

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO
DE LOS DIPUTADOS EN RELACION CON LA PROPOSICION
NO DE LEY DE UN GRUPO PARLAMENTARIO RELATIVA
A LOS GRUPOS DE INTERES

Mediante el escrito registrado con el número 51446, el Grupo Parlamentario de CDS ha presentado una Proposición no de Ley ante el Pleno cuya propuesta de resolución es del siguiente tenor:

«*Primero.* El Congreso de los Diputados establecerá un Registro público de Grupos de Interés, con el fin de identificar a todas aquellas personas físicas o jurídicas que puedan establecer relaciones con los miembros de la Cámara para informar o ser informados acerca de las funciones constitucionales que les están encomendadas.

Segundo. El Congreso de los Diputados establecerá las condiciones para acceder a este Registro, de manera tal que permita la identificación pública del operador, del Grupo que representa y de los fines que persigue.

Tercero. El Congreso de los Diputados formulará un Código Deontológico, que enmarque el funcionamiento de estos Grupos de Interés en su relación con los miembros de las Cámaras.»

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 15 de diciembre de 1992, acordó encomendar a la Secretaría General la elaboración de una Nota acerca de la admisibilidad a trámite de la mencionada Proposición no de Ley.

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EFICACIA Y EL ÁMBITO DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY

1. Con carácter general, las Propositiones no de Ley, cuya naturaleza es idéntica a la de las mociones (previstas por los artículos 111.2 de la Constitución y 184 del Reglamento de la Cámara) y a la de las resoluciones subsiguientes al debate de las comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes (a las que se refieren los artículos 196 y siguientes del Reglamento), carecen de eficacia jurídica, y su valor es puramente político. Esta regla general, acogida unánimemente por la doctrina científica, resulta, entre otras, de las consideraciones siguientes:

a) En primer lugar, de su propia denominación –Propositiones no de ley–, sumamente expresiva de su incapacidad para producir los efectos jurídicos generales vinculantes para todos los poderes públicos y los ciudadanos característicos de la Ley. Es asimismo significativo el contraste de aquella denominación con la expresión, acuñada por la rúbrica del Título VII del Reglamento de la Cámara, «autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa».

b) La consideración del contenido normativamente asignado a las Propositiones no de Ley confirma su ineficacia jurídica, en la medida en que a través de éstas se formulan simples «propuestas de resolución a la Cámara» (art. 193 del Reglamento), la cual se limita, en consecuencia, a manifestar «su posición» sobre la materia de que se trate (art. 111.2 de la Constitución, relativo a las mociones, pero aplicable también, en principio, a las Propositiones no de Ley).

c) Por otra parte, el propio Tribunal Constitucional ha respaldado el mismo criterio, en términos que por su claridad son acreedores a su transcripción literal. En efecto, habiéndose cuestionado si la circunstancia de que la Administración había obrado en cumplimiento de una moción aprobada por el Senado convertía la actuación correspondiente en parlamentaria,

determinando la aplicabilidad del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, éste, en el FJ 2 de su Sentencia 180/1991, de 23 de septiembre, declaró lo siguiente: «Que la Administración otorgase la subvención controvertida por indicación del Senado no altera en absoluto ni su competencia ni su responsabilidad respecto de sus actos. Las Cámaras legislativas sólo pueden aprobar leyes mediante una actuación conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, y sólo mediante leyes debidamente promulgadas y publicadas pueden establecer normas jurídicamente vinculantes para el Gobierno y la Administración del Estado (arts. 66, 90 y concordantes de la Constitución). Las mociones que cada una de ellas por separado puedan aprobar, manifestando su posición respecto de cualquier asunto de interés general, revisten una indudable *auctoritas*; y su incumplimiento por parte del Ejecutivo puede desencadenar la exigencia de las responsabilidades políticas previstas, con carácter general, en el Título V de la Constitución. Pero, como pone de relieve su denominación tradicional de proposiciones no de ley, y como indica expresamente el artículo 174 del Reglamento del Senado, tales mociones plasman, previa deliberación, el pronunciamiento de la Cámara sobre textos de carácter no legislativo. El que los órganos de la Administración decidan seguir las recomendaciones contenidas en mociones parlamentarias no convierte, obviamente, las actuaciones administrativas en actuaciones parlamentarias, impugnables por la vía del artículo 42 LOTC.»

d) En fin, la práctica parlamentaria ha confirmado que, con carácter general, las Proposiciones no de Ley tienen eficacia meramente política. Baste recordar, por ejemplo, en relación con una Proposición no de Ley por la que se instaba al Gobierno a que iniciara los trámites para que pudiera celebrarse un referéndum consultivo sobre la naturaleza obligatoria o voluntaria que debe tener en España el servicio militar (número de expediente 162/000139), que la Mesa de la Cámara procedió a su admisión a trámite «en el entendimiento de que, en el caso de que la Proposición no de Ley fuera aprobada, el valor de la resolución plenaria aprobatoria sería puramente político, y no

generaría en el señor Presidente del Gobierno el deber jurídico de solicitar del Congreso de los Diputados la autorización para la convocatoria de referéndum» (págs. 136-137 del acta de la reunión celebrada por la Mesa del Congreso de los Diputados el día 18 de julio de 1991).

