida, otras cuestiones que el Estatuto ha ligado con la materia "régimen local" (art. 160 EAC), en la medida en que esta regulación pueda conectarse con la garantía de la autonomía local. En concreto, consideramos razonable que la LGLC limite su objeto a la regulación de las siguientes cuestiones: la fijación del mapa local, los aspectos esenciales de la tipología de los entes locales, así como la regulación principial de sus competencias y relaciones[120].

3. Posibilidad de varias leyes de desarrollo básico en materia local

La materia local reservada a la LDBE, según la interpretación que hemos realizado del art. 62.2 EAC, puede ser regulada en una o bien

120. Este contenido, como puede observarse, es bastante más reducido que los incluidos en las versiones elaboradas a día de hoy de anteproyecto de LGLC.

en varias de estas leyes. Dicho de otra manera: no existe obstáculo estatutario a la posibilidad de regular a través de varias leyes reforzadas las cuestiones locales reservadas. Es una decisión que corresponde tomar al legislador catalán.

Siendo cierto lo afirmado en el párrafo anterior, sin embargo, conviene hacer la siguiente matización. No cabe duda que facilita el acceso y el manejo de la regulación el hecho de que toda ella se contenga en un solo texto legal. Esta opción, además, evita los problemas que puedan derivarse de la relación entre diversas leyes reforzadas. En consecuencia, la aprobación de varias de estas leyes, en materia local, debería responder a una razón suficiente, debidamente explicitada por el legislador. El Parlamento, en definitiva, debe reflexionar sobre esta cuestión y planificar previamente la forma como quiere regular –a través de ley reforzada– la materia local.

4. Posibilidad de una ley sólo parcialmente de desarrollo básico en materia local

El desarrollo estatutario en materia local exigirá la aprobación de varias leyes autonómicas. Al menos una de ellas será reforzada (de desarrollo básico), centrada en los aspectos indicados de organización territorial y de garantía de la autonomía local. Pero habrá otra (u otras) ordinaria, cuyo objeto será el resto de cuestiones relativas a los gobiernos locales y que se considere oportuno regular por ley. La coexistencia de leyes reforzadas y leyes ordinarias en un mismo ámbito material –el local– obliga a plantearse los problemas que puedan derivarse de las relaciones entre ellas. De ello nos ocuparemos más adelante.

Sin perjuicio de lo dicho en el párrafo precedente, es también posible que toda la regulación local se contenga en una única ley[121]. Ahora bien, se trataría de un texto legal de naturaleza mixta: en parte reforzada (de desarrollo básico) y en parte ordinaria. Es ésta una

121. Dejando fuera, en su caso, aquellos casos en los que el Estatuto parece preferir que una cuestión local concreta sea objeto de una ley específica. Piénsese, por ejemplo, en la llamada que hace el art. 85 EAC a una ley reguladora del Consejo de los Gobiernos Locales o bien en las leyes de creación de las correspondientes áreas metropolitanas (art. 93 EAC).

opción estatutariamente no vetada y que puede resultar aconsejada por razones de tipo diverso, por ejemplo, sistemáticas o de simple oportunidad política. La única exigencia al respecto es que, si el Parlamento toma esta decisión, necesariamente debe indicar en una disposición final qué parte de su articulado tiene el carácter de desarrollo básico y qué preceptos, en cambio, carecen de él. Puede servir de ejemplo –incluidos sus problemas– el caso de las leyes estatales que contienen simultáneamente preceptos orgánicos y ordinarios[122].

5. Efectos de la aprobación de la Ley de Gobiernos Locales como ley de desarrollo básico

La regulación de la materia local reservada a la LGLC, por obra de la remisión del art. 62.2 EAC al art. 2.3 EAC, en una ley autonómica ordinaria supondría la vulneración del Estatuto. Su regulación a través de una LGLC, en cambio, plantea el problema de determinar la relación existente entre esta ley reforzada y el resto de leyes ordinarias autonómicas que incidan sobre la materia local. Dentro de estas otras leyes cabe incluir, además de las sectoriales, aquella o aquellas que regulen aspectos no esenciales de los gobiernos locales y que, por consiguiente, no tengan el carácter de desarrollo básico del Estatuto.

