

ALGUNAS NOTAS ACERCA DE LOS REFERÉNDUMS DE RATIFICACIÓN DE LA REFORMA ESTATUTARIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ARTÍCULO 143 DE LA CONSTITUCIÓN(*)

ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA

SUMARIO: I. LOS PRIMEROS DESARROLLOS AUTONÓMICOS: LA AUSENCIA DE REFERÉNDUM DE RATIFICACIÓN DE LA REFORMA EN LOS ESTATUTOS DEL ARTÍCULO 143.– II. 2006-2018: LA INCLUSIÓN DEL REFERÉNDUM DE RATIFICACIÓN DE LA REFORMA EN ALGUNOS ESTATUTOS DEL ARTÍCULO 143.– III. VALORACIONES.– IV. LA PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA COMO PROFUNDIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO. A MODO DE CONCLUSIÓN.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Las Comunidades Autónomas creadas por medio de la vía ordinaria del artículo 143 de la Constitución no contemplaron inicialmente, a la hora de regular el procedimiento de reforma de sus Estatutos, la celebración de un referéndum de ratificación. A partir del año 2006, esto ha cambiado en los Estatutos de algunas de esas Comunidades Autónomas. A presentar y analizar esas modificaciones y su relevancia en el conjunto del modelo autonómico se dedica este artículo.

Palabras clave: Reforma; Estatuto de Autonomía; Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución; referéndum de ratificación; profundización democrática.

Abstract: Autonomous Communities created through the 143 Constitution article ordinary way didn't include in their Statutes the holding of a reform ratification referendum. From 2006 the situation changed in several of the Statutes of these Autonomous Communities. This article presents and analyzes these changes and their relevance in the autonomic model as a whole.

Key words: Reform; Statute of Autonomy; 143 Constitution Article Autonomous Communities; ratification referendum; deepening democracy.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 14 de febrero de 2021 y evaluado favorablemente para su publicación el 18 de febrero de 2021.

I. LOS PRIMEROS DESARROLLOS AUTONÓMICOS: LA AUSENCIA DE REFERÉNDUM DE RATIFICACIÓN DE LA REFORMA EN LOS ESTATUTOS DEL ARTÍCULO 143

Cuando en 1978 la Constitución española (CE) articuló dos vías principales para la creación de Comunidades Autónomas (CCAA) —la ordinaria del artículo 143 y concordantes y la agravada del 151— una de las diferencias que se estableció entre ambas lo fue en materia de participación popular.

En el caso de los Estatutos de Autonomía (EEA) aprobados por la vía ordinaria la participación de los habitantes de aquellos territorios que se constituían en CA fue exclusivamente una participación ejercida por medio de representantes (artículo 23 CE). Así, en la fase de iniciativa (artículo 143.2 CE) se manifestaba a través de diputados provinciales o miembros de los órganos interinsulares (o, aunque aquí no cupiese hablar en puridad de representantes, a través de los órganos preautonómicos, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera CE) y de concejales. Posteriormente, en la fase estatuyente, eran los miembros de las Diputaciones u órgano interinsular y los diputados y senadores de las Cortes Generales quienes canalizaban esa participación popular (artículo 146 CE).

Distinta era la regulación en la materia cuando era la vía agravada la utilizada para la creación de la CA. En esos casos, en la fase de iniciativa, además del papel ejercido por los sujetos citados, se requería también que los ciudadanos participasen «directamente» (artículo 23 CE), exigiendo que «dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica» (artículo 151.1 CE). Todo ello, como es de sobras conocido, siempre que esos territorios no pudieran acogerse a lo dispuesto por la Disposición Transitoria Segunda CE. Y finalmente volvía a ser requerida esa participación directa para ratificar el proyecto de Estatuto (artículo 151.2.4° y 5° CE), siendo necesario para la promulgación del Estatuto de Autonomía el haber obtenido una mayoría de votos favorables en cada una de las provincias que aspiraban a constituirse en CA (1).

Esta misma diferenciación se estableció para lo relativo a las reformas de esos EEA, si bien en este caso con una salvedad importante, que en breve señalaré.

En primer lugar, el apartado tercero del artículo 147 CE establece la regla por la cual las reformas habrán de ajustarse al procedimiento establecido por

(1) Hablamos en todo momento en relación a lo estipulado en la CE, aun a sabiendas de que en la construcción del Estado Autonomico hubo mucho de interferencia política en las cuestiones jurídicas. Algo de ese panorama traté de presentar en E. CEBRIÁN ZAZURCA, 2019.

los propios EEA, esto es, el procedimiento de reforma aparece configurado como uno de los contenidos que necesariamente habrán de incluir las normas estatutarias. Tal previsión casa con la propia caracterización del EA como norma institucional básica de cada CA, una norma de naturaleza jurídico-política que se halla en posición singular en tanto que integrante del «bloque de la constitucionalidad», razón por la cual ha de contener la previsión de su propia reforma y las fases y requisitos necesarios para llevarla a cabo (2). Será pues cada uno de los EEA el que contemplará el procedimiento para ser reformado.

