

A LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

JOSU IÑAKI ERKOREKA GERVASIO, diputado por Bizkaia y portavoz del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), EMILIO OLABARRIA MUÑOZ, diputado por Araba-Alava adscrito al Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), BEGOÑA LASAGABASTER OLAZABAL, diputada por Gipuzkoa adscrita al Grupo Mixto (Eusko Alkartasuna) y UXUE BARKOS BERRUEZO, diputada por Navarra-Nafarroa adscrita al Grupo Parlamentario Mixto (Nafarroa-Bai), presentan ante la Mesa del Congreso de los Diputados la presente solicitud de reconsideración, basada en los siguientes

I.- Hechos

En reunión celebrada el día 19 de enero de 2005, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó calificar y admitir a trámite la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (PEPCE) aprobada por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004 y registrada en la Cámara el 14 de enero del año en curso.

El acuerdo en cuestión resolvió aplicar a la tramitación de la PEPCE, el procedimiento previsto en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 16 de marzo de 1993.

El procedimiento previsto en el citado apartado II, aplicable, según prescribe el enunciado que encabeza el epígrafe, a la “reforma de los Estatutos que se elaboraron conforme a lo previsto en el artículo 151.2 de la Constitución”, prevé [Cfr. Punto *Séptimo*, apartados 1º y 2º] la celebración de un “debate de totalidad”, como trámite previo a la apertura del plazo de presentación de enmiendas y a la designación, por parte de la Asamblea proponente de la delegación que, por imperativo constitucional y reglamentario, debe reunirse con la Comisión Constitucional del Congreso y asistirle en la “determinación, de común acuerdo, de la formulación definitiva” del texto estatutario reformado.

A juicio de los firmantes, esta previsión de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993, entraña una grave vulneración constitucional, en la medida en que contempla un trámite —el denominado “debate de totalidad”— que es jurídicamente inadmisibles en la reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados con arreglo al procedimiento regulado en el art. 151.2 de la Constitución española de 1978 [CE], porque quiebra el principio de identidad en las formas que ha de observarse entre la aprobación de una norma jurídica y su posterior reforma, alterando ilegítimamente el

contenido material de la Carta Magna y del Reglamento de la Cámara y menoscabando a los diputados abajo firmantes el ejercicio de la función representativa parlamentaria *ex* art. 23.2 CE.

II. Fundamentos de Derecho

El doble procedimiento previsto en la CE para la elaboración de los Estatutos de Autonomía

La Constitución española de 1978 [CE], contempla, como es sabido, dos procedimientos distintos para que los territorios del Estado que cumplan los requisitos establecidos puedan constituirse en Comunidades Autónomas. El primero está previsto entre los artículos 143 y 146 de la Carta Magna. El segundo se encuentra regulado en el artículo 151 de la norma fundamental.

Las diferencias entre ambos procedimientos son notables. En el primer caso, la elaboración del proyecto de Estatuto corresponde a “una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas” [art. 146 CE]. Y su ulterior tramitación en las Cortes Generales se lleva a cabo con arreglo al procedimiento general previsto para las Leyes Orgánicas. Con respecto a la reforma de los Estatutos que hubiesen sido aprobados siguiendo este procedimiento, la norma constitucional se limita a establecer [art. 147.3º CE] que “se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”.

En el caso de los Estatutos de Autonomía a los que se refiere el art. 151 CE, el procedimiento de elaboración instituido por la Carta Magna reviste una mayor complejidad. La norma fundamental encomienda su elaboración [art. 151.2.1º] a una Asamblea expresamente constituida al efecto, integrada por “todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno”. La misión de esta Asamblea queda perfectamente acotada por el citado precepto Constitucional. Su constitución se justifica “a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros”.