Aplicando a este caso concreto los razonamientos hechos, con carácter general, respecto a la relación entre la LDBE y la ley autonómica ordinaria, queda claro que la LGLC no gozará de superioridad jerárquica respecto a las leyes autonómicas ordinarias. De forma similar a cuanto sucede en la relación entre la ley orgánica y la ley ordinaria, el principio rector no es el de jerarquía normativa, sino el de competencia: la LGLC debe regular –sin extralimitarse– aquellas materias reservadas a LDBE, mientras que las leyes autonómicas ordinarias deberán regular –también sin extralimitarse– el resto de cuestiones locales. Todo ello sin perjuicio de lo dicho más arriba acerca de la posibilidad de que se apruebe una ley cuyo contenido sea sólo parcialmente de desarrollo básico.

122. Esta es la solución adoptada en la reciente LPG, que ha sido aprobada como LDBE. Bajo la rúbrica de "Disposiciones que no tienen la consideración de desarrollo básico del Estatuto", su disposición final primera establece lo siguiente: "Las disposiciones adicionales, las disposiciones modificativas y la disposición transitoria segunda no regulan materias de desarrollo básico del Estatuto".

En cualquier caso, al haber sido aprobada con un quórum reforzado, la LGLC tendrá fuerza pasiva respecto a las leyes posteriores. En consecuencia, su contenido no podrá ser modificado por una ley ordinaria. Cualquier reforma de la LGLC requiere el mismo procedimiento seguido para su aprobación[123].

6. Posibilidad de desarrollo reglamentario de la Ley de Gobiernos Locales

Hemos argumentado, haciendo referencia a las LDBE en general, que es posible su desarrollo reglamentario. Es más, estando ya vigente el nuevo Estatuto, esta posibilidad se ha recogido de manera expresa en una concreta LDBE, sin que tal cosa haya generado polémica[124]. No parece que la materia local vaya a ser una excepción. En consecuencia, al igual que sucede con la vigente Ley Municipal[125], cabrán también reglamentos ejecutivos de la futura LGLC.

Hemos advertido ya lo difícil que puede resultar conciliar la posibilidad de desarrollo reglamentario con una interpretación restrictiva del contenido de la LDBE. Especialmente si esa restricción llega al grado de configurarla –al menos, en algunos casos– como una ley de mínimos o principios. Pues bien, en el caso concreto de la LGLC otro argumento refuerza la necesidad de contención en vista a su desarro-

123. Este es el sentido que debe darse, en nuestra opinión, a la "necesaria sujeción" de la que ya habla el preámbulo de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. En su párrafo sexto, en efecto, tras afirmar que se trata de una LDBE, añade que: "La legislación que en el futuro apruebe el Parlamento en los diferentes campos de la actuación pública debe quedar necesariamente sujeta a esta ley".

124. Nos referimos a la disposición final segunda de la LPG. Bajo la rúbrica "Desarrollo de la ley", establece lo siguiente: "Se autoriza al Gobierno para que dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para aplicar y desarrollar esta ley".

125. El apartado primero de la disposición final segunda de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, establece lo siguiente: "Sin perjuicio de las remisiones expresamente establecidas, se autoriza al Gobierno de la Generalitat para que dicte las disposiciones necesarias para desarrollar reglamentariamente la presente ley". Precepto que debe completarse con el apartado tercero de esa misma disposición final: "Corresponderá, sin embargo, a la potestad reglamentaria de los entes locales el desarrollo de los aspectos relativos a la organización, al funcionamiento de los órganos de gobierno, al estatuto de sus miembros y a la participación ciudadana, de conformidad con el marco general establecido por la presente Ley y las normas básicas del Estado. El Gobierno de la Generalitat podrá elaborar disposiciones reglamentarias sobre dichas materias, que serán de aplicación supletoria en defecto de las de las corporaciones locales".

llo por reglamentos gubernativos. Se trata del imperativo constitucional, y ahora también estatutario, de garantizar un espacio de normación propio suficiente a los propios gobiernos locales. Nuestra experiencia demuestra que la suma de dos densas capas normativas autonómicas, legal y reglamentaria, reduce en exceso el campo disponible de la potestad normativa local, con el consiguiente menoscabo de la autonomía de la que dicha potestad constituye un contenido inherente y necesario. Más allá de recoger buenas declaraciones de intenciones, demostradas ineficaces en la práctica[126], la futura LGLC debería esforzarse en encontrar mecanismos que garanticen adecuadamente el espacio de normación local. Suprimir el escalón intermedio representado por el reglamento autonómico, su confinamiento sólo a determinadas materias concretas o bien el reconocimiento general de su carácter supletorio frente a la norma local son, entre otras, soluciones a valorar. La relevancia de esta cuestión, sin duda, la hace merecedora de constituir el objeto de otro trabajo independiente.