Sin embargo, a esa obligación general establecida en el artículo 147.3 CE debe añadirse la obligación específica que el artículo 152.2 CE recoge para las CCAA constituidas por la vía agravada. Apuntada de nuevo la regla de que sus EEA deben modificarse siguiendo los procedimientos en ellos establecidos, a ella se añade: «... y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes».

Si el referéndum fue necesario para la aprobación del Estatuto, en buena lógica jurídica también habrá de serlo para su reforma (E. CEBRIÁN ZAZURCA, 2017: 95-96).

De esta manera, las cuatro CCAA que se constituyeron por la vía especial o agravada del artículo 151 CE —País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía— contemplaron en sus EEA un procedimiento de reforma que incluía la preceptiva celebración del referéndum (3), algo que no ocurrió en el resto de EEA. En efecto, las demás CCAA no estaban obligadas a introducir en la regulación de sus reformas estatutarias tal mecanismo de participación directa. Pero ello no implica que no pudieran haberlo hecho. Como acertadamente señaló Fernando López Ramón, «en la remisión del artículo 147.3 de la (...) Constitución a lo establecido en los Estatutos de Autonomía para la reforma de éstos, no hay ningún impedimento al establecimiento de referéndum en relación con cualquier Comunidad Autónoma (...), pudiendo ampararse en la [citada] remisión constitucional a los propios Estatutos la inclusión en éstos de la exigencia de referéndum para dichas reformas» (F. LÓPEZ RAMÓN, 2005: 25 y 30).

El no incluir el referéndum como fase necesaria para reformar los EEA de aquellas CCAA creadas por la vía ordinaria supuso la manifestación en cada caso específico del principio dispositivo. Pudo haberse incluido y voluntariamente no se hizo. No obstante, curiosamente, aquello que los Pactos

(2) Un completo desarrollo y fundamentación de esta idea puede seguirse en M. CONTRERAS CASADO, 1998: 47-61.

(3) Artículos 46.1.d), 47.1.c), 47.2 y 47.3 EA del País Vasco; 56.1.b) y 57.c) y e) EA de Cataluña [actualmente, 222.1.b), c) y d) y 223.1.b) e i)]; 56.1.b), 56.3 y 57.c) y e) EA de Galicia y 74.1.b), 74.3 y 75.c) y e) EA de Andalucía [actualmente, 248.1.b), 248.3 y 249.c) y e)].

Autonómicos de 1981 tuvieron de *mitigación* de ese principio dispositivo tampoco sirvió en este punto concreto para incluir el referéndum de reforma en los correspondientes textos (4). Partiendo de que los Pactos supusieron una homologación, por extensión, de la estructura institucional contemplada en el artículo 152.1 CE para las CCAA de la vía agravada al conjunto del modelo, Carlos Garrido apuntó que «cabía hacer lo propio con su apartado 2, en que se exigía la ratificación popular de la reforma» (C. GARRIDO LÓPEZ, 1999: 288). Mas no fue así.

II. 2006-2018: LA INCLUSIÓN DEL REFERÉNDUM DE RATIFICACIÓN DE LA REFORMA EN ALGUNOS ESTATUTOS DEL ARTÍCULO 143

A partir del año 2004, coincidiendo con la llegada al poder del Partido Socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, se abre un nuevo período de reformas estatutarias. Ya el año anterior, Pasqual Maragall había sido elegido Presidente de la Generalitat, lo que constituye un dato relevante en la medida en que —especialmente una vez que el llamado Plan Ibarretxe naufraga, como era más que previsible, en el Congreso de los Diputados— será la catalana la reforma que, de algún modo, liderará esa nueva tanda; si bien, a pesar de las similitudes, con notables diferencias entre su resultado y el texto aprobado para otras CCAA (5).

Pese a que Cataluña es la que abre este ciclo, será el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) el que se adelantará y el que primero se reformará por medio de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Su Título X, dedicado a la Reforma del Estatuto, está formado por un artículo, el 81, con el siguiente contenido (6):

(4) «La forma en que vino a concretarse en la práctica el proceso para alcanzar la autonomía (tras las sugerencias de la “comisión de expertos” y los acuerdos entre los grupos mayoritarios en 1981) tal vez ha hecho olvidar la libertad, el pleno sentido del principio dispositivo, con que las nacionalidades y regiones, sobre todo las que habían de seguir el camino del art. 143, podían haber compuesto tanto sus órganos de gobierno como la determinación de las competencias que podían asumir dentro del artículo 148. La relativa libertad en la construcción de cada particular autonomía debería haber sido un efecto derivado del principio dispositivo con que el derecho se actúa. El resultado se habría asemejado más a esa “articulación entre unidad y diversidad” que se halla en la “raíz misma del Estado autonómico”, en decir del Tribunal Constitucional (STC 100/1984, de 8 de noviembre)», en M. GARCÍA CANALES, 1988: 161 (nota 7).

(5) Un detallado y amplio panorama de este ciclo de reformas estatutarias puede consultarse en J. TUDELA ARANDA, 2010.

