

DIFICULTADES PROCEDIMENTALES PARA LA REFORMA DEL ESTATUTO: OTRO MOTIVO PARA LA REVISIÓN DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA

Por D. Ignacio SÁNCHEZ AMOR.

Ltrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Extremadura.
Asesor Ejecutivo del Gabinete del Ministro de Justicia.

S U M A R I O

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ALGUNOS EJEMPLOS DE LA IMPERFECCIÓN TÉCNICA DEL REGLAMENTO
 - II.1. LA REMISIÓN DEL ART. 163
 - II.2. LA INEXISTENCIA DE HABILITACIÓN PARA COMPARECER EN CONFLICTOS DE COMPETENCIA
 - II.3. LA ALUSIÓN A LA FORMA DE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA
 - II.4. LA CUESTIÓN DE LA LEGISLACIÓN DELEGADA
- III. DIFICULTADES PROCEDIMENTALES PARA LA REFORMA DEL ESTATUTO
 - III.1. EL ART. 63 DEL ESTATUTO. ESQUEMA Y FASES DEL PROCESO
 - III.2. LA FASE DE PROPUESTA A INICIATIVA DEL EJECUTIVO
 - III.2.a. Propuesta gubernamental de reforma amplia*
 - III.2.b. Propuesta gubernamental de reforma de un solo Título*
 - III.3. LA FASE DE PROPUESTA A INICIATIVA DE LA ASAMBLEA
 - III.4. LA FASE DE PROPUESTA A INICIATIVA DE LAS CORTES
 - III.5. RECAPITULACIÓN SOBRE LA FASE DE PROPUESTA
 - III.6. FASE DE PROYECTO EN LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA

- III.7. LA APROBACIÓN DEFINITIVA DE LA LEY ORGÁNICA DE REFORMA**
- III.8. LÍMITES A LA REFORMA DEL ESTATUTO**
- III.9. UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL. LA REFORMA DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA**

I. INTRODUCCIÓN

Agradecerles, en primer lugar, su asistencia a este acto en nombre de la institución organizadora y las personas colaboradoras, gracias a las cuales y especialmente a la U.N.E.D. hoy puede decirse de esta ciudad lo que en otros tiempos se dijo de Madrid (y sin quitarle la punta de ironía): en Mérida, a estas horas de la tarde, o das una conferencia, o te la dan ¹.

Así pues, en esta tesitura, me corresponde hoy a mí aportar a estas Jornadas un tan modesto como bien intencionado trabajo. Y entiéndase esta buena intención sin merma del espíritu crítico que lo anima y se considero condición indispensable de cualquier quehacer intelectual. Ruego, asimismo, que suplan ustedes con su benevolencia el desaliño formal que apreciarán en la exposición y que no se debe sino a la parca experiencia personal en estas lides.

Considero al Reglamento de la Asamblea de Extremadura como una de las partes del sistema normativo autonómico más criticables, más faltas de rigor y más necesitadas de una reforma profunda. Hay, hubo en su día, causas que podrían disculpar sus errores, entre ellas la más relevante sin duda sería la bisonñez de la práctica institucional del momento de su redacción, circunstancia ésta que compelmía a un puro mimetismo de soluciones foráneas cuyos perversos efectos perduran aún hoy. En este momento, sin embargo, ya no se dan tales circunstancias ni puede acudirse a esa excusa, pues, una vez rodado el sistema y aplicados gran parte de los resortes reglamentarios (incluida una moción de censura), no cabe esperar más para emprender esa reforma.

1 El presente texto es transcripción de una conferencia pronunciada en el marco del Curso de Derecho Autonómico celebrado en la UNED de Mérida el 15 de junio de 1988.

Por la reforma del Reglamento se han pronunciado ya (en términos más o menos exigentes) algunos de los grupos que integran la Cámara por unas u otras causas, pero en todo caso inspiradas en concretos problemas políticos y no, como es el caso aquí, por razones estrictamente técnicas. No se puede ocultar, sin embargo, que hay puntos de conexión entre unas y otros, y que, a veces, bajo las más furibundas críticas directamente ideológicas no se oculta sino un problema desnudamente técnico. Bien cierto es, sin embargo, que también muchas soluciones que se predicán neutrales, meramente técnicas, no son sino reflejo de intereses puramente partidistas.

Uno de los síntomas más palpables de la existencia de imperfecciones o lagunas reglamentarias es el frecuente recurso a la interpretación presidencial de sus preceptos, con lo que ello conlleva de desgaste de una figura cuya principal misión es moderadora y no directamente beligerante. La cada vez más acerada crítica a la figura del Presidente de la Cámara y a sus órganos de gobierno tiene como una de sus causas (generalmente oculta) el ejercicio de esta función integradora de los errores e imprevisiones del Reglamento de la Asamblea, misión que, por fuerza, habrá de satisfacer a unos y producir descontento en otros. No se trata aquí de postular el papel meramente institucional del Presidente (éste, como diputado perteneciente a un grupo, no puede sustraerse a las consecuencias de tal extracción partidista), sino de rescatar en lo posible su posición, por así decir, «discreta» en el discurrir de la vida parlamentaria interna. Vemos, sin embargo, que en la práctica presente de la Asamblea son en gran medida cuestiones internas de procedimiento o de atribuciones de órganos los asuntos que centran (o, por mejor decir, descentran) el debate político.

El efecto que este estado de cosas está produciendo en la Cámara está a la vista de cualquier persona interesada en la vida pública. No quiere ello decir que baste con un buen Reglamento para solucionar los problemas políticos, pero sí que la ausencia de dificultades procedimentales permitiría encarar esas cuestiones de fondo sin perder un solo momento en discutir asuntos puramente procesales, no sustantivos.

II. ALGUNOS EJEMPLOS DE LA IMPERFECCIÓN TÉCNICA DEL REGLAMENTO

II.1. LA REMISIÓN DEL ART. 163

Gran parte de los males que aquejan al Reglamento provienen de un poco cuidadoso ejercicio de imitación de soluciones del Estado u otras Comunidades Autónomas. Tal furor mimético ha dado lugar a errores que serían incluso graciosos si no fuera por la trascendencia de la norma que los contiene. Vean, por ejemplo, el art. 163 del Reglamento. Dice así:

«De acuerdo con lo establecido en el número-2 del artículo 45 del Estatuto de Autonomía, llegado el caso, el Pleno de la Asamblea, en convocatoria específica adoptará los acuerdos siguientes:

- 1.º Interponer el recurso de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 162, 1, a) de la Constitución.
- 2.º Comparecer en los conflictos de competencia a que se refiere el apartado c) del artículo 161 de la Constitución y designar el Diputado o Diputados que han de representar a la Asamblea.

