

Jesús Arroyo Domínguez
LETRADO DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN

APUNTES SOBRE LA PROPOSICIÓN NO DE LEY: CONCEPTO Y PRÁCTICA PARLAMENTARIA

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II CONCEPTO DE PROPOSICIÓN NO DE LEY.
- III ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.
- IV A MODO DE CONCLUSIÓN.

I INTRODUCCIÓN

Estas líneas no tienen otra finalidad que la de dar cuenta, a la luz de lo que entiendo por proposición no de ley, de los problemas que en la práctica parlamentaria se producen en este tipo de iniciativas. Las consideraciones se limitan, por tanto, a las cuestiones que se suscitan en relación con el concepto de proposición no de ley sin entrar en otros aspectos.

Naturalmente, la experiencia diaria en las Cortes de Castilla y León se convierte en el punto de referencia obligado, aunque supongo que no diferirá sustancialmente de lo que acontece en el resto de Parlamentos. Sólo en ese caso podrían tener algún interés estas consideraciones.

Aunque, dada la deriva que parece seguir actualmente nuestro Estado Autonómico, algunas de las premisas de las que se parte seguramente no serán unánimemente compartidas, el análisis que se pretende, en la medida en que quiere ser estrictamente jurídico, no puede tener otra referencia que el Ordenamiento Jurídico vigente. Naturalmente sabemos que, este encuadre, aunque sea relevante, no agota el análisis de una iniciativa de naturaleza política.

Dado el carácter de estas líneas, prescindiré, en la medida de lo posible, del aparato bibliográfico doctrinal al uso, limitándolo a lo imprescindible; además, las premisas constitucionales y conceptuales sobre las que se opera son tan básicas y conocidas por los posibles lectores —en el caso de que los hubiera— que me parece innecesario invocar citas suficientemente conocidas.

Ocioso decir que no se pretende un tratamiento sistemático de este instrumento parlamentario, como se notará, sino simplemente la exposición de algunas sugerencias; tampoco se trata tanto de dar respuestas cuanto de, presentados los problemas, suscitar el debate sobre las cuestiones que se plantean, con la intención de contribuir a una mejor comprensión y a un uso más correcto de este tipo de actos parlamentarios.

II CONCEPTO DE PROPOSICIÓN NO DE LEY

Con la aprobación de la Constitución de 1978 se reinstaura en España un sistema parlamentario. Además, la descentralización política diseñada en la Constitución, con la intención de dar una solución al problema de la distribución territorial del poder en nuestro país, determina una proliferación de entes dotados de autonomía política, las Comunidades Autónomas, cuya organización también se articula como un sistema parlamentario, encontrándonos no con uno sino con una pluralidad de órganos parlamentarios. Nada de extraño tiene que, a partir de ahí, se hayan desarrollado, como un aspecto más, los estudios en torno al derecho parlamentario, en contraste con la situación anterior.

En este marco, han existido trabajos que han pretendido configurar un concepto unitario de "*acto parlamentario*"¹.

No es este el lugar para ocuparnos del tema pero, como punto de partida, dejo clara mi discrepancia con tal planteamiento. Entiendo que no es posible, ni tiene utilidad

¹ Vid. PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, N.: "*El acto parlamentario*" en el volumen *Parlamento y Derecho*, páginas 453 y ss. Parlamento Vasco. Vitoria, 1991.

alguna, tratar de encontrar "more administrativo", si se me permite la expresión, un concepto de acto parlamentario que englobe, en un concepto único, la totalidad de actos dimanantes de los órganos parlamentarios.

Creo que el único dato unificador sería el de la procedencia, es decir, el del sujeto que produce el acto. Se utilizaría una concepción subjetiva pura del acto parlamentario, entendiendo por tal todo acto cuyo autor fuera el Parlamento.

Francamente, no encuentro utilidad alguna a una conceptualización del acto parlamentario como la expuesta.

Los Parlamentos tiene encomendadas, constitucional y estatutariamente, una pluralidad de funciones, de naturaleza dispar, de cuyo ejercicio son producto una variedad de actos también de naturaleza diferente.

Por ello, me parece más adecuado proceder a delimitar el concepto de los actos en cuanto son manifestaciones de las distintas funciones encomendadas al Parlamento. Sería la función la que determinaría la naturaleza del acto²⁻³, sin perjuicio de tener que acudir a otras notas para distinguir entre actos procedentes de la misma función.