El sustrato bilateral y paccionado del procedimiento previsto en el artículo 151 CE para la elaboración de los Estatutos del Autonomía a los que es de aplicación

Contrariamente a lo que prevé para los Estatutos de Autonomía del art. 143 CE., la Carta Magna no se limita a establecer, en relación con los del art. 151 CE, que serán tramitados en las Cortes Generales con arreglo al procedimiento instituido para las Leyes Orgánicas. Al contrario, la norma suprema contempla para este caso un *procedimiento singular, de sustrato bilateral y paccionado* y, por supuesto, distinto al previsto con carácter general para la tramitación de las Leyes Orgánicas. En efecto, según establece el punto segundo del art. 151.2:

“Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva”.

Como el precepto transcrito permite observar, el constituyente ha querido dotar al procedimiento previsto para la tramitación parlamentaria de los Estatutos del art. 151 CE., de unas formalidades especiales, tendentes a garantizar una cierta bilateralidad entre la representación parlamentaria específica del territorio vocado a constituirse en Comunidad Autónoma, —encarnada, todavía, en el momento pre-estatutario, por la Asamblea de Diputados y Senadores expresa y exclusivamente constituida a tal efecto— y la representación parlamentaria del conjunto del territorio estatal. Una cierta bilateralidad que atribuye al acuerdo final un evidente sentido paccionado.

Según establece este precepto de la Constitución, el proyecto elaborado por la representación específica del territorio afectado deber ser directa e inmediatamente analizado, estudiado, debatido, negociado y transaccionado en el seno de una comisión *ad hoc* —integrada por la Comisión Constitucional del Congreso y “una delegación de la Asamblea proponente”—, que determinará “de común acuerdo su formulación definitiva”. Esta última expresión resulta particularmente gráfica de cara a concretar el cometido que la Constitución asigna a esta comisión *ad hoc*. La actuación conjunta que “dentro del plazo de dos meses”, han de desarrollar la delegación de la Asamblea proponente y la Comisión Constitucional del Congreso tiene por objeto último, determinar “de común acuerdo la formulación definitiva” del texto estatutario inicialmente aprobado por aquella.

Al instituir este singular procedimiento de tramitación, el art. 151.2 CE sustrae al Congreso de los Diputados la capacidad de decidir sobre la suerte de un proyecto estatutario formalmente aprobado por la Asamblea proponente, sin abrir el preceptivo periodo de presentación de enmiendas, ni reunir la comisión *ad hoc* a la que se refiere su apartado segundo, al objeto de intentar que, en el plazo de dos meses, sus componentes puedan determinar “de común acuerdo su formulación definitiva”. No es, pues, constitucionalmente posible, que el Congreso rechace de plano un proyecto estatutario elaborado en el marco del art. 151.2 CE, sin previamente abordar una negociación con la Asamblea proponente e intentar conjuntamente la consecución de un

acuerdo compartido. La búsqueda de un acuerdo en el seno de la Comisión Constitucional ampliada es, en el marco del art. 151.2 CE, una condición procedimental, de la que no puede prescindirse sin incurrir en una vulneración de la Carta Magna. O, dicho en otros términos, todo acto parlamentario que pretenda o, de hecho, suponga obstaculizar o impedir la apertura del plazo de presentación de enmiendas y la búsqueda, “de común acuerdo”, en el seno de la comisión *ad hoc*, de una redacción definitiva consensuada es, precisamente por ello, un acto contrario a la Constitución.

La voluntad constitucional de prohibir la interposición de actos parlamentarios obstativos o impeditivos que pongan barreras entre el proyecto elaborado por la Asamblea proponente y el trabajado conjunto que ha desarrollarse en el seno de la comisión *ad hoc*, es clara e indubitada. El artículo 151.2 CE establece sin dejar margen a la duda, que el proyecto de Estatuto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios, “se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso”, a efectos de que ésta, “con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente”, lo examine en el plazo de dos meses y fije, “de común acuerdo su formulación definitiva”. Es decir, el proyecto de Estatuto elaborado por la Asamblea proponente, ha de ser directamente remitido a la Comisión Constitucional del Congreso, sin que éste —el Congreso de los Diputados— pueda lícitamente insertar, entre la aprobación del proyecto por parte de la Asamblea proponente y su examen en el seno de la comisión *ad hoc*, trámite alguno que impida llevar a cabo el esfuerzo de debate, negociación y búsqueda de acuerdos que a ésta encomienda la Carta Magna.