...».

La extrañeza aparece cuando, al examinar ese artículo citado del Estatuto (el 45.2), nos encontramos con que se refiere a materia sin relación alguna con esos procedimientos en sede de jurisdicción constitucional, pues versa sobre las competencias y los recursos ante el Tribunal Supremo. No, no se trata sólo de un error de transcripción al citar (debería haberse citado el art. 20.1.e), se trata pura y simplemente de que se estaba copiando el art. 165 del Reglamento Andaluz y se copió incluso con la cita del Estatuto de Autonomía de Andalucía, pues es en éste en el que el art. 45.2 se refiere efectivamente a esos acuerdos de interposición y comparecencia en recursos en sede constitucional. Pecata minuta, en cualquier caso, pero que debería corregirse sin mayor dilación aunque sólo sea para depurar las más patentes muestras de este afán imitador.

II.2. LA INEXISTENCIA DE HABILITACIÓN PARA COMPARECER EN CONFLICTOS DE COMPETENCIA

No hace falta irse muy lejos para hallar nuevas muestras de incorrecciones. En el propio art. 163.1.2.º se dice que la Asamblea, por acuerdo de Pleno, comparecerá en los conflictos de competencia a que se refiere el apartado *c)* del art. 161 de la Constitución y designará sus Diputados representantes. No es la cita incorrecta de la Constitución lo que nos induce a considerar este apartado como una nueva imperfección—debió citarse el apartado *c)* del punto 1 del art. 161—, se trata de algo mucho más relevante, la posibilidad de comparecencia en conflictos de competencia. Pues bien, la pregunta es ¿en qué lugar del Estatuto se otorga tal facultad a la Asamblea? La regulación estatutaria otorga esa facultad sólo a la Junta (art. 39.2), pero no a la Asamblea. El «previo acuerdo de la Asamblea» a que se refiere ese artículo 39 es uno de los dos cauces que permiten la personación del Ejecutivo autonómico en estos conflictos de competencia, pero de ningún modo autoriza esa personación de la Cámara, la cual sólo cuenta con legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley en los términos del apartado 1.º*a)* del artículo 161 de la Constitución, siendo el art. 20.1.*e)* del Estatuto el que otorga esa habilitación específica. Sin parar en mientes, el Reglamento ha violado su reserva material, al inmiscuirse en materia típicamente estatutaria y traspasar su límite de disciplinar los actos internos de la Cámara. Por demás, los artículos 60, 63 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, aprobada cuatro años antes que el Reglamento, parecen dejar un escaso margen a esta posibilidad.

II.3. LA ALUSIÓN A LA FORMA DE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE

La violación de este principio de limitación material citado está en el fondo de muchos de estos defectos reglamentarios. En el sistema de fuentes del ordenamiento autonómico, el esquema lógico es la atribución

a las instituciones y órganos que se crean de competencias, facultades o funciones en el Estatuto y, en un segundo término (por lo que toca a la Asamblea), la previsión de mecanismos internos reglamentarios para actuar esas funciones, esto es, los procedimientos de la Cámara en uso de esas facultades ya conferidas en sede superior. Pues bien, tal estructura es continuamente violada por el Reglamento de la Asamblea. A veces en puntos poco importantes; por ejemplo, en el art. 1, al hablar del «Decreto de convocatoria» tras las elecciones, está invadiendo un campo competencial reservado a la Ley, pues se prefigura, sin habilitación para ello, la forma de los actos del Presidente. Este «régimen jurídico y administrativo» de la Junta, según el art. 42 del Estatuto, habría de ser regulado por una Ley de la Asamblea. Sin embargo, en el momento de aprobación del Reglamento aún no se había aprobado la Ley de Gobierno y Administración, en la que se fija esa forma de Decreto para los actos del Presidente. No podrá justificarse la citada alusión con la excusa de que ya entonces (desde el régimen preautonómico) los actos del Presidente revestían esa forma, pues tal denominación pudo ser cambiada en la correspondiente ley. Por eso, prudentemente, el Estatuto se refiere genéricamente a «normas, disposiciones y actos» de los órganos de la Comunidad (art. 53) o a «normas reglamentarias.../... actos y acuerdos» de tales órganos (art. 49.2).

II.4. LA CUESTIÓN DE LA LEGISLACIÓN DELEGADA

Hay extralimitaciones mucho más importantes, sin embargo. Por ejemplo la que se refiere a la existencia o no de legislación delegada recepticia, según el modelo constitucional ofrecido por los artículos 82 y ss.

En contra de lo que ha sido la tónica general en derecho autonómico comparado, el Estatuto extremeño no ha previsto tal posibilidad de delegación en el sentido de los citados artículos de la Constitución. La existencia de potestad legislativa de la Asamblea es una decisión estatutaria que no encuentra modulación (art. 20.1.a), atribuyéndose asimismo sin mayores precisiones o excepciones a la Junta las funciones ejecutivas y administrativas (art. 39.1).

El silencio estatutario sobre la materia fue roto por el Reglamento de la cámara legislativa, el cual, sin especificar la pertinente habilitación estatutaria atribuye la posibilidad de delegación de esta potestad de dictar normas con rango de ley (art. 130). Tal delegación se evacuará bien mediante una Ley de Bases, bien mediante una ordinaria, según se trate de redactar un texto articulado o uno refundido, siempre de forma expresa, para materia concreta y una fijación de plazo para su ejercicio. El texto del Ejecutivo será comunicado a la Cámara y publicado en su Boletín. En el caso de que la Ley de delegación establezca un control adicional podrán formularse reparos al uso de la delegación, en cuyo caso habría dictamen de Comisión y debate en Pleno según las normas generales del procedimiento legislativo.

Caben serias dudas sobre la pertinencia de configurar esta facultad en sede infraestatutaria (cfr. Muñoz Machado, p. 438), y por eso han sido mayoría las Comunidades que han recogido esta posibilidad en el Estatuto, ya con referencia a la regulación constitucional para el caso paralelo de las Cortes y el Gobierno de la nación, ya adaptando las previsiones fijadas en esa sede a las especialidades del sistema relacional autonómico. En nuestro caso, sin embargo, nos encontramos con una regulación, no ya en una Ley (posibilidad, como decimos, hartamente dudosa), sino en el propio Reglamento de la Asamblea, circunstancia ésta difícilmente justificable desde el punto de vista de su naturaleza específica de norma reguladora de los «interna corporis» del colegio legislativo.