126. Sirva de ejemplo el art. 6.2 del texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (aprobado por Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril): "La legislación sobre régimen local de la Generalitat de Cataluña garantiza a los entes locales los ámbitos normativos necesarios para hacer efectivo el principio de autonomía organizativa".

RESUMEN

El nuevo Estatuto catalán contiene, como novedad, una detallada regulación de los gobiernos locales. Regulación que precisa del oportuno desarrollo legislativo. Dentro de este desarrollo estatutario está llamada a ocupar un lugar central la futura ley reguladora de los gobiernos locales catalanes. El objeto último de este artículo es analizar los problemas que plantea la calificación de esta ley como ley de desarrollo básico del Estatuto. Las leyes de desarrollo básico del Estatuto son un tipo especial de ley presente en algunos ordenamientos autonómicos, entre ellos el catalán, que cuenta, ahora, con un expreso reconocimiento estatutario. A pesar de sus años de existencia y de su relevancia, se trata de un tipo normativo falto de una elaboración dogmática suficiente. La primera parte del artículo debe entenderse como una contribución dirigida a paliar esa carencia. Se analizan con detalle las principales cuestiones que plantea este tipo especial de ley autonómica: su denominación, naturaleza, concepto, elemento material (materias reservadas), elementos formales (iniciativa conjunta y quórum reforzado), relación con el resto de leyes y límites estatutarios que la rodean.

Palabras clave: fuentes del derecho; ley autonómica; ley de desarrollo básico del estatuto; Estatuto de Autonomía; gobierno local.

RESUM

El nou Estatut català conté, com a novetat, una regulació detallada dels governs locals; regulació que necessita el desenvolupament legislatiu oportú. Dins d'aquest desenvolupament estatutari la futura Llei reguladora dels governs locals catalans està cridada a ocupar un lloc central. L'objecte final d'aquest article és analitzar els problemes que planteja la qualificació d'aquesta Llei com a Llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut. Les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut són un tipus especial de llei presents en algunes ordenacions autonòmiques, entre les quals hi ha el català, que té, ara, un reconeixement estatutari exprés. Malgrat els anys d'existència i la seva rellevància, es tracta d'un tipus normatiu mancat d'una elaboració dogmàtica suficient. La primera part de l'article s'ha d'entendre com una contribució dirigida a pal·liar aquesta manca. S'analitzen amb detall les qüestions principals que planteja aquest tipus especial de llei autonòmica: la denominació, naturalesa, concepte, element material (matèries reservades), elements formals (iniciativa conjunta i quòrum reforçat), relació amb les altres lleis i límits estatutaris que l'envolten.

Paraules clau: fonts del dret; llei autonòmica; Llei de desenvolupament bàsic de l'estatut; Estatut d'autonomia; Govern local.

ABSTRACT

The new Catalan Statute of Autonomy contains a novelty: detailed regulations for local government. These regulations require the appropriate legislative implementation. Within this implementation of the Statute the future act regulating Catalan local authorities is of central importance. The ultimate aim of this paper is to analyse the problems raised by describing this act as a law for basic implementation of the Statute. Such laws for basic implementation of the Statute are a special type of law which exist in some autonomous structures, among them that of Catalonia, and now enjoy explicit statutory recognition. Despite having existed for so many years and being of such importance, it is a type of law which lacks sufficient categorical definition. The first part of the paper should be seen as a contribution to remedying this gap. The main issues raised by this special type of autonomous law are examined in detail: its name, nature, concept, material component (reserved areas), formal features (joint initiative and reinforced quorum), relationship with other laws and the statutory limits surrounding it.

Key words: sources of law; autonomous law; law for basic implementation of the statute; Statute of Autonomy; local government.