Este singular esquema procedimental, de evidente sustrato bilateral y paccionado, quedó perfectamente recogido en Dictamen sobre las *Normas Reglamentarias para la elaboración de los Estatutos de Autonomía [Normas]* que fue aprobado por el Pleno de la Cámara en sesión de 30 de mayo de 1979 y publicado mediante Resolución de la Presidencia de 5 de junio del mismo año. Aquellas *Normas*, aprobadas en las semanas previas a la tramitación del proyecto de Estatuto de Autonomía elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, desarrollaron las previsiones del art. 151.2 CE con pleno respeto a la inmediatez que este precepto de la Carta Magna impone entre la aprobación del proyecto por parte de la Asamblea proponente y su examen en el seno de la comisión *ad hoc*. En este punto, su artículo 3º era meridiano:

- “1.- Cuando el proyecto de Estatuto se hubiere elaborado de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 151.2 de la Constitución, *una vez admitido a trámite, el Presidente de la Cámara ordenará su publicación y su remisión a la Comisión Constitucional*, quedando abierto un plazo, en ningún caso superior a diez días, para la presentación de los motivos de desacuerdo al mismo, que deberán ir respaldados al menos por un Grupo Parlamentario.
- 2.- Al mismo tiempo, el Presidente del Congreso notificará dicha resolución a la Asamblea proponente invitándola a enviar, si no lo hubiere hecho con anterioridad, y a efectos de lo dispuesto en el artículo 151,2,2º de la Constitución, una delegación que no excederá del número de miembros de la Comisión Constitucional, elegida entre los miembros de aquélla y con una

adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la Asamblea”

Como se ve, las únicas actuaciones parlamentarias que, según estas *Normas*, pueden interponerse entre la aprobación del proyecto por parte de la Asamblea proponente y su examen por parte de la comisión *ad hoc*, son —además, lógicamente, de la calificación y la admisión a trámite por parte de la Mesa, a las que nuestro ordenamiento, como se sabe, atribuye un alcance muy limitado de contenido meramente formal— la orden del Presidente del Congreso que abre el periodo de presentación de los motivos de desacuerdo y dispone su publicación y remisión a la Comisión Constitucional. Ni una sola más. El automatismo es, pues, absoluto. Tan pronto como el proyecto quede calificado por la Mesa y admitido a la tramitación, el Presidente del Congreso ha de acordar su publicación, abrir el periodo de presentación de los motivos de desacuerdo y remitirlo a la Comisión Constitucional. Y por si ello no fuera suficiente, el apartado 2º establece a renglón seguido que el Presidente, además, invitará de inmediato a la Asamblea proponente a designar la delegación que trabajará conjuntamente con la Comisión Constitucional, tras la búsqueda, “de común acuerdo”, de una formulación definitiva para el texto. También aquí el automatismo es rotundo.

Interesa resaltar en este punto que la regulación contenida en las *Normas*, no es resultado de una opción libremente adoptada por parte del órgano parlamentario que las dictó. Antes al contrario, su contenido no podía ser diferente porque, como ya se ha visto, no lo permite el art. 151.2. CE. Una vez calificado el proyecto y admitido a trámite por parte de la Mesa, al Presidente de la Cámara no le queda más opción constitucionalmente lícita que la de abrir el periodo de presentación de motivos de desacuerdo, remitirlo a la Comisión Constitucional y requerir a la Asamblea proponente para que designe a sus delegados, con objeto de constituir la comisión *ad hoc*. Las *Normas* se limitaron a recoger la única posibilidad constitucionalmente legítima.