Aunque el título VI se denomina «Del control de los Decretos Legislativos de la Junta de Extremadura», esta referencia es tan sólo parcialmente definidora de su contenido, pues no se configura sólo la forma de ese control (este sí 'interna corporis'), sino que se atribuye por primera vez una potestad a un órgano que no la posee por virtud del Estatuto. Podría argüirse que esa atribución de potestad está habilitada por el art. 39.2 (la Junta «ejercerá aquellas otras funciones que le sean encomendadas por ley»), pero del tenor de esa previsión y del ejemplo que la acompaña (interposición del recurso de inconstitucionalidad) parece deducirse que cada ley podrá atribuir alguna función concreta distinta de las genéricas ejecutivas (p. e., nombrar representantes en algún órgano), pero no, desde luego, una genérica potestad legislativa por delegación, la cual,

desde un punto de vista sistemático, debería encontrar su más lógico acomodo en los artículos dedicados a disciplinar el régimen de facultades de la Asamblea. En efecto, la potestad legislativa del Ejecutivo no se configura como potestad propia, sino como delegación de una potestad propia de la Asamblea, o sea, que su existencia habrá de deducirse del conjunto normativo que disciplina la actividad de la Cámara, pues estamos buscando la habilitación estatutaria, no de la potestad legislativa excepcional del Ejecutivo, sino de la potestad de la Asamblea para delegar su potestad propia. La Conclusión es que esas leyes a que se refiere el art. 39.2 del Estatuto no sustentan de modo conveniente la posibilidad de delegaciones legislativas.

Una posibilidad remota a explorar es que el Reglamento de la Cámara pudiese ser considerado como una de esas leyes que encomiendan funciones a la Junta, pero tal hipótesis parece desechable de principio por suponer una desnaturalización de la específica cualidad del Reglamento parlamentario, que no es técnicamente una Ley (a pesar de la similitud del proceso de elaboración), sino una norma cualificada por su limitación material y su ámbito restringido de vigencia, constreñido a disciplinar los actos internos de la Cámara. Pensar que este tipo de norma es una ley que puede atribuir, no ya funciones, sino potestades a órganos extraparlamentarios, parece difícilmente admisible. Sigue en pie, pues, la conclusión de inexistencia de habilitación estatutaria para la delegación legislativa, cuya existencia deviene única y exclusivamente del Reglamento de la Cámara.

Todo este embrollo viene determinado por esa imprevisión (o meditada decisión) estatutaria. El Reglamento, con más voluntad que fortuna, opera del siguiente modo: en el apartado primero del artículo 130 refunde sólo parcialmente las previsiones de los apartados 1, 2 y 3 del artículo 82 de la Constitución; en el apartado segundo transcribe el artículo 152 del Reglamento del Congreso; y, en fin, en el apartado tercero, repite el artículo 153 de dicho Reglamento de la Cámara Baja. Pero, mientras éste va haciendo remisiones a normas constitucionales, el de la Asamblea de Extremadura hace remisiones a normas inexistentes, dado el silencio estatutario. Así, la propia expresión 'Decreto Legislativo' no aparece en el Estatuto (la Junta emite normas reglamentarias, actos y acuerdos —art. 49 del Estatuto—) y sí en la Constitución, a la cual se remite el Reglamen-

to del Congreso. De igual modo, la Constitución prevé el establecimiento de controles adicionales a los jurisdiccionales, y a esta especialidad se remite el Reglamento del Congreso; pues bien, al copiar literalmente la regulación de la Cámara nacional, el Reglamento de la Asamblea se refiere a esos controles adicionales cuando ningún precepto de su grupo normativo los contempla, pues ni el Estatuto dice nada, ni el propio Reglamento ha copiado en su integridad la regulación constitucional (solución ésta que, si bien no despeja las dudas expresadas, por lo menos haría inteligible el sistema establecido). Todo este complicado galimatías debió quedar solucionado en sede estatutaria con la remisión a la regulación constitucional y la fijación por el Reglamento de la Asamblea tan sólo de los procedimientos internos de autorización y control de estas normas. La regulación actual, de dudosa constitucionalidad, es además, y por causa de lo ya expuesto, prácticamente intransitable. A este respecto es significativa la falta de uso de este tipo de delegaciones, incluso cuando han sido corrientes en otras Comunidades Autónomas para atribuir al Ejecutivo la adecuación de las normativas propias a las de la Comunidad Europea.

Alguna perplejidad debió causar a quienes preparasen varios meses después el borrador de la Ley del Gobierno y de la Administración tal regulación reglamentaria; pero el hecho es que finalmente en dicha Ley se fija con las mismas palabras esa posibilidad de delegación legislativa (art. 42). Ya hemos señalado nuestra opinión desfavorable a la concesión de esta potestad en una Ley sin apoyo estatutario, pero no es ahora esa la discusión. La cuestión es que dos normas no ordenadas jerárquicamente, sino separadas según su competencia material distinta, prevén el mismo supuesto en los mismos términos, por tanto, inexcusablemente, alguna de las dos está violando el campo competencial de la otra. Personalmente mantenemos la incorrección de ambas, pero lo que sí es claro es que en el Reglamento (y mucho más cuando es anterior a esta Ley) es de todo punto rechazable.

III. DIFICULTADES PROCEDIMENTALES PARA LA REFORMA DEL ESTATUTO

El caso que a continuación más prolijamente se describirá es otro ejemplo de incorrecciones reglamentarias, posiblemente no las más graves, pero sí muy relevantes dado el momento en que nos encontramos, pasados ya los cinco primeros años de vigencia del Estatuto y abierta, por tanto, la vía a una posible primera reforma.

III.1. EL ARTÍCULO 63 DEL ESTATUTO. ESQUEMA Y FASES DEL PROCESO

Haciendo uso de la remisión contenida en el art. 147.3 de la Constitución («La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica»), el Título VI del Estatuto extremeño fija las líneas procesales básicas, en consonancia con el resto de los Estatutos aprobados por la vía del art. 143, sobre iniciativa, mayorías y plazos para reiterar el proceso.

Este esquema de remisión constitucional a posteriores determinaciones estatutarias con ulterior recuperación de la fase decisoria del proceso, responde a la especial cualidad de los Estatutos como normas institucionales básicas de la Comunidad y como leyes orgánicas estatales, necesitadas por ello, con mayor firmeza que en su aprobación inicial, de la convergencia de dos voluntades.