(6) Vid. J. M. BAÑO LEÓN, 2007: 68-69.

«1. La iniciativa de la reforma del Estatuto corresponde al Consell, a una tercera parte de los miembros de Les Corts, a dos Grupos Parlamentarios o a las Cortes Generales. La reforma del Estatuto deberá ser aprobada por Les Corts, mediante acuerdo adoptado por dos terceras partes de sus miembros, salvo que sólo tuviese por objeto la ampliación del ámbito competencial, en cuyo caso será suficiente la mayoría simple de Les Corts.

2. Si la reforma del Estatuto no fuera aprobada por las mayorías previstas para cada caso en el apartado 1 de este artículo o los requisitos exigidos para su aprobación, no se podrá iniciar nuevo procedimiento de reforma sobre el mismo punto durante la misma Legislatura de Les Corts.

3. Aprobada la reforma por Les Corts, el texto será presentado por medio de proposición de ley de Les Corts, en el Congreso. Admitida a trámite por la Mesa y tomada en consideración la proposición por el Pleno, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, en el seno de la cual se nombrará una ponencia al efecto que revise con una delegación de Les Corts el texto de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en las normas reglamentarias del Congreso.

4. Si las Cortes Generales no aprueban, o modifican, la reforma propuesta, se devolverá a Les Corts para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución o modificación y proponiendo soluciones alternativas.

5. La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque un referéndum de ratificación de los electores en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El referéndum podrá no convocarse en aquellos casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias».

El EACV cuenta también desde esta reforma de 2006 con la siguiente Disposición transitoria (DT) quinta: «El requisito de un referéndum confirmatorio y demás trámites regulados en el artículo 81 serán exigibles para las reformas de este Estatuto que se pudieran producir en el futuro».

Poco más de un año después se aprobaba la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr). Su Título IX, que regula la Reforma del Estatuto, está integrado por el artículo 115, intitulado «Procedimiento de reforma» (7):

«1. La iniciativa de la reforma de este Estatuto corresponderá al Gobierno de Aragón, a las Cortes de Aragón a propuesta de un quinto de sus Diputados y Diputadas y a las Cortes Generales.

2. La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Aragón por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

3. Aprobada la reforma por las Cortes de Aragón, el texto será presentado en el Congreso de los Diputados.

(7) Vid. M. GUEDEA MARTÍN, 2008: 307-325 y M. GUEDEA MARTÍN, 2010: 141-164.

4. Las Cortes de Aragón elegirán de entre sus miembros una delegación para participar en la tramitación de la propuesta de reforma en las Cortes Generales, mediante la constitución de una comisión mixta paritaria o el procedimiento que prevea el Reglamento del Congreso de los Diputados.

5. Las Cortes de Aragón, por mayoría de dos tercios, podrán retirar la propuesta de reforma en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales, antes de que sea aprobada de forma definitiva. En este caso, no será de aplicación lo dispuesto en el apartado siguiente.

6. Si la propuesta de reforma no es aprobada por las Cortes de Aragón o por las Cortes Generales, la misma no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación hasta que haya transcurrido un año.

7. La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que el Gobierno de Aragón convoque referéndum de ratificación del cuerpo electoral de Aragón en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El Gobierno de Aragón convocará tal referéndum si así lo acuerdan previamente las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros».

El EAAr también posee una DT, igualmente numerada como quinta, que establece: «El requisito de un referéndum confirmatorio y demás trámites regulados en el artículo 115 serán exigibles para las reformas de este Estatuto que se pudieran producir en el futuro».

Pasados algunos años se aprobaba la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (EAE). Su Título VIII regula la reforma del Estatuto y está integrado por el artículo 91 («Procedimiento de reforma estatutaria») con este contenido (8):

«1. La iniciativa de reforma del presente Estatuto corresponde a la Junta de Extremadura, a la Asamblea, a iniciativa de al menos un tercio de sus diputados, y al Congreso de los Diputados o al Senado.

2. Si la reforma fuera propuesta por instituciones de la Comunidad Autónoma, se tramitará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se seguirá el procedimiento legislativo especial que señale el Reglamento de la Asamblea, en el que se requerirá una aprobación de la propuesta de reforma por mayoría de dos tercios de los diputados de la Cámara en una votación final de conjunto.

b) En la misma sesión en que se apruebe la propuesta de reforma se elegirá una delegación de diputados que representen a la Asamblea en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

c) En las referidas Cámaras el texto de reforma seguirá el procedimiento legislativo especial que sus Reglamentos establezcan, debiendo obtener en el Congreso de los Diputados mayoría absoluta para su aprobación.

(8) Vid. V. ÁLVAREZ GARCÍA, 2011: 245-250.

d) La Asamblea de Extremadura, mediante voto de la mayoría absoluta del Pleno, podrá retirar de las Cortes Generales la propuesta de reforma en cualquier momento de su tramitación previo a su votación final de totalidad.

e) La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Junta de Extremadura pueda convocar referéndum de ratificación en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales, si así lo acuerda previamente la Asamblea con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

f) La reforma estatutaria revestirá, en todo caso, la forma de ley orgánica.

