

**LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA.**

Rafael Jiménez Asensio  
Universidad Pompeu Fabra/Estudi.Con

INDICE:

I.- PRESENTACIÓN.

II.- EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA COMO ‘FUENTE DE LAS FUENTES’: LAS ‘LEYES DE MAYORÍA REFORZADA’ DEL ARTÍCULO 108, SEGUNDO INCISO, DEL ESTATUTO.

III.- LAS ‘LEYES DE MAYORÍA REFORZADA’ DEL ARTÍCULO 108, SEGUNDO INCISO, DEL EAA NO SON NI ‘LEYES ORGÁNICAS’ NI ‘LEYES DE DESARROLLO BÁSICO DEL ESTATUTO’.

IV.- LA DIMENSIÓN FORMAL DE LAS LEYES DEL ARTÍCULO 108 EAA: UNA EXCEPCIÓN A LA REGLA DE LA MAYORÍA SIMPLE. CONSECUENCIAS.

V.- LAS LEYES DE ‘MAYORÍA REFORZADA’ DEL ARTÍCULO 108 EAA: ÁMBITO MATERIAL RESERVADO. ENSAYO DE DELIMITACIÓN EN LO QUE AFECTA A LA ‘ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA’.

VI.- RECAPITULACIÓN. NATURALEZA DE LA LAULA COMO LEY DE MAYORÍA ABSOLUTA Y ANÁLISIS DE SUS RELACIONES CON LAS LEYES SECTORIALES.

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA.

Rafael Jiménez Asensio

## I. Presentación.

El objeto del presente estudio es llevar a cabo una primera reflexión sobre la naturaleza de la futura Ley de Autonomía Local de Andalucía (actualmente en tramitación ante el Parlamento de Andalucía) como “ley de mayoría reforzada”, de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 108, segundo inciso, del Estatuto de Autonomía de Andalucía y analizar, principalmente, cuál es su posición en el ordenamiento jurídico andaluz y, en especial, con el resto de leyes del Parlamento de Andalucía.

Este estudio se plantea sobre un objeto donde no hay, hasta la fecha, una construcción dogmática definida, puesto que tal tipo de “leyes de mayoría reforzada” son una novedad en el ordenamiento jurídico andaluz y requieren, por tanto, ser analizadas en el conjunto del sistema normativo andaluz que emerge a partir de la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007.

No obstante, a lo largo de este estudio se harán referencias constantes al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de..., en el que se afirma de modo preciso que el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía es una Ley de mayoría reforzada del artículo 108, segundo inciso, del Estatuto de Autonomía, pero que proyecta sobre esa Ley una serie de consideraciones dogmáticas que, en algunos casos, se pueden compartir y, en otros, sin embargo, es oportuno discrepar.

El trazado argumental que seguirá este estudio a partir de ahora es el siguiente:

En primer lugar, es oportuno referirse, siquiera sea brevemente, al papel del EAA como “norma sobre producción jurídica”, que define las fuentes del Derecho del subsistema normativo autonómico y referirse, asimismo, a la necesidad de llevar a cabo una (re)construcción dogmática de esas leyes de mayoría reforzada del artículo 108, segundo inciso EAA, que las inserte de forma coherente dentro de ese sistema o subsistema de fuentes del Estatuto.

En segundo lugar, con el fin de precisar su naturaleza, se hará mención obligada a que las leyes de mayoría reforzada del artículo 108, segundo inciso, del EAA, no son ni leyes orgánicas ni tampoco –a pesar de su innegable paralelismo– leyes de desarrollo básico del Estatuto. Puede haber, en efecto, cierto paralelismo (en un caso más y en otro menos) con ambos “tipos normativos”, pero también notables diferencias. También se debe abordar una reflexión sobre si las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA se ordenan en relación con el resto de leyes que apruebe el Parlamento de Andalucía en virtud del principio de competencia, pues, tal como se dirá, tales “leyes de mayoría reforzada” no son, en efecto, un tipo

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA.

Rafael Jiménez Asensio

específico y diferente de Ley, lo que dificulta sobre manera articular esa relación en torno a tal principio.

No obstante lo anterior, en tercer lugar es importante resaltar conceptualmente que las leyes de mayoría reforzada representan una excepción a la regla de la mayoría simple que es el eje del proceso decisonal ordinario en sede parlamentaria. Una excepción que, hasta cierto punto, altera la regla habitual en la que se asienta el principio democrático. De tal cuestión se deben extraer las necesarias consecuencias.

En cuarto lugar, nos adentraremos en la compleja delimitación de los ámbitos materiales de las leyes de mayoría reforzada, tal y como vienen regulados en el propio EAA. Y, en este punto, es transcendental detenerse en un ensayo de delimitación material del enunciado recogido en el artículo 108, segundo inciso, referente al alcance que pueda tener la expresión “las leyes que afecten a la organización territorial” y, especialmente, la LAULA.

A partir de los datos anteriormente analizados, en quinto lugar habrá que definir, por un lado, ante qué tipo de ley nos encontramos; esto es, qué clase de leyes son las recogidas en el segundo inciso del artículo 108 EAA y en qué se diferencian, si se diferencian en algo, de las restantes leyes que aprueba el Parlamento de Andalucía.

Y, por otro, teniendo en cuenta que la LAULA es, en efecto, una ley de mayoría reforzada, cabrá concluir finalmente cuál es la relación entre esta Ley y las leyes sectoriales, intentando definir qué consecuencias se producirían ante la contradicción entre lo previsto en la LAULA y lo regulado en una ley sectorial posterior.

Estas son, por tanto, las cuestiones a las que pretenderemos dar respuesta en el presente estudio. Prescindimos, por tanto, de llevar a cabo un análisis introductorio de la jurisprudencia constitucional o de las posiciones doctrinales sobre la Ley orgánica y de sus relaciones con la Ley ordinaria, así como de las “Leyes de desarrollo básico del Estatuto”, sin perjuicio que los pronunciamientos jurisprudenciales o las posiciones doctrinales sobre tales “tipos” de Leyes sean tenidas aquí en cuenta, con las puntuales modulaciones que se requieran en cada caso. No consideramos, por tanto, procedente llevar a cabo ese análisis pormenorizado de tales cuestiones que, por lo demás, se da por razonablemente conocido, salvo en lo que sea necesario instrumentalmente a nuestro objeto.

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA.

Rafael Jiménez Asensio

## **II. El Estatuto de Autonomía de Andalucía como “fuente de las fuentes”: las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108, segundo inciso, del Estatuto.**

La primera observación que ha de hacerse aquí es, sin duda muy conocida. Una de las funciones típicas del Estatuto de Autonomía como norma jurídica es que se trata de “la norma cabecera” del ordenamiento autonómico (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre) y, por tanto, cumple una función de determinar las fuentes del Derecho de la propia Comunidad Autónoma. En efecto, el Estatuto tiene la función de determinar qué tipos de órganos pueden elaborar normas jurídicas, cuáles serán las categorías normativas o tipos existentes, así como a través de qué procedimientos. No cabe duda, por tanto, que el Estatuto cumple, “mutatis mutandis”, una función “constitucional” y es parámetro de la constitucionalidad –por lo que ahora interesa- de las leyes autonómicas dictadas a su amparo.

Los Estatutos de Autonomía, juntamente con la Constitución, aunque subordinados a ella, tienen la condición de “Normas sobre producción de normas” (o normas sobre producción jurídica) y, junto a las funciones descritas en el párrafo anterior (qué órganos producen Derecho, a través de qué fuentes o categorías normativas y por qué procedimientos), tienen asimismo la importante función de establecer determinadas “reservas de ley”; esto es, de definir qué ámbitos materiales deben ser regulados primariamente por el legislador y, en consecuencia, no pueden ser regulados con tal carácter por manifestaciones de la potestad reglamentaria.

Las Normas sobre producción jurídica, en acepción de la doctrina más autorizada, “son todas aquellas normas que regulan la propia producción del Derecho, esto es, la creación de otras normas”<sup>1</sup>. Partiendo de esos presupuestos es obvio que sólo estas normas (que, entre nosotros, son la Constitución y los Estatutos) pueden conferir competencias normativas, regular el ejercicio de tales competencias normativas o, en su caso, definir cuál es el objeto de esa competencia normativa.

Es relativamente frecuente que las Normas sobre producción jurídica recojan que determinadas materias están reservadas a un tipo específico de norma, básicamente la Ley o, en su caso, como sucede en la CE, a las Leyes orgánicas. La reserva “normativa” (esto es a un “tipo” específico de disposición normativa) implica que ninguna otra fuente está autorizada a regular primariamente esa materia.

En el plano de la “reserva de Ley”, esta idea es muy precisa. Sin adentrarnos ahora en la compleja gestación de la noción de “reserva de ley” y su origen mediato

---

<sup>1</sup> GUASTINI, R. *Le fonti del Diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, 1993, p. 29.

en la estructura propia del dualismo monárquico, “hay reserva de ley –en palabras de Ignacio DE OTTO- cuando un precepto constitucional (o estatutario, añadimos nosotros) exige que sea una ley la que regule una determinada materia”<sup>2</sup>.

Las “reservas de ley” son asimismo, desde la perspectiva institucional, según se ha reconocido por la doctrina (I. DE OTTO y M. ARAGÓN), reservas de “órgano” (Parlamento) y reservas de “procedimiento” (deliberación pública a través de un procedimiento legislativo). Sin embargo, estas notas se ven matizadas de forma absoluta o relativa en el caso de que sea el Gobierno el que haga uso de las potestades normativas excepcionales (a través de la figura del Decreto-Ley, siempre que se pueda aprobar materialmente) o cuando el Ejecutivo haga uso de la delegación legislativa del Parlamento a través de Decretos Legislativos.

La aparición en la escena constitucional en 1978 de “esa infrecuente categoría que son las leyes orgánicas”<sup>3</sup>, que tanto desconcierto doctrinal generó en sus primeros momentos, introdujo en el sistema constitucional español una modalidad de reserva específica como era la “reserva de ley orgánica”.

Tras no pocos titubeos doctrinales y jurisprudenciales, la ley orgánica se fue perfilando en nuestro sistema constitucional de fuentes del Derecho como un tipo específico de Ley cualificada por su ámbito material de reserva y por su procedimiento de aprobación, modificación o derogación, que exige mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

La identidad formal entre la Ley orgánica y las “leyes reforzadas” del artículo 108, segundo inciso, del EAA, parece más que evidente. Esa misma identidad formal se advierte, asimismo, en relación con las “leyes de desarrollo básico del Estatuto” previstas, aparte de en otros Estatutos, por ejemplo en el artículo 62.2 del EAC, donde se exige para “la aprobación, la modificación y la derogación de dichas leyes (...) el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra cosa”.

Sin embargo, esa aparente identidad en los elementos formales (o en su dimensión formal) se ve especialmente rota por un dato en apariencia menor, pero que tendrá notable transcendencia para lo que más adelante se expondrá: las leyes reforzadas del artículo 108, segundo inciso, *son leyes “sin adjetivos” (leyes “innominadas”)*; esto es, *no son un tipo o una modalidad específica de Ley, sino que –*

---

<sup>2</sup> DE OTTO, I. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 151.

<sup>3</sup> GARRORENA MORALES, A. *El lugar de la Ley en la Constitución española*, CEC, Madrid, 1980, p. 126.

*desde una perspectiva estricta o meramente formal de sistema de fuentes del Derecho a partir de su "aparición externa"- son Leyes como el resto de las que aprueba el Parlamento de Andalucía.*

Por tanto, las "leyes de mayoría reforzada" del artículo 108 EAA no pueden relacionarse –con los matices que se dirán– con el resto de las leyes del Parlamento de Andalucía de acuerdo con el principio de competencia, pues este principio –en lo que afecta al sistema de fuentes del Derecho– opera cuando un tipo específico de ley es llamado por una Norma sobre producción jurídica para regular un ámbito material previamente delimitado. En suma, el principio de competencia exige que haya no sólo ámbitos materiales definidos y reservados por la Norma sobre producción de normas, sino sobre todo que tales ámbitos materiales estén atribuidos en exclusiva a un tipo o categoría específica de Ley.

