

# NOTAS SOBRE EL PROCESO DE PREPARACIÓN Y PRESENTACIÓN ANTE EL PARLAMENTO Y SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN EN EL MISMO DEL TEXTO NORMATIVO MEDIANTE EL QUE SE ESTABLEZCA EL CONTENIDO JURÍDICO DEL STATUS DE LIBRE ASOCIACIÓN ENTRE EUSKADI Y EL ESTADO

VITORIA-GASTEIZ A 30 DE MAYO DE 2003

Texto íntegro del documento redactado por juristas asesores del lendakari, Juan José Ibarretxe, para poner en marcha el proceso de tramitación parlamentaria del texto articulado sobre el plan secesionista adelantado por ABC el pasado 23 de julio. Los expertos no sólo admiten las «lagunas» técnico-jurídicas de la aventura de Ibarretxe con su «Estatuto de libre asociación de Euskadi», sino que reconocen que las Cortes Generales frenarán en seco cualquier iniciativa en caso de salvar la «dura prueba» de una hipotética tramitación del proyecto en el Parlamento vasco.

## I. Introducción

Estas notas tienen por objeto exponer sucintamente las alternativas que ofrece el ordenamiento vigente para la tramitación del texto articulado que traduzca a términos jurídico-normativos el contenido del *status* de libre asociación entre Euskadi y el Estado previsto en la «Propuesta para la convivencia» presentada por el Lehendakari en el debate de política general celebrado el pasado mes de septiembre en el Parlamento Vasco.

No son pocos los problemas jurídicos y políticos que plantea la cuestión ya que, por un lado, la determinación del procedimiento aplicable está en función de la calificación que merezca el contenido de la propuesta una vez que esté formulada en un texto articulado. Por otro, los órganos llamados a pronunciarse sobre tal calificación jurídica, en particular la Mesa del Parlamento Vasco y, más tarde, la del Congreso de los Diputados, tienen una composición política que condiciona su criterio a la hora de decidir su admisión a trámite y el procedimiento aplicable para su discusión y aprobación.

A falta del texto de la iniciativa ya articulada como proyecto normativo tenemos que guiarnos atendiendo a los términos de la propuesta presentada ante el Parla-

## ÍNDICE

### I. Introducción

### II. De la propuesta de convivencia a la formulación de un proyecto normativo

- A) Creación de un comité de sabios o grupo de expertos
- B) Constitución de una convención

### III. Procedimiento parlamentario de elaboración de la propuesta de reforma estatutaria

- A) La reforma del Reglamento
- B) La aprobación de una resolución General de la Presidencia de la Cámara

### IV. Contenido de la norma de procedimiento

- A) Calificación de la propuesta por la Mesa
- B) Debate en Comisión
- C) Debate en Pleno

### V. Tramitación en las Cortes Generales

mento el pasado mes de septiembre. Sin necesidad de un análisis en profundidad, todo indica que el cauce formal para su introducción en el ordenamiento es el previsto en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV); es decir, la reforma estatutaria pues es evidente que la citada propuesta requiere para su materialización jurídica de una modificación completa de aquél. Por otra parte, tal opción deja abierta la vía de incorporación de Navarra al nuevo régimen de autogobierno (Disposi-

ción Transitoria Cuarta CE) y evita las complicaciones que entraña tener que iniciar simultáneamente la reforma de la LORAFNA.

La calificación de la iniciativa como propuesta de reforma estatutaria y la determinación del procedimiento parlamentario aplicable para su tramitación son cuestiones esenciales sin duda alguna para el establecimiento del *status* de libre asociación que aquella tiene por objeto. La importancia de ambos extremos desde el punto de vista jurídico es evidente pero mayor lo es des-

de el político. Así sucede siempre que se aborda una empresa tan trascendental como es la modificación de las bases mismas de la convivencia. A fin de cuentas, la tramitación parlamentaria de una propuesta de la entidad de la que nos ocupa –al igual que la de una reforma constitucional– aunque jurídicamente signifique la iniciación de un procedimiento, políticamente no deja de ser sino la culminación de un proceso de formación del consenso político y social sobre su necesidad y contenido que ha de haberse madurado durante un período de tiempo más o menos dilatado.