3. Si la iniciativa se adoptara por el Congreso de los Diputados o por el Senado, luego de aprobarse por mayoría absoluta en la Cámara correspondiente y de elegir una delegación de compromisarios de la misma, se remitirá la propuesta a la Asamblea de Extremadura para su tramitación conforme a las reglas establecidas en el apartado anterior.

4. De no aprobarse una propuesta de reforma, la institución promotora no podrá formularla de nuevo hasta pasado un año desde que propuso la anterior».

Por último, mayor fue el plazo de tiempo que hubo de transcurrir hasta que el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) se aprobase por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Un proyecto de reforma había llegado a ser retirado unos años antes durante su tramitación en el Congreso de los Diputados. El Título VIII EACan está destinado a la reforma del Estatuto. Son tres los artículos que lo integran (9):

Artículo 200. Procedimiento general de reforma del Estatuto.

1. La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o al Parlamento de Canarias a propuesta al menos de una quinta parte de sus diputados.

2. La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento de Canarias por mayoría de tres quintos de sus miembros, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica y, finalmente, ser sometido a referéndum de los electores.

3. El procedimiento de aprobación de la reforma seguirá las siguientes fases:

a) Aprobada la propuesta de reforma por el Parlamento de Canarias, se remitirá al Congreso de los Diputados. Una vez sometida al Pleno del Congreso, la Comisión Constitucional del Congreso nombrará una ponencia paritaria entre el Congreso de los Diputados y el Parlamento de Canarias para intentar alcanzar un acuerdo sobre el texto. Llegado a un acuerdo común sobre el texto, se remitirá al pleno de la comisión para su votación y si esta es favorable, se someterá al Pleno del Congreso para su aprobación.

b) La tramitación de la propuesta de reforma en el Senado debe seguir un procedimiento análogo al del apartado anterior en cuanto a la formulación de

(9) Vid. Ó. BOSCH BENÍTEZ, 2020a: 1165-1170; Ó. BOSCH BENÍTEZ, 2020b: 1171-1174 y Ó. BOSCH BENÍTEZ, 2020c: 1175-1176.

un acuerdo común sobre el texto por parte de una ponencia del Senado y una delegación del Parlamento de Canarias.

c) Si las Cortes Generales, durante la tramitación parlamentaria, modificaran sustancialmente la reforma propuesta, se devolverá al Parlamento de Canarias para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas, en cuyo caso el Parlamento de Canarias podrá acceder a las mismas, proponer otras soluciones o desistir de la reforma estatutaria.

4. La aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que el Gobierno de Canarias convoque, en el plazo de tres meses, el referéndum de ratificación por los electores.

5. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento de Canarias o por las Cortes Generales, o no es confirmada mediante referéndum por el cuerpo electoral, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

Artículo 201. Del procedimiento de reforma abreviado.

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma afectare solo al capítulo II del título I del Estatuto, se podrá proceder de la siguiente manera:

a) Aprobación de la propuesta de reforma por el Parlamento de Canarias por mayoría de tres quintas partes de sus miembros.

b) Aprobada la propuesta de reforma, se someterá a consulta de las Cortes Generales.

c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta prevista en el apartado precedente, las Cortes Generales no se declarasen afectadas por la reforma, se ratificará la misma mediante ley orgánica.

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

Artículo 202. Audiencia a los cabildos insulares.

Cuando la reforma tuviera por objeto una alteración en la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a las islas, se requerirá la audiencia previa de los cabildos insulares».

No han sido estas cuatro las únicas reformas estatutarias operadas en este plazo temporal. Cataluña y Andalucía —CCAA ambas del 151— reformaron sus EEA y también lo hicieron, con muy diferente amplitud y en algún caso tras algún intento frustrado de llevar a cabo una reforma más extensa, Islas Baleares, Castilla y León, Comunidad Foral de Navarra, Región de Murcia y Castilla-La Mancha (10). No nos dedicamos a ellas en estas páginas porque, o

(10) En aquellos años se dieron también proyectos de reforma en Galicia y en Asturias, no llegando en estos casos sus Parlamentos autonómicos a aprobarlos. Canarias y Castilla-La Mancha retiraron el texto estando ya en las Cortes Generales. Como se sabe, andando el tiempo, Canarias retomaría una *reforma amplia* de su EA; no fue *amplia* la de Castilla-La Mancha, CA que incluía precisamente en su inicial propuesta de reforma retirada el referéndum de ratificación para la reforma del EA.

bien ya incluían el requisito del referéndum en sus procesos de reforma (11), o bien, pudiendo hacerlo ya que no lo contemplaban, decidieron seguir así (12).

III. VALORACIONES

Una vez conocido el contenido de las previsiones para su reforma en el EACV, el EAAr, EAE y el EACan se hace necesario en este apartado llevar a cabo un conjunto de valoraciones y comentarios al respecto:

1. Un primer aspecto a analizar es el relativo a la obligatoriedad o no de celebrar los referéndums de ratificación de la reforma. En este punto hallamos diferencias entre las cuatro CCAA, pudiendo establecer dos grupos: la Comunidad Valenciana y Canarias, por un lado, y Aragón y Extremadura, por otro.