El artículo 63 del Estatuto atribuye la iniciativa de reforma a tres órganos:

- a) La Junta de Extremadura.
- b) La Asamblea de Extremadura, a propuesta de una tercera parte de sus miembros.
- c) Las Cortes Generales.

Se rechazan, por tanto, otras posibles soluciones acogidas en otros estatutos (la iniciativa popular, la del Gobierno central, la de los ayuntamientos).

La citada concurrencia de dos voluntades se articula en tres fases sobre cuyo desarrollo aporta datos más concretos el art. 124 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: son las fases de propuesta, proyecto y aprobación de la reforma.

III.2. LA FASE DE PROPUESTA A INICIATIVA DEL EJECUTIVO

La fase de propuesta exige la manifestación de voluntad de alguno de los órganos citados en el sentido de iniciar el proceso. La Junta de Extremadura lo hará, a tenor del apartado 1 del citado artículo 124, mediante la aprobación del texto de la propuesta y su remisión a la Asamblea. Compete tal función a la Junta reunida en Consejo de Gobierno (art. 25.2 de la Ley 2/84, de 7 de Junio, del Gobierno y de la Administración) y el texto se tramita como proyecto de ley. De acuerdo con lo previsto en este mismo artículo y en el 122 del Reglamento de la Cámara, el Consejo de Gobierno podría retirar el proyecto de ley en cualquier momento de la tramitación parlamentaria anterior al acuerdo final de la Asamblea. Sin embargo, en este especial procedimiento de la reforma del Estatuto, surgen dudas sobre esa posibilidad si se considera que, en algunos casos, el proyecto del Ejecutivo requiere la adhesión de la mayoría absoluta de la Cámara a favor del principio de revisión, con lo cual podría pensarse en que, desde el momento, la Junta ya no puede retirar su proyecto.

III.2.a. Propuesta gubernamental de reforma amplia

La tramitación parlamentaria, en principio recogida en el artículo 109 y ss. del Reglamento (procedimiento tipo al que se van remitiendo los particulares), sufre modificaciones en atención a la especialidad de la materia, dando lugar a las previsiones de la Sección 1.^a del capítulo III (art. 124). Se sigue el criterio de agravar las condiciones de modificación de ciertas partes del Estatuto de mayor importancia o la variación *in extenso* de sus determinaciones; dicho criterio, por lo que luego se dirá, no parece muy acertado:

«Cuando el proyecto de reforma postulare la revisión total del Estatuto o una parcial, que afecte al Título Preliminar o a dos o más títulos del Estatuto, será sometido a un debate de totalidad ante el Pleno. Terminado el debate se procederá a la votación. Si vota a favor del principio de revisión la mayoría absoluta de la Asamblea, continuará el trámite ordinario de los proyectos de Ley, en caso contrario, se devolverá a la Junta».

No hay que perder de vista que nos hallamos aquí en la fase de propuesta (no en la de proyecto) en la que se introduce, para estos casos, una manifestación previa de la Cámara sobre la pertinencia de la iniciativa gubernamental. Sin este requisito, el Ejecutivo ve dificultado su uso del derecho que le confiere el art. 63.1.a del Estatuto, de cuya dicción no se desprende en modo alguno tan relevante restricción. El Estatuto confía este derecho de iniciativa a la voluntad única de la Junta (independientemente de que luego sea aprobado o rechazado), pero el Reglamento convierte esta facultad propia en un especie de postestad conjunta o condicionada para las materias y casos relatados, puesto que no se trata aquí de que la Asamblea apruebe o no el proyecto para su posterior envío a las Cortes, sino que se trata pura y simplemente de una negativa a tomar en consideración la propuesta de la Junta.

Para el caso de que la Junta adopte la iniciativa de reforma total del Estatuto o parcial en los términos más arriba descritos, el procedimiento habitual para los Proyectos de ley se ve considerablemente modificado. El debate de totalidad en el Pleno que exige el art. 124 para las reformas amplias es paralelo a aquél que se da cuando hay enmienda a la totalidad a un proyecto de Ley (art. 112 RA); pero en este caso, obviamente, ha debido transcurrir el plazo de presentación de enmiendas (art. 110 RA). Sin embargo, en el supuesto de que tratamos, la necesidad o no de ese trámite no viene condicionada por la existencia de este tipo de enmiendas, sino por el texto que la Junta envía, del cual, por fuerza, habrá de deducirse qué artículos del Estatuto se pretenden enmendar.

No queda claro si este debate de totalidad previsto en el art. 124 es el del art. 112 o si es uno previo y especial para este procedimiento agravado de reforma. En cualquiera de las dos opciones hay manifiestos inconvenientes. Si es previo al pleno con causa en la presentación de enmiendas a la totalidad, puede darse el caso de que pase esta fase de deliberación

en Pleno, pero que luego (continuando el trámite ordinario del 112 al que remite el art. 124), deba pasar otro debate de totalidad, igualmente en Pleno, por haberse presentado enmiendas a la totalidad. Además, si alguna enmienda de devolución se aprobara en este segundo Pleno, el efecto sería esa tal devolución del texto al Ejecutivo, pero no por lo dispuesto en el art. 124.1 *in fine*, sino por efecto del 112.4. Si la enmienda a la totalidad aprobada fuese con texto alternativo se subvertirá todo el mecanismo, pues nos encontraríamos con un procedimiento de reforma iniciado por el Ejecutivo en el que ya se discute un texto con origen en un Grupo Parlamentario, y eso no parece lo querido por el legislador estatuyente cuando ya ha previsto mecanismos de propuesta en manos de porciones determinadas de la Cámara y ha establecido para ello otro procedimiento.

Si elegimos el otro camino y consideramos a este debate de totalidad como subsumible en el paralelo previsto en el art. 112.1, veamos la posibilidad de enmiendas, salvo que, estirando al máximo la interpretación, hagamos uso de las previsiones de existencia de un nuevo plazo de enmiendas al articulado para los casos de aprobación de enmiendas con texto alternativo (art. 112.5), lo cual desde luego parece conforme con el principio que rige el procedimiento (el trámite ordinario como Proyecto de Ley), pero a la luz de las reglas positivas no deja de resultar chirriante.

Para solucionar este problema se propone un recurso a la interpretación sistemática de los preceptos en aparente contradicción, pero teniendo muy en cuenta que los principios básicos son los recogidos en el Estatuto, es decir, que si estamos en la fase de propuesta a iniciativa del Ejecutivo, hay que primar, sin merma de la intervención parlamentaria, la pervivencia de esa iniciativa gubernamental para que la Cámara se pronuncie sobre la misma, no ya en estos inicios, sino en el debate final. Con ello evitaríamos que por instancias parlamentarias se utilizase una vía recóndita entrevista en el Reglamento en vez del cauce abierto con todas las bendiciones por el propio Estatuto para estas mismas instancias.