A partir de ahí, lo primero que deberemos preguntarnos es en cuál de las funciones de las que se reconocen pacíficamente como propias de los Parlamentos —en este caso, en un sistema de parlamentarismo racionalizado— ha de incardinarse la iniciativa que denominamos proposición no de ley.

No parece que existan discrepancias sobre su adscripción a la función general de indirizzo político, impulso político, o de dirección política, como se suele decir, acudiendo expresiones más nuestras⁴⁻⁵, ni de que esta función puede ser ejercida por la Cámara⁶.

2 Tampoco comparto la noción de acto parlamentario que mantiene ALONSO MÁS, M^a J., en *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*. Páginas 35 ss. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999. Creo que no se pueden conceptualizar todos esos actos como actos jurídicos —con diferente fuerza jurídica, se dice— y su nota unificadora —la fiscalización por el Tribunal Constitucional— no me parece de utilidad para el esclarecimiento de su naturaleza. El tema, evidentemente, necesita de una explicación más extensa que no puede efectuarse en estas líneas.

3 Imprescindible, en este tema, el trabajo del gran maestro que es el Profesor BOQUERA OLIVER, J. M^a.: *Estudios sobre el acto administrativo*. Civitas. Madrid. 1982.

4 Vid. CANO BUESA, J. Y MORALES ARROYO, J. M^a.: *El Parlamento de Andalucía*. Tecnos Madrid, 1987. Págs. 87 y ss.

5 El Tribunal Constitucional, por su parte, habla también de función de dirección. Por todas, vid. STC 40/2003.

6 Artículo 15.2 de nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero.

A través de esta función se trataría de establecer las directrices y programas de la actividad política encomendada a los órganos constitucionales o estatutarios en los ámbitos respectivos de la organización territorial del poder⁷.

Determinada la función a la que se adscriben, sería el momento de abordar qué son las proposiciones no de ley.

Esta pregunta sólo puede ser contestada a través del examen de su regulación en el Reglamento de la Cámara, como punto de partida. La proposición no de ley será lo que el Reglamento de la Cámara diga que es.

En esta tarea, me parece conveniente comenzar por una cuestión que puede parecer sólo terminológica, aunque, como veremos, también tiene importancia de fondo, pues partimos de entender que el concepto de proposición no de ley debe ser material.

Casi todos los Reglamentos suelen utilizar la expresión proposición no de ley, para referirse a la iniciativa que nos ocupa. La otra alternativa es el empleo del término moción.

Puede ocurrir que el Reglamento sólo emplee el término moción⁸ o puede ocurrir que se empleen ambas denominaciones.

Cuando se usa sólo el término moción podemos encontrarnos con que se use como sinónimo al de proposición no de ley —caso de Navarra— o, por el contrario, la coincidencia solo sea parcial, como ocurre en el caso del Senado.

Finalmente, cuando se usan ambas, proposición no de ley y moción, pueden ser empleadas como sinónimas⁹ o para referirse a realidades diferentes¹⁰.

Pero como apuntábamos antes, no estamos ante un problema meramente nominalista. No es el nombre lo que determina el concepto. Veremos casos en los

7 En el caso de Castilla y León es la Junta de Castilla y León quien se atribuye "Ejercer el gobierno y la administración de la Comunidad *en el ámbito de las competencias que ésta tenga atribuidas*".

8 Tal ocurre en los Reglamentos del Senado y del Parlamento de Navarra.

9 Caso del Reglamento de la Asamblea de Murcia.

10 Es el caso de nuestro Reglamento en el que, además de las proposiciones no de ley, en el artículo 149.1 regula las mociones que siempre se producen como consecuencia de un interpelación y que tiene por finalidad "...que las Cortes *manifiesten su posición*".

que el término moción sirva para designar lo que aquí denominamos proposición no de ley y otros en los que, aunque el acto aparece con tal denominación, sin embargo, no podemos conceptuarlo como proposición no de ley.

Nuestro Reglamento, en su artículo 158, se refiere a las proposiciones no de ley en los siguientes términos:

"Los Grupos Parlamentarios o un Procurador con la firma de su Portavoz a efectos de conocimiento podrán presentar proposiciones no de ley a través de las que formulen propuestas de resolución a las Cortes".

Esta fórmula es sustancialmente coincidente con la empleada en la mayoría de los reglamentos parlamentarios, fórmula adoptada del Reglamento del Congreso de los Diputados.