2. Sin embargo, la regla general expuesta ha conocido, como fruto del desarrollo de una reiterada práctica parlamentaria, una relevante excepción: las Proposiciones no de Ley gozan de eficacia jurídica directa en el ámbito estrictamente interno de la vida parlamentaria. Tal eficacia se proyecta tanto sobre el plano orgánico (y así, se admiten a trámite las Proposiciones no de Ley por las que se resuelve la creación de Comisiones de Investigación o de Estudio y de Ponencias) como sobre el del funcionamiento de la Cámara (admitiéndose también las dirigidas, por ejemplo, a que se acuerde la celebración de un debate sobre una determinada materia).

Debe precisarse, no obstante, que esta eficacia jurídica directa *ad intra* de las Proposiciones no de Ley está sometida, a los efectos que aquí interesan, a dos importantes límites:

a) En primer lugar, el ámbito material objeto de la Proposición no de Ley ha de ser rigurosamente interno, sin poder extenderse a aspectos relativos a la relación de la Cámara con otros sujetos, los cuales, para ser disciplinados en términos jurídicamente vinculantes, requieren una Ley u otro tipo de actos parlamentarios específicamente dotados de eficacia jurídica. La práctica parlamentaria ha confirmado la existencia de este límite en diversas ocasiones, entre las que pueden destacarse las dos siguientes:

- No fue admitida a trámite una Proposición no de Ley por la que se pretendía que la Cámara acordara ratificar la reforma de los Tratados de la Comunidad Económica Europea a la vista de los resultados de las dos Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Política y sobre la Unión Económica y Monetaria (número de expediente

162/000132), por estar reservado tal acuerdo al acto con eficacia jurídica directa en el que consiste la autorización prevista por los artículos 94.1 de la Constitución y 155 y 156 del Reglamento de la Cámara.

- En relación con una Proposición no de Ley por la que se instaba al Gobierno a que procediera a la refundición, regularización, aclaración y armonización de la Ley de 12 de julio de 1941, sobre Sanidad Infantil y Maternal, y a que reconociera los derechos que proclama la Carta Europea de los niños hospitalizados (expediente número 161/000372), la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 21 de abril de 1992, acordó su inadmisión a trámite, «por no constituir la presentación de una Proposición no de Ley la vía idónea, conforme al artículo 82 de la Constitución, para ampliar el ámbito material de una delegación legislativa o el plazo del que dispone el Gobierno para hacer uso de ella».

b) Por otra parte, y aún en el ámbito estrictamente interno de la vida de la Cámara, está vedada a las Proposiciones no de Ley la incidencia con eficacia jurídica directa sobre ciertas materias cuya regulación se halla reservada a otros tipos determinados de instrumentos jurídicos. Así ocurre, por lo que aquí interesa, con lo concerniente al Estatuto de los Diputados, respecto del que existe, según sus diferentes aspectos, bien una reserva de Ley Orgánica del Régimen Electoral General (art. 70.1 y 81.1 de la Constitución, en materia de incompatibilidades), bien una reserva de Reglamento del Congreso de los Diputados (como resulta del Título I de éste, cuya rúbrica es precisamente «Del Estatuto de los Diputados»). La mayoría cualificada que es precisa, conforme a los artículos 81.2 y 72.1 de la Constitución, para la aprobación y modificación de las Leyes Orgánicas y de los Reglamentos de las Cámaras excluye, obviamente, la posibilidad de que las Proposiciones no de Ley, que se aprueban por el sistema de mayoría simple resultante de los artículos 79.2 de la Constitución y 79.1 del Reglamento de la Cámara, puedan regular, en términos jurídicamente vinculantes, la materia concerniente al Estatuto de los Diputados.

Por lo demás, la práctica parlamentaria también parece confirma este criterio, siendo sumamente expresivas al respecto las siguientes palabras del señor Presidente, recogidas en la página 138 del acta correspondiente a la reunión celebrada por la Mesa de la Cámara el día 29 de mayo de 1990 (a propósito del Acuerdo de la Mesa por el que se establece el procedimiento para la tramitación de las iniciativas a las que se refiere el Acuerdo adoptado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 13 de febrero de 1990 como consecuencia de la tramitación de una moción): «siendo evidente de los propios términos del Acuerdo (y resultando imposible otra cosa a tenor de lo establecido en la Disposición Final Segunda del Reglamento) que no se pretendía modificar ni el Estatuto de los Diputados ni las competencias de la Comisión encargada de actuar en relación con el mismo, corresponde regular exclusivamente el procedimiento a seguir cuando se tengan que llevar a cabo actividades investigadoras relativas a responsabilidades en que algún Diputado pudiera haber incurrido por infracción del artículo 17.»