La cuestión podría resolverse así: el texto del Ejecutivo proponiendo la revisión total o reformas parciales que afecten a dos o más Títulos o al Título Preliminar del Estatuto es enviado a la Cámara y publicado en su Boletín. Se abre el período de quince días, para la presentación de enmiendas que (y esta es la especialidad) sólo podrán ser al articulado.

La eliminación de las enmiendas a la totalidad resuelve el problema sin dañar en absoluto el derecho de examen de la Cámara y no parece una restricción tan sustancial si se considera lo siguiente: si la enmienda a la totalidad es de las que versan sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto Ley (art. 110.3 RA) su aprobación reflejaría la voluntad de la Cámara en el mismo sentido que lo hace la votación de adhesión al «principio de revisión» del art. 124, o sea, que en uno u otro tanto la Asamblea emite su opinión sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del texto de reforma; y en caso de opinión negativa el efecto es el mismo, la devolución. Ninguna garantía de examen pierde la Cámara. Si la enmienda a la totalidad fuese de texto alternativo entiendo que se violaría el principio establecido en el Estatuto, pues se estaría haciendo uso de una vía indirecta (la iniciativa gubernamental desde el comienzo del proceso se ve suplantada por la de un grupo parlamentario) para conseguir algo a lo que puede optar por la vía que el propio Estatuto ofrece (consiguiendo la adhesión de una tercera parte de los miembros de la Asamblea). Y ello, además, en detrimento de una garantía: el Estatuto exige que la iniciativa parlamentaria de reforma del Estatuto tenga su origen en la tercera parte de los diputados, pero por esta vía indirecta, el origen de esa iniciativa de reforma puede provenir de un grupo político con menos representación (aunque luego haya tenido adhesiones en la Cámara), en contra de lo querido por el Estatuto.

Así pues, si entendemos que las especialidades procedimentales consisten en la posibilidad de presentar enmiendas sólo al articulado (por entender que el juicio genérico sobre el texto sometido a examen se va a producir en el debate de totalidad previsto en el art. 124) tenemos que, una vez cerrado el plazo se debate la totalidad y en caso de aprobación por mayoría absoluta (el voto «a favor del principio de revisión» a que se refiere el art. 124.1), se continúa el trámite habitual de los Proyectos de Ley con el estudio de las enmiendas al articulado en el seno de la Comisión no permanente correspondiente (arts. 113 y ss.).

A partir de este punto ya nos hallamos en sede estrictamente parlamentaria, en la que, una vez completada la fase de propuesta del Ejecutivo se pasa a la de proyecto de reforma (según la propia dicción del art. 64 y a no confundir con proyecto de ley). Hasta ese punto todo

el procedimiento se dirigía a conseguir la votación «a favor del principio de revisión», o sea, una especie de expresión de la voluntad parlamentaria en el sentido de entrar a debatir el texto del Consejo de Gobierno.

III.2.b. Propuesta gubernamental de reforma de un solo Título

La otra posibilidad del Ejecutivo para promover revisiones era la que, remitiéndose sin especialidades al procedimiento de tramitación de Proyectos de Ley, se refería a textos de reforma que afectasen a un sólo Título. Esta genérica remisión, en la que no se observa una mínima cautela en previsión de la necesidad de adecuar el procedimiento habitual a las especialidades de la materia, vuelve a plantear el mismo problema de la posibilidad de sustitución de la iniciativa gubernamental originaria por la parlamentaria, mediante la aprobación de una enmienda a la totalidad con texto alternativo, sin que sea posible aplicar en este caso la interpretación propuesta más arriba a causa de la deficiente técnica legislativa usada en este punto por el Reglamento. Según éste, el debate de totalidad sobre propuestas de reforma enviadas por la Junta debe darse si quieren reformarse esas materias especialmente protegidas o la revisión es de gran alcance; sin embargo, y a tenor de lo dicho, cualquier grupo parlamentario puede propiciar ese debate de totalidad sobre la oportunidad, los principios o el espíritu con sólo plantear una enmienda a la totalidad, deshaciéndose esa especialidad en razón de la materia que prevé el art. 124.

III.3. FASE DE PROPUESTA A INICIATIVA DE LA ASAMBLEA

La fase de propuesta cuando la iniciativa es de origen parlamentario también tiene sus especialidades, recogidas en el apartado 2 del artículo 12. Retengamos que el Estatuto, literalmente, no concede potestad de iniciativa a la tercera parte de los Diputados, sino, muy distinto, a la Asamblea de Extremadura a propuestas de éstos. Veamos cómo esa voluntad de parte de los miembros puede convertirse en voluntad corporativa unitaria de la Cámara para adoptar la propuesta (nuevamente no confundir con la votación de la Asamblea en la fase de proyecto).

Según el apartado 2 del art. 124 la iniciativa se tramitará como Proposición de Ley, según el procedimiento fijado en el propio Reglamento, si bien, cuando se postule la revisión total o una parcial que afecte al Título Preliminar o a dos o más Títulos, se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara para su toma en consideración.

El procedimiento habitual para las proposiciones se contiene en los arts. 120 y 121 del Reglamento. Sus prescripciones son modificadas *prima facie* por el requisito de iniciativa de un tercio de la Cámara, hará falta pues la iniciativa de un Diputado con la firma de los restantes necesarios hasta completar ese tercio, o bien la de un Grupo parlamentario que alcance por sí mismo esta cifra con la sola firma de su portavoz, o (entendemos, por extensión) a de varios grupos que alcancen ese *minimum* con la firma de sus portavoces. De modo paralelo al caso de la iniciativa gubernamental, aquí la toma en consideración parece devenir automáticamente del tenor de la iniciativa, y por tanto parece poco acorde con el Estatuto que la Junta pueda manifestar reparos sobre su tramitación u oponerse a su toma en consideración. El Reglamento guarda silencio sobre la posible divergencia entre la Junta y los autores de la iniciativa, obviando encargar la resolución de tales conflictos a algún órgano concreto; tal situación nos remite a las previsiones genéricas del art. 28.2 sobre potestad interpretativa del Presidente de la Cámara, quien, entendemos, debería primar el criterio favorable a la admisión para toma en consideración, pues, del mismo modo que en la fase de propuesta a iniciativa del Ejecutivo se interpretaba en favor de la persistencia de su texto, aquí debe ser la instancia gubernamental la que no obstaculice la discusión de toma en consideración (independientemente de su opinión sobre el fondo), todo ello en consonancia con la previsión de esa vía de iniciativa parlamentaria en el Estatuto.