El carácter fundacional de este tipo de normas evoca frecuentemente la idea de renovación o actualización del contrato social –del pacto político en el que se sustentan– que se refuerza, precisamente, con el establecimiento de los requisitos a los que se sujeta su elaboración y aprobación. De ese modo, las reglas sobre la iniciativa del procedimiento de reforma, la exigencia de que la propuesta se apruebe por la mayoría absoluta del Parlamento Vasco y el requisito de su ratificación en referéndum por el cuerpo electoral tras su aprobación por las Cortes Generales, son, evidentemente, mucho más que simples previsiones de índole jurídico-formal. El paralelismo que guardan con respecto al procedimiento seguido para la elaboración del EAPV despliega su eficacia sobre el proceso político que precede a la tramitación de la reforma porque, insistimos, para que ésta pueda prosperar es preciso un respaldo previo que permita superar los requisitos apuntados. De esa manera, se procura la conciliación entre la vocación de permanencia y la necesidad de cambio de la norma estatutaria.

**«El Congreso podría paralizar desde el primer momento la tramitación de la propuesta sin necesidad de que el Pleno desautorice al Parlamento Vasco y antes de que el cuerpo electoral vasco pueda pronunciarse en referéndum»**

convivencia se refiere, el proceso destinado a generar un consenso básico sobre la necesidad de una modificación sustancial del actual *status* de articulación entre el autogobierno vasco y el Estado comenzó con la preparación y presentación pública de sus objetivos y líneas maestras hace casi un año y continuó con los encuentros que el Lehendakari mantuvo con fuerzas políticas y organizaciones diversas. En ese mismo proceso se inscriben los numerosos actos desarrollados por el propio Lehendakari en múltiples foros y lugares, las jornadas de estudio y de debate en centro universitarios, etc.

Teniendo en cuenta el camino recorrido hasta ahora, lo que en estos momentos se plantea es cómo ha de ser la siguiente fase; esto es, la concreción de la propuesta, primero en forma de bases y, más tarde, como texto articulado, como proyecto normativo de institucionalización política de Euskadi que dé cuerpo al *status* de libre asociación con el Estado.

De acuerdo con lo expuesto, estas notas se ocupan de las dos vertientes apuntadas. En primer lugar, del esbozo de las actuaciones que podrían ser útiles para crear las condiciones adecuadas para la tramitación parlamentaria de la propuesta de reforma estatutaria. En segundo lugar, se examinan los problemas jurídicos y políticos que plantea la falta de previsión alguna en el Reglamento del Parlamento Vasco (RPV) sobre el procedimiento a seguir para su tramitación en esa sede y se propone una fórmula para colmar esa laguna. Finalmente, se realizan algunas observaciones sobre las dificultades que presenta el procedimiento de reforma estatutaria en las Cortes Generales y la convocatoria del referéndum de ratificación por el cuerpo electoral vasco y la posterior ratificación por las dos Cámaras del citado órgano legislativo estatal.

## II. De la propuesta de convivencia a la formulación de un proyecto normativo

Abundando en las ideas expuestas en la introducción es sabido que la elaboración de una propuesta de reforma estatutaria, requiere una reflexión previa sobre su necesidad muy superior a la que se realiza con respecto a cualquier iniciativa legislativa.

La doctrina suele decir que una reforma constitucional es ineludible políticamente cuando jurídicamente no es posible adaptar la norma constitucional a la realidad. Esto sucede cuando su apertura es limitada de modo que sus preceptos no se adecúan a las demandas sociales ni sirven para resolver los problemas para los que fueron aprobados; cuando, en fin, no queda margen para una interpretación acorde con la realidad social sin forzar, quebrantar o falsear la norma constitucional, procede su reforma. *Mutatis mutandi*

## de un cambio y sobre las carencias y las limitaciones de la norma estatutaria en vigor es imprescindible para promover su modificación (...) La intervención sucesiva de las instituciones representativas y del pueblo es necesaria para contrastar en cada fase los apoyos con los que se cuenta y si es posible continuar o no»

-

cabe aplicar esa máxima al EAPV y a cualquier otra norma institucional básica como ella.

Sin embargo, la constatación de la insuficiencia de la norma estatutaria no siempre es sencilla de realizar ni se acepta fácilmente por quienes ven en ella la garantía de los equilibrios mínimos para la convivencia pacífica y democrática. No basta, por tanto, con que los expertos o los responsables políticos aprecien la imposibilidad de acercar la norma a la realidad, sino que es necesario que esa convicción la compartan amplios sectores sociales. La opinión generalizada acerca de la necesidad de un cambio y sobre las carencias y las limitaciones de la norma estatutaria en vigor, es imprescindible para promover su modificación. Pero para que se traduzca en una reforma efectiva ha de completarse con una común coincidencia en lo relativo a los contenidos básicos de la que deba sustituirla. Y en ese terreno es donde aflora con todos sus matices y alternativas el pluralismo político y social y donde se muestra con toda su crudeza la contraposición entre las fuerzas políticas. Un contexto ciertamente complicado para desplegar la tarea de comunicación y explicación de la propuesta sin adentrarse en un laberinto conceptual y terminológico farragoso y estéril muy del gusto de algunos juristas y de quienes sin serlo acostumbran a buscar en el lenguaje jurídico o pseudo-jurídico la defensa de sus posiciones políticas. Nuevamente política y Derecho se entrecruzan de forma polémica.

