



CORTS VALENCIANES

NOTA-INFORME RELATIVA A LA PARTICIPACIÓN DE LES CORTS VALENCIANES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNITAT VALENCIANA QUE SE ESTÁ TRAMITANDO EN LAS CORTES GENERALES

Antecedentes

En la actualidad, se está tramitando en las Cortes Generales una Propuesta de reforma de la Disposición Adicional Primera del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Dicha Propuesta, que ha estado paralizada durante la IX y la X Legislatura de las Cortes Generales, se ha reactivado en la actual (XI), encontrándose en este momento, una vez se ha dado por finalizada la fase de presentación de enmiendas, en fase de Informe ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

La cuestión a dilucidar ahora, sería cuál es el procedimiento que debe seguir dicha tramitación y qué participación pueden o deben tener les Corts Valencianes en el mismo.

Consideraciones

Primera. El vigente artículo 81.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana indica que “aprobada la reforma por Les Corts, el texto será presentado por medio de proposición de ley de Les Corts, en el Congreso. Admitida a trámite por la Mesa y tomada en consideración la proposición por el Pleno, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, en el seno de la cual se nombrará una ponencia al efecto que revise con una delegación de Les Corts el texto de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en las normas reglamentarias del Congreso”.

En primer lugar, correspondería comprobar si, efectivamente, el Reglamento del Congreso prevé la posibilidad que se apunta en el artículo 81.3 de nuestra Estatuto y, en caso afirmativo, proceder a designar dicha delegación.

El Reglamento del Congreso de los Diputados cuenta, a este respecto, con el complemento de la *Resolución de la Presidencia del Congreso sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 22 de*



CORTES VALENCIANES

marzo de 1993. Dicha Resolución está estructurada, tras un primer apartado introductorio y de forma previa una disposición final, en cuatro bloques:

- El primer bloque, rubricado como “del procedimiento ordinario”, que contiene los apartados que van del segundo al sexto, resulta de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, incluidas aquellas que tienen reconocida algún tipo de especialidad en el resto de la Resolución.
- El segundo bloque, rubricado como “del procedimiento para la reforma de los Estatutos que se elaboraron conforme a lo previsto en el artículo 151.2 de la Constitución”¹, comprende desde el apartado séptimo al noveno, disposiciones que se aplicaban originariamente a Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco.
- El tercer bloque, titulado “de los procedimientos especiales previstos en los Estatutos de Autonomía”², recoge especialidades añadidas a los apartados anteriores. Así, el apartado décimo aludía a País Vasco, el undécimo a Cantabria y La Rioja, el duodécimo a la Comunitat Valenciana, el decimotercero a Navarra y el decimocuarto a Castilla-León.
- El cuarto bloque, intitulado “de la iniciativa de la reforma estatutaria por las Cortes Generales” contiene los apartados decimoquinto y decimosexto, que no resultan de interés a los efectos que ahora nos ocupan.

Por tanto, el procedimiento de reforma del Estatuto de la Comunitat Valenciana, hasta la fecha, venía regulado, además de por lo establecido en los Reglamentos de Congreso y Senado, por los apartados segundo a sexto y por el apartado duodécimo de dicha Resolución –además de una Norma homónima del Senado–, lo que no incluía a la Comunitat Valenciana entre las que pudieran designar una delegación que participara en el procedimiento de reforma junto a la Comisión Constitucional del Congreso, previsión que se hace en el apartado séptimo. Esa situación resultaba lógica, toda vez que la Resolución, como se ha indicado, data de 1993 y, en ese momento, el procedimiento de reforma que regulaba nuestro Estatuto era distinto al actual.

Para ajustarse a la nueva realidad existente desde 2006, recientemente, la Presidencia del Congreso ha aprobado una Resolución, de 25 de septiembre de 2018 que, de

¹ Actualmente ha pasado a denominarse “Del procedimiento especial”.

² Actualmente ha pasado a denominarse “Otros procedimientos especiales previstos en los Estatutos de Autonomía”



CORTS VALENCIANES

conformidad con lo que establece en su apartado segundo, es de aplicación a las reformas actualmente en tramitación y, por tanto, a la que ahora nos ocupa. Dicha Resolución modifica la de 1993 en distintos aspectos, incluyendo, entre otros extremos, que a la reforma del Estatuto de la Comunitat Valenciana le resulta de aplicación, además de los apartados que ya venían haciéndolo antes, el referido apartado séptimo de la Resolución de 1993.

En virtud de ello, el Letrado Mayor de esta Cámara, recibió el pasado 16 de octubre de 2018 un escrito del Secretario General del Congreso de los Diputados (RE 113.335) en el que solicitaba “que desde las Cortes Valencianes se designe una Delegación para la revisión, junto con la Ponencia designada en el seno de la Comisión Constitucional, de la citada Propuesta de reforma”. Si bien ese procedimiento de designación ya está en marcha, quiero hacer, a continuación, una referencia al mismo.

