

INFORME URGENTE SOBRE LA PROPOSICIÓN NO DE LEY
SOBRE LA CAMPAÑA DE INFORMACIÓN Y EXPLICACIÓN DE
LA CONSTITUCIÓN EUROPEA (NÚM. EXPTE. 161/512) (COMI-
SIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, 21 DE DICIEMBRE
DE 2004)

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (*)

(*) Letrado de las Cortes Generales.

I. ANTECEDENTES

1. La Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea oídos los Portavoces de dicha Comisión, en su reunión celebrada en la tarde del lunes 20 de diciembre, acordó convocar sesión de la Comisión el miércoles 22 de los corrientes, con un único punto del Orden del Día: la aprobación, en su caso, de la proposición no de Ley sobre la campaña de información y explicación de la Constitución Europea presentada por diversos grupos parlamentarios (nº de expte. 161/512).

El mandato de la Proposición no de Ley es el siguiente:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a poner a disposición de los grupos políticos con representación parlamentaria, con los adecuados criterios de proporcionalidad, una asignación económica suficiente para que éstos puedan realizar una campaña de información sobre el Tratado que instituye una Constitución para Europa».

2. En dicha sesión la Sra. Presidenta de la Comisión Mixta encomendó al Letrado adscrito a ella la elaboración de un informe sobre la adecuación al ordenamiento jurídico vigente de la citada Proposición no de Ley.

II. INFORME

El Informe requerido ha tenido que realizarse con la mayor urgencia para poder ser examinado con antelación suficiente al inicio de la

sesión de la Comisión Mixta. Procederemos a analizar de manera sucinta, casi telegráfica, los principales problemas jurídicos que puede suscitar la iniciativa en el ámbito de la actividad parlamentaria al debemos ceñir nuestra actuación.

1. UNA PROPOSICIÓN NO DE LEY COMO LA EXAMINADA CARECE DE EFICACIA JURÍDICA VINCULANTE PARA EL GOBIERNO

Como es bien sabido, las proposiciones no de Ley –como las mociones o las resoluciones– tienen la naturaleza que se desprende de sus propios términos, esto es, carecen de naturaleza legislativa. Se limitan a expresar una opinión, juicio o deseo de naturaleza política de la Cámara o de una de sus Comisiones, sin que produzcan una eficacia jurídica vinculante para los sujetos externos a la Cámara.

Es cierto que en un régimen parlamentario el Gobierno está ligado al Parlamento por una relación de confianza política y que, en consecuencia, existe una obligación, también de naturaleza política, de atender a sus requerimientos. El incumplimiento de esa relación de confianza por el incumplimiento de un acuerdo de la Cámara podrá dar lugar a sanciones políticas (por ejemplo, rechazo de otras iniciativas del Gobierno) pero únicamente provocará sanciones jurídicas cuando se sigan los cauces expresamente previstos en nuestro ordenamiento constitucional (así, por ejemplo, mediante la aprobación de una moción de censura).

Dicho de otro modo, no se trata de que una Proposición no de Ley carezca de eficacia sino de que para que ésta trascienda del plano político y produzca vinculación jurídica es preciso que se utilicen otros cauces que el ordenamiento jurídico prevé para ello.

2. LA CARENCIA DE NATURALEZA LEGISLATIVA DE UNA PROPOSICIÓN NO DE LEY IMPIDE QUE PUEDA SERVIR DE COBERTURA LEGAL PARA LOS ACTOS DE LOS PODERES PÚBLICOS

Esta afirmación es una consecuencia natural de lo indicado con anterioridad. Al carecer de naturaleza jurídica vinculante no puede servir de

fundamento legal de los actos que puedan aprobar los poderes públicos. Dicho de otro modo, la aprobación de una iniciativa de esta índole no permite al Gobierno utilizarla como título suficiente para salvar una reserva legal, material o formal. El Gobierno, para cumplir los mandatos políticos que le pueda hacer el Parlamento, debe seguir los cauces previstos en el ordenamiento jurídico. Estas iniciativas se limitan, por tanto, a propiciar un impulso político a su actuación.

Por eso, generalmente estas iniciativas comienzan con los términos «insta al Gobierno a que adopte las medidas oportunas para...», o cualquier otra análoga.

3. LA PRESIDENCIA Y LA MESA DE UNA COMISIÓN CARECE DE COMPETENCIA PARA VERIFICAR LA REGULARIDAD JURÍDICA DE UNA PROPOSICIÓN NO DE LEY, AL HABER SIDO ATRIBUIDA DICHA COMPETENCIA A LAS MESAS DE LAS CÁMARAS

En nuestro ordenamiento jurídico corresponden a las Mesas de las Cámaras la competencia de calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos (art. 31.1.4º del Reglamento del Congreso y art. 36.1.c) del Reglamento del Senado). En el ejercicio de dicha competencia, las Mesas de las Cámaras pueden declarar inadmisibles una Proposición no de Ley por no cumplir los requisitos reglamentarios. Se trata de una cuestión delicada puesto que, como ha subrayado el Tribunal Constitucional, lo que está en juego es el derecho fundamental a la participación política previsto en el artículo 23 de nuestra Carta Magna. En esta materia, el Tribunal Constitucional ha elaborado ya una importante doctrina sobre los límites de esa competencia y el carácter restrictivo con que las Mesas deben proceder a inadmitir una iniciativa parlamentaria por su hipotética vulneración del ordenamiento jurídico. Así lo declara la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 208/2003, de 1 de diciembre, de la que extraemos esta doctrina:

«Por tal razón a la Mesa sólo le compete, en principio, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y

en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. Ello no impide necesariamente que el Reglamento parlamentario extienda el examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales. En efecto, como dijimos en la STC 38/1999, de 22 de marzo FJ 3 b), «el Reglamento parlamentario, no obstante lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan justamente limitados por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del art. 87.3 CE (SSTC 95/1994, 41/1995 y ATC 304/1996)». Posteriormente se han pronunciado en el mismo sentido las SSTC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 b); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 40/2003, FJ 2 b)».

En lo que ahora interesa, conviene subrayar que, una vez que la Mesa de la Cámara ha declarado admisible una iniciativa como la examinada, dicho acuerdo sólo podrá impugnarse por los medios reglamentarios previstos (así, en el Congreso, por el procedimiento previsto en el artículo 31.2 del Reglamento y un eventual recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional). En consecuencia, la Mesa de una Comisión no puede, por tanto, entrar a examinar la regularidad jurídica de una iniciativa que ya ha sido admitida a trámite por la respectiva Mesa de la Cámara.

4. CORRESPONDE AL GOBIERNO ADOPTAR LAS MEDIDAS LEGALES OPORTUNAS PARA DAR CUMPLIMIENTO AL MANDATO POLÍTICO CONTENIDO EN LA PROPOSICIÓN NO DE LEY, EN EL CASO DE APROBARSE

Una vez aclarado que la proposición no de ley ni vincula jurídicamente al Gobierno, ni puede servir de cobertura legal formal a los actos

jurídicos que éste adopte para su ejecución, así como la imposibilidad de que la Mesa de la Comisión pueda entrar a examinar su regularidad formal, la determinación de los procedimientos jurídicos para dar cumplimiento al mandato contenido en la proposición no de ley es algo que corresponde al Gobierno.

El Gobierno deberá buscar el procedimiento para que la asignación económica a los grupos políticos con representación parlamentaria se ajuste a lo que dispone la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio sobre financiación de los partidos políticos. En la citada Ley Orgánica 3/1987 se indica en su artículo 2.1 que los recursos de los partidos políticos procedentes de la financiación pública son los siguientes:

«1. *Recursos procedentes de la financiación pública:*

- a) *Las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General.*
- b) *Las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa.*
- c) *Las subvenciones estatales anuales reguladas en la presente Ley».*

De los citados recursos económicos, las subvenciones por gastos electorales se regulan en la LOREG y las destinadas a los grupos parlamentarios en los Reglamentos de las Cámaras. La citada Ley Orgánica dedica su artículo 3 a concretar las subvenciones estatales anuales y concluye, en su apartado 3 de una manera tajante:

«3. *Las subvenciones a que hacen referencia los números anteriores, serán incompatibles con cualquier otra ayuda económica o financiera incluida en los Presupuestos Generales del Estado, salvo las señaladas en los apartados a) y b) del número 1 del artículo 2 de la presente Ley».*

En ese marco legal deberá el Gobierno buscar la vía más adecuada para cumplir la proposición no de ley si resulta aprobada, pero ésta es una cuestión que excede del ámbito de este informe.

Únicamente cabría sugerir la conveniencia de que la proposición incluyese alguna de las fórmulas clásicas para subrayar que es competencia del Gobierno buscar el procedimiento legal adecuado, aspecto en el que la Comisión no entra: bien indicando al comienzo que se «insta al Gobierno a que adopte las medidas adecuadas que permitan contribuir a la financiación de...»; bien «que insta al Gobierno a que, por el procedimiento legal adecuado, ponga a disposición de los grupos políticos...», bien cualquier otro análogo.

De lo expuesto cabe extraer las siguientes

III. CONCLUSIONES

1. Una Proposición no de Ley como la examinada carece de eficacia jurídica vinculante para el Gobierno.

2. La carencia de naturaleza legislativa de una Proposición no de Ley impide que pueda servir de cobertura legal para la actividad de los poderes públicos, limitándose a servir de impulso político.

3. La Presidencia y la Mesa de una Comisión carecen de competencia para verificar la regularidad jurídica de una Proposición no de Ley, puesto que esta competencia ha sido atribuida por los Reglamentos de las Cámaras a las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado.

4. Corresponde al Gobierno adoptar las medidas legales oportunas para dar cumplimiento al mandato político contenido en la Proposición no de Ley, en el caso de aprobarse.

5. Para subrayar que es competencia del Gobierno buscar el procedimiento legal adecuado para dar cumplimiento a la solicitud incluida en

la Proposición, aspecto en el que la Comisión no entra, podría utilizarse alguna de las fórmulas que se sugieren al final del cuerpo de este Informe.

Esta es la opinión en Derecho que el Letrado que suscribe somete a cualquier otra mejor fundada.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de diciembre de 2004.

Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.– Letrado de la Comisión Mixta para la Unión Europea