Ahora bien, una cosa es que el consenso social sobre la propuesta de reforma sea esencial –no sólo para poder superar los obstáculos procedimentales sino, también y sobre todo, para que el cambio normativo adquiera la legitimidad demo-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

crática necesaria que le permita desarrollar la función integradora que es propia de las normas básicas de la convivencia– y otra bien distinta que ese consenso deba estar conseguido desde el principio. Su obtención es también la finalidad de las normas de procedimiento.

En la práctica ambos procesos están llamados a confluir ya que uno no se entiende sin el otro. Es el planteamiento público de la necesidad de una reforma lo que suscita el debate social acerca del problema y contribuye a preparar el consenso. Más tarde, la intervención sucesiva de las instituciones representativas y del pueblo es necesaria para contrastar en cada fase los apoyos con los que se cuenta y si es posible continuar o no. Según se oriente y desarrolle ese debate, dependiendo del clima político, de la manera que se conduzca y de un sinfin de factores de todo tipo, será más sencilla o más compleja la labor de creación de un acuerdo básico. Así, a partir de un núcleo más o menos compacto se progresa hacia la adhesión de nuevos apoyos.

Hay entre todas las variables apuntadas un aspecto que tiene una especial relevancia: la claridad con la que se enuncie el objetivo final. En la medida que ese mensaje sea claro y diáfano se eliminará la incertidumbre y la resistencia natural que provoca todo cambio de trascendencia, en particular si se despierta por algunos el temor de que la propuesta altere los equilibrios a los que antes se hizo mención. Si la duda prende en algunos sectores sociales y alcanza a un porcentaje estimable de la ciudadanía la propuesta difícilmente saldrá adelante.

Por todo ello, la concreción de la propuesta es de la máxima importancia.

Dicho esto poco más se puede decir que no sean más que impresio-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

nales del mes de septiembre de este año, el Lehendakari tendrá que dar cuenta de la marcha de los trabajos desarrollados para articular la propuesta presentada en el debate anterior así como informar sobre las previsiones que sobre la misma tenga de cara a su tramitación parlamentaria. Ese puede ser el momento de perfilar con más detalle los contenidos anunciados en su día y de despejar las principales incógnitas que gravitan sobre la propuesta. La Cámara y, ante todo, los ciudadanos deben recibir el mensaje directo y claro del Lehendakari sobre lo que significará –y lo que no significará– la propuesta y, naturalmente, sobre el calendario previsto para su discusión formal. Los grupos políticos darán sus respectivas interpretaciones y expondrán su posición y sus augurios, pero por encima de la confusión que algunos pretendan crear de nuevo, es esencial que la sociedad conozca de la mano del Lehendakari lo sustancial de la iniciativa.

En segundo lugar, sin perjuicio del diálogo que en todo este proceso se produzca entre el Lehendakari, los grupos políticos y los interlocutores que estime convenientes a fin de acercar posturas y aclarar las dudas, las bases de la propuesta presentadas en el debate de política general deberían plasmarse en un texto articulado. Dicho texto sería el que más tarde, tras su tramitación en el seno del Gobierno, se aprobaría formalmente por éste para su remisión al Parlamento Vasco.

Antes de llegar a ese punto quizá podría valorarse la utilidad de completar la fase de concreción jurídica de la propuesta confiándosela a un comité de sabios o a una especie de convención al estilo de la que prepara el proyecto de Constitución Europea.

La elección de una u otra fórmula tiene sus ventajas e inconvenientes.

**A) Creación de un comité de sabios o grupo de expertos**

Esta opción podría servir para revestir de autoridad y solvencia a la iniciativa. Si se consiguiera reunir a cuatro o cinco personas que se caracterizaran por su reconocido prestigio como juristas, un talante abierto y constructivo y por no estar directamente vinculadas al Gobierno y a los partidos que lo sustentan, se neutralizarían las críticas simplistas que la propuesta ha recibido por parte de algunos grupos y medios de comunicación. Asimismo, se garantizaría una depuración jurídica de la propuesta que le daría mayor consistencia y viabilidad. En definitiva, por este camino se adquiriría una credibilidad muy estimable y de enorme utilidad para el proceso político abierto.