Segunda.- El apartado séptimo, párrafo 4, de la Resolución de 1993 indica que la “delegación no excederá del número de miembros de la Comisión Constitucional” y que será “elegida entre los miembros de la Asamblea y con una adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la misma”.

A consecuencia de ello, hay que tener en cuenta dos límites o exigencias a la hora de llevar a cabo la designación:

- a) En primer lugar, el número de representantes de les Corts Valencianes no puede superar el del número de miembros de la Comisión Constitucional. Dicha Comisión cuenta con 37 miembros, siendo este el número máximo de representantes a designar. Habiendo decidido la Junta de Síndics celebrada el pasado día 16 de octubre que el número de representantes sea idéntico al de la composición de cualquier Comisión Permanente Legislativa de les Corts Valencianes en la actual Legislatura (15), dicha previsión se habría satisfecho.
- b) En segundo lugar, los/las designados/as deben ser miembros del Parlamento Autonómico y representar “adecuadamente” a las formaciones políticas presentes en la misma. Al decidirse, como ya se ha apuntado anteriormente, que el número de representantes sea 15, los mismos que integran las Comisiones Legislativas de les Corts Valencianes, así como que



CORTS VALENCIANES

la distribución entre los Grupos Parlamentarios sea la misma que existe en el seno de dichas Comisiones (5 GP Popular, 3 GP Socialista, 3 CP Compromís, 2 GP Podemos, 2 GP Ciudadanos), debemos entender que también ese requisito ha quedado satisfecho y que se está representando, adecuadamente a las formaciones políticas presentes en Les Corts.

Tercera. Una vez determinado que les Corts Valencianes pueden nombrar una delegación y analizado cómo deben nombrarla, deberíamos hacer ahora una referencia al procedimiento que se seguirá para la reforma del Estatuto.

De conformidad con el Reglamento del Congreso de los Diputados, al existir enmiendas (concretamente dos) a la Propuesta de reforma, lo razonable sería que se constituyera una Ponencia, lo que obligaría a que la Delegación de la Asamblea proponente designe “de entre sus miembros una Ponencia en número no superior al de los ponentes de la Comisión Constitucional” (artículo 139.2 RCD). Aquí surge un primer y relevante problema. No sabemos con exactitud cuántos miembros integrarán la Ponencia que se nombre en el seno de la Comisión Constitucional. Si dicha Ponencia tiene 15 o más miembros, nada impediría que todos los integrantes de la Delegación de les Corts Valencianes actuaran como ponentes; sin embargo, si la composición de dicha Ponencia fuera inferior a 15 –y no es descartable que así sea-, la Delegación de les Corts Valencianes –cuya composición va a ser ratificada en el Pleno que comienza el próximo 24 de octubre- se vería obligada a seleccionar quiénes de sus integrantes serían ponentes. En todo caso, dicha selección no afectaría al resultado de la votación en fase de Ponencia que, como se verá a continuación, responde al sistema de voto ponderado.

Según el artículo 140, ambas Ponencias (la de la Comisión Constitucional y la de los representantes de les Corts) se reunirán conjuntamente e intentarán, en el plazo de un mes, alcanzar un acuerdo sobre un texto definitivo que será votado, por separado, por cada Ponencia. Se entenderá que existe acuerdo sobre aquello que ambas Ponencias hayan votado a favor siendo el sistema de voto ponderado. La Ponencia conjunta (artículo 141 RCD) remitirá su Informe a la Comisión Constitucional indicando en qué existe acuerdo, en qué no lo hay y qué votos particulares se han presentado.

La tramitación en Comisión se ajustará a lo establecido en el artículo 142 y 143 RCD procediéndose a la finalización de todos los trámites, de nuevo, a una votación separada: por un lado votará la Comisión Constitucional y por otro lo hará la



CORTS VALENCIANES

delegación de les Corts Valencianes. En este caso, el voto no es ponderado. Si existiera acuerdo, el texto resultante se entregará a la Presidencia de la Cámara para su tramitación ulterior; si no lo hubiera, de conformidad con el 151.2, apartado 5, de la Constitución, debería tramitarse como proyecto de ley ante las Cortes Generales.

Es, en este punto, donde encontramos la principal duda del procedimiento: ¿qué sucede, exactamente, si no se llega a un acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la representación de les Corts Valencianes?