El EACV y el EACan establecen, como norma general, la obligatoriedad de la reforma, no sujetando a la misma al cumplimiento de ningún requisito añadido. Ahora bien, esta norma general encuentra excepciones. En el caso valenciano, la excepción puede venir marcada por la circunstancia de que la reforma del EA haya consistido únicamente en una ampliación de competencias. En este caso, puede no convocarse el referéndum de ratificación, aunque también podría hacerse; esto es, en este supuesto la convocatoria del referéndum es facultativa. En el caso canario, encontramos directamente dos procedimientos de reforma diferenciados: uno general y otro abreviado, reservado este último para aquellas reformas que afecten solo a los derechos y deberes contemplados en el EACan, lo cual no deja de ser un tanto sorprendente (13). Es el procedimiento general el que de manera obligatoria recoge el

(11) El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha ampliado, no obstante, las vías de participación directa en la reforma estatutaria incluyendo en su artículo 222 la iniciativa ciudadana —300.000 firmas acreditadas de ciudadanos de Cataluña con derecho a voto— como una de las posibilidades para activar el proceso.

(12) «Lo que distingue a la actual situación de la pretérita es que ahora las diferencias no vienen marcadas por la forma y tiempo de elaboración del Estatuto. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas han podido aprobar el texto que deseen, sin que existan límites aplicables a unas sí y a otras no. La pervivencia de las diferencias se explicará por razones netamente políticas...», en J. TUDELA ARANDA, 2007: 139.

En realidad, y en esta cuestión concreta, esto ya era así en el momento de creación de las CCAA, como antes se ha visto.

(13) «... no terminamos de comprender las razones por las que se destina un procedimiento específico de reforma estatutaria, de tramitación simplificada (de ahí su carácter abreviado), cuando la modificación que se acometa tenga como asunto una materia de tanta importancia para los ciudadanos canarios como la relativa a los derechos y deberes contenidos en el capítulo II del título I (artículos 12 a 36). La única explicación plausible es que se haya pretendido otorgar una mayor flexibilidad, respecto al procedimiento general del artículo 200 EAC, a la reforma —o reformas— que en el futuro hayan de llevarse a cabo para actualizar este extenso y prolijo listado de derechos y deberes», en Ó. BOSCH BENÍTEZ, 2020b: 1171-1172.

requisito de celebración del referéndum de ratificación. Por el contrario, en el procedimiento abreviado tal requisito está ausente. Solo si este procedimiento abreviado pasase a convertirse en procedimiento general a causa de que las Cortes Generales declarasen que se trata de una reforma que sí les afecta, el procedimiento habría de finalizar con el antedicho referéndum de ratificación, pero por ser ya un tipo de procedimiento distinto.

En el caso del EAAr y del EAE la celebración del referéndum de ratificación no aparece como obligatoria, sino que está sujeta a que se cumpla un requisito, que es común a ambos EEA: para la convocatoria del referéndum es necesario un acuerdo previo en tal sentido apoyado por dos tercios del respectivo Parlamento autonómico.

2. Otro elemento a comentar también nos permite establecer dos grupos diferenciados, si bien en este caso el fondo de la distinción es tan solo aparente. Esta vez encontraríamos agrupados a los EACV y EAAr y, por otra parte, a los EAE y EACan. Los dos primeros incluyen una DT quinta de idéntico contenido. En ella se aclara que el procedimiento de reforma estatutaria —y, de modo singular, el referéndum (que ahora se califica como «confirmatorio»)— se exigirá solo para futuras reformas del EA, y no por tanto, debe entenderse, para la que en ese momento exacto se estaba produciendo por medio de la aprobación de la correspondiente Ley Orgánica. Se trata de una precisión ausente en los otros dos EEA. Sin embargo, como digo, la distinción es solo aparente, en la medida en que idéntica aclaración cabría hacer con respecto a los EAE y EACan. Se trata, en definitiva, de un añadido completamente superfluo (14) por cuanto la solución contraria habría contravenido los más elementales principios de la Teoría de la Norma y del propio Estado de Derecho.

3. Existe también un contenido de estos artículos estatutarios que de alguna manera singulariza al canario con respecto a los otros tres. Me refiero al plazo temporal para convocar el referéndum. El EACV, el EAAr y el EAE fijan un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. Pero el EACan reduce este plazo máximo a la mitad, siendo tres meses los que pueden mediar entre la aprobación de la reforma por las Cortes Generales y la convocatoria del referéndum de ratificación.