Las personas idóneas para ser llamadas a ese foro podrían seleccionarse entre las que comparecieron ante la Comisión de Autogobierno. Serían nombrados por el Gobierno y se les marcaría un plazo no superior a seis meses para que elabo-

## las fuerzas políticas que apoyan al Gobierno (PNV/EA e IU), que son las que hasta el momento se han mostrado dispuestas a secundar la iniciativa del lendakari y, además, han aguantado la enorme presión ejercida por las formaciones discrepantes (PP/PSOE y SA) y por los medios de comunicación»

raran un texto de proyecto normativo a partir de las bases que aprobara previamente el Consejo de Gobierno. El proyecto podría ir acompañado por una memoria en la que expresaran sus recomendaciones y apuntaran alternativas sobre aspectos concretos del mismo. El texto articulado y la memoria serían después objeto de estudio por el Gobierno que podría introducir, si lo estimara preciso, modificaciones no sustanciales y, en su caso, decidiría sobre las alternativas que se le ofrecieran. Fijado el contenido de la propuesta se seguiría la tramitación interna y se sometería a la aprobación definitiva del Consejo de Gobierno que acordaría su remisión al Parlamento.

La alternativa expuesta puede tener, también, sus inconvenientes.

En primer lugar, la elección de las personas es muy delicada. Es difícil, desde luego, que las más prestigiosas acepten un encargo de tanta trascendencia en un ambiente tan hostil como el que desgraciadamente rodea a la propuesta. Lo que en situaciones de normalidad se vería exclusivamente como el reconocimiento de una valía personal y un verdadero honor, en la coyuntura presente probablemente se interprete como una oferta muy comprometida y arriesgada.

Por otro lado, esas personas, aunque lo ideal es que sean independientes en el sentido arriba indicado, tienen que mantener una actitud receptiva hacia la propuesta. Su predisposición ha de ser contribuir a su formulación jurídica y a su viabilidad constitucional. Requisitos que no son fáciles de aunar y que si no se cumplen siquiera tendencialmente privarán al comité de su vitola de autoridad.

Desde la perspectiva del funcio-

namiento práctico del comité hay que valorar, igualmente, cuestiones tales como la presión de los medios de comunicación sobre la marcha de los trabajos del comité, los riesgos de filtraciones a la prensa y otras incidencias que pudieran llevar al traste la imagen de seriedad del mismo.

**B) Constitución de una convención**

El recurso a esta fórmula tendría un significado muy distinto. Aquí primarían los aspectos políticos sobre los técnicos y, en cierto modo, el Gobierno y con él el Lehendakari quedarían en un segundo plano.

La finalidad de esta alternativa sería lograr un acuerdo entre exponentes de las diversas sensibilidades políticas existentes en Euskadi y plasmarlo en un texto de nuevo estatuto. La convención, al igual que se dijo respecto del comité de sabios, tomaría como referencia esencial el documento en el que se enuncien por el Gobierno o el Lehendakari las bases jurídicas de la propuesta. La designación de los miembros de la convención podría ser decidida por el Lehendakari sin la mediación de los partidos pero procurando ser fiel a la realidad política y social vasca. En lo demás el esquema (número de miembros, plan de trabajo, plazo) sería similar al esbozado con respecto al comité de sabios. Si se aceptara este planteamiento y la convención concluyera con un acuerdo, se habría fraguado el consenso básico perseguido.

En el lado de los inconvenientes hay que señalar el riesgo que supone asumir un posible fracaso, que se reproduzcan en la convención las posiciones que mantienen los grupos, representados en el Parlamento y que, finalmente, no se apruebe nada. También es compli-

candidatos y soportar las presiones de las fuerzas políticas afines a cada uno. En cuanto a las filtraciones el riesgo es grande.

Tanto si se adopta una de las dos opciones apuntadas como si se prescinde de ellas, de manera que sea el Gobierno el que asuma por sí mismo la elaboración del texto articulado de la propuesta, una vez que ésta sea aprobada por el Consejo de Gobierno ha de remitirse, como decíamos, al Parlamento Vasco.