Cabría, incluso, dudar hasta qué punto las "leyes de desarrollo básico" del Estatuto de Cataluña, reguladas en el artículo 62.2 EAC, pueden ser calificadas como *un tipo específico o singular de ley*, pues no es nada menor el dato que, en la práctica, *su denominación* (o, si se prefiere, *su veste formal*) a través de la cual se exteriorizan y se publican, son –por lo menos lo sigue siendo hasta ahora, incluso después del nuevo EAC– "Leyes" sin ningún otro tipo de calificativo. Otra cosa, es cómo podrían "exteriorizarse" a partir de los presupuestos estatutarios. Se ha de discrepar, por tanto, de aquellos autores que utilizan esta categoría de "tipo específico" de Ley para encuadrar a las "leyes de desarrollo básico del Estatuto"<sup>4</sup>.

Sobre las "leyes de desarrollo básico del Estatuto", presentes en diferentes ordenamientos autonómicos (a través inicialmente de previsiones de los reglamentos parlamentarios de Cataluña, Galicia e Illes Balears y, posteriormente, como es el caso catalán, por medio de su inserción en el Estatuto de Autonomía), se ha producido una literatura aún muy escasa. Por tanto, las construcciones dogmáticas sobre estas leyes distan de estar ni siquiera mínimamente afinadas.

El "paralelismo" que ha llevado a cabo la doctrina de las leyes estatutarias de desarrollo básico con las leyes orgánicas del Estado ha sido prácticamente completo, hasta el punto que, en algún caso, se les ha denominado incluso como "leyes orgánicas autonómicas"<sup>5</sup> y, en otros muchos, el esquema de análisis dogmático ha

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, E. AJA, "Les fonts del dret a Catalunya", en E. ALBERTI *et alii*, *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Generalidad de Cataluña, 1992, pp. 161-162, en relación con la regulación previa al Estatuto de 2006; y M. BARCELÓ y J. VINTRÓ, *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2008, para la regulación posterior al Estatuto de 2006.

<sup>5</sup> SÁNCHEZ-RÚNDEZ SÁNCHEZ, C. "Sobre las "leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña y Galicia como 'leyes orgánicas autonómicas'".

trasladado de forma mimética la distinción material y formal de las leyes orgánicas, la construcción de la categoría a partir de la noción material y, en fin, su naturaleza excepcional (y su interpretación restrictiva) en cuanto quiebra de la regla de la mayoría que todo Parlamento tiene para la aprobación de sus leyes<sup>6</sup>.

Toda esa construcción dogmática no deja de producir una cierta insatisfacción, pues al menos de momento *tampoco las leyes de desarrollo básico del Estatuto se han configurado como un tipo específico y diferente de Ley*. Los Parlamentos autonómicos que aprueban textos normativos que se encuadran dentro de esa denominación (leyes de desarrollo básico) no exteriorizan en su enunciado de qué tipo de Ley se trata, por lo que *su singularidad es estrictamente procedimental y como tal se refleja exclusivamente en el procedimiento legislativo*, en unos casos, como el de Cataluña, a través de una regulación con elementos de singularidad en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, mientras que en otros sin apenas reflejo especial (artículos 117 y 118 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

Sí que es cierto que, por parte de alguna doctrina, se pretendió acuñar a estas leyes como “institucionales” o, incluso, se les quiso dar una suerte de denominación diferenciadora que figurara en el encabezamiento, pero tales tesis no han tenido por ahora ningún tipo de eco: las leyes básicas de desarrollo del Estatuto se siguen publicando con la única denominación de “Ley”, lo cual no es óbice para que, al menos en el caso catalán, sí que se pudiera incorporar el enunciado de “Ley básica de desarrollo del Estatuto relativa a ...”, pues esta denominación sería mucho más acorde con la previsión actual recogida en el Estatuto y configuraría, entonces sí, a esa fuente del Derecho como un “tipo de Ley” diferente de la “Ley” a secas, o mal denominada “ordinaria”.

El Consejo Consultivo de Andalucía, en el reciente dictamen citado al principio, prudentemente no entra a analizar “la similitud” (o las diferencias) entre ambas categorías normativas: las que denomina como “leyes reforzadas” del artículo 108, segundo inciso, del EAA y las “leyes de desarrollo básico del Estatuto” del artículo 62.2 EAC. Pues si bien es cierto que se puede intuir una notable influencia de la regulación estatutaria catalana sobre el redactado del artículo 108 EAA, no lo es menos que las diferencias entre ambas regulaciones estatutarias son notables y, pueden dar lugar, depende cómo y con qué alcance se interpreten los diferentes enunciados

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, R. MAIZ, “La legislación autonómica de naturaleza institucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 69, 1983; J. VERNET LLOBET, “La Ley” (“Las Leyes de Cataluña (EAC 29.2 y 33.1, *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía*, volumen III, Barcelona, 1990; y, mucho más recientemente, A. GALÁN GALÁN, “Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9, 2009.

estatutarios, a dos tipos de fuentes diferentes, aunque con algunos elementos de parentesco innegables.

Pero al margen de cuáles hayan sido las circunstancias y los modelos que se tomaron de ejemplo para incorporar las “leyes de mayoría reforzada” al segundo inciso del artículo 108 al EAA, la realidad en este caso es muy testaruda: se trata de una fuente del Derecho (la “ley de mayoría reforzada”) que hay que analizarla exclusivamente en su propio contexto normativo e institucional; es decir, el papel que juegue la “ley de mayoría reforzada” en el sistema de fuentes del Derecho de Andalucía hay que extraerlo únicamente de la economía del propio texto estatutario andaluz.

### **III. Las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108, segundo inciso, del EAA no son ni “leyes orgánicas” ni “leyes de desarrollo básico del Estatuto”**

Como en su día reconociera J. M. PORRAS RAMÍREZ<sup>7</sup> en relación con las leyes básicas de desarrollo del Estatuto, también las “leyes reforzadas” del artículo 108, segundo inciso, del EAA, requieren ser objeto de un tratamiento dogmático, que hasta la fecha no ha sido hecho por la doctrina ni obviamente tampoco por la jurisprudencia ni, en este caso, tal como se ha visto, por el Consejo Consultivo.

El Dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de LAULA ha llevado a cabo una traslación mecánica de la jurisprudencia emanada en torno a la Ley orgánica y a sus relaciones con la Ley ordinaria, así como de las diferentes posiciones doctrinales que se han manifestado sobre esa especial categoría normativa. Incluso, aunque sin asumirlo plenamente, el Dictamen establece una suerte de paralelismo entre lo que son las Leyes de desarrollo estatutario del Estatuto (reguladas, por ejemplo, en el artículo 62.2 EAC) y las leyes reforzadas del artículo 108 EAA.

Sin embargo, entre unas y otras, tanto la Ley orgánica y las leyes de desarrollo básico, por un lado, y las “leyes reforzadas” del artículo 108 EAA, por otro, hay puntos de coincidencia, pero también notables diferencias sustantivas. Tales “leyes reforzadas” hay que analizarlas, según decíamos, en el contexto del sistema normativo propio derivado del Estatuto de Autonomía como “fuente de las fuentes”.

Los puntos de coincidencia se sitúan exclusivamente en lo que afecta al procedimiento de aprobación de estas “leyes reforzadas” que, como se verá en el

---

<sup>7</sup> PORRAS RAMÍREZ, J.M. *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*, Civitas, Madrid, 2007, p. 92.

epígrafe siguiente, establecen una diferenciación formal sustantiva en relación con el resto de las leyes que aprueba el Parlamento de Andalucía. La exigencia de mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto es un dato formal que coincide literalmente con la previsión del artículo 81.2 CE (por lo que respecta a las leyes orgánicas) y 62.2 EAC (en lo que afecta a las leyes de desarrollo básico del Estatuto). Otro punto de coincidencia, en nada menor, estriba en que todas estas Leyes (tipos, en un caso, y “reserva de procedimiento”, en otros) se prevén en Normas sobre producción jurídica (Constitución o Estatutos de Autonomía), que además son parámetro de constitucionalidad (o de “estatutoriedad”) del resto de las leyes que se insertan en su respectivo subsistema.

Aún así, ni siquiera en la dimensión formal las coincidencias son plenas. En efecto, el artículo 108, segundo inciso, del EAA no incorpora, a diferencia de los artículos 81.2 CE y 62.2 EAC, la referencia a que “la aprobación, modificación o derogación” de esas leyes exigirá esa mayoría reforzada. Únicamente, en su primer inciso, reconoce la potestad legislativa del Parlamento de Andalucía para “la elaboración y la aprobación de las leyes”. Y, acto seguido, expone que “las leyes que afecten a la organización territorial” (que es lo que aquí interesa) “*requerirán el voto favorable* de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación sobre el conjunto del texto”. Si se ponen en relación ambos incisos del artículo 108 EAA, la referencia parece estar hecha en el enunciado estatutario únicamente a *la aprobación*. Si así fuera, de tal enunciado habría que extraer la incongruente conclusión que la “modificación” o “derogación” no requieren tal mayoría, lo que, aparte de absurdo, convertiría en meramente superflua la exigencia de esa mayoría reforzada en la aprobación inicial de la Ley.

Se puede considerar, por tanto, que se trata de una mera omisión (y posiblemente de un defecto técnico de redacción), pero que no impide estimar que, dada la teoría de los “actos contrarios”, obviamente, la exigencia de esa mayoría reforzada para su aprobación debe venir acompañada, en todo caso, de una mayoría del mismo carácter en la modificación o derogación, en su caso. Tal como se dirá más adelante, debería ser el Reglamento del Parlamento de Andalucía la norma que subsanara esas lagunas detectas en la regla estatutaria.

De hecho, diferentes Estatutos de Autonomía ya preveían mayorías cualificadas para la aprobación de determinadas leyes, por lo que tal categoría representa en sí mismo ninguna novedad al respecto. Incluso en el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981, en su artículo 4.5, ya se preveía, por ejemplo, una “ley de mayoría absoluta” sobre la coordinación de la actuación de las Diputaciones provinciales. A. RUÍZ ROBLEDO<sup>8</sup> ya advirtió, en su momento, que, salvo este ejemplo,

---

<sup>8</sup> RUÍZ ROBLEDO, A. *El ordenamiento jurídico andaluz*, Cívitas, Madrid, 1991, p. 174.

no había en el Estatuto de 1981 ninguna categoría de ley autonómica “similar” a la Ley orgánica, lo que, según su criterio, había representado un acierto del legislador estatuyente del momento.

Estas “leyes autonómicas de mayoría absoluta”, por tanto, ya estaban recogidas en diferentes Estatutos de Autonomía cuando se trataba de regular diferentes materias. Tal como nos recuerda PORRAS RAMÍREZ, esto se producía, por ejemplo, en las siguientes materias: transferencia de facultades de las Diputaciones provinciales (EAA de 1981; Estatutos de Autonomía de Extremadura, artículo 16, y Comunidad de Madrid, 30.4), regulación de la ley electoral (Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1982, artículo 12.2, de La Rioja, 18.6, y de Canarias, 9.1), la fijación de las sedes de autogobierno (Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículo 7.1), entre otras materias.

Esas exigencias estatutarias de “mayorías absolutas” para la aprobación de una serie de leyes que se proyectaban sobre determinadas materias, parecían tener como hilo conductor la aprobación de “leyes de contenido institucional” y, además, de leyes, al menos algunas de ellas, que “aplazaban”, de alguna manera, las decisiones políticas estatuyentes a un momento posterior (determinación de sedes) o que, al menos, requerían un gran consenso por la importancia de las reglas de juego que se pretendían regular (leyes electorales). Pero estas leyes sólo hacían referencia a la aprobación por mayoría absoluta, dentro de esa regulación había que entender incluida también (por la doctrina de “contrarius actus”) la modificación y la derogación.