Con posterioridad, este procedimiento —que es el que se siguió para la tramitación del Estatuto de Gernika— quedó recogido, con muy ligeros retoques, en el todavía vigente art. 137 y siguientes del Reglamento del Congreso. También en este último texto queda claro que ningún trámite o actuación de los órganos del Congreso de los Diputados —que no sea el meramente formal de calificación y admisión a trámite por parte de la Mesa— puede interponerse entre la aprobación del proyecto por parte de la Asamblea proponente y su examen en el seno de la comisión *ad hoc*:

“1.- Cuando el proyecto del Estatuto se hubiere elaborado de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 151.2 de la Constitución, y una vez admitido a trámite por la Mesa, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, se abrirá un plazo de quince días para la presentación de los motivos de desacuerdo al mismo que deberá ir respaldados al menos por un Grupo Parlamentario.

2.- Al mismo tiempo, el Presidente del Congreso notificará dicha resolución a la Asamblea proponente, invitándola a designar, si no lo hubiere hecho con

anterioridad y a efectos de lo dispuesto en el artículo 151.2.1º de la Constitución, una Delegación que no excederá del número de miembros de la Comisión Constitucional, elegida entre los miembros de la Asamblea y con una adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la misma”.

El “debate de totalidad” previsto en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 es inconstitucional porque no respeta el paralelismo formal y procedimental que ha de darse entre la elaboración de los Estatutos de Autonomía constituidos al amparo del art. 151 CE y sus ulteriores reformas.

Sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados con arreglo al procedimiento previsto en el art. 151 CE, la norma fundamental se limita a establecer en el párrafo segundo de su art. 152 que “solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”.

Ahora bien, siguiendo la filosofía bilateral y paccionada que inspira el procedimiento constitucionalmente establecido para la elaboración de los Estatutos de Autonomía a los que se refiere el art. 151 CE, el punto *Séptimo* de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, establece que la reforma de estos Estatutos de Autonomía se ajustará a un procedimiento básicamente igual al fijado para su elaboración, en el que adquiere, igualmente, un relieve especial, el trabajo a desarrollar en el seno de una comisión *ad hoc*, compuesta por la Comisión Constitucional del Congreso “con el concurso y asistencia de la delegación de la Asamblea proponente [...] para determinar de común acuerdo su formulación definitiva”. La remisión del apartado 6º a lo dispuesto en los artículos 139, 140, 141, 142 y 143.1 del Reglamento —que son los que regulan el procedimiento de elaboración de estos Estatutos— pone de manifiesto que, como no podía ser de otro modo, el objetivo de la Resolución consiste en sujetar su reforma a las mismas pautas formales y procedimentales que guiaron su redacción y aprobación inicial.

La voluntad de equiparar el procedimiento a seguir para la reforma de un Estatuto de Autonomía al instituido para su inicial elaboración y aprobación, tiene un evidente sentido jurídico y político. De nada serviría revestir de cautelas, formalidades y garantías el proceso elaboración de un texto jurídico de la relevancia política de un Estatuto de Autonomía —y, muy especialmente, de un Estatuto de Autonomía de los previstos en el art. 151 CE— si, una vez aprobado, ese texto pudiera ser modificado haciendo tabla rasa de las cautelas, formalidades y garantías establecidas y observadas en su aprobación inicial. Admitirlo, equivaldría a defraudar el sentido último de tales cautelas.

Pues bien, el punto *Séptimo* de la Resolución de la Presidencia de 16 de marzo de 1993, introduce en el procedimiento de reforma estatutaria un trámite no previsto para la elaboración de los Estatutos de Autonomía del art. 151 CE, que quiebra radicalmente