### III. Procedimiento parlamentario de elaboración de la propuesta de reforma estatutaria

Ni el EAPV ni el Reglamento del Parlamento Vasco han establecido una regulación del *iter* que ha de seguirse para la reforma de aquél. El primero, se limita a prever los supuestos de reforma y los requisitos esenciales que han de observarse, pero el segundo no ha establecido un procedimiento parlamentario que sirva de cauce formal para la iniciación, enmienda, deliberación y aprobación de la propuesta en cada uno de dichos supuestos. Es por tanto, necesaria la adopción de las normas que ordenen la tramitación de la propuesta de reforma estatutaria mediante la que se incorpore al Derecho positivo la propuesta de convivencia formulada por el Lehendakari.

Dos son los problema que a tal fin deben resolverse:

a) La determinación del instrumento jurídico idóneo para establecer el procedimiento de reforma.

b) La fijación del contenido que habría de tener dicho procedimiento; es decir, los concretos y específicos trámites que integrarían el *iter* parlamentario.

Ambas cuestiones tienen una evidente dimensión técnica pero presuponen una valoración política previa del objetivo final al que atienden. Por ello es más que probable que la radicalidad de algunas posiciones políticas contrarias a la propuesta de reforma estatutaria se proyecte también en la discusión estrictamente jurídica para evitar o condicionar al máximo su tramitación en el Parlamento.

Ciertamente, no hay en el Derecho Parlamentario ninguna zona o aspecto desprovisto de carga política –esa vertiente polémica es consustancial a ese sector del ordenamiento–, pero en este caso lo más se

## «La elección de las personas [del Comité de sabios] es muy delicada. Es difícil, desde luego, que las más prestigiosas acepten un encargo de tanta trascendencia en un ambiente tan hostil como el que desgraciadamente rodea a la propuesta (...) Esas personas tienen que mantener una actitud receptiva hacia la propuesta»

## han establecido una regulación del iter que ha de seguirse para la reforma de aquél (...) La aprobación de las normas de procedimiento requerirá que los Grupos parlamentarios de la oposición no se unan frente a los que apoyan al Gobierno»

—

guro es que se manifieste con especial intensidad. Por ello mismo conviene tener muy presentes los riesgos que entraña decidirse por una determinada alternativa. Hacemos la advertencia porque en el mejor de los casos la aprobación de las normas de procedimiento requerirá, según se explicará a continuación, que los Grupos Parlamentarios de la oposición no se unan frente a los que apoyan al Gobierno. Esa es la condición de partida que habrá que considerar en todo momento.

Como se ha dicho ya el RPV no contiene previsión alguna sobre el procedimiento parlamentario de elaboración, aprobación y remisión a las Cortes de las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía.

Ante la falta de tal regulación caben dos opciones, bien una reforma del RPV, para la que es necesaria la aprobación por la mayoría absoluta de la Cámara (artículo 27.1 EAPV y disposición final segunda RPV), bien, subsidiariamente, una Resolución de la Presidencia que requiere el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (artículo 24.2 *in fine* RPV).

**A) La reforma del Reglamento**

En principio, planteado en abstracto el problema, hay que decir que la reforma estatutaria es una materia propia del Reglamento Parlamentario ya que una cuestión de esa importancia reclama una ordenación estable y duradera de acuerdo con las previsiones que el mismo EAPV contiene. Lo extraño es que no se incluyera *ab initio* en el RPV. Por ello, si se planteara la elaboración de un nuevo reglamento ninguna duda cabe que una de las cuestiones que tendría que incorporar sería precisamente ésta tal y como se hizo con la reforma intentada en junio de 1998 a la que luego nos referiremos.

De manera análoga a la reforma estatutaria la modificación del RPV es una tarea de mucha envergadura. Afecta directamente a las reglas del juego que disciplinan la actividad representativa en la Cámara y debe conciliar la garantía del pluralismo político y los derechos de las minorías con la posibilidad de que la mayoría pueda dar soporte y contribuir al desarrollo de la política gubernamental. Esa es la razón por la que la aprobación y reforma del RPV requieren del respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara. Exigencia que hace que la consecución de ese equilibrio sólo sea posible cuando se dan unas condiciones políticas propicias para que los Grupos Parlamentarios lleguen a acuerdos, aunque sean de mínimos, sobre

las carencias del reglamento en vigor y las medidas precisas para mejorarlo. Pero tales condiciones, como ya se ha dicho, no existen actualmente de modo que el requisito de la mayoría absoluta acabaría jugando en situaciones de disenso como la presente el papel de un derecho de veto a cualquier iniciativa que las promueva sin que importe demasiado si lo que se pretende innovar es relevante o no.