Esta disposición del EACan, más allá del establecimiento en sí de un plazo más breve, presenta una singularidad merecedora de comentario. Me refiero al hecho de que los otros tres EEA que aquí se analizan, al establecer los seis meses como máximo para convocar el referéndum, llevan a cabo una homologación con respecto a los referéndums de reforma de las CCAA del 151, ya que el artículo 10 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum (LORDMR) establece

(14) De «innecesario» lo califica Baño León en J. M. BAÑO LEÓN, 2007: 69.

que el referéndum del artículo 152.2 CE deberá ser convocado en ese plazo de seis meses. Sin embargo, vemos que el EACan reduce el plazo a tres meses. Una reducción que merece un juicio positivo por no dilatar en exceso la celebración del referéndum, máxime en un tiempo en el que la vida política se mueve a gran velocidad.

4. No ha faltado algún autor que ha criticado la referencia a la obligatoriedad de incluir en la correspondiente Ley Orgánica la autorización del Estado para convocar el referéndum, entendiendo —como lo hace Álvarez García— que ello «petrifica (...) una competencia exclusiva del Estado» (V. ÁLVAREZ GARCÍA, 2011: 246-247), como es la del artículo 149.1.32^o CE. Pareciera que estas reformas se están enjuiciando con una distinta vara de medir, atendiendo al hecho cierto de que nos hallamos ante un contenido que desde el primer momento ha estado presente en los EEA del 151.

5. En estrecha relación con lo recién comentado, surge el tema relativo a qué órgano debe otorgar la autorización, ya que los cuatro EEA se refieren a una «autorización del Estado» (15), que estaría incluida en la previa aprobación de la reforma llevada a cabo por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Debe precisarse que esta misma dicción es la incluida en la reforma de los estatutos catalán y andaluz, pero que sin embargo no fue común a los cuatro EEA del 151 en los momentos iniciales de la construcción del Estado Autonómico. Así, Cataluña y Galicia ya la incluían en 1979 y 1981, respectivamente. El Estatuto vasco, por su parte, no lo precisó, afirmando solo en su artículo 46.2 que «(e)l Gobierno Vasco podrá ser facultado, por delegación expresa del Estado, para convocar los referéndums a que se refiere el presente artículo». Por su parte, el Estatuto andaluz hacía sin embargo referencia al Gobierno de la nación como el órgano autorizado para la convocatoria. De hecho, fue un Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 2006 el que autorizó la convocatoria del referéndum por el que se reformó el Estatuto de 1982, especificando tal Acuerdo lo que sigue: «Esta autorización es preceptiva, ya que tanto el Estatuto aún vigente, como la Propuesta de Reforma, disponen que el Gobierno de la Nación deberá autorizar la convocatoria de dicho referéndum».

Fue la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010 sobre el EA de Cataluña la que en su Fundamento Jurídico (FJ) 145, en una interpretación de la CE y del artículo 2.2 LORDMR, argumentó que «tratándose de un refe-

(15) «En todo caso, la alocución que se repite en toda la regulación de estos nuevos referéndum de reforma estatutaria es la autorización del Estado para la convocatoria del referéndum lo que reitera la interpretación consolidada del Tribunal Constitucional al respecto de los referéndum en el ámbito autonómico...», en N. PÉREZ SOLA, 2019: 64.

réndum preceptivo a cuya celebración, satisfechos los trámites procesales de la reforma, nunca podrían oponerse los criterios de oportunidad política que característicamente inspiran la acción del Gobierno, y confiándose además en este caso a las mismas Cortes Generales la autorización para que se celebre el último acto necesario para la perfección de su voluntad legislativa, no puede merecer censura, desde el punto de vista constitucional, que se salvaguarde la indemnidad del iter legislativo excluyendo la intervención, siquiera formal y debida, del Gobierno del Estado» (16).

6. La STC 31/2010 aclara, en relación con la recién comentada autorización, que esta habrá de ser expresa y no entenderse implícita y que la misma no formará parte del propio texto normativo del EA, sino que se integrará en la Ley Orgánica que aprueba el EA «como una disposición específica y separada, sólo imputable a las Cortes Generales» (FJ 145).

7. Siguiendo con la ilación lógica, controvertido ha resultado también lo referente al órgano convocante del referéndum de reforma, una facultad que en principio podría considerarse atribuida al Rey. Según estos EEA serán, en cada caso, la Generalitat Valenciana, el Gobierno de Aragón, la Junta de Extremadura o el Gobierno de Canarias.

Debe recordarse que tampoco esto supone ningún contenido novedoso con respecto a las CCAA del 151, que lo incluyeron desde el primero momento en sus EEA, si bien Andalucía no fue tan clara en su redacción. Sea como fuere, fueron los Presidentes catalán y andaluz quienes convocaron en 2006 y 2007, respectivamente, los referéndums de reforma estatutaria.