En síntesis, ni siquiera formalmente las “leyes reforzadas” recogidas en el artículo 108, segundo inciso, del EAA, representan una novedad en el Derecho autonómico y tampoco (aunque su expresión fuera mucho más limitada en el Estatuto de Autonomía de 1981) en el Derecho autonómico andaluz. En efecto, la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, que regula las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones provinciales de su territorio<sup>9</sup>, ya advertía en su exposición de motivos que se trataba de “una Ley aprobada por mayoría absoluta de su Parlamento”, de acuerdo con el artículo 5.4 EAA 1981 y, aunque su ámbito material excedía con creces del previsto en tal precepto estatutario, ninguna mención se hacía en la misma en torno a aquellas partes de la Ley que no se encuadraran en ese ámbito material estricto de esa “reserva estatutaria de procedimiento”.

Pero si en la dimensión formal las similitudes entre ley orgánica, ley de desarrollo básico del Estatuto, “leyes de mayoría absoluta” y “leyes de mayoría

---

<sup>9</sup> BOJA núm. 108, de 30 de diciembre de 1987.

reforzada del artículo 108 EAA” (aunque también son de mayoría absoluta, pero las hemos acuñado así de acuerdo con la denominación que emplea el Dictamen del CC de Andalucía), son notables no puede decirse lo mismo en lo que respecta a las denominaciones.

Y, en efecto, las denominaciones que emplean tanto la CE como los diferentes Estatutos de Autonomía para designar a tales leyes no es una cuestión neutra e indiferente. Así, resulta obvio que la “Ley Orgánica” es un tipo o categoría normativa distinto o diferente a la Ley ordinaria, al margen de sus diferencias formales y materiales, porque se exterioriza a través de una modalidad específica de fuente del Derecho que se enuncia como “Ley orgánica”. Como ha expuesto magistralmente SANTAMARÍA PASTOR, “la ley orgánica no es sólo una calificación constitucional y teórica, un mero *nomen juris*, sino un *nomen legis*, esto es una denominación que debe llevar formalmente el texto en todo el *iter* de su elaboración”<sup>10</sup>. Y, además, todo el proceso y procedimiento legislativo de la Ley orgánica está imbuido desde sus inicios hasta la aprobación por el Congreso de los Diputados por esa caracterización (ver artículos 130-132 Reglamento del Congreso de los Diputados sobre la tramitación de los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica).

Las “leyes de desarrollo básico del Estatuto”, en su configuración más acabada, que es sin duda la del Estatuto de Autonomía de Cataluña, podrían ser, asimismo consideradas como un “tipo de Ley específica”, a tenor de lo previsto en el artículo 62.2 EAC, pero al arrastrar todas las disfunciones derivadas de su previo reconocimiento en el Reglamento del Parlamento y posterior reflejo en la Ley 3/1982, del Parlamento, del Presidente y del Gobierno de la Generalidad (y su no reconocimiento estatutario anterior), lo cierto es que no se han constituido como un “tipo específico” de Ley, sino sólo como una Ley del Parlamento de Cataluña que, en razón de la materia que regula, puede seguir un determinado procedimiento parlamentario de tramitación y, en todo caso, debe ser aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto (artículos 117 y 118 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

Al margen de este debate que ahora no nos interesa, lo realmente trascendente a nuestros efectos es que las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108, segundo inciso, del EAA, son simple y llanamente “Leyes” (sin calificativo alguno) aprobadas por el Parlamento de Andalucía, sin que representen, por tanto, una categoría normativa (o fuente del Derecho) diferenciada al resto de las Leyes, ni por tanto se diferencien de éstas por su enunciado, tal como sucede en el caso de las Leyes orgánicas (y podría suceder en el caso de las Leyes de desarrollo básico del Estatuto).

---

<sup>10</sup> SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1988, p. 573

Si esto es así, parece obvio resaltar que si tales leyes reforzadas no son un tipo específico de Ley, difícilmente se podrían relacionar con el resto de leyes a través del principio de competencia, pues este principio, en lo que afecta a las relaciones entre fuentes del Derecho, requiere no sólo una reserva material específica, sino que ésta se proyecte sobre un tipo también específico de fuente del Derecho. Bien es cierto que esta idea es necesario, asimismo, matizarla, por lo que luego se dirá. Pues, aunque el principio de competencia no nos es útil para diferenciar las leyes de mayoría reforzada de las leyes de mayoría simple, sí que, dado que la reserva de procedimiento se proyecta sobre ámbitos materiales (más o menos) precisos, “el criterio material” debe ser tenido en cuenta como elemento central en el sistema de relaciones entre esas leyes. Volveremos sobre el tema.

En consecuencia, las leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA son, desde la perspectiva externa, “leyes innominadas” o, si se prefiere, “leyes sin adjetivos”; esto es, en su exteriorización formal (esto es, en su “veste” externa) no son fuentes del Derecho distintas ni diferentes al resto de las leyes, son leyes como cualesquiera otras. Por tanto, predicar de ellas que “tienen rango de Ley” es una obviedad y hasta cierto punto superfluo, al ser formalmente Leyes, y con ese carácter se incorporan al ordenamiento jurídico, su rango no puede ser otro que el de la Ley.

No hay tampoco un paralelismo entre la relación entre leyes orgánicas y las normas con rango y fuerza de ley, y la que se produce entre “leyes de mayoría reforzada” y el resto normas con rango y fuerza de Ley del sistema de fuentes del Derecho previstas en el Estatuto.

En efecto, las leyes orgánicas, por ejemplo, no pueden ser objeto de aprobación en Comisión Legislativa Permanente (artículo 75.3 CE), la delegación legislativa no podrá proyectarse sobre materia reservadas a las mismas (artículo 82.1 CE), tampoco sobre esos ámbitos materiales se podrá hacer uso del Decreto-Ley (artículo 86.1 CE), y no procederá la iniciativa legislativa popular sobre materias reservadas a ese tipo de normas (87.3 CE). El trazado de las leyes básicas de desarrollo del Estatuto en el EAC es, casi idéntico: no pueden ser objeto de delegación en comisiones legislativas permanentes (artículo 62.3 EAC), así como tampoco pueden ser objeto de delegación legislativa en el Gobierno las leyes de desarrollo básico (artículo 63 EAC), así como de forma expresa tampoco se podrá hacer uso del Decreto-Ley para regular esas materias (artículo 64.1 EAC).

El caso de “las leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA es algo distinto, en su regulación estatutaria. Si bien es cierto que, expresamente, se reconoce que “las leyes que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento” no podrán ser objeto de delegación legislativa (artículo 109 EAA), nada se dice expresamente sobre la interdicción de que sean aprobadas en Comisión legislativa

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

Permanente, pero la dicción del artículo 108, segundo inciso, del EAA, es muy contundente en sus términos: mayoría absoluta “del Pleno”, por lo que esa “reserva de órgano” excluye de raíz esa posibilidad.

Más dificultades plantea la justificación del Decreto-Ley para regular aquellas materias que se reservan a las leyes de mayoría reforzada, pues efectivamente no hay una coincidencia material entre ámbitos de interdicción de la figura del Decreto-Ley (artículo 110 EAA) y ámbito “reservados” a las leyes “de mayoría reforzada”, puesto que, por ejemplo, entre las materias vedadas al Decreto-Ley no se encuentra la materia “organización territorial”, mientras que sí se hallan las de régimen electoral y las instituciones de la Junta de Andalucía (aunque la concreción material no es idéntica). A pesar de esa omisión, cabe interpretar cabalmente que el Decreto-Ley sólo puede actuar en aquellos ámbitos materiales en los que el Estatuto de Autonomía no le ha vedado expresamente, y en aquellos otros en los que no exista una “reserva de procedimiento” y “de órgano”, materializada en la exigencia de una mayoría cualificada del Parlamento, para la aprobación de un texto legal.

Es cierto que, por parte de alguna doctrina, y en lo que afecta a su contenido material, se ha hecho mucho hincapié en denominar a las leyes de desarrollo básico del Estatuto como “leyes institucionales” (E. AJA. M. BARCELO y J. VINTRÓ, PORRAS RAMÍREZ, etc.), pero no lo es menos que ni esas leyes de desarrollo básico son sólo leyes institucionales (pues su objeto es, habitualmente, más amplio), ni las “leyes de mayoría absoluta” previstas en los diferentes Estatutos lo son, ni tampoco las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA pueden encuadrarse en esa conceptualización.

Algo parecido se intentó con la categoría de la Ley orgánica, puesto que en buena parte de esas leyes la materia reservada a ese tipo de norma coincidía con la regulación de determinadas instituciones, pero hay que coincidir con BARCELÓ SERRAMALLERA que “un primer presupuesto de análisis lo constituye una aprehensión plural del instituto de la ley orgánica que, basada en su variedad multifuncional (se ha de tener en cuenta) a la hora de delimitar el objeto material que se reserva a cada tipo de ley orgánica”<sup>11</sup>.

En realidad la Ley orgánica es un tipo de fuente del Derecho mucho más sofisticada en lo que afecta a su ámbito material que las leyes de desarrollo básico del Estatuto (aunque, en su versión catalana, también se han sofisticado materialmente bastante), que las leyes de “mayoría absoluta” (que definen precisamente la materia en cada precepto estatutario) o que las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA (cuyos contornos materiales, tal como veremos,

---

<sup>11</sup> BARCELÓ SERRAMALLERA, *La Ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Atelier, Barcelona, 2004, p. 38.

pueden plantear, asimismo, algunos problemas de delimitación). Pero ni unas ni otras (salvo, tal vez, algunas “leyes de mayoría absoluta” que se proyectan exclusivamente sobre aspectos institucionales), pueden ser calificadas propiamente como “leyes institucionales”.

Donde las diferencias son más notables, aunque en este punto la traslación de determinadas categorías conceptuales será posible (tal como se verá posteriormente), es en el terreno de los ámbitos materiales reservados a “las leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA.

En efecto, el estatuyente andaluz ha optado por una evidente prudencia a la hora de configurar los ámbitos materiales sobre los cuáles se proyectará la exigencia de una mayoría absoluta, pues ciertamente, como también se verá, son pocos los ámbitos materiales sobre los que esa “reserva de procedimiento” de extiende, a diferencia, por ejemplo, con el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde tal reserva es de amplitud considerable.

En suma, tampoco existe una justa correspondencia entre los ámbitos materiales reservados a la Ley orgánica o a las leyes de desarrollo básico del Estatuto, por un lado, y los establecidos a las “leyes de mayoría reforzada”, por otro, sin perjuicio de que los criterios de delimitación material de los ámbitos de “reserva legal” en el caso de la Ley orgánica o de “reserva de procedimiento” en el caso de las leyes básicas de desarrollo del Estatuto y de las “leyes de mayoría reforzada” puedan ser trasladados, con las modulaciones debidas, en la aplicación a uno u otro tipo de leyes.

La conclusión, por muy obvia que parezca, es bien precisa: las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA, al margen de que ofrezcan algunos elementos de paralelismo con las leyes orgánicas (menos) y con las leyes de desarrollo básico del Estatuto (más), son “leyes” que aprueba el Parlamento de Andalucía, siguiendo a tal efecto las reglas formales y materiales previstas en el mismo. La conceptualización de las citadas “leyes de mayoría absoluta” se ha de llevar a cabo exclusivamente a partir de los presupuestos del sistema de fuentes del Derecho definido por el propio EAA, sin perjuicio de que, tal como se verá, puedan trasladarse algunos elementos conceptuales propios de aquellas figuras normativas a estas leyes de mayoría reforzada. La nota más relevante, desde la perspectiva formal, radica en que tales “leyes de mayoría reforzada” están previstas y, por tanto, garantizadas en el Estatuto de Autonomía, lo que les provee de una posición especial.