En resumen, la reforma del RPV es el cauce ordinario y normal para regular el procedimiento de reforma estatutaria con carácter general y definitivo pero su aprobación es muy difícil, por no decir imposible, de lograr en la actual situación de confrontación política y quizás sea también inadecuado por anticipar un debate sobre la propuesta de un momento inoportuno.

**B) La aprobación de una Resolución General de la Presidencia de la Cámara**

Ahora bien, cuando de lo que se trata es de afrontar la respuesta normativa que demanda la presentación de una iniciativa concreta dirigida a introducir una modificación parcial del RPV, la solución adecuada es la elaboración y aprobación con la mayor celeridad posible de una Resolución de la Presidencia del Parlamento Vasco. En tal caso la Cámara no se plantea una hipótesis sino que se enfrenta a un problema real al que ha de dar

trámite para hacer posible la iniciación de lo establecido en el Título IV EAPV. Aquí, prima, por tanto, la necesidad de dar solución a una cuestión que no puede esperar a su inclusión formal en el RPV sin perjuicio de que se incorpore luego a éste cuando se revise.

Así pues, desde el punto de vista práctico, la vía de la Resolución es ciertamente más rápida y más sencilla. Por un lado, no requiere de la intervención del Pleno ni de la fase de enmienda y discusión sino que se sustancia mediante la actuación sucesiva de la Junta de Portavoces y la Mesa y la posterior aprobación del Presidente. Por otro, en lugar de requerir el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara que se exige para la reforma reglamentaria, es suficiente el acuerdo de la Mesa y la conformidad de la Junta de Portavoces que no está sujeta a mayoría cualificada. Eso supone que para que la Resolución pueda prosperar es necesario el apoyo a la misma o la abstención de al menos un Grupo de la oposición.

La facilidad para sacar adelante una Resolución es, por tanto, relativa ya que, aunque en grado menor que en el supuesto de la reforma reglamentaria, cualquiera de los tres Grupos que forman la oposición tiene capacidad para bloquear su aprobación e impedir o retrasar la tramitación de la propuesta de reforma estatutaria.

Las consideraciones precedentes

## «La aprobación y reforma del Reglamento del Parlamento vasco requieren del respaldo de la mayoría absoluta de Cámara. Su consecución sólo es posible cuando se dan unas condiciones políticas propicias para que los Grupos parlamentarios lleguen a acuerdos, aunque sean de mínimos. Pero tales condiciones no existen actualmente, de modo que el requisito de la mayoría absoluta acabaría jugando en situaciones de disenso como la presente el papel de un derecho de veto»

contenido de la norma de procedimiento que introduzca la Resolución. No sólo porque de ello depende la tramitación de la propuesta de reforma estatutaria y su aprobación sino, también, porque la discrepancia sobre el diseño del *iter* procedimental será probablemente lo que se alegue como causa de la posible reacción adversa de los Grupos Parlamentarios de la oposición.

### IV. Contenido de la norma de procedimiento

En términos generales se puede afirmar que cuanto más intensa es la reforma de una norma básica y cuanto más cualitativo es el cambio normativo que se propone, más similitud debe existir entre el procedimiento de reforma y el que sirvió originalmente para su aprobación. El paralelismo de las formas evidencia la necesidad de una reflexión y una legitimación democrática del mismo rango en ambos casos, pues si bien el poder de revisión es un poder constituido (en nuestro caso estatuido) y, por lo tanto, subordinado a la norma que se somete a modificación, su proximidad con el constituyente (o estatuyente) es tal que casi se confunden. Especialmente, si de lo que se trata es de un cambio completo o total de dicha norma básica.

La diferencia de procedimientos y el distinto grado de rigidez o dificultad para superarlos en función de los contenidos afectados por una reforma se comprueba en los artículos 46 y 47 EAPV. Otro tanto ocurre con la Constitución (artículos 167 y 168 CE).

Al comienzo de estas notas afirmamos que damos por supuesto que el procedimiento aplicable a la propuesta es el previsto en el artículo 46 EAPV. Conclusión a la que se llega al comprobar que su contenido desborda el supuesto del 47 EAPV. De momento mantendremos esa interpretación pero ya avanzamos que, según se advirtió más atrás, lo determinante es que la compartan las Mesas del Parlamento Vasco y del Congreso de los Diputados. De ahí la relatividad de cuanto se diga a continuación acerca del contenido que tendría que tener la Resolución de la Presidencia (o, en su caso, la reforma del RPV).