En ella no se hace ninguna indicación directa sobre el contenido material de dichas propuestas de resolución. Esta es la tónica general.

Sin embargo, existen casos en los que el Reglamento determina o hace precisiones sobre los temas que pueden ser objeto de esta iniciativa. Así, en el caso del Senado¹¹ se establece un listado de finalidades sobre las que puede versar la moción. No obstante, si examinamos ese listado a la luz del concepto de proposición no de ley llegaremos a la conclusión de que, únicamente en uno de los supuestos, podría entenderse como proposición no de ley.

O, en el caso del Reglamento de Murcia¹², cuando se refiere a las que denomina mociones incidentales.

Indirectamente, el Reglamento de Andalucía¹³ contiene algunas indicaciones —a las que tendremos que referirnos después— que permiten considerar contenidos distintos, en lo que el Reglamento denomina proposiciones no de ley.

Sin embargo, creo que no basta la mera literalidad reglamentaria para poder establecer el concepto. Son muchos más los elementos a considerar, no sólo en el

11 Art. 174.

12 Art. 186.2.

13 Art. 168.

conjunto del subsistema concreto en que se insertan estas iniciativas —el derecho parlamentario— sino en el más amplio en el que la propia institución productora del acto se incardina, sistema estatutario y constitucional. En otras palabras, es necesario una interpretación sistemática, pero ni siquiera limitada a las normas, de acuerdo con lo indicado.

Con todos estos elementos creo que podemos expresar el concepto de proposición no de ley de la forma siguiente:

"La Proposición no de Ley es un mandato, emitido por la Cámara, en el ejercicio de su función de dirección o impulso político".

Será, mediante el examen de los distintos elementos que integran este concepto, como trataremos de justificar nuestro planteamiento.

III ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN

En el concepto de proposición no de ley distinguiríamos los siguientes elementos:

- a. *el autor.*
- b. *la función* de la que es manifestación.
- c. *el contenido.*
- d. *el destinatario.*

Es cierto que este fraccionamiento de una realidad unitaria —aunque sea para su análisis— no deja de ser algo artificial, pues como se podrá comprobar a lo largo de las consideraciones que siguen, existen aspectos que inciden, a la vez, en más de uno de los elementos; por ello, es importante, al final, retomar la visión unitaria global.

Pasamos a desarrollar cada uno de los elementos enumerados.

a. *El autor. El sujeto activo, productor del acto, es el Parlamento.*

Dada la organización interna de las Cámaras, estos actos pueden producirse tanto por el Pleno como por las Comisiones, si bien en ambos casos, el autor último será el mismo: el Parlamento.

Una posible peculiaridad la encontramos en la regulación del Reglamento del Senado, cuando la aprobación de la moción se produce en Comisión; en este caso, además, se puede promover su *ratificación* por el Pleno¹⁴.

Aunque en relación con este elemento no suelen surgir problemas, algún supuesto se puede encontrar que lo toca. Alguna vez se han pretendido plantear proposiciones no de ley, al menos parcialmente coincidentes, para su debate simultáneo en Pleno y Comisión. En el Pleno se instaría una resolución general sobre un tema —vgr.: transferencias en materia de Administración de Justicia a la Comunidad Autónoma— y ante la Comisión se solicitarían pronunciamientos parciales sobre el mismo tema, limitados a concreciones sobre los medios de las transferencias en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma.

Nuestro Reglamento, como casi todos, contiene una regulación extremadamente parca sobre la función calificadora de la Mesa por lo que, en la práctica, fundamentar en el caso una decisión de inadmisión sólo es posible acudiendo a una interpretación de los principios y la naturaleza de las propias iniciativas, junto a su consideración como partes de un todo sistémico en el que deben tener un encaje coherente, como anteriormente señalábamos.

El problema que se podía crear en el supuesto que comentamos, era la posibilidad —al menos en teoría— de que el pronunciamiento del Pleno y de la Comisión pudieran ser contradictorios, motivo suficiente para no poder admitir la tramitación simultánea.

¹⁴ Art. 177.2. Es al Presidente, de acuerdo con la Mesa a quien corresponde decidir el sometimiento a ratificación. Dos son los supuestos que contempla el Reglamento: la importancia del tema o que así sea requerido por una disposición. Francamente, el precepto resulta poco afortunado. Si se trata de un asunto importante, parecería más lógico que directamente fuera debatido en el Pleno. En cuanto al segundo supuesto —dejando a un lado que se nos haga difícil suponer una disposición, distinta del propio Reglamento de la Cámara, que lo exija— igualmente parece que tendría más sentido que conociera directamente el Pleno.