La toma en consideración de iniciativas de reforma que afecten a un solo título requerirán una mayoría simple (art. 83, por silencio del 121.5, y a su vez por remisión del 124.2), mientras que las especiales por razón de amplitud o ámbito material requerirán mayoría absoluta (art. 124.2). Remitidos por el art. 124 al 121, éste nuevamente nos reenvía al 110 y siguientes, por cuyas vías se sustancia el procedimiento ya en la forma de proyecto de reforma.

III.4. FASE DE PROPUESTA A INICIATIVA DE LAS CORTES

Sobre la fase de propuesta cuando la iniciativa es de las Cortes Generales guarda silencio el Reglamento de la Asamblea, pues la formación de voluntad del órgano constitucional habrá de estar regulada por sus propios reglamentos. Parece haber cierta confusión con esta previsión estatutaria; así, las profesoras CILLÁN y VELLOSO parecen ver en esta facultad de propuesta de las Cortes una antinomia entre el art. 147.2 de la Constitución y el Estatuto por el hecho de que no se explicita en éste el procedimiento para la reforma a instancia de la Cortes, pero ello no es sino una imprevisión del Reglamento de la Asamblea, que sí debió prever la tramitación de estas propuestas. Así, mientras el Estatuto confiere a las Cortes esta capacidad de iniciativa, no se fija en el Reglamento cuál es el modo de tramitación de las propuestas de tal origen.

Hay que resaltar que esta iniciativa de las Cortes no es una manifestación unitaria de voluntad que se impone a los órganos de autogobierno autonómico. Y no es así, porque ello vendría a equivaler a la confusión en un solo acto de la fase de propuesta (art. 63.1) con la de aprobación definitiva (art. 63.3), nítidamente separadas en el Estatuto. No hay autonomía si se cierra esa posibilidad de examen por la Asamblea de Extremadura. Las Cortes (otra cosa es cómo) emiten una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía extremeño, o sea, inician el procedimiento de revisión, y esa propuesta, que obviamente carece de carácter normativo, debe ser aprobada por mayoría de dos tercios de la Asamblea de Extremadura: el apartado 2 del artículo 63 es tajante al decir «requerirá en todo caso», o sea, provenga de donde provenga la iniciativa. Si esta mayoría cualificada se alcanza, el proyecto se envía a las Cortes para su aprobación mediante Ley Orgánica (art. 63.3); si tal acuerdo no se consigue en la Cámara extremeña, las Cortes ya no podrán pronunciarse sobre ese su proyecto y, aún más, no podrán reiterarlo hasta transcurrido un año (art. 63.4). Es una prueba más de la necesidad de que confluyan las dos voluntades para que se efectúe la reforma, y ello independientemente de si se considera o no conveniente que las Cortes tomen parte en esta fase de iniciativa, pues, aunque pueda resultar criticable, el Estatuto lo avala con toda claridad.

El problema no está pues en este diseño genérico en sede estatutaria; la dificultad surge por la ausencia de regulación reglamentaria tanto en las Cámaras de las Cortes como en la Asamblea de Extremadura. Sabemos que a la Cámara autonómica debe llegar un texto de propuesta de reforma emitido por las Cortes Generales, pero no sabemos quién tiene en aquella sede la facultad de iniciarlo, cómo se tramita y qué forma jurídica adopta. De igual modo, tampoco sabemos cuál es la tramitación en la Asamblea de Extremadura, cuyo Reglamento vuelve a guardar silencio en el punto cuya regulación era inexcusable por necesaria.

A pesar de esta indefinición, algunos retazos sí pueden aventurarse. La expresión Cortes Generales del artículo 63.1 del Estatuto no puede hacer referencia a las sesiones conjuntas previstas en el artículo 74.1 de la Constitución por evidente desconexión material con el Título II (De la Corona) a que éste remite. Se convendrá en que la propuesta de reforma del Estatuto no es un acto legislativo, sino un acto de dirección, de impulso, cuyo mejor encaje normativo se da entre las denominadas proposiciones no de ley, pues en éstas como en aquélla se manifiesta la voluntad, aspiración o deseo de la Cámara sin fuerza vinculante del contenido de tal manifestación.

Se cumple así con el deseo estatutario de que el origen sea parlamentario, ya que estas proposiciones sólo pueden ser presentadas por los grupos y no por el Gobierno (si el Estatuto extremeño hubiese querido dar iniciativa al ejecutivo central podría haberlo hecho directamente, como hizo el asturiano). Las proposiciones no de ley no son actos de ambas cámaras conjuntamente, por lo cual hay que entender que la propuesta a iniciativa de las Cortes Generales que prevé el art. 63.1 del Estatuto se refiere a propuestas tanto del Congreso como del Senado en forma de proposiciones no de ley (mociones en el caso del Senado) aprobadas según los trámites de sus respectivos reglamentos.

Esta manifestación de voluntad de las cámaras nacionales podrá tramitarse, una vez en la Asamblea de Extremadura, por vía de proposiciones (por analogía), con la dificultad de que no se prevé la presentación de la iniciativa por parte de alguno de los parlamentarios nacionales representante del grupo proponente (de modo similar a la presencia de parla-

mentarios autonómicos en las Cortes para la defensa de sus proposiciones de ley —art. 87.2 C.E.—).

También por analogía con la iniciativa recogida en los dos primeros apartados del artículo 124, podemos deducir que la propuesta de las Cortes, si pretende la revisión total, versa sobre el Título Preliminar o afecta a dos o más Títulos, deberá pasar la toma en consideración con mayoría absoluta. A partir de ese momento nos encontramos ya en la fase de estudio parlamentario del Proyecto.

III.5. RECAPITULACIÓN SOBRE LA FASE DE PROPUESTA

Como conclusión final sobre esta fase de propuesta a través de las tres iniciativas (Junta, Asamblea, Cortes) hay que retener que la interpretación reglamentaria del Estatuto cercena considerablemente la capacidad de iniciativa de los órganos habilitados por éste, pues tanto en uno como en otro caso se requiere la aprobación previa de la Asamblea para entrar a discutir las propuestas presentadas. De este modo, los tres caminos abiertos por el Estatuto se reconducen a uno solo, el de la iniciativa de la Asamblea de Extremadura, pues en todos los casos y por virtud de esa genérica remisión a los procedimientos habituales se requiere que las propuestas, vengan de donde vengan y antes de entrar a examinar el fondo, deban ser asumidas por la Cámara, bien por mayoría simple (cuando afecten a un solo Título y lo requiera un Grupo), o bien con absoluta (cuando afecten a las materias especialmente protegidas o por amplitud). Todo ello, por supuesto, previamente al examen de los proyectos para su aprobación en esta sede con mayoría cualificada de dos tercios.