De acuerdo con estas ideas, el contenido de la Resolución podría tomar como referencia el proyecto de Reglamento que se tramitó en la V Legislatura para sustituir al vigente. Aunque finalmente no fue aprobado por el Pleno el 30 de junio de 1998, el artículo 140 de aquel proyecto siguió el modelo del Reglamento del Congreso de los Diputados (y los de la mayoría de los Parlamentos autonómicos, con la singular excepción del navarro), remitiéndose al procedimiento legislativo ordinario al que se adicionan las previsiones destinadas a dar cumplimiento a los requisitos sobre las mayorías cualificadas exigidas en cada caso.

Dicho precepto decía así:

1.- Los proyectos o proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía se regirán por el procedimiento legislativo ordinario, con las particularidades establecidas en los apartados siguientes.

2.- Las proposiciones de reforma deben ser presentadas por un quinto de los miembros del Parlamento Vasco.

3.- La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, determinará si es de aplicación lo previsto en el artículo 47.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

4.- El texto definitivo de la propuesta deberá ser sometido a una votación de conjunto, requiriéndose para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta.

5.- Aprobado el proyecto de reforma el Presidente del Parlamento lo remitirá a las Cortes para su ulterior tramitación.»

Como se ve, el procedimiento no presenta especiales particularidades en cuanto a los trámites a seguir. Las especialidades se refieren exclusivamente a las mayorías. No obstante, es conveniente examinar los hitos de dicho procedimiento atendiendo a las precisiones de los apartados 1 y 3. Más tarde se harán algunos comentarios sobre el 4 y el 5.

**A) Calificación de la propuesta por la Mesa**

Una vez remitido el texto de la propuesta con la documentación correspondiente la Mesa, de acuerdo con el artículo 23.1 RPV debe calificarla; es decir, comprobar, atendiendo a su contenido, que efectivamente se trata de una iniciativa de reforma estatutaria del artículo 46 EAPV. En el ejercicio de esa competencia la Mesa no puede realizar juicios de constitucionalidad sino que ha de limitarse a una verificación estrictamente formal del cumplimiento de los requisitos que determine la Resolución de la Presidencia aprobada ad hoc (STC 38/1999). Sería absurdo que tras dictarse esa Resolución para la que la Mesa ha de estar conforme —al igual que la Junta de Portavoces— luego se desdijera y concluyera que, en realidad, lo que el Gobierno le ha enviado es otra cosa. Por ejemplo, una iniciativa de reforma de la Constitución (artículo 166 CE).

Así pues, superada la dura prueba de la aprobación de una Resolución de la Presidencia no es probable (o no debería serlo) que se produzcan problemas en el momento de la calificación. Cabe, incluso, que

## «La solución adecuada es la elaboración y aprobación con la mayor celeridad posible de una Resolución de la Presidencia del Parlamento Vasco(...) No requiere de la intervención del Pleno ni de la fase de enmienda y discusión sino que se sustancia mediante la actuación sucesiva de la Junta de Portavoces y la Mesa y la posterior aprobación del Presidente»

## un texto alternativo pero sí que la oposición vote en bloque la devolución de la propuesta. Si así sucediera, la iniciativa que nos ocupa se vería frustrada en un máximo de tres o a lo sumo cuatro meses contados desde su presentación en el Parlamento, y lo sería tras dos votaciones lapidarias. Tan sólo cabría evitar la segunda retirando la propuesta una vez que fuera rechazada por la Comisión»

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

ésta se haya realizado —sería lo ideal— nada más recibir la propuesta, antes, por tanto, de que se suscite el debate sobre el procedimiento al que hemos dedicado el epígrafe anterior.

**B) Debate en Comisión**

A la calificación de la propuesta sigue su admisión a trámite, la remisión a la Comisión correspondiente, la publicación de la iniciativa y la apertura del plazo de presentación de enmiendas de una duración de 15 días hábiles (artículo 102.1 RPV). Dada la importancia de la propuesta lo normal es que ese plazo se prorrogue hasta duplicarse en la práctica.

De conformidad con el artículo 106 RPV, si se presentaran enmiendas de totalidad —que sería lo más probable— la Comisión tendría que reunirse para debatirlas y votar la devolución o no de la propuesta al Gobierno o, en su caso, la adopción de un texto alternativo presentado como base para el trabajo parlamentario. Si se acordara la devolución, o la adopción de un texto alternativo, el Pleno tendría que reunirse para ratificar la decisión de la Comisión o rechazarla. La ratificación significaría la terminación del procedimiento.