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

#### **IV. La dimensión formal de las leyes del artículo 108 EAA: una excepción a la regla de la mayoría simple. Consecuencias.**

Es evidente que, tal como se ha visto en detalle, la exigencia de mayoría reforzada para aprobar, modificar o derogar aquellas leyes del Parlamento de Andalucía a que se refiere el artículo 108, segundo inciso, del EAA, supone una evidente quiebra del principio de mayoría (e, indirectamente, del “principio democrático”) en el que se asienta el funcionamiento tradicional de una Cámara parlamentaria y, en suma, el juego mayoría/oposición.

Pero también verdad, y se ha de insistir en ello (por las consecuencias que en su momento se extraerán), que las leyes de mayoría reforzada están previstas específicamente en el Estatuto de Autonomía; es decir, el EAA garantiza que las leyes que se ocupen de determinados ámbitos materiales deberán ser aprobadas, modificadas o derogadas por medio de un procedimiento específico y por un órgano concreto.

En el Derecho constitucional decimonónico la exigencia de mayorías cualificadas para aprobar un determinado texto normativo era criterio suficiente para diferenciar las “leyes constitucionales” de las “leyes ordinarias”<sup>12</sup>. Y, de esa caracterización tradicional, no puede sorprender como parte de la doctrina en España en los primeros momentos defendió la “superioridad jerárquica”, por ejemplo, entre las leyes orgánicas frente a las leyes ordinarias.

No cabe duda que la regla de votación de las leyes por mayoría simple está directamente conectada con el “principio democrático” en las diferentes manifestaciones que el mismo ofrece<sup>13</sup>. Como también ha sido reconocido por la doctrina autorizada, “existe una conexión intrínseca entre el principio democrático y el principio mayoritario”<sup>14</sup>.

Efectivamente, las raíces del principio mayoritario se proyectan sobre la igualdad democrática y la representación política, y se manifiestan en igualdad de votos, así como en la adopción de un método político de decisión que se asienta en una “legitimidad cuantitativa mayoritaria”. Pero ese principio democrático se enmarca, como decíamos, dentro del juego de mayorías/minorías, con el fin, ante todo, de evitar el “absolutismo de la mayoría” y garantizar el respeto de las minorías:

<sup>12</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *La Loi, expresión de la volonté générale*, Sirey, París, 1931, p. 137.

<sup>13</sup> ARAGÓN REYES, M. *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989.

<sup>14</sup> GOMES CANOTILHO, J.J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 5ª edición, p. 326.

la mayoría, en consecuencia, no puede disponer a su libre arbitrio de la “legalidad” (ni tampoco excepcionar cuando crea conveniente la regla de la mayoría simple), salvo en aquellos supuestos tasados que, dada la importancia de la materia objeto de tratamiento, se establezcan una excepción a tal principio (esto es, una mayoría reforzada o cualificada) por una Norma sobre producción jurídica.

Y esto es precisamente lo que se ha llevado a cabo, por ejemplo, en el artículo 108, segundo inciso, del EAA; es decir, el propio Estatuto fija en qué casos y con qué procedimiento se puede excepcionar la regla de la mayoría simple. Es, en consecuencia, el Estatuto como “norma cabecera” del ordenamiento jurídico autonómico el que fija tales reglas de juego y establece las pertinentes excepciones.

El principio de mayoría parlamentaria tiene una dimensión conceptual precisa, que ha sido correctamente expresada por H. KELSEN: “Por su mismo concepto, la mayoría supone la existencia de una minoría, y por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resultando de ello, ya que no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría”<sup>15</sup>. Esa tensión entre mayoría y minoría se desplaza, asimismo, a la función típica del Parlamento como es la función legislativa. Los principios y reglas constitucionales (o estatutarios, en este caso) y del derecho parlamentario persiguen, así, evitar aquella hipotética “tiranía de la mayoría” de la que hablaran los diferentes textos de *El Federalista*.

Bien es cierto que, por lo común, ni en los textos constitucionales ni en los Estatutos de Autonomía se consagra expresamente la regla de “la mayoría simple” para la aprobación de las leyes, pero de las excepciones que sí se recogen en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía a tal regla se puede deducir que implícitamente tales Normas sobre producción jurídica llevan a cabo una correcta traducción del principio democrático al sistema de adopción de acuerdos en sede parlamentaria, así como a la aprobación de las leyes por mayoría simple (incide en estos argumentos: GOMES CANOTILHO).

Tampoco el EAA prevé regla alguna explícita que establezca que el sistema de aprobación de las leyes es la votación por mayoría simple. Pero, asimismo, de las excepciones plurales que a esta regla se recogen en el Estatuto (votaciones por mayoría absoluta o cualificada), implícitamente se deriva que, efectivamente, el Estatuto andaluz se inspira plenamente en este punto en las reglas tradicionales que configuran el sistema parlamentario y su proceso decisonal.

---

<sup>15</sup> KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Barcelona, 1977, p. 71.

Ante el silencio expreso del Estatuto, ha sido el Reglamento del Parlamento de Andalucía la norma que ha establecido, con carácter general, la regla de la mayoría simple y, como excepción, otro tipo de mayoría reforzada sólo en los supuestos así tasados en la norma estatutaria, en las demás leyes de Andalucía o en el propio reglamento. En esos términos se expresa el artículo 85 del Reglamento del Parlamento de Andalucía:

“Los acuerdos serán válidos cuando hayan sido aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, computándose, a tal efecto, los ausentes que hayan delegado su voto reglamentariamente cuando se encuentre presente el miembro de la Cámara en quien se haya producido la delegación. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las mayorías especiales que establecen el Estatuto de Autonomía, las demás leyes de Andalucía y este Reglamento”.

“Se entenderá que hay mayoría simple cuando los votos positivos superen los negativos, sin contar las abstenciones, los votos en blanco y los nulos.”

Obviamente, esa regla se refiere a todo tipo de acuerdos, y no sólo a la aprobación de proyectos normativos, de ahí la referencia a “las demás leyes de Andalucía y (a) este Reglamento, que se efectúa en el artículo 85.1, que no cabe entender como una suerte de “habilitación en blanco” para modular las mayorías exigidas en la aprobación de los textos legislativos en sede parlamentaria. Por lo demás, en el artículo 85.2 se nos concreta qué se entiende por mayoría simple, y en el apartado tercero de la misma norma establece qué se entiende por mayoría absoluta.

Esa referencia al “principio democrático” es, sin duda, necesaria en estos momentos, porque aquí sí que hay un estrecho paralelismo entre la configuración de la Ley orgánica, de las leyes de desarrollo estatutario y de las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA. En efecto, tal como se ha visto, en el plano o dimensión “formal” del problema (acotamiento del sistema de mayorías y reserva de órgano) es dónde se producen los puntos de conexión más evidentes en todo ese tipo de leyes, adjetivadas unas e innominadas otras.

En el plano doctrinal, ya tempranamente el profesor I. DE OTTO enmarcó correctamente las relaciones entre la Ley y el principio democrático, a través de una serie de proyecciones: 1) en la posición de la Ley en el ordenamiento; 2) como criterio explicativo del sistema de fuentes y, en particular, de las relaciones Ley/reglamento; 3) a la hora de justificar la posición de preferencia de la Ley respecto a las restantes normas (fuerza de ley). Sin embargo, el autor anterior no sacó particulares

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

consecuencias de la exigencia de “las leyes reforzadas” (que así calificaba a las leyes orgánicas) sobre el principio democrático.

Indirectamente, sin mencionarlo, fue el Tribunal Constitucional, también tempranamente, el que vinculó directamente las “mayorías reforzadas” exigidas por la Constitución para aprobar las leyes orgánicas con el principio democrático o, más concretamente, con el juego mayorías/minorías. En un pasaje muy conocido (y reiteradamente citado) de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

“Llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas” (STC 5/1981, de 13 de febrero).

La doctrina sí que puso más énfasis en la importancia del principio democrático a la hora de analizar “las leyes de desarrollo básico” de los Estatutos, aunque tal construcción dogmática se llevó a cabo cuando esas leyes de desarrollo básico de los Estatutos no estaban recogidas en la norma institucional básica, y sólo se referían a ellas los Reglamentos parlamentarios o, en su caso, la Ley de una Comunidad Autónoma (como era el caso de la Ley 3/1982, del Parlamento de Cataluña). Así, C. AGUADO RENEDO, en un profundo estudio, ponía el dedo en la llaga y consideraba que aquellas leyes autonómicas de mayoría reforzada vulneraban con claridad el principio democrático, ante todo porque habían sido previstas en un tipo de normas que, de acuerdo con ZAGREBLESKY, no podían disponer de su propia eficacia<sup>16</sup>: es decir, sólo la Constitución y los Estatutos podrían, efectivamente, determinar el sistema de fuentes del Derecho y el modo de producción jurídica. El “legislador ordinario”, por medio de mayorías coyunturales, no podía hipotecar la validez formal de las decisiones ulteriores del Parlamento.

Por lo que afecta a pronunciamientos jurisdiccionales sobre las leyes básicas de desarrollo del Estatuto, a pesar de que se incorporaron en Cataluña en el Reglamento del Parlamento de 1980, no hay ninguna referencia de interés sobre las mismas y, más en concreto, tampoco la hay sobre su dimensión formal. Sí que se vertieron algunas consideraciones sobre esta cuestión en el Dictamen 346/03 de la

---

<sup>16</sup> *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996, pp. 294 y s.

Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, pero curiosamente para justificar la existencia de tales “leyes (que denomina asimismo) institucionales” en el “pluralismo político” y conectando con este principio el quórum reforzado en una votación final y la prohibición de delegación. Realmente, el argumento debería ser el inverso: la regla de la mayoría reforzada es una excepción al pluralismo político al establecer una limitación al juego ordinario de mayorías/minorías en sede parlamentaria.

De todo lo anterior se puede concluir que “las leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA representan, por consiguiente, una excepción al principio democrático y a las relaciones entre mayorías/minorías en el Parlamento de Andalucía, pero es una excepción que encuentra plena cobertura en el Estatuto de Autonomía y, en cuanto tal, se proyecta (o se debería proyectar) acto seguido sobre la regulación recogida en el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Esa configuración “excepcional” del recurso a esa mayoría reforzada tiene que impactar con fuerza necesariamente sobre el modo y manera de interpretar el alcance de la “reserva material de procedimiento” que está prevista en el artículo 108 EAA. Dicho de otro modo: la excepcionalidad del recurso a una mayoría reforzada debe implicar un uso limitado a su propio ámbito material (sin “desbordamientos” de ningún tipo) de tal procedimiento, pues en caso contrario se estaría petrificando las mayorías parlamentarias exigidas para modificar o derogar un espacio material que debe ser regulado por mayoría simple y, por consiguiente, el legislador futuro estaría hipotecado por decisiones adoptadas irregularmente en sede parlamentaria vulnerando el principio democrático.

Obviamente, ante un tratamiento doctrinal tan insuficiente, así como ante una carencia de pronunciamientos jurisdiccionales y unos dictámenes con escasas (y algo equívocas) referencias a este tipo de leyes de mayoría reforzada, no debe resultar sorprendente que el Dictamen del Consejo Consultivo traslade, sin apenas cambio alguno, los elementos formales que ha ido construyendo la jurisprudencia constitucional en relación con la Ley orgánica y, asimismo, las opiniones doctrinales que se han ido vertiendo sobre ese tipo normativo y sobre las leyes de desarrollo básico del Estatuto. Hasta aquí nada que objetar.

No obstante, los resultados de tal traslación conceptual producen resultados muy dispares. Es útil, a no dudarlo, la configuración “excepcional” de esa mayoría reforzada frente a la regla general de la “mayoría simple”, de lo que habrá que extraer las consecuencias pertinentes. Pero no se puede trasladar de forma mecánica, al menos si no se matiza, que de tal votación parlamentaria se derivan una serie de

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

consecuencias adicionales que tienen que ver con una “fuerza pasiva” de tales “leyes de mayoría reforzada” frente al resto de leyes que aprueba el Parlamento de Andalucía. Las “leyes de mayoría reforzada” tienen, según se dirá, una garantía procedimental reconocida en el propio Estatuto y, en tal sentido, se puede hablar que disponen –en sentido lato– de una capacidad de “resistencia” frente a la pretensión de ocupar ese espacio reservado por parte de las leyes de mayoría simple. Pero este argumento nos conduce directamente a analizar uno de las cuestiones centrales del presente estudio: el ámbito material de las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA y, particularmente, “la reserva material” recogida en ese precepto a favor de las leyes que “afecten” a “la organización territorial”.