Es de nuevo la STC 31/2010 la que aduce un conjunto de razones en favor de las convocatorias autonómicas, a saber: a) el Rey no interviene en el ámbito de las CCAA en actos en que sí lo hace en el ámbito estatal, b) la convocatoria del referéndum de reforma estatutaria no está atribuida expresamente al Rey en la CE y c) los Presidentes autonómicos son, según el artículo 152.1 CE, los representantes ordinarios del Estado en su CA (FFJJ 146 y 147). Pero además la STC 31/2010 expresamente declara que «el referéndum de reforma estatutaria sólo está constitucionalmente impuesto para el caso de los Estatutos elaborados de acuerdo con el procedimiento del art. 151 CE, en tanto que los restantes Estatutos de Autonomía, sin contar con esa imposición, pueden arbitrar, ex art. 147.3 CE (que a este respecto confiere un amplio margen de configuración al propio Estatuto), procedimientos de reforma que

(16) Estoy, por tanto, en desacuerdo con César Aguado cuando afirma que «no resulta constitucionalmente aceptable condicionar ese margen de conveniencia mediante el expediente de insertar un referéndum como trámite de un proceso normativo, de modo que el Gobierno se viese impedido para negar la autorización por resultar del trámite consultivo popular una obligación normativa», en C. AGUADO RENEDEO, 2017, P. 119.

contemplan ese mismo referéndum de ratificación de la reforma previa a la sanción, promulgación y publicación de la ley orgánica que la formalice, o bien referenda insertos en fases antecedentes del proceso de revisión; por ejemplo, antes de la remisión a las Cortes Generales del texto acordado en la Asamblea autonómica. Se trataría entonces de una modalidad de referéndum distinta a las contempladas en la Constitución y, por tanto, si bien no podría celebrarse sin sujeción a los procedimientos y formalidades más elementales de cuantos se regulan en la Ley Orgánica 2/1980, sí cabría excepcionar la aplicación a ella de los procedimientos y formalidades menos necesarios a los fines de la identificación de la consulta como un verdadero referéndum. Entre ellas, por lo que aquí importa, la convocatoria formal por el Jefe del Estado...» (FJ 147).

8. En el momento de escribir estas líneas, a comienzos de 2021, solo uno de los cuatro EEA que aquí estamos viendo ha sido ya reformado. Se trata del EACV, por medio de la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo. Esto es, el procedimiento recogido en el artículo 81 EACV ha sido ya activado en una ocasión, si bien —por lo que aquí especialmente interesa— no fue convocado el referéndum de ratificación. La razón tiene que ver con que la reforma, producida en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en la CA, se limitó a añadir un nuevo apartado al artículo 52 EACV, en materia de competencias. Y un supuesto como ese, de ampliación de competencias, permitía, como se ha visto, la opción de no convocar el referéndum.

Ahora bien, en atención a lo dispuesto por el apartado quinto del artículo 81 EACV, la Ley Orgánica debía haber incluido la autorización para celebrar el referéndum en un plazo de seis meses, quedando la entrada en vigor de la reforma supeditada a que la Generalitat hiciera o no uso de la habilitación. Pero la Ley Orgánica 3/2019 no incluyó la autorización, estableciendo por el contrario, en su Disposición final segunda, que la norma entraría en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Considero por ello que esta reforma fue inconstitucional por vulnerar el procedimiento estatutario para la propia reforma.

IV. LA PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA COMO PROFUNDIZACIÓN DEL AUTOGBIERNO. A MODO DE CONCLUSIÓN

Sirvan estas líneas finales para exponer algunas breves conclusiones en relación con la incorporación del referéndum a los procedimientos de reforma de algunas CCAA del artículo 143 CE.

Esther Seijas ha llamado la atención sobre el valor que ello ha tenido como «habilitación subyacente» para que sean los EEA las fuentes que creen

nuevas modalidades de referéndum (E. SEIJAS VILLADANGOS, 2013: 159-160). En efecto, como ha escrito la profesora Sáenz Royo, «(n)o parece discutirse, por tanto, la posibilidad de introducir vía Estatutos de Autonomía modalidades de referéndum autonómico diferentes a las tasadas constitucionalmente» (E. SÁENZ ROYO, 2018: 46-47).

Más allá de esto, y por lo que hace de manera concreta a los referéndums que aquí nos ocupan, es de celebrar el que se hayan incorporado a las normas estatutarias analizadas. Como ha escrito José María Baño a propósito de la Comunidad Valenciana, pero de un modo que perfectamente puede hacerse extensivo a otras CCAA, «(u)n régimen de autogobierno parece exigir el consentimiento de los gobernados. Sin embargo, hasta la reforma vigente, el Estatuto valenciano no preveía la aprobación mediante referéndum. Sorprende ciertamente que un ente jurídico que representa el autogobierno del pueblo valenciano surja sin haber contado con una aprobación explícita popular» (J. M. BAÑO LEÓN, 2007, 68-69).

Coincidiendo con esta opinión, considero interesante conectar las vías de profundización democrática —mediante una participación mayor y más consciente de la ciudadanía de una CA— con las vías de profundización del autogobierno. Y ello es especialmente relevante cuando de reformar la norma institucional básica se trata.

Por esta razón, pienso que el referéndum debería celebrarse ante cualquier modificación de las normas estatutarias, siendo conscientes no obstante, como ha señalado Olga Herráiz, de que por ejemplo en los referéndums de reforma de los EEA catalán y andaluz se dio una baja participación popular y considerando, por ello, como hace esta misma autora, que seguramente debamos plantearnos el hecho de que la información disponible, así como los cauces participativos, quizás se hayan revelado insuficientes (O. HERRÁIZ SERRANO, 2007: 53).