III.6. FASE DE PROYECTO EN LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA

Una vez asumida la propuesta en los términos ya explicados, el Estatuto fija la mayoría cualificada necesaria para que el texto proyectado se eleve a la ulterior y definitiva aprobación de las Cortes Generales:

«La propuesta de reforma requerirá en todo caso la aprobación de la Asamblea de Extremadura por mayoría de dos tercios de sus miembros» (art. 63.2).

Es en esta fase en la que se refleja con mayor nitidez el necesario concurso de voluntades para la consecución de la reforma estatutaria, pues incluso cuando la propuesta venga del Congreso o del Senado y a ellos haya de retornar para la conversión en Ley Orgánica, si no se cuenta con esta voluntad favorable de la Cámara autonómica esa iniciativa decaerá y no se llegará a la fase de aprobación definitiva.

Esta mayoría cualificada ha de entenderse recaída en la votación de conjunto prevista en el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea, una vez evacuado el procedimiento legislativo en el que convergen por las sucesivas remisiones todas las iniciativas (enmiendas, informe de la ponencia, debate en comisión, dictamen y pleno). El texto resultante de ese procedimiento y votación final no es un producto normativo, ni formal ni materialmente, sino un *sui generis* proyecto (en la expresión del art. 64 del Estatuto) que ha de elevarse a las Cortes para su tramitación como Ley Orgánica. Así pues, de igual modo que la iniciativa de las Cortes se vehiculaba a través de una proposición no de ley dirigida a la Asamblea de Extremadura, en este caso, ante el silencio del Reglamento, no cabe otra solución que considerar que el texto aprobado por dicha Asamblea por mayoría de dos tercios es una proposición de Ley Orgánica específicamente prevista en el Estatuto, con la concreta denominación de «Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía» (arts. 64 del Estatuto y 124.4 del Reglamento de la Asamblea) que ha de ser remitida a las Cortes para su ulterior tramitación (art. 124.4 Regl.) y aprobación mediante Ley Orgánica (art. 63.3 Estatuto) en la forma prevista por los Reglamentos de las Cámaras nacionales (arts. 145 y 130 y ss. del Reglamento del Congreso). Debemos entender que este producto final de la Asamblea de Extremadura es una proposición de ley, pero no porque haya sido tramitada en su seno como tal, sino porque supone una manifestación de la voluntad de la Cámara autonómica sin fuerza normativa y dirigida específicamente a otro órgano constitucional para que le dote de este carácter (las Cortes Generales mediante Ley Orgánica) en ejercicio de una facul-

tad conferida constitucional (art. 83.2) y estatutariamente (art. 20.1 *in fine*).

En consecuencia, el proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura se remitirá a la Mesa del Congreso para su tramitación según los artículos 130 y siguientes del Reglamento de dicha Cámara, con la especialidad de que, al tratarse de una disposición proveniente de una Comunidad Autónoma, su Asamblea debe elegir a tres de sus miembros para la defensa en esa sede del proyecto de Reforma, en nuestro caso de acuerdo con el mecanismo de elección previsto en el artículo 162.3 del Reglamento de la Asamblea.

III.7. LA APROBACIÓN DEFINITIVA DE LA LEY ORGÁNICA DE REFORMA

Las Cortes Generales seguirán su procedimiento propio, con la sola particularidad de la presencia de los Diputados de la Asamblea de Extremadura en la fase de toma en consideración, pues debemos deducir, *sensu contrario*, que no cabe esta presencia en las fases posteriores del procedimiento (art. 127 Regl. Congr.), hasta la aprobación por mayoría absoluta del Congreso exigida constitucionalmente (art. 81.2 C.E.).

Se ha destacado por la doctrina la inadmisibilidad de que las Cortes Generales, unilateralmente y a través de una Ley Orgánica, modifiquen los estatutos de autonomía. Como hemos dejado ya señalado éste no es el caso de Extremadura, puesto que se requiere siempre el previo paso por la Asamblea de Extremadura, pero en la Constitución nada obsta a que cualquier Comunidad Autónoma elija esa vía. Una cosa es la inconveniencia y otra la posibilidad constitucional; el Texto Fundamental sólo hace una remisión a los propios estatutos y por tanto éstos pueden elegir entre incardinar en el procedimiento a las instituciones autonómicas o volver a remitir al sistema habitual de iniciativa y aprobación de leyes orgánicas. En otras palabras, no existe la regla constitucional de la iniciativa territorial ni la regla de la rigidez de los estatutos, estas son reglas puramente estatutarias (no existe rigidez cuando una Ley Orgánica se modifica por otra Ley Orgánica). No caben, pues, declaraciones generales sobre

la rigidez (o incluso la superrigidez) de los Estatutos, puesto que habrá que estar en todo caso a lo que cada uno disponga.

En el caso del extremeño sí se da esa rigidez, ese plus de dificultad sobre las condiciones de aprobación originaria, y ello por tres características principales: *a)* la necesidad de mayoría cualificada para la toma en consideración por la Asamblea de las iniciativas de reforma, en determinadas materias o por la amplitud, *b)* la necesidad de mayoría cualificada de aprobación del Proyecto por la Asamblea, y *c)* el establecimiento de un plazo preclusivo que ha de transcurrir antes de reiterar la iniciativa en caso de tentativa fallida (requisito sobre el que algo se añadirá más adelante). Pero no aporta ni un ápice de rigidez el hecho de la aprobación por las Cortes mediante Ley Orgánica, pues ese mismo iter se siguió para la aprobación inicial; no hay ese plus de dificultad que requiere el concepto de rigidez, sino, al contrario, ausencia de nuevos agravantes procedimentales.

III.8. LÍMITES A LA REFORMA DEL ESTATUTO

Con las debidas cautelas parece aceptarse generalmente la traslación de algunas categorías propias de la Teoría de la Constitución a este nivel estatutario. Así, por ejemplo, las consideraciones sobre la rigidez de los textos. De igual modo puede plantearse también la vieja cuestión de los límites de la reforma, utilizando algunos conceptos provenientes del ámbito estrictamente constitucional.