Este precepto nos sugiere inmediatamente la pregunta sobre las consecuencias, tanto de la ratificación como de la no ratificación.

Como todo acto procedente de un órgano de carácter colegiado, la proposición no de ley deberá producirse mediante el *procedimiento* establecido en las normas que regulan la actuación de estos órganos.

Es habitual, por otra parte, que existan procedimientos específicos para cada tipo de acto, o iniciativa parlamentaria, por lo que no deja de tener importancia el procedimiento como elemento identificador del acto, pudiendo en la mayoría de los casos ser un elemento más, si bien, en el caso de las proposiciones no de ley no siempre se produce tal correspondencia.

Es por ello que entendemos que el procedimiento, pese a su importancia, no pueda ser considerado como elemento constitutivo de la iniciativa, en el caso de las proposiciones no de ley¹⁵.

b. *La función*.—La proposición no de ley es un acto de manifestación de la función del *impulso político* de la Cámara.

La primera consecuencia a extraer de tal afirmación será que, al tratarse de una manifestación de la función de impulso político, su contenido sólo podrá ser político.

La cuestión de fondo es determinar qué es actividad política. Cuestión nada sencilla a la vista del progresivo abandono de la delimitación de la actividad política como actividad pública autónoma, una de cuyas más claras manifestaciones es la tendencia constante a ampliar el control *jurisdiccional* de toda actividad pública, cualquiera que sea su naturaleza¹⁶.

Embarcarse en una conceptualización de la actividad política no sólo es una tarea difícil y posiblemente fuera del alcance de mis fuerzas, sino también excesiva, al menos por lo que al interés de estas reflexiones atañe. Seguramente, será más sencillo y

15 Así, en la Sentencia del Tribunal Constitucional, citada, 40/2003, parece que una de las finalidades de la función calificadora de la Mesa sería "determinar" ... la procedencia del procedimiento parlamentario elegido para sustanciar la iniciativa deducida... es decir, la correspondencia iniciativa-procedimiento de tramitación.

No obstante, como indicamos puede ocurrir que un mismo procedimiento pueda servir para sustanciar iniciativas distintas. Tal ocurre en nuestro Reglamento con las proposiciones no de ley y con las mociones, a las que anteriormente nos hemos referido.

16 Subyace, en el fondo, el prejuicio de limitar el control al control jurisdiccional. Sin negar la importancia de dicho control, sería bueno no perder de vista que hay asuntos cuyo control, por su naturaleza, no puede ser realizado por el orden jurisdiccional, siendo necesario, en la sociedad política, establecer otro tipo de controles.

práctico proceder por exclusión, determinando qué no es actividad política, al referirnos a los temas que suelen plantearse en la práctica.

Así, tendremos que excluir la posibilidad de adoptar proposiciones no de ley cuyo contenido verse sobre el resto de actividades, tanto de naturaleza pública como privada.

Merece especial mención, en este tema, la incidencia de la proposiciones no de ley sobre la actividad administrativa.

Naturalmente, no toda actividad administrativa es idéntica y aquella que contiene más elementos de carácter discrecional parece situarse, en algún aspecto, en la frontera con la actividad política. No obstante, el Derecho Administrativo, por su desarrollo conceptual, está en condiciones de proporcionarnos criterios suficientemente seguros para poder determinar cuándo una actividad es de naturaleza administrativa y cuándo no lo es.

Cuando se repasa el catálogo de asuntos que constituyen el objeto de las proposiciones no de ley, el resultado es asombroso.

Las más variadas materias pueden pretender convertirse en objeto de una propuesta de resolución. Desde el arreglo de unos trasteros de viviendas de promoción pública, al envío de ejemplares de libros editados por la Administración a asociaciones de barrio, al arreglo de una travesía, todo parece poder ser objeto de estas iniciativas.

Se proyecta también la proposición no de ley sobre otras muchas cuestiones de carácter administrativo, como la segregación de términos municipales, declaración de Bienes de Interés Cultural, etc., cuya regulación y control es de legalidad, por más que, como antes indicábamos, puedan contener elementos discrecionales.