Si nos ceñimos, literalmente, a lo que indica el artículo 151.2 de la Constitución, las Cortes Generales tramitarían el texto como un Proyecto de Ley, quedando fuera del procedimiento les Corts Valencianes y, todo ello, sin perjuicio del posterior referéndum (artículo 81.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

Sin embargo, si nos fijamos en lo que dice el artículo 81.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, cuando afirma que “si las Cortes Generales no aprueban, o modifican, la reforma propuesta, se devolverá a Les Corts para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución o modificación y proponiendo soluciones alternativas”, parece dar a entender que el texto se devolvería a les Corts.

¿Cuál sería la solución?

Desde mi punto de vista, lo lógico hubiera sido que lo reflejado en el artículo 81.4 del Estatuto de Autonomía hubiera dejado de existir tras la reforma de 2006, al tratarse de una reproducción exacta de lo que establecía el artículo 61.4 del Estatuto de 1982, apartado que, en aquella versión del Estatuto sí tenía sentido, dado que les Corts Valencianes no participaban del procedimiento de reforma en las mismas condiciones que lo hacían los Parlamentos de las Comunidades que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 151. De hecho, ese artículo 61.4 era el que propiciaba que la Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados de 1993 incluyera una especialidad para la Comunitat Valenciana en su apartado duodécimo. Sin embargo, una vez el procedimiento de participación cambió a raíz del nuevo Estatuto de 2006 y, sobre todo, una vez el Congreso de los Diputados ha reconocido dicho cambio modificando la Resolución de Presidencia de 1993, el artículo 81.4 de la Constitución no debería ser de aplicación.



CORTS VALENCIANES

De hecho, ninguna de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 ha incluido en su regulación estatutaria de la reforma³, una previsión similar a la del 81.4 de la Comunitat Valenciana. Más bien al contrario, el Estatuto de Cataluña recoge en su artículo 223.1, letra g) que “si la Comisión mixta paritaria no logra formular una propuesta conjunta, la propuesta de reforma del Estatuto debe tramitarse de acuerdo con el procedimiento ordinario establecido por los respectivos reglamentos parlamentarios”.

¿Supone esto que estas Comunidades deberían asumir la reforma del Estatuto que aprobaran las Cortes Generales? De conformidad con la Constitución, así debería ser. Lo que sucede es que la Resolución de 1993 establece una cautela en su apartado quinto, cuyo párrafo 1 dice que “la Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma podrá retirar la propuesta en cualquier de su tramitación ante la Cámara”. Algunas Comunidades de la vía del 151 han hecho referencia expresa a esta posibilidad en sus Estatutos (Andalucía⁴ y Cataluña⁵), así como otras que no accedieron por la vía del 151 (Aragón –artículo 115.5- o Castilla-León –artículo 91.4-, por ejemplo).

En la actualidad, únicamente Canarias (artículo 64.2) conserva una regulación similar a la del artículo 81.4 del Estatuto de la Comunitat Valenciana y ello con un matiz importante: Canarias no cuenta, en este momento, con la posibilidad de nombrar una delegación que acuda a la Comisión Constitucional del Congreso.

No obstante, volviendo al caso de la Comunitat Valenciana, considero, tras la última reforma de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 1993, que el artículo 81.4 de nuestro Estatuto sí resultaría de aplicación al procedimiento de reforma, ya que la nueva redacción de la Resolución no sólo ha mantenido que los apartados segundo a sexto sean de aplicación a la reforma del Estatuto de la Comunitat Valenciana –como en el caso del resto de Comunidades Autónomas-, sino que, además ha añadido la

³ Andalucía (artículos 248-250); Cataluña (artículos 222-223); Galicia (artículos 56-57); y País Vasco (artículos 46-47).

⁴ El artículo 250 establece que “en cualquiera de los dos procedimientos regulados en los artículos anteriores, el Parlamento de Andalucía, por mayoría de tres quintos, podrá retirar la propuesta de reforma en tramitación ante cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales antes de que haya recaído votación final sobre la misma”.

⁵ El artículo 223.1 letra h) que “el Parlamento, por la mayoría absoluta de sus miembros, puede retirar las propuestas de reforma que haya aprobado en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales antes de que sean aprobadas de forma definitiva”.



CORTS VALENCIANES

aplicación del apartado séptimo –como en el caso de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco-, y ello sin eliminar la especialidad preexistente en el apartado duodécimo, especialidad que se introdujo a raíz del 61.4 del anterior Estatuto, 81.4 del actual. La nueva dicción de la Resolución que, en ese apartado ha sustituido 61.4 por 81.4 ha dado carta de naturaleza a la aplicación de dicho apartado, lo que convierte el caso de nuestra Comunitat en un supuesto excepcional.