## **V. Las leyes de “mayoría reforzada” del artículo 108 EAA: ámbito material reservado. Ensayo de delimitación en lo que afecta a “la organización territorial de Andalucía”.**

Analizado el elemento o dimensión formal de estas leyes de mayoría reforzada frente al resto de leyes aprobadas por el Parlamento de Andalucía, hay que adentrarse en estos momentos en uno de los temas más complejos para definir adecuadamente qué son exactamente esas leyes de mayoría reforzada y cuáles son sus relaciones con el resto de leyes: la definición de su ámbito material.

El artículo 108 EAA, en este punto, no nos da precisamente excesivas pistas, pues –a diferencia de otros Estatutos (como es el caso del catalán)– no hace una remisión a preceptos concretos del Estatuto sobre los cuales se proyectará esa “reserva material”<sup>17</sup>. En efecto, el artículo 108 EAA se limita a establecer unos “ámbitos materiales” en algunos casos genéricos y en otros más concretos sobre los cuales las leyes del Parlamento de Andalucía que los regulen deberán ser aprobadas por mayoría absoluta del Pleno en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Bien es cierto que la remisión del Estatuto catalán, en lo que afecta a la reserva material local a las leyes de desarrollo básico del Estatuto no deja de ser –como también ha estudiado Alfredo Galán– muy indeterminada en sus contornos (dado el reenvío que lleva a cabo al artículo 2.3 del Estatuto). Y, en ese punto, puede haber una cierta semejanza con el tratamiento que realiza de esta materia el propio EAA.

En el EAA, esos ámbitos materiales son los siguientes: la organización territorial, el régimen electoral y la organización de las instituciones básicas. Ni que decir tiene que la identificación del régimen electoral como materia no plantea

---

<sup>17</sup> Artículo 62.2; sobre esta cuestión, el estudio ya citado de A. GALÁN GALÁN.

problemas de delimitación. Asimismo, no presenta dificultades especiales (aunque sí alguna dificultad adicional) la delimitación material de la organización de las instituciones básicas. Y, ciertamente, dónde se pueden suscitar las mayores complejidades es a la hora de definir qué cabe entender por “organización territorial” a efectos de la “ley de mayoría reforzada” prevista en ese precepto estatutario.

Una vez más, se puede estar tentado de trasladar la jurisprudencia y doctrina vertidas sobre la ley orgánica a estas “leyes de mayoría reforzada”, pero también una vez más hay que llevar a cabo ese traslado con no poco cuidado y mucha prudencia. Pues ya se ha dicho con suficiente claridad que tales leyes ni son idénticas en su dimensión de fuentes del Derecho ni en muchas ocasiones similares en su trazado regulador. Sin duda, por lo que afecta a la Ley orgánica, no cabe duda que, tras ciertos titubeos iniciales, la noción material es la que se ha consagrado definitivamente como noción nuclear a la hora de definir su naturaleza jurídica, aunque con algunos puntos oscuros que no ha terminado de resolver razonablemente el propio Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se asienta sobre una idea-fuerza que no podemos orillar, y no es otra que la Ley orgánica se configura como “una fuente del Derecho específica” (y distinta a la Ley ordinaria), que tiene una serie de ámbitos materiales reservados a la misma. La conclusión no puede ser más evidente: “(...) del mismo modo que existen materias reservadas a leyes orgánicas (artículo 81.1 CE), también las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y, en consecuencia, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a ley ordinaria” (SSTC 5/1981; 76/1983; y 127/1994, entre otras).

Bien es cierto que esa tesis no fue inicialmente compartida por la mejor doctrina e, incluso después de formulada, hubo autores que no terminaban de ver claro que el principio de competencia, que sirve cabalmente para explicar las relaciones entre ordenamientos, tuviese también una utilidad racional a la hora de explicar las relaciones entre normas. De hecho, I. DE OTTO era muy tajante al afirmar que “no hay diversas clases de leyes, sino una sola ley, la parlamentaria, con distintos requisitos de aprobación, reforma y derogación según la materia de que se ocupe”<sup>18</sup>. La diferencia, a juicio de este autor, se asentaba en el procedimiento de elaboración, modificación o derogación de cada ley.

El profesor SANTAMARÍA PASTOR, por su parte, abundó en esta idea mediante la concepción de lo que denominaba como “el principio de

---

<sup>18</sup> *Derecho Constitucional ...*, cit., p. 113.

procedimiento”, que, a su juicio, se construía a través de tres elementos: a) un acotamiento constitucional de materias; b) el mandato de regulación de cada una de estas materias por un tipo distinto; y c) el establecimiento de un distinto procedimiento de elaboración y aprobación. Bajo este principio de procedimiento, este autor encuadraba las diferencias entre ley ordinaria y otros tipos normativos tales como las leyes orgánicas, leyes de armonización o las Leyes de Presupuestos Generales del Estado<sup>19</sup>. Sin embargo, tales tesis, que se centraban, por un lado, en que las leyes ordinarias y orgánicas no eran tipos diferentes de ley (DE OTTO) o, por otro, que se debían relacionar a través del principio de procedimiento (y no de competencia) (SANTAMARÍA PASTOR), no fueron acogidas por la jurisprudencia constitucional.

Pero, aun así, insistimos en que entre “leyes orgánicas” y “leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA” hay similitudes, pero también notables diferencias. Y un factor diferencial, tal como venimos reiterando, es que las Leyes orgánicas son un tipo específico de Ley a la que se le reserva una serie de ámbitos materiales para su regulación exclusiva por ésta. Esta “reserva material” o “principio técnico”, como ha sido reconocido por F. BALAGUER CALLEJÓN, “configura una garantía similar para cada uno de los legisladores (el orgánico y el ordinario) en la medida en que ninguno de ellos puede interferir en el ámbito normativo del otro”<sup>20</sup>.

Ciertamente, el problema reside –como es harto conocido– a la hora de intentar definir con exactitud cartesiana cuál es el ámbito reservado a la Ley orgánica y en qué espacios materiales puede entrar a actuar la Ley ordinaria o puede ser llamado el reglamento a intervenir en la regulación de la materia en virtud del principio de colaboración normativa. Pero aquí, salvo lo que luego se dirá, no nos interesa introducirnos en estos momentos en la reflexión “pantanososa” de las “materias conexas” o de las leyes “parcialmente orgánicas”. Como ha reconocido BARCELÓ, dos de las principales fisuras a esa noción material de ley orgánica son precisamente las citadas en este párrafo.

Tras algunos titubeos y no pocas confusiones, las soluciones auspiciadas por la jurisprudencia constitucional se han limitado a reconocer que la definición previa de la delimitación material de la Ley orgánica hecha por el propio legislador puede ser, como es obvio, revisada por el Tribunal Constitucional. Asimismo, se ha reconocido, sobre todo en el campo de la distribución de competencias legislativas entre el Estado

---

<sup>19</sup> *Fundamentos de Derecho Administrativo I*. (Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 321.

<sup>20</sup> BALAGUER CALLEJON, F. *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y Ordenamientos autonómicos*, Tecnos, 1992, p. 67.

y las Comunidades Autónomas, que una determinada materia, en principio acogida por reserva de ley orgánica, pueda ser objeto de un desarrollo por medio de leyes ordinarias o normas jurídicas con rango de ley.

Bien es cierto que esa reserva a favor de la Ley orgánica fue descrita por el Tribunal Constitucional de forma incorrecta con la confusa expresión de “congelación de rango”, lo que tuvo perturbadores efectos sobre la construcción dogmática de esa figura normativa, puesto que, equivocadamente, dio pie a entender que existía una diferenciación de rango normativo entre la Ley orgánica y la ordinaria en función sobre todo del procedimiento de aprobación, modificación o derogación al que estaban sometidas aquéllas.

Pero no cabe duda que de la propia jurisprudencia constitucional se pueden extraer una serie de notas que caracterizan a la ley orgánica (y que con las modulaciones pertinentes pueden ser trasladadas a las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA). Como resumiera J. PÉREZ ROYO, en su día, algunas de esas notas eran: a) se trata de una fuente rigurosamente excepcional; b) ha de ser prevista de manera expresa por el constituyente (o estatuyente); y c) su ámbito material debe ser interpretado con carácter restrictivo<sup>21</sup>.

Los problemas más complejos de esa fuente normativa tienen que ver, en consecuencia, con la delimitación del ámbito material reservado a la misma. En este punto el paralelismo de las técnicas de reserva empleadas por la ley orgánica y las leyes autonómicas de mayoría reforzada son evidentes. Y es aquí donde se producen las dudas más importantes, sobre todo a la hora de definir en qué casos la regulación (por exceso) recogida en una ley orgánica tiene, efectivamente, una “fuerza pasiva especial” frente a las leyes ordinarias que puedan regular o incidir en ese mismo espacio material. Sin duda, los problemas mayores se sitúan en el plano del “desbordamiento material” y en la determinación de cuáles son las posibles soluciones frente al abuso de tales leyes de mayoría reforzada.

Por lo que respecta a las leyes de desarrollo básico del Estatuto (y, principalmente, en su versión catalana), las similitudes con las leyes de mayoría reforzada son abundantes, pero también hay algunas diferencias. La previsión expresa en el artículo 62.2 de cuáles son los ámbitos materiales sobre las que se despliegan tales “leyes de desarrollo básico”, amén de ser mucho más exhaustivo que en el caso andaluz, se proyectan expresamente sobre artículos concretos del citado Estatuto, lo que permite, en principio, identificar de forma más sencilla, qué ámbitos

---

<sup>21</sup>PÉREZ ROYO, J. *Las fuentes del derecho*, Tecnos, p. 78.

materiales están reservados a esas “leyes de desarrollo básico del Estatuto” (aunque, tal como se ha dicho, no dejan de haber también ámbitos que suscitan notables problemas: por ejemplo, la referencia al artículo 2.3 EAC).

En Cataluña está todavía por elaborar una construcción dogmática coherente de tales leyes de desarrollo básico a partir de los presupuestos estatutarios, pues la práctica totalidad de los estudios que se han hecho sobre esas leyes son anteriores a su incorporación al EAC de 2006 (VIVER PI I SUNYER, AJA, VERNET, etc.), y la mayor parte de esos trabajos incide en reclamar un “paralelismo” no discutido con las leyes orgánicas previstas en la Constitución. No es cuestión de reiterar lo expuesto, pero tal paralelismo puede existir o no, depende cómo se interprete el EAC 2006, esto es, si las “leyes de desarrollo básico” se configuran como un tipo específico de fuente del Derecho (a imagen y semejanza de las Leyes orgánicas) o, simplemente, como una Ley más que se singulariza exclusivamente por su especial procedimiento de (tramitación y de) aprobación, que debe activarse cuando afecte a determinadas materias. Hay argumentos de peso en “la norma estatutaria” que abundan por la primera solución.

El anterior Consejo Consultivo de Cataluña no terminó de “quitarse la pesada losa” del (fácil) paralelismo entre Ley orgánica y Ley ordinaria, trasladando ese esquema a las relaciones entre Ley de desarrollo básico del Estatuto y ley “ordinaria”. Buena prueba de ello (posiblemente la más acabada) es el Dictamen núm. 174 de 1992, donde incluso se calificaban a aquellas leyes como “una clase de leyes orgánicas de Cataluña”, lo que justifica también –al igual que en el caso de las Leyes orgánicas– su exclusión de la delegación legislativa (véase, asimismo, los Dictámenes 239 y 266 de 2003, del Consejo Consultivo de Cataluña).