Me parece que existe, además, otro problema de fondo, independiente del aspecto jurídico comentado, que nos tendría que llevar a reflexionar sobre la idoneidad del procedimiento parlamentario para el tratamiento de muchas de las cuestiones que se suscitan. Nos referimos al carácter técnico de las mismas. Solicitar la instalación de

una unidad de trasplantes en un hospital, o el establecimiento de medidas concretas de seguridad en una central nuclear, no parece el campo más indicado para que personas generalmente legas en la materia decidan; lo que, a la postre, nos reconduce al debate sobre el contenido de las proposiciones no de ley.

No es del todo ajena a esta situación la regulación de la iniciativa en la proposición no de ley. En nuestro Reglamento se otorga a los Procuradores, a título individual, además de atribuirse a los Grupos parlamentarios, como es lo habitual.

El parlamentario se transmuta en una especie de "conseguidor" para su pueblo, comarca a o Provincia, desvirtuando la propia naturaleza de la representatividad parlamentaria. Entiendo que pueda resultar duro resistir la tentación de pasar a la posteridad local por haber conseguido el arreglo de un edificio, de una fuente o cualquier otro tipo de obra. El precio es la devaluación de la actividad político-parlamentaria.

c. *El contenido.*—La proposición no de ley *es un mandato*.

Cuando hablamos de un mandato estamos ante una manifestación de voluntad del sujeto que lo emite¹⁷.

La definición de proposición no de ley en la mayoría de los Reglamentos es prácticamente idéntica.

El término resolución aparece de manera casi uniforme en todos ellos para referirse al contenido de dichas iniciativas; no es necesario indicar que este término se ha acuñado en el Derecho Administrativo en el que tiene un significado bastante preciso y de donde seguramente ha sido tomado.

La excepción, en la parte que se explica, parece constituir la el Reglamento del Parlamento de Andalucía¹⁸ al prever —aunque que tal cosa parece limitarse a las

¹⁷ Este elemento me parece fundamental y poco discutible especialmente a la vista de la habitual regulación de los Reglamentos parlamentarios. Sin embargo, no participa de esta opinión, en la obra citada, ALONSO MAS,, M^a J., pág. 227 quien afirma que la proposición no de ley sólo constituye una declaración de juicio de la Cámara, y *no una declaración de voluntad*... Entiendo que esta afirmación deriva de su concepto de acto parlamentario que, como he dicho, no comparto.

¹⁸ Art. 168, citado.

proposiciones o de ley que versen sobre materias competencia exclusiva del Estado, lo que, a su vez, plantea otros problemas a los que aludiremos en el apartado correspondiente—, que el contenido pueda consistir en una declaración de voluntad, *o en una declaración política*.

Dada la contraposición que se produce de ambas posibilidades, en el último supuesto —la mera declaración política— habrá que entender que no estamos ante un mandato al no consistir en una declaración de voluntad.

Seguimos manteniendo nuestra opinión en torno a que siempre la resolución dimanante de la Cámara ha de ser un mandato. Si no hay mandato no hay proposición no de ley. Otra cosa es la forma más o menos explícita que adopte ese mandato¹⁹.

El que el acto sea un el mandato es la nota material que permite distinguir las proposiciones no de ley de otros actos de la función política.

En cualquier caso, ambas previsiones del reglamento andaluz plantean, además y por otro motivo, problemas de encaje en el concepto de proposición no de ley, como más adelante indicaremos.

Volviendo a nuestra posición, la concepción como una manifestación de voluntad nos habrá de llevar, como hemos indicado, a excluir del concepto de proposición no de ley a todos aquellos actos que, aún proviniendo de los órganos de la Cámara, y aún habiéndose tramitado incluso por el procedimiento que el Reglamento establece para estas iniciativas, sin embargo, no constituyan manifestación de voluntad de la Cámara.

19 En el libro citado de CANO BUESA, J., y MORALES ARROYO, J. M^a., pág. 88, se hacen algunas afirmaciones que resultan llamativas. Debo aclarar que con toda seguridad el Reglamento de la Cámara era distinto al actual y que la redacción que tenía en la fecha la desconozco, aunque se pueda deducir.

Se distingue entre resolución y proposición no de ley. Las resoluciones podrían consistir en declaraciones de voluntad de la Cámara sobre un tema concreto "...no dirigidas a *poder público determinado* y que solicitan de *difusos destinatarios* el cumplimiento de específicos actos..." Como ejemplos se citan las declaraciones del Parlamento en apoyo de la candidatura al Premio Cervantes de Alberti, sobre el centenario de la muerte de Carlos Marx, condena de la invasión norteamericana de la isla de Granada, etc. En estos casos, se afirma, el procedimiento que se sigue es el previsto para las proposiciones no de ley.