los equilibrios que subyacen a esta identidad procedimental. Tanto su apartado 1º —al remitirse a lo dispuesto en los apartados segundo a sexto de la propia Resolución— como su apartado 2º, vienen a subordinar la apertura del plazo de presentación de enmiendas y la constitución y ulterior puesta en funcionamiento de la comisión *ad hoc* llamada a examinar el proyecto elaborado por la Asamblea proponente y determinar “de común acuerdo su formulación definitiva”, a la celebración de un “debate de totalidad” que tan sólo en el caso de que culminase con una votación favorable a la toma consideración del proyecto, podrá dar lugar a su tramitación posterior. Se trata, como se ve, de un trámite que rompe con el automatismo constitucionalmente establecido para que la comisión *ad hoc* examine, debata y consensúe los proyectos aprobados por la Asamblea proponente; una innovación sin soporte constitucional que altera ilegítimamente el esquema procedimental de inspiración bilateral y paccionada que la Carta Magna estableció para la elaboración de los Estatutos de Autonomía del art. 151 CE y que inexorablemente debe inspirar, también, su reforma.

En la medida en que la Resolución establece un trámite que se separan de los exigidos en el artículo 151 CE e incluso en los artículos 139 y siguientes del propio Reglamento de la Cámara —continuación, como hemos visto, de las *Normas Reglamentarias para la elaboración de los Estatutos de Autonomía*, aprobadas por el Pleno de la Cámara en sesión de 30 de mayo de 1979— para la elaboración de los Estatutos de Autonomía, restringiendo injustificadamente la capacidad negociadora de la Asamblea proponente y de los propios diputados del Congreso, supone una clara vulneración de la Constitución. Porque en el contexto general del principio dispositivo que inspira los artículos 2, 149, 147.3 y 152.2 de la norma fundamental, el art. 151 CE garantiza la negociación del texto estatutario entre la representación parlamentaria específica del territorio al que será de aplicación y la representación parlamentaria del conjunto del Estado. De suerte que sólo ante la imposibilidad de alcanzarlo —algo que sólo se puede constatar después de haber puesto los medios para intentarlo durante un plazo de dos meses—, resulta posible aplicar el procedimiento legislativo ordinario, que reserva la decisión, en exclusiva, a las Cortes Generales.

La decisión unilateral del Congreso de los Diputados en torno a un proyecto de reforma estatutaria sólo es constitucionalmente posible después de cubierto el trámite, de sustrato bilateral y paccionado, al que se refiere el artículo 151.2 CE, esto es, la inmediata apertura del plazo de presentación de enmiendas y el directo e inmediato examen del proyecto elaborado por la Asamblea proponente en el seno de una comisión *ad hoc*, integrada por la Comisión Constitución del Congreso y “una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva”. En consecuencia, toda previsión normativa que permita al Congreso de los Diputados resolver de modo unilateral sobre un proyecto de reforma estatutaria, antes de constituida la comisión *ad hoc* a la que se refiere el art. 151.2 CE, deviene rotundamente

inconstitucional. Tal es el caso del apartado *Séptimo* puntos 1 y 2 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1003. Porque antepone a la obligada e imprescindible negociación entre las representaciones parlamentarias territorial y

general, un trámite —el llamado “pleno de totalidad”— característico de las proposiciones de ley, pero completamente ajeno a la filosofía que inspira la elaboración de los textos estatutarios del art. 151 CE, que otorga al Congreso de los Diputados una especie de derecho de veto contraria a lo dispuesto en el mencionado artículo 151.2 CE. La Constitución sujeta a la Cámara baja al inexorable deber de corresponsabilizarse, junto con la representación parlamentaria del territorio afectado, en la búsqueda “de común acuerdo”, de un texto consensuado para los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE. Y la previsión de un “pleno de totalidad” que deja exclusivamente en manos de las Cortes Generales la facultad de decidir si se aborda o no el proceso de negociación bilateral al que incondicionadamente obliga la Carta Magna, supone una clara vulneración de ésta.

El “debate de totalidad” previsto en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 es inconstitucional porque excede los límites materiales constitucionalmente establecidos para los actos de los órganos parlamentarios orientados a integrar las lagunas reglamentarias

La Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 parte de la constatación, expresamente formulada en su parte introductoria, de que el Reglamento “resulta insuficiente para desarrollar todas las variantes del procedimiento a seguir en el Congreso de los Diputados” para la tramitación de las reformas de los Estatutos de Autonomía. Su objeto consiste, por tanto, en “suplir las lagunas existentes en la regulación de la tramitación parlamentaria de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía”. Por ello, se dicta al amparo del art. 32.2 del Reglamento, que atribuye al Presidente de la Cámara la capacidad de interpretar el Reglamento “en los casos de duda” y suplirlo “en los [casos] de omisión”.