Sin embargo, las “leyes reforzadas” del artículo 108 EAA presentan, tal como se ha dicho, similitudes, pero también notables diferencias con las leyes de desarrollo básico reguladas en el artículo 62.2 EAC. La diferencia más sustantiva sobre la cual nos detendremos más adelante es, sin duda, que las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA no son, ni pueden ser, en ningún caso, un tipo específico de Ley (esto es, una fuente del Derecho diferente en “su forma y exteriorización” al resto de las leyes), mientras que las Leyes de desarrollo básico aunque tampoco lo son en la práctica sí que lo podrían ser perfectamente en la realidad, dada la identificación de un tipo normativo específico que se lleva a cabo en el propio Estatuto. El problema en este caso es que al “nomen iuris” no les acompaña un “nomen legis”.

Este dato podrá tacharse de excesivamente nominal e, incluso, de exageradamente formal, pero no cabe olvidar que en la teoría del sistema de fuentes

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

del Derecho las formas –como reconociera RUBIO LLORENTE<sup>22</sup>–, esto es, los distintos tipos normativos, son la expresión genuina de la exteriorización del poder. En realidad, hoy en día, a pesar de algunos empeños doctrinales, no puede defenderse un concepto material de Ley, por lo que ha de primar –en la línea defendida en su día por CARRÉ DE MALBERG– una noción “formal” de Ley.

Lo que ocurre es que, como también ha sido señalado reiteradamente por la doctrina, en nuestro sistema constitucional (y, en menor medida, en algunos de nuestros subsistemas autonómicos) se ha producido una multiplicación de las categorías normativas que se encuadran en la noción de Ley<sup>23</sup>. La doctrina ha descrito gráficamente este fenómeno como “cuarteamiento de esa consustancial unidad de la ley en una multiplicidad de tipos normativos”<sup>24</sup>.

Es importante reiterar, ante todo, que en el caso de las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA no nos encontramos ante un nuevo tipo normativo: se trata exclusivamente de una Ley del Parlamento de Andalucía que, en función de la materia que se regula, requiere una aprobación por el Pleno del Parlamento por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto. El Estatuto no crea, en este caso, un tipo distinto de Ley diferente al resto, ni tampoco establece una “reserva material” a un tipo o categoría normativa que no sea la Ley del Parlamento de Andalucía (de hecho, repárese en el dato que las leyes de mayoría reforzada se regulan junto al resto de las manifestaciones de la potestad legislativa del Parlamento de Andalucía; esto es, en el propio artículo 108 EAA).

En el Estatuto de Autonomía sí que hay, y no es un dato menor, una “reserva procedimental” (a un tipo de mayoría reforzada y, por tanto excepcional) y una “reserva a un órgano parlamentario” (el Pleno), de aquella Ley (o leyes) que “afecten” a un ámbito material que se enuncia como “organización territorial”. Y este es un dato normativo en nada menor, como inmediatamente se dirá, en el modo y manera como se ordenan las relaciones entre leyes “de mayoría reforzada” y “leyes de mayoría simple” en sede parlamentaria autonómica. Intentemos, por consiguiente, desentrañar cuál es el ámbito material definido en ese precepto estatutario.

---

<sup>22</sup> RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, CEC, Madrid.

<sup>23</sup> MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General II*, Madrid, 2006, p. 606.

<sup>24</sup> GARRORENA, A. “Ley”, en M. ARAGÓN REYES, *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo I, Cívitas, Madrid, 2001, p. 298.

Tal como se ha venido insistiendo desde el inicio del presente estudio, el Dictamen del Consejo Consultivo reitera en distintos de pasajes que el Proyecto de LAULA es una Ley que ha de aprobarse por mayoría absoluta, de acuerdo con lo previsto en el artículo 108 EAA. Ciertamente, a través de esa interpretación, el Consejo Consultivo considera correcta la apreciación que se contiene en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, que expresamente establece lo siguiente:

“De acuerdo con lo previsto en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y teniendo en cuenta la singularidad de las materias a las que afecta, la presente Ley precisa mayoría reforzada consistente en el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto”.

Nada más nos dice la exposición de motivos del citado Proyecto en torno a por qué las materias reguladas en el reiterado texto se deben encuadrar dentro del ámbito reservado por el artículo 108, segundo inciso, del EAA a las leyes de mayoría reforzada; es decir, el Proyecto de Ley –a juicio del Consejo Consultivo– no desborda el ámbito material reservado a ese tipo de procedimiento, moviéndose, por tanto, dentro del espacio natural que el Estatuto establece: la organización territorial.

Es verdad que en todo tipo de leyes de mayoría reforzada o cualificada (y sobre todo cuando se trata de determinar qué relaciones han de tener con el resto de leyes), la delimitación material de esas leyes es siempre objeto de disputas doctrinales y plantea no pocos problemas prácticos de deslinde. En el caso de la Ley orgánica, tal deslinde se ha mostrado particularmente complejo en algunos casos (por ejemplo, en el supuesto de “desarrollo” de los derechos fundamentales y libertades públicas, donde se ha seguido el criterio general de encuadrar dentro de la reserva material únicamente lo que es la “regulación general” o “los aspectos esenciales” del régimen jurídico de los derechos, tal como han señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, SSTC 93/1988 y 173/1998; en el doctrina, por todos: JIMÉNEZ CAMPO, “ley orgánica”, en M. ARAGÓN REYES, *Temas básicos ...*, cit, p. 317).

Sobre la delimitación de los ámbitos materiales de las leyes de desarrollo básico del Estatuto en el caso catalán, apenas hay análisis doctrinales (ni tampoco han sido objeto específico de dictámenes del antiguo Consejo Consultivo o de la Comisión Jurídica Asesora). Salvo alguna referencia muy puntual al ámbito del alcance de la reserva en materia “local” (el trabajo de A. GALÁN GALÁN e, incidentalmente, algún dictamen del Consejo Consultivo y de la Comisión Jurídica Asesora), nada se ha definido al respecto. Y esas escasas referencias a la materia

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA.

Rafael Jiménez Asensio

“local” en el caso de Cataluña no son trasladables, en ningún caso, al supuesto del EAA.

En efecto, el ámbito material acotado en el artículo 108 EAA a “la organización territorial” hay que definirlo precisamente, tal como venimos insistiendo a lo largo del presente Informe, a través de la propia economía del texto estatutario. Y para ello es fundamental tener en cuenta la estructura y sistemática del Estatuto andaluz.

En el Estatuto de Autonomía de Andalucía, como sabemos, la organización territorial de la Comunidad Autónoma se regula en el Título III. La importancia que el estatuyente da a este Título se advierte con claridad en el dato que esa materia se recoge justo después del Título relativo a competencias y antes –repárese en el dato– que el Título relativo a la organización institucional de la Comunidad Autónoma. Por tanto, la organización territorial tiene un papel estelar en la nueva configuración institucional del Estatuto de Autonomía de 2007 y, además, su regulación, por expreso deseo del estatuyente, representa una suerte de “prius” frente a la organización de las instituciones autonómicas propiamente dichas.

Independientemente de cuáles hayan sido las razones del estatuyente para ubicar sistemáticamente la organización territorial con ese papel de centralidad estatutaria, lo que no puede orillarse es que tanto por su ubicación sistemática como por su reserva a una ley de mayoría reforzada, el estatuyente ha considerado la necesidad de que tal materia sea objeto de un amplio consenso en sede parlamentaria y la ha extraído del juego ordinario de mayoría/minoría en el que se hallan el resto de las leyes autonómicas no encuadradas en el segundo inciso del artículo 108 EAA.

Lo que no cabe ninguna duda es que la “reserva material” que lleva a cabo el artículo 108, segundo inciso, del EAA, no puede entenderse como una reserva que se proyecta sobre todas y cada una de las materias reguladas en el Título III EAA. Si así fuera es meridianamente obvio que se “petrificaría” todo el ordenamiento jurídico andaluz local impidiendo, así, que el Parlamento andaluz procediera a la aprobación de leyes sobre esa materia por mayoría simple.

En este punto, cabe trasladar aquí la doctrina antes expuesta en torno a que estas “leyes de mayoría reforzada” deben tener un carácter excepcional y ser interpretadas restrictivamente, puesto que alteran regla general de adopción de acuerdos en sede parlamentaria por mayoría simple. Estos principios pueden

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA.

Rafael Jiménez Asensio

extenderse con relativa facilidad a todo lo que afecta a la delimitación de su ámbito material.

Bajo esas premisas, el Proyecto LAULA, aunque sin justificarlo expresamente en la exposición de motivos, lleva a cabo una interpretación del alcance material previsto en el artículo 108 EAA que puede considerarse correcta en términos generales, y en este punto se coincide plenamente con el Dictamen del Consejo Consultivo.

Efectivamente, la “reserva material” relativa a “la organización territorial” prevista en el artículo 108 EAA hay que entenderla hecha exclusivamente a aquellos ámbitos materiales recogidos en el artículo 98.1 EAA, esto es, a aquellos que se reservan a una Ley de régimen local” y, asimismo, al reenvío que se lleva a cabo en ese precepto al artículo 60 EAA. No cabe duda que hay que llevar a cabo una interpretación restrictiva del alcance de esa expresión (“organización territorial” y esta es una obligación del propio legislador.

Al margen del problema de la “denominación” de la Ley, del que ahora no interesa ocuparse, y sobre el cual el Dictamen del Consejo Consultivo muestra algunas objeciones (por ejemplo, sobre la disyuntiva en la denominación de la Ley entre “ley de régimen local” o “ley de autonomía local”), lo relevante en estos momentos es que esa Ley tiene atribuido un ámbito material que puede, perfectamente, encuadrarse dentro de la expresión “organización territorial” recogida en el artículo 108 EAA, y servir así de medio de delimitación de cuál es su exacto alcance. Dice así ese artículo 98:

“1. Una ley de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado, regulará las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunadas, convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 60”

“2. La Ley de régimen local tendrá en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales”

En ese artículo se delimitan, inicialmente, cuáles han de ser los contenidos de esa “ley de régimen local” (la LAULA, a nuestros efectos), pero –y esto es muy importante– tales contenidos mínimos se complementan –mediante el preceptivo reenvío– con las previsiones recogidas en el artículo 60 EAA. Y en este artículo, por lo

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

que ahora interesa, se recogen algunas “submaterias” que no están expresamente reflejadas en el artículo 98.1, y entre ellas:

- La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.
- El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios.
- La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.

Es oportuno poner de relieve que el Proyecto de LAULA no ha agotado, adoptando una posición prudente y ajustada a su naturaleza excepcional, todas las materias que se recogen en el artículo 60 EAA, pues, por ejemplo, nada ha regulado sobre “régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales”, dado que en este caso el Proyecto ha interpretado cabalmente que tal materia debe encuadrarse preferentemente dentro de las potestades de autoorganización de las entidades locales y en el seno del núcleo duro del propio principio de autonomía local (artículos 89, 90 y 91.3 EAA).

En consecuencia, partiendo de tales parámetros normativos, en la exposición de motivos del Proyecto de LAULA se hace hincapié en el dato que es, precisamente, en el artículo 98 EAA donde se determina cuál ha de ser el contenido de la “ley de régimen local”. Y es, en líneas generales, dentro de ese contorno material, inclusive sin agotarlo, en el que se ha movido el Proyecto. Por consiguiente, la reserva material recogida en el artículo 108 EAA cabe enmarcarla en los términos previstos en ese artículo 98 (y en el reenvío que lleva a cabo éste al artículo 60 EAA), sin perjuicio de que el propio legislador module la intensidad de la regulación de todas esas materias con el fin de permitir que el otras leyes (sin mayoría reforzada) o, en su caso, las manifestaciones de la potestad reglamentaria, procedan a completar la regulación de la materia.

Cabría, en cualquier caso, la posibilidad de que el propio legislador acotara más los contornos de la “reserva material” a la “ley de mayoría reforzada” predicándolos únicamente de aquellos aspectos sustantivos que afectan directamente a la autonomía local (los previstos en el artículo 98 EAA más las competencias locales, por ejemplo). Pero esa es una decisión que debe valorar oportunamente el legislador, dado que, caso de adoptarse, daría entrada a un mayor campo de juego entre mayorías y minorías en la modificación de determinados aspectos de la Ley.