Como indico, el que la proposición no de ley tenga que ser un mandato, nada impide que éste se encuentre en una declaración institucional. El mandato puede revestir una forma más o menos explícita.

Tal suele ocurrir con los denominados pronunciamiento institucionales. A través de estas manifestaciones, la Cámara podrá pretender tanto que se conozca su posición sobre algún tema, como efectuar expresiones distintas de la declaración de voluntad, como pueden ser expresiones de reconocimiento, de sentimiento, etc.

Sin embargo, nada impide que, a través de en un pronunciamiento institucional, se emita un auténtico mandato político. Un reproche del Parlamento sobre actuaciones políticas del Ejecutivo no puede ser entendido más que como un mandato de cambio. Por eso aludíamos anteriormente al carácter más o menos explícito del mandato.

Otra característica inherente al mandato es que su cumplimiento sea posible. La imposibilidad de su cumplimiento se convierte en un obstáculo para su admisión²⁰.

Esa imposibilidad puede ser física pero también podría ser jurídica²¹.

Con anterioridad hemos indicado que, algunos Reglamentos, y citábamos el caso de Murcia, regulan lo que denominan proposiciones incidentales. En este caso, la finalidad de las mismas es que la Cámara produzca una decisión pero sobre una cuestión procedimental en curso. Se comprende fácilmente que se trata de algo sustancialmente distinto a lo que aquí se entiende por proposición no de ley, tanto por lo que hemos dicho como por lo que, a continuación vamos a decir.

d. *Destinatario*.—El mandato deberá tener un destinatario que será el sujeto obligado a su cumplimiento, ajeno a la propia Cámara. La nota de alteridad entre el mandante y mandatario es consustancial a este tipo de iniciativas. Nadie se manda a sí mismo.

Esta nota comporta, en primer lugar, la determinación del sujeto o sujetos susceptibles de ser destinatarios del mandado de la Cámara lo que, a su vez,

20 Tocamos la función calificador de la Mesa, sobre la que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional muestran vacilaciones que impiden, de momento, extraer una postura nítida.

21 Es conocido el aforismo inglés, según el cual el Parlamento lo puede todo, excepto cambiar una hombre en mujer. La imposibilidad jurídica puede referirse al mandato en sí —se manda algo que el Ordenamiento Jurídico prohíbe— o puede producirse porque le está prohibido al sujeto destinatario del acto, en cuyo caso estamos ante otro elemento distinto del contenido.

condicionará que el contenido del mandato no pueda sobrepasar el ámbito de actuación del destinatario.

Me parece que, al menos, dos son las consecuencias que necesariamente se derivan de la anterior afirmación: una, que quien tiene que realizar el contenido del mandato es el destinatario, y no otro, y que debe poder realizarlo.

Al destinatario no podría pedírsele la realización de algo que a él no le fuera posible, con independencia de la posibilidad o imposibilidad de cumplimiento en abstracto, cuestión que concerniría al contenido como elemento.

Aquí es preciso hacer alguna consideración previa que sirva de apoyo a lo que se expone.

La estructura del Estado en Comunidades Autónomas da origen a una multiplicidad de sujetos titulares de poder político. Por un lado está el Estado y por otro lado las Comunidades Autónomas, como titulares de dicho poder. Esta pluralidad de sujetos obliga a una delimitación del ámbito de actuación —delimitación de competencias— de cada uno de ellos dentro del conjunto.

Los Reglamentos parlamentarios, por lo general, no suelen indicar quién o quiénes puedan ser los destinatarios del mandato, por lo que, en buena medida, su determinación será consecuencia del concepto que se tenga de la proposición no de ley²².

El destinatario de las proposiciones no de ley, al versar sobre la actividad política, solamente podrá serlo quien, constitucional o estatutariamente, sea titular de función política; el Gobierno de la Nación, si de las Cortes Generales hablamos, o el Gobierno Regional si de la Comunidades Autónomas.

Por tanto, el mandato no podría desbordar el ámbito competencial del sujeto titular del poder político, ya sea el Estado ya sean las respectivas Comunidades

22 SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A.: *Dereito Parlamentario de Galicia*. Edicions Xeais de Galicia. 2001, pág 191, menciona una Resolución de la Mesa del parlamento de Galicia de fecha 20 de junio de 1986, que califica las proposiciones no de ley como declaraciones "dirigidas al Gobierno gallego".