Como ha señalado una amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, nada impide, en principio, la labor de integración normativa que lleva a cabo esta Resolución. Según postulan sus recientes sentencias números 226 y 227 de 29 de noviembre de 2004, los Reglamentos de las Cámaras legislativas pueden ser válidamente integradas mediante normas supletorias o interpretativas encaminadas a suplir una laguna o superar oscuridades que dificulten su correcta intelección. No existe, pues, obstáculo constitucional alguno para la existencia de esta labor de integración normativa que, sin embargo, no es materialmente ilimitada. Las dos sentencias arriba citadas acotan con precisión los límites a los que ha de ajustarse la integración normativa de los Reglamentos parlamentarios:

“A los órganos de gobierno y dirección de la Cámara corresponde la facultad de proveer a esa integración normativa, pero siempre en el entendido de que

las normas internas dictadas con ese objeto “encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el

requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos” (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3), doctrina ya afirmada en nuestra STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 5, y reiterada en la posterior STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7. Una modificación de esa naturaleza no sólo conculcaría la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento, sino también, y a su través, los derechos de los representantes políticos a acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad “con arreglo a lo dispuesto en las leyes”, derechos que no pueden desvincularse de aquella reserva, por cuanto sólo al Reglamento parlamentario le cumple, en su ámbito propio, la condición de “ley” a los efectos del artículo 23.2 de la Constitución. En definitiva, como dijimos en la citada STC 44/1995 (*loc. ult. cit.*), “aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental”.

Como claramente se desprende del fragmento transcrito, para el alto tribunal, las resoluciones de los órganos parlamentarios que, como la del Presidente del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, están orientadas a integrar las lagunas o aclarar los puntos oscuros que pudieran existir en los reglamentos de las cámaras, han de circunscribirse a explicitar el contenido implícito o latente de los preceptos reglamentarios, sin que en ningún caso puedan innovar o contradecir su contenido.

La cuestión que de inmediato suscita la lectura de estas resoluciones del Tribunal Constitucional consiste en determinar si cuando la Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 contempla la celebración de un “pleno de totalidad” entre el acto de aprobación del proyecto de reforma estatutaria aprobado por la Asamblea proponente y la constitución de la comisión *ad hoc* que haya de examinarlo —un pleno que puede concluir con el rechazo *a limine* del proyecto aprobado por la Asamblea proponente— se limita a cubrir una laguna y/o aclarar algún aspecto oscuro del Reglamento o, si, por el contrario, introduce en el mismo una innovación ilegítima y/o contradice su sentido.

Los preceptos comprendidos entre los artículos 137 y 144 del Reglamento de la Cámara no regulan, *expressis verbis*, el procedimiento a seguir para la reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados y aprobados con arreglo a los mismos. Pero de este hecho no cabe deducir, sin más, que nos hallemos ante una laguna reglamentaria. Antes al contrario, lo que cabe suponer es que el procedimiento de reforma de los Estatutos elaborados de acuerdo con estos preceptos, deberá ser exactamente el mismo que se hubiese seguido para su aprobación inicial. Con la única adaptación formal, derivada del hecho de que la

Asamblea proponente ya no será la integrada por todos los diputados Diputados y Senadores elegidos por las circunscripciones afectadas, sino el Parlamento autonómico correspondiente.