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA.

Rafael Jiménez Asensio

Parecería así razonable que la propia Ley (a través de alguna disposición final) reconociera en esos ámbitos materiales específicos (que exceden de la reserva material a la “ley de mayoría reforzada”) su modificación por “mayoría simple”. O, dicho de otra manera: tales ámbitos no tendrían la condición de materias que se puedan incluir directamente en la expresión de “organización territorial”, entendida ésta en términos estrictos y restrictivos.

No cabe duda que tanto el Título Preliminar como el Título I (“De la Comunidad Política Local”) del Proyecto de LAULA forman parte sustantiva de ese ámbito material previsto en el artículo 108 EAA (“organización territorial), en relación con el artículo 98. Particular importancia tiene aquí la regulación del Capítulo II relativo a las competencias, pues efectivamente esta es una de las materias nucleares a la hora de definir las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y encuentra perfecta cobertura en lo dispuesto, en primer lugar, en el artículo 60, 1 b) y, en segundo lugar, en los artículos 92, 93 y 96 del EAA. La delimitación de las competencias del municipio, por ejemplo, es una tarea “primaria” de la “ley de mayoría reforzada”, que posteriormente podrá ser completada, respetando ese estándar mínimo de autonomía local<sup>25</sup>, por el legislador sectorial.

Aquí no puede darse, tal como se infiere del Dictamen del Consejo Consultivo, una regulación “per saltum” o una función estrictamente delimitadora de las leyes sectoriales, prescindiendo de la “función estatutaria” y del “desarrollo directo” que en la regulación de esta materia tiene la LAULA. La referencia del artículo 92.2 EAA (“en los términos que determinen las leyes”) no puede ser entendida como una remisión directa “per saltum” al legislador sectorial, pues tal construcción doctrinal que lleva a cabo el Consejo Consultivo está fundamentada en la inteligencia de un marco normativo diferente al previsto en el EAA (como es la regulación del artículo 25.2 LBRL y la jurisprudencia dictada sobre el mismo), puesto que en este caso el artículo 108 EAA, en relación con los artículos 98, 60 y 62 del mismo texto estatutario, justifica sobradamente que la “ley de mayoría reforzada” actúe como norma primaria de delimitación de competencias que fija un estándar mínimo, que las leyes sectoriales podrán mejorar.

Es más, puede afirmarse categóricamente que el Estatuto prefigura los ámbitos materiales reservados a las competencias propias de los municipios (artículo 92.2 EAA), pero es la “Ley de régimen local” (la LAULA) la norma llamada por el Estatuto a configurar primariamente el estándar mínimo de competencias propias de los municipios, sin perjuicio de que el legislador sectorial pueda incrementar tales

---

<sup>25</sup> VELASCO CABALLERO, F. *Derecho Local. Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

competencias, pero nunca erosionarlas y limitarlas, pues ello supondría una vulneración directa de la reserva de procedimiento prevista en el artículo 108 EAA.

Sin perjuicio de que la delimitación del ámbito material de lo que quepa entender como “organización territorial” de conformidad con el artículo 108 EAA pueda ser objeto de opiniones diferentes, pensamos que la LAULA ha llevado a cabo una interpretación razonable, estricta y excepcional, en términos de submaterias y de intensidad de la regulación de las mismas, que se adecua al alcance material y al papel institucional de una “ley de mayoría reforzada”. Cabría, no obstante, tal como decíamos, que algunas de las materias que se regulan en la LAULA (y siempre que no sean las previstas expresamente en el artículo 98 EAA, los principios del Título III, así como lo que afecta a las competencias locales) se consideren que no forman parte de la reserva material estricta del artículo 108, segundo inciso, del EAA, y, por tanto, puedan ser modificadas por mayoría simple en el Parlamento de Andalucía. Posiblemente, esta opción mejoraría la naturaleza “excepcional” de ese procedimiento y el alcance restrictivo que haya que darle a tal expresión (“organización territorial”).

En efecto, tal como decíamos, cabría plantearse la posibilidad de que algunos ámbitos materiales de regulación del Proyecto (con las excepciones citadas) puedan ser susceptibles de ser modificados o derogados por mayoría simple y, por tanto, tendrían el mismo régimen jurídico (en lo que afecta a la mayoría en su aprobación) que el resto de las leyes del Parlamento de Andalucía. Esta operación sería francamente sencilla, en la medida en que a través de una disposición final se podrían determinar los Títulos, Capítulos o artículos, en su caso, que podrían ser reformados por mayoría simple de la Cámara. En consecuencia, tales ámbitos materiales de la Ley no tendrían “la rigidez” en su procedimiento de modificación o derogación que sí ostentarán aquellas materias del núcleo duro conectado directamente con la organización territorial. Habría que establecer una cláusula en la propia LAULA que exceptuara determinados ámbitos de la Ley de “la reserva de órgano (Parlamento y Pleno)” y de la “reserva de procedimiento” (mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto).

Esta solución, que podemos denominar como de técnica legislativa adecuada, tiene mucho que ver con las denominadas “leyes parcialmente orgánicas” que abrieron la posibilidad de que determinados ámbitos regulados por las mismas pudieran ser modificados por “leyes ordinarias”.

Pero de esta técnica también se ha hecho uso, por ejemplo, en el caso de las leyes de desarrollo básico del Estatuto. En efecto, por ejemplo en la reciente Ley del

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

Parlamento de Cataluña 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno (DOGC núm. 5226), en su disposición final primera (cuyo enunciado es muy expresivo: “Disposiciones que no tienen la consideración de desarrollo básico del Estatuto”), se nos indica expresamente qué disposiciones “no regulan materias de desarrollo básico del Estatuto” y, por lo tanto, implícitamente se reconoce que tales disposiciones pueden ser modificadas o derogadas sin necesidad de exigir una mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

## **VI. Recapitulación. Naturaleza de la LAULA como Ley de mayoría absoluta y análisis de sus relaciones con las leyes sectoriales.**

La LAULA es, desde el punto de vista de fuente del Derecho, una ley del Parlamento de Andalucía, cuya exteriorización formal no presenta en su “veste” externa ningún tipo de diferencia frente al resto de leyes que aprueba el Parlamento de Andalucía. No es, en consecuencia, un “tipo específico” de Ley que se diferencie de las demás leyes que aprueba el Parlamento de Andalucía ni, en principio, se ordena en relación con las mismas en virtud del principio de competencia.

Pero la exigencia estatutaria de mayoría reforzada del Pleno del Parlamento para su aprobación, modificación y derogación en una votación final sobre el conjunto del proyecto, no es un elemento indiferente, sino que debe ser evaluado en su justa medida.

Esa exigencia de mayoría reforzada cualifica a esas leyes, puesto que requiere un quórum cualificado que quiebra la regla general de la adopción de acuerdos por mayoría simple. Esta excepción a una regla general en la que se basa el funcionamiento del sistema parlamentario andaluz propio de una democracia representativa conduce necesariamente a un uso excepcional de tal procedimiento y a una interpretación restrictiva del ámbito material de esas leyes. Sólo en aquellos casos en los que el estatuyente lo ha previsto expresamente cabe el recurso a estas leyes de mayoría reforzada.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía es, en este caso, una auténtica Norma sobre la producción jurídica y establece una “reserva de procedimiento”, así como una “reserva de órgano”, para la aprobación, modificación o derogación de las Leyes que tengan el ámbito material definido en el artículo 108 EAA, segundo inciso.

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

A nuestro juicio esas reservas recogidas en el artículo 108, segundo inciso, del artículo 108 EAA no representan en ningún caso elementos suficientes para construir dentro del sistema de fuentes del Derecho del Estatuto de Andalucía una categoría de norma específica (o un tipo singular de Ley) diferente del resto de las leyes o de lo que impropiaamente se denomina como “leyes ordinarias”.

Ello no es óbice para reconocer que las leyes de mayoría reforzada del artículo 108, segundo inciso, del EAA, tienen una garantía estatutaria en lo que afecta al procedimiento de aprobación, modificación y derogación frente a las leyes de “mayoría simple”, siempre obviamente que se muevan en el espacio material reservado a las mismas por el mismo artículo 108 EAA. Y este dato las cualifica notablemente.

Lo que singulariza a las leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA frente al resto de las leyes que aprueba el Parlamento es, por tanto, la reserva de procedimiento y, asimismo, la reserva de órgano, pero tal reserva sólo puede proyectarse sobre los ámbitos materiales expresamente definidos por el propio Estatuto de Autonomía; esto es, la “reserva de procedimiento” del artículo 108 CE sólo puede ejercitarse sobre las materias expresadas *nominatim* en el Estatuto. El Reglamento del Parlamento de Andalucía no podría extender más allá esa reserva, a riesgo de admitir que pretendiera actuar como una Norma sobre producción de normas (que no lo es).

Ni qué decir tiene que, dada la excepcionalidad del uso de la reserva de procedimiento en los casos de leyes reforzadas, el alcance material de las mismas ha de llevarse a cabo en términos restrictivos, con el fin de no alterar indebidamente el sistema ordinario de adopción de acuerdos en sede parlamentaria y las reglas de juego entre mayoría y minoría. Por lo que las leyes de mayoría reforzada deben circunscribirse a aquellos ámbitos materiales que conformen la reserva explícita recogida en el Estatuto y no extenderse más allá de tales ámbitos reservados, ya que en ese caso se desbordaría materialmente el ámbito reservado a las mismas y, eventualmente, podrían ser declaradas como inconstitucionales por incurrir en un vicio de procedimiento y, además, vulnerar indirectamente la previsión recogida en el artículo 108 EAA.

El que las leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA deban circunscribir su campo de acción a esos ámbitos materiales implica, por tanto, que tienen un espacio o contorno de actuación delimitado estatutariamente y que, dadas las dificultades que en ocasiones presenta tal deslinde, es oportuno que el legislador de mayoría absoluta opere de forma prudente a la hora de regular tales espacios materiales configurando como leyes de mayoría reforzada sólo aquellos aspectos imprescindibles o nucleares de la regulación y permitiendo, en consecuencia, que en el

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

resto de materias “conexas” (o no conectadas directa y necesariamente con aquellos aspectos sustantivos o nucleares) impere la regla general de la mayoría simple.

Por tanto, tales “leyes de mayoría reforzada” son una expresión de una “reserva de procedimiento” establecida y garantizada por el propio Estatuto de Autonomía, que debería asimismo tener un reflejo directo en el Reglamento de la Cámara andaluza. Y este es un aspecto particularmente importante.

En efecto, salvo error u omisión por nuestra parte, el Reglamento del Parlamento de Andalucía actualmente en vigor, no recoge –a diferencia de otros Reglamentos parlamentarios, como por ejemplo, el del Parlamento de Cataluña– ninguna especialidad del procedimiento legislativo referente a las leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA. Se prevén únicamente especialidades del procedimiento legislativo en lo que afecta a la reforma del Estatuto, a la tramitación de la Ley de Presupuestos, a la competencia legislativa plena de las Comisiones o, en fin, a la tramitación de proyectos o proposiciones de ley en lectura única. Pero nada se dice en torno a esas “leyes de mayoría reforzada” reguladas en el artículo 108 EAA.

Tampoco se ha dictado, al menos hasta la fecha en que este trabajo se escribe, ninguna Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía que interprete o, mejor dicho, supla tales omisiones del Reglamento parlamentario y, en consecuencia, establezca unas mínimas reglas de desarrollo de las especialidades procedimentales recogidas en el artículo 108 EAA.

Dada la reserva expresa de procedimiento prevista en el artículo 108 EAA, segundo inciso, sería necesario que el Reglamento del Parlamento de Andalucía se hiciera eco expreso de este tipo de especialidad procedimental o, en su defecto, que por parte de la Presidencia de la Cámara se dictara una Resolución específica que subsanara la omisión reglamentaria expuesta.