Autónomas, bien entendido que el concepto de competencia, como ha señalado desde antiguo el Tribunal Constitucional, no queda limitado a una interpretación estricta jurídico-administrativa.

El Ejecutivo, como es sabido, no puede confundirse con la Administración Pública que no es titular de poder político²³.

Sin embargo, el destinatario no tiene por qué quedar reducido al Ejecutivo. Entiendo que también pueden ser destinatarios todos aquellos organismos que ejerzan de manera autónoma una función política, distintos de Ejecutivo, cuando existan.

La determinación, por tanto, de los posibles destinatarios tendrá que serlo en función de dos elementos: que sean titulares de función política, y que estén bajo el control político de la Cámara. O, dicho de otro modo, que la Cámara pueda ejercer control político sobre estos sujetos.

Me parece obvio que, unido a la naturaleza del mandato, ha de ir la facultad del control de su cumplimiento y, eventualmente de sanción, en caso de incumplimiento. De otra forma, carecería de sentido considerar la proposición no de ley como un mandato, lo que, por otra parte es indiscutido, no significa que el mandato tenga consecuencias jurídicas ni que la eventual sanción por incumplimiento pueda ser jurídica. (Un argumento más para no confundirla con la actividad administrativa).

Pero también existe, a la luz de estas notas, otra consecuencia que, a primera vista podría parecer una perogrullada: el destinatario del mandato no puede serlo la propia Cámara, como tampoco pueden serlo los Grupos Parlamentarios que existen en la Cámara²⁴.

La determinación de destinatarios, en la forma expuesta, además de eliminar a todos los sujetos de Derecho público en quienes no concurren las notas expuestas,

23 Sin embargo, aparecen supuestos en los que el reglamento entiende que es posible dirigir mandatos a la Administración regional —caso, por ejemplo, del Reglamento de la Rioja— e incluso, a las Administraciones locales, como ocurre en el tan citado artículo 168 del Reglamento de Andalucía.

24 No ve obstáculo en ello la Sentencia del Constitucional 41/95, de 13 de febrero, aunque el supuesto enjuiciado no encajaría en el concepto que mantenemos de proposición no de ley.

comporta la imposibilidad de que los destinatarios de las proposiciones no de ley puedan serlo personas privadas.

Efectuadas estas precisiones, estamos en condiciones de exponer algunos supuestos de hecho en relación con este elemento.

Siempre, pero la tendencia es creciente, ha existido una deriva a tratar de trasladar el mandato a un sujeto no dependiente políticamente de la Cámara autonómica. Nos referimos a la tendencia a aprobar proposiciones no de ley dirigidas a la Administración General o al Gobierno de la Nación.

Al objeto de evitar una clara extralimitación determinante de la inadmisión de la iniciativa, el mandato se suele dirigir formalmente al Ejecutivo Regional para que éste lo traslade al auténtico destinatario.

Se salvan las formas a costa vaciar de contenido la iniciativa, pues el Ejecutivo Regional sólo tendría que responder del cumplimiento del encargo de traslado del mandato a su auténtico destinatario.

¿Tiene sentido instrumentar un mandato de cuyo contenido material la Cámara no puede exigir el cumplimiento a quien puede realizarlo?

La proposición no de ley se convierte en un cáscara meramente formal sin contenido material alguno.

Como ya hemos indicado, es posible encontrar, en algunos Reglamentos parlamentarios, menciones expresas al tema.

Tal es el caso del Reglamento de Andalucía, comentado anteriormente. Ya vimos cómo el contenido de este tipo de Proposiciones, según dicha norma, podía ser una declaración de voluntad, es decir un mandato.

Dicho esto, el problema es que no nos explicamos —ni se nos explica— cómo la Comunidad Autónoma puede exigir y controlar su cumplimiento.

También se establece que el contenido podría consistir en una declaración política.

En tal caso, de conformidad con lo que hemos venido argumentado, al no consistir en un mandato, no podremos considerar que se trate de una auténtica proposición no de ley.

Merece señalarse, en este aspecto, la referencia que contiene el Reglamento de las Cortes valencianas. Su artículo 155.2 dice:

"2. Cuando las Propositiones no de Ley se refieran a cuestiones que no siendo competencia de la Generalitat afecten al interés directo de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana, la Mesa de las Cortes solicitará el consenso de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite."