En nada altera lo dicho, la circunstancia de que el art. 152.2 CE establezca que la reforma de estos Estatutos de Autonomía se llevará a cabo “mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”. Porque, en lo que atañe a la tramitación del proyecto en las Cortes Generales, el art. 46 del Estatuto de Gernika se limita a establecer que la reforma “requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica”. Es decir, que el rango del texto normativo que resulte de la tramitación del proyecto en las Cortes Generales, habrá de ser el correspondiente a las leyes orgánicas. Pero nada prescribe a propósito de la tramitación misma, que deja al arbitrio de lo que dispongan las normas que regulan el funcionamiento de las dos cámaras; es decir, de la Constitución y de los correspondientes Reglamentos.

Ya hemos hecho referencia en las líneas anteriores a las razones jurídicas y políticas por las que el procedimiento de elaboración de una norma de la relevancia de un Estatuto de Autonomía ha de ser respetado, también, en su reforma. Pero es que, además, el hecho de que el art. 145 del Reglamento se limite a señalar que la reforma de los Estatutos “tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas requerirá aprobación mediante Ley Orgánica”, deja bien a las claras que su voluntad normativa consiste en que, en todo lo demás, a la reforma le sea de aplicación lo establecido en los preceptos que le anteceden para la elaboración de los Estatutos. Algo que —insistimos— parece particularmente evidente en el caso de los Estatutos del art. 151 CE, para cuya elaboración se establece un procedimiento singular y único de esencia bilateral o paccionada. Suprimir del procedimiento de reforma las cautelas y garantías encaminadas a asegurar que en la elaboración inicial se de una colaboración negociada entre la representación parlamentaria específica del territorio afectado por el Estatuto y la general del Estado, equivaldría a frustrar el sentido y finalidad de tales cautelas, porque haría posible alterar unilateralmente lo acordado de forma bilateral y consensuada entre ambas representaciones.

Esto supuesto, ha de concluirse que la inclusión de un “debate de totalidad” como trámite previo a la constitución de la comisión *ad hoc* que, con arreglo a los artículos 151.2 CE y 137, 138 y 139 del Reglamento del Congreso, ha de crearse automática e incondicionadamente cuando la Asamblea proponente aprueba un proyecto estatutario, supone introducir en el Reglamento de la Cámara un contenido normativo que lo altera de manera sustancial y a través de cauces ajenos a la revisión reglamentaria. Pues el silencio del Reglamento en torno al procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía, sólo puede interpretarse, por elemental sentido jurídico y político, en el sentido de que éste se ajustará estrictamente a lo establecido para su elaboración.

En las sentencias arriba citadas, el Tribunal Constitucional ha afirmado [F.J. 5] que

“sólo puede apreciarse la existencia de una laguna jurídica cuando el contenido normativo que se considera en falta puede de alguna manera considerarse implícito en previsiones normativas expresas dotadas de un contenido equivalente. Así ha de ser desde el momento en que con esa técnica se sirve al fin de la ampliación de las facultades inherentes a la función interpretativa,

extendiéndola, sin superarlo, hasta el límite de la verdadera creación de normas. Obviamente, la técnica de la corrección de lagunas es inoperante en el caso de quien puede dotar a la norma interpretada con cualquier contenido, pues no precisa para ese fin de más fundamento que el de la sola voluntad de cambio de la situación normativa existente. De lagunas sólo puede hablarse, en sentido propio, por relación a las funciones de interpretación y aplicación de normas sobre cuyo contenido no puede disponer creativamente el intérprete, ampliándose por esta vía su ámbito de actuación posible hasta el límite mismo de la innovación”.

En el presente caso, la regulación contenida en los artículos 137 a 145 del Reglamento suministra margen alguno para operar con la técnica de las lagunas. Pese a que sólo el art. 145 se refiera a la reforma, y lo haga, además, con una concisión extrema, no puede sostenerse la existencia de carencias u omisiones inadvertidas y necesitadas de aclaración, porque el sentido de la regulación reglamentaria —por lo demás, inexorablemente sujeta a los límites del art. 151.2 CE— sólo puede ser el de aplicar al procedimiento de reforma estatutaria las mismas garantías de bilateralidad exigidas para el de elaboración. De suerte que cualquier prescripción normativa de rango inferior al del Reglamento de la Cámara, que quiebre estas esenciales garantías resulta abiertamente contraria a la Constitución, en la medida en que vulnera la reserva constitucional de Reglamento y, a su través, los derechos de los representantes políticos a acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad “con arreglo a lo dispuesto en las leyes”, derechos que no pueden desvincularse de aquella reserva, por cuanto sólo al Reglamento parlamentario le cumple, en su ámbito propio, la condición de “ley” a los efectos del artículo 23.2 de la Constitución.