Ahora bien, que dicho artículo del Estatuto (o que dicho apartado de la Resolución) siga siendo de aplicación, no conlleva que sea totalmente compatible con la nueva situación en la que se encuentra la Comunitat, ya que dicho artículo estaba pensado para un supuesto en el que no existía delegación ante la Comisión Constitucional. Así, por ejemplo, ese apartado duodécimo, en su segundo párrafo, dice que “si las Cortes Generales (...) aprobaran la reforma con modificaciones respecto del texto enviado por las Cortes Valencianas, darán traslado de ello a las mismas”; ahora, la interpretación de ese párrafo no puede ser literal y deberá entenderse que ese traslado se dará si el texto se aprueba sin un acuerdo en la Comisión Constitucional, pero si el texto se aprobara con la incorporación de alguna de las dos enmiendas presentadas y dicha aprobación contara con el acuerdo de la delegación de les Corts Valencianes, esa situación no debería entenderse incluida en el supuesto que se plantea y no cabría dar traslado.

Ese ejemplo no es el único en el que habrá que llevar a cabo una interpretación flexible del apartado duodécimo de la Resolución o, lo que es lo mismo, del artículo 81.4 del Estatuto, dado que se trata de un precepto pensado para un supuesto distinto del actual y que casa, con dificultad, con la situación vigente.

Obviamente, si el texto llegara a remitirse al Senado deberíamos tener en cuenta también la *Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía*, de 30 de septiembre de 1993. No obstante, dicha norma debería actualizarse pudiendo ser objeto de análisis en un momento posterior, cuando dicha novación se haya producido.



Conclusiones

Primera. A raíz de la aprobación y entrada en vigor de la *Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de septiembre de 2018, por la que se modifica la Resolución de la Presidencia sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de, de 16 de marzo de 1993*, les Cortes Valencianes pueden, de conformidad con lo establecido en el apartado Séptimo de la Resolución de 1993, designar una Delegación Parlamentaria para la revisión, junto con la Ponencia que se designe en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana que se está tramitando.

Segunda. La decisión adoptada por la Junta de Síndics el pasado día 16 de octubre de 2018, respecto a que el número de integrantes de dicha Delegación sea de 15 Diputados/as de les Corts y que los mismos representen a los Grupos Parlamentarios en idéntico número que estos están representados en las Comisiones Legislativas de les Corts Valencianes, resulta coherente con las exigencias establecidas en el Reglamento del Congreso de los Diputados y en la ya citada Resolución de la Presidencia del Congreso, al no superar el número de 37 integrantes, que es el número de miembros de la Comisión Constitucional, y al estar representando adecuadamente a las formaciones políticas presentes en les Corts Valencianes.

Suponiendo que la Ponencia que se creara en la Comisión Constitucional del Congreso tuviera menos integrantes que la Delegación de les Corts Valencianes, dicha Delegación debería proceder a nombrar en su seno a una Ponencia. En caso contrario, si el número de integrantes de la Ponencia de la Comisión Constitucional fuera igual o mayor que el de miembros de nuestra Delegación, toda ella podría participar, no sólo en la reunión con la Comisión Constitucional, sino también en la reunión con la Ponencia.

Tercera. El concreto procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados se circunscribirá a lo establecido en los artículos 137 a 144 de su Reglamento, así como a lo establecido en los apartados segundo a séptimo de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 1993, en su versión reformada de 2018. Pero todo ello, con un matiz: a la Comunitat Valenciana no le sería de aplicación la referencia del artículo 143.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados según el cual, si no hubiere acuerdo, tal y como establece el artículo 151.2 de la Constitución, la propuesta de reforma se tramitaría como un proyecto de ley. En nuestro caso, *por mor* del artículo 81.4 del



CORTS VALENCIANES

Estatuto de Autonomía, que tiene su reflejo en el apartado duodécimo de la Resolución de Presidencia, el texto volvería a Les Corts antes de su aprobación definitiva. En todo caso, el 81.4 EACV y el apartado 12º no deberán interpretarse de forma literal, sino teniendo en cuenta la nueva realidad que supone que les Corts Valencianes hayan designado una Delegación que participa del procedimiento legislativo en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

Cuarta. El presente informe únicamente aborda el procedimiento legislativo en su desarrollo ante el Congreso de los Diputados dado que no nos consta que el Senado haya actualizado su *Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía*, de 30 de septiembre de 1993, novación que resultaría necesaria.

Palau de les Corts Valencianes
València, 23 de octubre de 2018

Joaquín J. Marco Marco
Letrado



CORTS VALENCIANES

En respuesta a la petición verbal que formuló en la reunión del pasado viernes, día 19 de octubre de 2018, le adjunto breve Informe sobre la participación de les Corts Valencianes en el procedimiento legislativo de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana que se está tramitando en las Cortes Generales.

Palau de les Corts Valencianes
València, 23 de octubre de 2018

Joaquín J. Marco Marco
Letrado

HONRAT SR. D. FRANCISCO J. VISIEDO

LETRADO MAYOR CORTS VALENCIANES