No es pensable que pueda prosperar un texto alternativo pero sí que la oposición vote en bloque la devolución de la propuesta. Si así sucediera, la iniciativa que nos ocupa se vería frustrada en un máximo de tres, o a lo sumo cuatro, meses contados desde su presentación en

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

el Parlamento y lo sería tras dos votaciones lapidarias. Tan sólo cabría evitar la segunda retirando la propuesta una vez que fuera rechazada por la Comisión (artículo 115 RPV).

Si la oposición no actuara en bloque y se soslayaran las más que seguras enmiendas de devolución, el siguiente paso sería constituir una Ponencia (artículo 107 RPV).

La Ponencia ha de emitir un informe en el plazo de 15 días, sin embargo, en la práctica puede tener una duración casi indefinida. Es el foro idóneo para la negociación, para acercar posturas y alcanzar acuerdos ya que a sus trabajos no asisten los medios de comunicación y es posible plantear las cuestiones con más naturalidad.

Una vez que la Ponencia emita su informe se ha de convocar a la Comisión para la defensa, debate y votación de las enmiendas parciales y la aprobación del Dictamen que se elevará al Pleno (artículo 108 RPV). No existe un plazo determinado para la celebración de las sesiones de la Comisión ni tampoco para la del Pleno. En la práctica no suele ser inmediato y pasan meses entre cada una de las fases, así y todo, en este caso una demora excesiva sólo tendría justificación si se estimara que con ello se gana tiempo para llegar a acuerdos. En cuanto a la discusión en Comisión se hace artículo por artículo, luego se votan los no enmendados y finalmente, el Dictamen.

**C) Debate en Pleno**

serva para la sesión plenaria de enmiendas de totalidad al Dictamen. Tal peculiaridad supone, por un lado, que el Gobierno no pueda hacer uso ya de su prerrogativa de retirar la propuesta, quedando a expensas de los juegos tácticos de los Grupos. Por otro, que se vuelva a reproducir por tercera vez el mismo debate de totalidad y que en esa ocasión se puedan echar por tierra los esfuerzos desplegados en las fases anterior.

Si no se reservan este tipo de enmiendas, el texto final de la propuesta se sometería a una votación de conjunto, requiriéndose para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta (38) de la Cámara.

### V. Tramitación en las Cortes Generales

Si se obtuviera la aprobación del Parlamento el texto de la propuesta se remitiría al Congreso de los Diputados donde se aplicaría el procedimiento previsto en el Artículo 151 CE y los artículos 137 a 145 del Reglamento de esa Cámara (RCD) y 143 del Reglamento del Senado (RS).

Dejando para otra ocasión el examen de este procedimiento, que inserta la consulta en referéndum en el trámite de aprobación del nuevo estatuto como ley orgánica, sí haremos una breve advertencia sobre el mismo.

Por una parte, la discusión de la propuesta en el Congreso está regulada guardando pleno paralelismo con el establecido en el artículo 151 CE para la elaboración del EAPV. Destaca el fuerte componente paccionado del procedimiento en el que se garantiza la presencia de una delegación del Parlamento Vasco que entabla una negociación con la ponencia que se designe por la Comisión Constitución del Congreso. Ahora bien, ese diseño, que está pensado para lograr un acuerdo, desemboca, si éste no se logra, en el procedimiento ordinario en el que el Congreso recupera todas sus atribuciones de enmienda.

Por otra parte, si bien la Mesa del Congreso está sujeta en su labor calificadora a los mismos principios que la del Parlamento Vasco y tampoco puede entrar a considerar la constitucionalidad de la propuesta (STC 38/1999). Si está en su mano, sin embargo, calificarla como iniciativa de reforma constitucional bajo el argumento de que materialmente afecta al texto constitucional. En tal hipótesis, la Mesa del Congreso podría, bien suspender la tramitación de la propuesta con la excusa de que es necesario acompañarla de una proposición de reforma constitucional y, además, entender que ésta sería la del artículo 168 CE en tanto estime afectado el artículo 2 CE. Dicho en otras palabras, el Congreso podría paralizar desde el primer momento la tramitación de la propuesta sin necesidad de que el Pleno desautorice al Parlamento Vasco y antes de que el cuerpo electoral vasco pueda pronunciarse en referéndum.

En Vitoria-Gasteiz, a 30 de Mayo de 2003