Esta vulneración constitucional se suma a la denunciada en el epígrafe precedente, por cuanto que, como allí se expuso, la regulación contenida en los artículos 137 y siguientes del Reglamento que la Resolución de 16 de marzo de 1993 contraviene, es la única regulación constitucionalmente posible con arreglo al artículo 151.2 de la norma fundamental; de suerte que, su vulneración, no sólo quiebra la reserva constitucional de Reglamento y el derecho de los diputados suscribientes a ejercer [ex art. 23.2 CE] su función representativa parlamentaria en los términos de bilateralidad paccionada que prevé el Reglamento, sino que impone, además, un procedimiento de reforma estatutaria contrario al establecido para estos Estatutos por la propia norma constitucional.

La aplicación de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 supone una actualización de la vulneración constitucional

El acuerdo de la Mesa por el que se resuelve aplicar a la tramitación parlamentaria del PEPCE el procedimiento previsto en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 —incluido el “debate de totalidad” previsto en los apartados 1º y 2º de su punto *Séptimo*—, es un acto que actualiza la vulneración constitucional que la

Resolución, según se ha acreditado en los epígrafes anteriores, perpetra por sí misma. Desde este punto de vista, la eventual convocatoria para el próximo día 1 de febrero de un “pleno de totalidad” que podría concluir con un rechazo *a limine* del PEPCE, supone vulnerar las normas constitucionales y reglamentarias que exigen, sin excepción, que los proyectos de texto estatutario aprobados por la representación parlamentaria del territorio afectado en el marco del art. 151 CE, hayan de ser automáticamente remitidos a la Comisión Constitucional para que, en el plazo de dos meses, “sean examinados con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva”.

En virtud de todo lo anterior, y al amparo de lo dispuesto en el art. 31.2 del Reglamento de la Cámara, los diputados y diputadas que abajo suscriben, solicitan a la Mesa del Congreso:

1º.- Que reconsidere la decisión de aplicar a la tramitación de la PEPCE, el procedimiento previsto en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 16 de marzo de 1993, en lo que se refiere a la celebración de un “debate de totalidad” previo a la apertura del plazo de enmiendas y a la constitución de comisión *ad hoc* que, con arreglo al art. 151.2 CE y los artículos 137 y siguientes del Reglamento de la Cámara, habrá de examinar y “determinar de común acuerdo su formulación definitiva”.

2º.- Que reconsidere la decisión de iniciar la tramitación de la PEPCE con un “debate de totalidad” que limite, restrinja o impida el ejercicio de la función representativa parlamentaria de los diputados abajo firmantes en los términos de bilateralidad negociada que el art. 151.2 CE y los artículos 137 y siguientes del Reglamento de la Cámara imponen en relación con la reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados según el procedimiento previsto en el citado precepto constitucional.

3º.- Que reconsidere la decisión de incluir en el orden del día del Pleno correspondiente al próximo 1 de febrero, un “debate de totalidad” sobre el PEPCE

En Madrid, a 24 de enero de 2005

JOSU IÑAKI ERKOREKA GERVASIO
PORTAVOZ G.P. VASCO (EAJ-PNV)

EMILIO OLABARRIA MUÑOZ
G.P. VASCO (EAJ-PNV)

BEÑOÑA LASAGABASTER OLAZABAL
EUSKO ALKARTASUNA (G.P. MIXTO)

UXUE BARKOS BERRUEZO
NAFARROA BAI (G.P. MIXTO)