En cualquier caso, se lleve a cabo o no esa modificación reglamentaria o la aprobación de la Resolución citada, no puede ponerse en duda que las leyes de mayoría reforzada previstas en el artículo 108 tienen una garantía estatutaria de “reserva de procedimiento” (o de determinadas peculiaridades del procedimiento), así como de “reserva de órgano”, siempre que se muevan en el espacio delimitado en tal precepto estatutario.

Las consecuencias de todo este razonamiento sobre el problema enunciado al principio de este Informe son bien precisas: el proyecto de LAULA es una “ley de mayoría reforzada” de las previstas en el artículo 108, segundo inciso EAA, que debe ser aprobada en una votación final del Pleno del Parlamento de Andalucía por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Por tanto, es

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

una Ley con “una reserva de procedimiento” (sistema de votación por mayoría reforzada) y con “reserva de órgano” (tal votación debe llevarse a cabo exclusivamente por el Pleno de la Cámara).

Estos datos formales cualifican a la LAULA en relación con otros textos normativos de igual rango. Pero esa “reserva de procedimiento” y esa “reserva de órgano” sólo se pueden desplegar sobre un ámbito material que expresamente se reconoce en el propio artículo 108 EAA: “la organización territorial” de Andalucía.

En consecuencia, la delimitación del ámbito material en el que se puede mover la LAULA, en cuanto “ley de mayoría reforzada”, debe ser interpretado en términos de excepcionalidad y de forma restrictiva con el fin de impedir que aquellos aspectos que no formen parte del núcleo duro de la reserva se petrifiquen a través de un sistema de mayorías que altere el sistema ordinario de adopción de acuerdos en sede parlamentaria.

Tal como ha quedado expuesto en el presente estudio, la LAULA ha procedido a regular un ámbito material que puede perfectamente encuadrarse dentro de una lectura estricta de la expresión “organización territorial”, puesto que se ha limitado a aquellas materias recogidas en el artículo 98, a desarrollar los principios del Título III EAA y, por reenvío de éste, a algunas de las recogidas en el artículo 60 EAA (especialmente, a las competencias locales). Por tanto, la regulación de la LAULA se ha circunscrito a los términos estatutarios e, incluso, no ha apurado siquiera las posibilidades de regulación material en un claro alarde de prudencia institucional y de auto restricción a la hora de incorporar determinados aspectos materiales a la regulación de una ley de mayoría reforzada.

Es verdad, no obstante, como se reconoce en este estudio, que, en algunos casos puntuales, puede ser oportuno que el proyecto LAULA a través, por ejemplo, de un disposición final especifique qué ámbitos de esa regulación podrán ser modificados o derogados por leyes del Parlamento de Andalucía que no requieran mayoría reforzada o, en su caso, por normas jurídicas con fuerza y rango de ley.

Expuesto lo anterior, cabe enfrentarse al último problema enunciado en este estudio: ¿cuál es la relación entre la LAULA y el resto de leyes del Parlamento de Andalucía y, en particular, las leyes sectoriales? ¿se ordenan a través del principio de jerarquía o del principio de competencia o cabe, en fin, aplicar en su caso otro tipo de principio? ¿en qué medida una ley sectorial puede contradecir o contravenir lo dispuesto en la LAULA? ¿hay algunos mecanismos de reacción frente a esas posibles (e hipotéticas) vulneraciones del legislador sectorial de lo dispuesto por el legislador ordinario? ¿qué norma, en caso de conflicto, tiene aplicación preferente y en función de qué criterios?

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

Las preguntas formuladas en el punto anterior requerirían un tratamiento mucho más extenso del que aquí puede ofrecerse en estos momentos. Pero sucintamente se puede dar respuesta a las mismas en el siguiente sentido.

La LAULA es, en principio, una “ley de mayoría reforzada” que se proyecta sobre un ámbito material reservado a este “tipo de procedimiento legislativo especial” y cuyo conocimiento compete en exclusiva a un órgano parlamentario específico (el Pleno de la Cámara). Por tanto, siempre que la citada Ley se haya movido en su espacio de reserva material, todos estos datos le otorgan una especial posición “procedimental” en relación con el resto de las leyes del Parlamento de Andalucía, derivada directamente de la garantía estatutaria reconocida en el artículo 108 EAA. La LAULA tiene, por tanto, una suerte de “resistencia pasiva” (o, si se prefiere, de “fuerza pasiva”) frente a las modificaciones o derogaciones que se pretendan llevar a cabo por medio de leyes de mayoría simple o, en su caso, por normas jurídicas con rango o fuerza de ley.

En principio, tales modificaciones o derogaciones, sin seguir el procedimiento previsto en el propio Estatuto (y que debería tener reflejo en el Reglamento del Parlamento) conllevarían la inconstitucionalidad de tales leyes por infringir el procedimiento previsto en el propio Estatuto de Autonomía (artículo 28 LOTC), que es la “norma cabecera” del ordenamiento autonómico y, en cuanto tal, ocupa una posición jerárquica supraordenada tanto a las “leyes de mayoría reforzada” como a “las leyes de mayoría simple”, transformándose de ese modo en “parámetro de constitucionalidad” de las mismas.

Además, se puede añadir a lo anterior que se produciría en ese caso una inconstitucionalidad por “vicios del procedimiento legislativo” que, dado que afecta al sistema de votación de una Ley previsto estatutariamente (y, en su caso, reglamentariamente) serían de la suficiente entidad como para declarar la inconstitucionalidad formal de tales leyes.

Téngase en cuenta que, a diferencia del caso analizado en la STC 99/1987, y que ha sido examinado abundantemente por la doctrina, en este supuesto el vicio de procedimiento se conecta directamente con una previsión estatutaria y no sólo con una regla prevista en el Reglamento de la Cámara, lo que sin duda le dota de mayor fuerza a la hora de definir el control de tales normas que hipotéticamente puedan vulnerar esa “reserva de procedimiento” o esa “reserva de órgano”. Este dato no es, en efecto, baladí, la “reserva de procedimiento y de órgano” prevista en el Estatuto actúa como una interdicción expresa de la norma de cabecera para que las leyes dictadas en el marco de la misma puedan vulnerar sus previsiones, ya sean estas formales o materiales.

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

En consecuencia, sin perjuicio de que si una ley “sectorial” modifica o deroga la LAULA tal vicio sea, en principio, de procedimiento, lo cierto es que al estar recogida tal reserva en el propio Estatuto, la inconstitucionalidad de la ley sectorial se derivaría directamente de una vulneración del bloque de la constitucionalidad y, por tanto, del artículo 28.2 LOTC; es decir, si la ley sectorial modifica o deroga la LAULA en cuanto ley de mayoría reforzada sin seguir el procedimiento previsto en el Estatuto y, en su caso, en el Reglamento del Parlamento, se puede concluir que no sólo existiría un “vicio de procedimiento” (que acarrearía la inconstitucionalidad por vicios de forma) sino además una vulneración material indirecta del artículo 108 EAA.

En consecuencia, la LAULA es una ley de mayoría reforzada que regula primariamente el espacio material que estatutariamente se acota como “organización territorial” y, por tanto, es la Ley llamada por el Estatuto para configura en primer lugar los contenidos expresos y estrictos que cabe encuadrar dentro de esa materia (autonomía local, relaciones entre administraciones, competencias, etc.). Tal regulación material, siempre –insistimos– que la LAULA se mueva en el espacio reservado estatutariamente– no podrá verse afectada (modificada o derogada) por leyes sectoriales posteriores a la misma y las leyes sectoriales anteriores deberán considerarse derogadas en aquellos aspectos que se opongán a la citada regulación.

No cabe duda que tanto la LAULA como las leyes sectoriales tienen la condición de leyes, y, por tanto, disponen del mismo rango normativo. No obstante, la conjunción del criterio formal (reserva de procedimiento y reserva de órgano) junto con la proyección material de esas reservas, así como singularmente la inserción de esas previsiones en el propio Estatuto de Autonomía, dotan a la LAULA de una innegable “capacidad de resistencia” (o fuerza pasiva) frente a las posibles intromisiones del resto de las leyes que se aprueben por parte del Parlamento de Andalucía.

En todo caso, sería conveniente que el Reglamento del Parlamento de Andalucía recogiera en su seno esta especialidad procedimental y, además, sería asimismo oportuno que las posibles modificaciones que en su día se puedan llevar a cabo de la LAULA por parte de leyes sectoriales, se exija que sean “expresas” y, a ser posible, manteniendo la “unidad de materia”, esto es, que si en una ley sectorial se realizan algunas modificaciones puntuales de la LAULA mediante mayoría absoluta del Pleno en una votación final sobre el conjunto del proyecto, tales previsiones hagan mención expresa de que se trata de una modificación de la LAULA y se incorporen en la Ley sectorial a través de una disposición final.

Estas recomendaciones de técnica legislativa (o, si se prefiere, esos “requisitos formales”) pero con importantes efectos sobre el sistema de fuentes del Derecho (más

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio

aún sobre las relaciones entre LAULA y legislación sectorial), están inspiradas en la Decisión 5/2003 de la Comisión Arbitral del País Vasco dictada en torno a la naturaleza de la denominada “Ley de Territorios Históricos” y sus relaciones con el resto de leyes<sup>26</sup>. No obstante, en este caso, dada la reserva de procedimiento que establece el Estatuto y su proyección material, tales consideraciones de técnica legislativa (o “requisitos formales”) se pueden derivar fácilmente de las previsiones estatutarias e, inclusive, sería oportuno plantearse si de algún modo no deberían insertarse en el Reglamento del Parlamento o, el menos, ser incorporadas a una Resolución de la Presidencia del Parlamento en torno a cómo deben ser objeto de tramitación las “leyes de mayoría reforzada”.

Ni qué decir tiene que, como se deriva de lo expuesto a lo largo de este Informe, esa “relación preferente en el plano aplicativo” que tendría la LAULA frente a la legislación sectorial, así como esa especial resistencia o fuerza pasiva ante las pretendidas modificaciones o derogaciones de su contenido, sólo se pueden dar en el caso que la “ley de mayoría reforzada” se circunscriba a los límites materiales previstos en el propio Estatuto.

Tal como se ha dicho reiteradamente, la LAULA ha llevado a cabo una delimitación material de su contenido en plena coherencia (e, incluso, con una prudente posición institucional) en relación con el ámbito de reserva del artículo 108 EAA (salvo aquellos pasajes puntuales que se han citado en el presente Informe), y así ha sido considerado por parte del Consejo Consultivo de Andalucía, por lo que no cabe plantear tacha general de ningún tipo a esa configuración material. Evidentemente, no es este lugar apropiado para plantearse qué sucedería en el caso de que la ley de mayoría reforzada extralimitara sus contornos materiales previstos estatutariamente y cuál sería, en consecuencia, la relación con el resto de las leyes.

Por último, es muy importante que esa “reserva de procedimiento” anudada a los criterios materiales expuestos que tienen las leyes de mayoría reforzada se refleje expresamente en el Reglamento del Parlamento o, en su caso, en una Resolución de la Presidencia de la Cámara. Se debería recoger expresamente que tales previsiones estatutarias representan una inequívoca especialidad procedimental y, posiblemente, se deberían añadir algunos elementos que ayuden a identificar tales leyes de mayoría reforzada en relación con el resto de leyes (como por ejemplo la previsión de que el Proyecto de Ley (o proposición de ley, en su caso) determine claramente en su exposición de motivos que se trata de una “ley de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA (como lo ha hecho, por cierto, la propia LAULA); así como, en fin, que la

---

<sup>26</sup> Sobre esta cuestión: COBREROS MENDAZONA, E. *Escritos sobre la Comisión Arbitral, IVAP, Oñati*, 2009, pp. 153 y ss.

previsión de que toda modificación o derogación de estas leyes deberá ser expresa y no afectar a la unidad de materia.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Rafael Jiménez Asensio