Aquí se pretende que el "interés directo" de los ciudadanos se convierta en el elemento legitimador del mandato, con independencia del destinatario.

En nuestro Reglamento no existe un precepto similar. Sin embargo, este mismo argumento ha pretendido ser utilizado en ocasiones; por ejemplo, en el caso de proposiciones no de ley en materia de política exterior, materia de competencia exclusiva del Estado por excelencia.

La justificación de la existencia de un interés directo puede ser de los más peregrino. Así, se ha pretendido justificar resoluciones de la Cámara a favor del pueblo saharauí por existir un "interés directo" que afectaría a las familias castellano leonesas que, durante los veranos, acogen a niños saharauis.

Como antes decíamos, el destinatario "natural" de las proposiciones no de ley es el Ejecutivo respectivo.

Sin embargo, es frecuente la proliferación de organismos y empresa, en el sector público que disfrutan de amplia autonomía funcional.

En la medida en que puedan ejercer una auténtica actividad política, no parece que exista impedimento para que la Cámara pueda dirigir mandatos que les tengan por destinatarios.

Como pista orientativa, me parece significativo la comparecencia, en la Comisión de Presupuestos, de organismos y empresas del sector público para explicar cada uno el suyo, en la procedimiento de aprobación de los Presupuestos de la Comunidad.

Cuestión distinta sería a quién habría que exigir el cumplimiento y, por tanto, sobre quién habría de ejercerse el control, problema en el que no vamos a entrar.

Por cerrar este aspecto y aunque sea una obviedad, los mandatos de la Cámara no podrán tener por destinatario a particulares, sean personas físicas o jurídicas pues ninguna de ellas es titular de poder político. No obstante, alguna vez se ha pretendido.

Como se viene apuntando, el reverso del tema lo constituye la posibilidad de exigir el cumplimiento del mandato, tanto mediante el ejercicio del control como de la posibilidad de imponer sanciones, en caso de incumplimiento.

En este tema, los Reglamentos parlamentarios pueden dividirse, genéricamente en los que contienen previsiones sobre el particular, con previsiones de control y sanción, o sólo con previsiones de control y los que no las contienen.

El sistema de control suele ser similar en todos los casos. Se encomienda a la Comisión competente, por razón de la materia, el control del cumplimiento del mandato de la Cámara.

El destinatario cumplirá informando a la Comisión, generalmente mediante comparecencia, como prevé la mayoría de los Reglamentos; en algún caso, dicha información puede realizarse por escrito.

En caso de incumplimiento, en los Reglamentos parlamentarios que además contienen sanción, ésta suele consistir en la inclusión del asunto en el orden del día del Pleno. Se trata, por tanto, de una sanción política como no podía ser de otra manera.

Somos conscientes de que con lo expuesto no queda agotado el tema, aunque esperamos que sí lo suficiente como para tener una idea bastante precisa sobre este tipo de iniciativa parlamentaria.

IV A MODO DE CONCLUSIÓN

Terminada la exposición de lo que entendemos por proposición no de ley, y de sus proyecciones en la práctica diaria parlamentaria, podríamos señalar algunas consideraciones a modo de conclusión.

El desarrollo de la vida parlamentaria exige, en mi opinión, una depuración cada vez más precisa de los instrumentos parlamentarios. En este sentido, me parece necesario una mejor conceptualización de los mismos, lo que evitará usos no correctos.

En un sistema de parlamentarismo racionalizado, me parece necesario que la función calificadora de la Mesa se refuerce, lo que no entra en contradicción con que su actuación haya de estar presidida por principios como el interpretación más favorable a la admisión del acto para permitir —dentro de los límites que le competen a la Cámara— el debate parlamentario. No me parece que sea posible un funcionamiento armónico del todo si las partes se extralimitan en los cometidos que tienen encomendados.

Posiblemente sería de desear que, mediante la regulación reglamentaria oportuna, la Mesa dispusiera de más criterios explícitos para poder afrontar su función de calificadora.

Como conclusión central, entiendo que sería deseable una regulación clara de la moción, como iniciativa diferenciada de la proposición no de ley, eliminando su vinculación, en algunos casos, con otras iniciativas y diferenciando su procedimiento de tramitación.

Se evitaría así la confusión de instrumentos parlamentarios y se permitiría un uso más preciso de los mismo, finalidad a la que se dirigen estas reflexiones y que si, en algo hubieran contribuido a su consecución, quedarían justificadas.