Por otra parte, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional operada en 2015 y consistente en la recuperación del recurso previo de inconstitucionalidad contra los Proyectos y las Propuestas de Reforma de EEA ha introducido ciertas garantías a la hora de conjurar el temor que un autor como Vicente Álvarez veía en 2011 en el hecho de extender un modelo de «Comunidades Autónomas blindadas mediante referéndum», con el choque con el Tribunal Constitucional que ello podía acarrear (V. ÁLVAREZ GARCÍA, 2011: 247).

En definitiva, la inclusión o no de referéndums de reforma en los EEA —así como el distinto alcance e intensidad con que ello pueda hacerse— no es hoy, tal y como también ocurría en los primeros años del Estado Autonómico, sino una muestra del propio principio dispositivo y un ejercicio, al cabo, del derecho a la autonomía. Pero, al mismo tiempo, es cierto —en palabras del profesor López Ramón— que «(c)omprometer directamente al electorado de

cada Comunidad Autónoma, al menos en las principales reformas, sería el lógico corolario, y aun la premisa, del robustecimiento del poder estatutario» (F. LÓPEZ RAMÓN, 2005: 30).

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, César (2017): «Sentido y posibilidades del referéndum autonómico», en Eva SÁENZ ROYO y Carlos GARRIDO LÓPEZ (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 99-128.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2011): «Sistema de fuentes del Derecho en la Comunidad Autónoma de Extremadura», en Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Madrid, Marcial Pons, pp. 211-250.
- BAÑO LEÓN, José María (2007): «El Estatuto de Autonomía en el ordenamiento estatal y en el autonómico», en José María BAÑO LEÓN (Dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp. 53-72.
- BOSCH BENÍTEZ, Óscar (2020a): «Artículo 200. Procedimiento general de reforma del Estatuto», en VV.AA., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre*, Boletín Oficial del Estado – Parlamento de Canarias, Madrid, pp. 1165-1170.
- (2020b): «Artículo 201. Del procedimiento de reforma abreviado», en VV.AA., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre*, Boletín Oficial del Estado – Parlamento de Canarias, Madrid, pp. 1171-1174.
- (2020c): «Artículo 202. Audiencia a los Cabildos insulares», en VV.AA., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre*, Boletín Oficial del Estado - Parlamento de Canarias, Madrid, pp. 1175-1176.
- CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique (2017): «Los referéndums de reforma de la Constitución española: un análisis crítico y una propuesta de modificación», en Eva SÁENZ ROYO y Carlos GARRIDO LÓPEZ (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 73-97.
- (2019): «Derecho y política en la construcción del Estado Autonómico. Algunas reflexiones a propósito del Dictamen de la Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Zaragoza de 12 de febrero de 1980», en Emilia MARTOS CONTRERAS, Rafael QUIROSA-CHEYROUZE y Alberto SABIO ALCUTÉN (eds.), *40 años de Ayuntamientos y Autonomías en España*, Zaragoza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, pp. 68-86.

- CONTRERAS CASADO, Manuel (1998): *La forja de la autonomía. Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón.
- GARCÍA CANALES, Mariano (1988): «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, pp. 157-184.
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos (1999): *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, Tecnos.
- GUEDEA MARTÍN, Manuel (2008): «El procedimiento de reforma del Estatuto», en ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (coord.), *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Zaragoza, Gobierno de Aragón – Vicepresidencia, pp. 307-325.
- (2010): «La reforma del Estatuto de Autonomía», en José BERMEJO VERA y Fernando LÓPEZ RAMÓN (Dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp. 141-164.
- HERRÁIZ SERRANO, O. (2007): «Reflexiones en torno a algunos aspectos procedimentales de las últimas reformas estatutarias emprendidas en nuestro Estado autonómico», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 19, 23-65.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2005): «Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (Ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de esta REVISTA, VIII, pp. 15-33.
- PÉREZ SOLA, Nicolás (2019): «Regulación y práctica de los referéndums autonómicos en la Constitución y en la LOMR: los referéndums de iniciativa autonómica, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía», en Carlos GARRIDO LÓPEZ y Eva SÁENZ ROYO (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, pp. 45-68.
- SÁENZ ROYO, Eva (2018): *El referéndum en España*, Madrid, Marcial Pons.
- SEIJAS VILLADANGOS, María Esther (2013): «Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía», en Eva SÁENZ ROYO y Manuel CONTRERAS CASADO (eds.), *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, Zaragoza, Comuniter, pp. 131-171.
- TUDELA ARANDA, José (2007): «A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 20 de abril de 2007. El nuevo Estatuto en el Estado desconcertado», en esta REVISTA, 30, pp. 89-145.
- (2010): «Heterogeneidad y asimetría en un estado indefinido. Una aceptación de la diversidad que es una puerta de futuro», en José TUDELA ARANDA y Félix KNÜPLING (eds.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 111-149.