La fundamental consideración de la que se parte para el estudio de la reforma constitucional es la de la diferencia entre poder constituyente y poderes constituidos. Tal diferencia no existe en el caso de los Estatutos, pues el legislativo habilitado para aprobar la reforma es el propio legislador estatuyente. En cuanto a los estatutos, esa especificidad originaria podría ser su carácter hasta cierto punto pactado, con el consecuente reflejo de su naturaleza jurídica mixta, o, si no se quiere llegar tan lejos, de ley Orgánica *sui generis*, en todo caso resultado del concurso de dos voluntades. La pregunta es: ¿Ha de considerarse que este carácter mixto supone un límite implícito para la reforma del Estatuto?, o,

en otras palabras, ¿está prohibido por la Constitución que los estatutos sean reformados si no es nuevamente por el concurso de las dos voluntades originarias? Ya se ha hecho referencia más arriba a que hay quien piensa que sí debía existir esa prohibición, pero de hecho no existe en la Constitución, pues cada Comunidad Autónoma, por vía estatutaria, puede remitir la reforma de su Estatuto al simple procedimiento habitual de reforma de las leyes orgánicas. Así pues, esta decisión de preservar el concurso de voluntades depende de la opción estatutaria y no es un límite que devenga directamente de la Constitución, salvo que se piense que esa remisión genérica es precisamente la manifestación de voluntad para cada proceso de reforma que pudiera darse en el futuro.

Otro límite que encontramos, ésta ya expresamente en el nivel constitucional, es el del contenido mínimo fijado en el art. 147, que impide que sean derogadas sin más aquellas partes del Estatuto que contienen esas precisiones mínimas, y el límite de cinco años de espera antes de poder asumir las competencias del art. (art. 148.2).

Una cuestión a dilucidar es si la precisión del art. 147.3 de que

«La reforma de los estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos»

forma parte del contenido mínimo exigido por el apartado anterior de ese mismo artículo, o sea, si obliga a que se fije tal procedimiento de reforma. Desde luego no parece desprenderse *prima facie* de la frase transcrita, que está en un apartado distinto de aquél que fija el contenido mínimo, pero, si consideramos que no es así, ello podría tener algunas consecuencias importantes y es que al no estar exigido constitucionalmente que se fije ese procedimiento, éste puede no fijarse *ab initio* (no ha sucedido, puesto que todos los Estatutos prevén mecanismos de reforma) o puede ser derogado por reforma, dejando una laguna cuya consecuencia directa podría ser el entendimiento de que la posterior modificación lo será mediante los trámites genéricos de la Ley Orgánica.

Descendiendo ya al nivel estatutario figura un nuevo límite consistente en la fijación del plazo de un año para que un proyecto de reforma fracasado (ya en la Asamblea, ya en las Cortes) pudiera reiterarse. Debe-

mos entender que el proyecto de reforma no puede reiterarse en atención a su contenido material e independientemente del origen de la iniciativa. Si la propuesta a iniciativa de la Junta fracasa en la Asamblea o en las Cortes, ese mismo proyecto no podrá ser apadrinado ni por las Cortes ni por la Asamblea. De otra parte, la no aprobación a que se refiere el Estatuto es la que exige mayoría de dos tercios en la Asamblea (art. 63.2 Estatuto) y la definitiva de las Cortes (art. 63.3 Estatuto) y no, desde luego, las que podrían producirse de no alcanzar las mayorías establecidas en el Reglamento de la Asamblea para la fase de propuesta (adhesión al principio de revisión del art. 124.1) y toma en consideración del 124.2). Un fracaso en estas votaciones previas no precluye el derecho de iniciativa para reiterar las mismas propuestas, ya por el mismo órgano, ya por los otros autorizados.

Ad cautelam y sin mayor valor que el de repetir la regulación constitucional, el Estatuto recuerda la existencia de un plazo de cinco años para la asunción mediante reforma de las competencias del art. 149 (art. 148.3 C.E. y 64 *in fine* Estatuto).

No existen más límites materiales infranqueables en el Estatuto, pues no se establecen las ya clásicas disposiciones intangibles que llevan muchos textos constitucionales. Las cautelas son establecidas por el Reglamento de la Cámara al agravar las condiciones procesales en caso de que se pretenda una revisión total, la reforma o Título Preliminar o la de dos o más Títulos. Se echa en falta, sin embargo, una previsión ya clásica, y es la de la agravar las condiciones de reforma de los artículos que disciplinan el propio procedimiento de reforma. Los artículos 63 y 64 no están superprotegidos y, por tanto, no hay obstáculos para la revisión de sus determinaciones puramente estatutarias (no así de aquéllas que devienen directamente o son reiteración de la Constitución). De este modo pueden aplicarse o reducirse las vías de iniciación, agravar o flexibilizar las mayorías ahora requeridas en la Asamblea de Extremadura o ampliar o disminuir el plazo de prohibición para repetir la iniciativa.

III.9. UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL. LA REFORMA DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA

La Disposición Adicional Primera del Estatuto disciplina la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma. Su apartado segundo dice así:

«El contenido de esta Disposición se podrá modificar mediante el acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, siendo tramitado por el Gobierno como proyecto de Ley ordinaria».

Esta regulación cumple con la exigencia constitucional de remisión del procedimiento de reforma al ámbito del propio Estatuto, pues tal norma estatutaria es esta disposición. Pero, sin embargo, parece no encajar con la subsiguiente exigencia de la definitiva aprobación mediante Ley Orgánica por las Cortes Generales, pues lo que hace precisamente es posibilitar la reforma mediante ley ordinaria. Luego, para cumplir con el mandato constitucional, o bien consideramos que esta norma incurre flagrante inconstitucionalidad al violar la reserva de Ley Orgánica para la reforma del Estatuto, o bien consideramos que la Disposición Adicional Primera no forma parte del Estatuto, o bien, finalmente, consideramos que su modificación no es reforma estatutaria. Esta última precisión es la que hacen para salvar el escollo casi todos los Estatutos que contienen tal excepción al principio general (que son todos excepto los de Navarra y el País Vasco por sus especiales sistemas de financiación). Pues bien, tan sólo Extremadura y Asturias no hacen expresa esa cautela, y tal omisión sólo puede conducir a una relevante conclusión: el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera del Estatuto de Autonomía de Extremadura no es acorde con el artículo 143.3 de la Constitución, y por tanto ha de considerarse que la reforma de tal Disposición requiere, como el resto del texto estatutario, la Ley Orgánica correspondiente. Ello, no obstante, no impidió la aprobación de la Ley 41/83, que evacuaba esta cesión.