3. Por otra parte, aun en los supuestos en los que las Proposiciones no de Ley tienen eficacia puramente política, parece claro que su admisión a trámite se halla condicionada a que el sujeto destinatario de la propuesta de resolución sea competente para la realización de la actuación a la que se le insta. Así, nadie dudaría, por imaginar una hipótesis extrema y, por ello, de impensable actualización práctica, de que no puede admitirse a trámite una Proposición no de Ley por la que se insta al Gobierno a revisar una sentencia o a modificar el propio Reglamento de la Cámara. La práctica parlamentaria ha acogido también este criterio, al condicionar la admisión de las Proposiciones no de Ley por las que se insta al Gobierno a modificar una norma con rango de Ley a que se entienda que no pretenden que éste la modifique por sí mismo, sino que promueva tal modificación por el cauce procedimental idóneo.

4. Por último, es condición para la admisión a trámite de las Propositiones no de Ley, tanto si pretenden operar con eficacia jurídica directa sobre una materia como si se presentan como mera expresión de una voluntad política, que no incidan sobre materias de la competencia de la Mesa de la Cámara, en virtud del principio de especialidad rector de las relaciones entre los órganos parlamentarios y reiteradamente consagrado por la práctica parlamentaria.

Pues bien, teniendo en cuenta el carácter institucional de la Mesa de la Cámara –en la que los Grupos Parlamentarios no están representados en cuanto tales– y la atribución a aquélla de la competencia para «adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara» (art. 31.1.1.º del Reglamento), la práctica ha deslindado las esferas de competencia de la Mesa del Congreso y del Pleno, en el ámbito interno, distinguiendo entre las cuestiones de índole administrativo-parlamentaria, que corresponden a aquélla, y las de naturaleza político-parlamentaria, que están atribuidas a éste –y sobre las que, por consiguiente, podrían versar las Propositiones no de Ley–. En aplicación de este criterio, no han sido admitidas a trámite Propositiones no de Ley relativas a la utilización por la Cámara de papel reciclado (números de expediente 161/000062 y 161/000191) y a la adopción de las medidas necesarias para eliminar las barreras arquitectónicas que impiden el acceso de minusválidos físicos a las dependencias de las Cortes Generales (expediente número 161/000205).

Por otra parte, al ámbito administrativo-parlamentario han de añadirse, como materias reservadas a la competencia de la Mesa y sobre las que no pueden incidir las Propositiones no de Ley, los supuestos en los que el Reglamento de la Cámara atribuye expresamente la competencia a aquélla, como ocurre, por ejemplo, con la adopción de las decisiones disciplinarias previstas por el artículo 99 del Reglamento, criterio éste conforme al cual no fue admitida a trámite una Proposición no de Ley que

se dirigía a la adopción de tales medidas en relación con determinados Diputados (número de expediente 162/000117).

II. APLICACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES GENERALES PRECEDENTES A LA CONCRETA PROPOSICIÓN NO DE LEY OBJETO DE LA PRESENTE NOTA

1. Parece claro, en primer lugar, que la materia sobre la que versa la Proposición no de Ley considerada no está reservada a la competencia de la Mesa de la Cámara, en la medida en que no tiene índole administrativo-parlamentaria, pues se refiere a las relaciones entre los grupos de interés y los miembros de la Cámara. Su carácter político-parlamentario es, pues, obvio, afirmación ésta de la que resulta la competencia del Pleno para su examen –lo que quedará confirmado por las afirmaciones que se realizarán con posterioridad acerca del instrumento idóneo para su regulación–.

2. No parece, en segundo lugar, que la propuesta de resolución contenida en la Proposición no de Ley esté dotada de eficacia jurídica directa y vinculante. Por una parte, por el solo hecho de su aprobación no se produciría ni el establecimiento del Registro público de grupos de interés, ni la regulación de las condiciones para acceder al mismo, ni la aprobación del Código Deontológico rector de las relaciones entre tales grupos y los parlamentarios: el tiempo futuro empleado por la iniciativa («establecerá»; «formulará») así permite afirmar inequívocamente. Por otra parte, teniendo en cuenta que la competencia para el establecimiento y regulación del Registro y para la formulación del Código no corresponde normativamente a la Mesa de la Cámara, y tampoco se le encomienda en virtud de la iniciativa (la cual se refiere al «Congreso de los Diputados» indeterminadamente como destinatario de la resolución), parece claro que su aprobación constituiría la simple expresión de la intención política de que en el futuro se establezca y regule el Registro y se formule el Código: en efecto, y al contrario de

lo que quizá ocurriría con la Mesa de la Cámara, el Pleno del Congreso no puede quedar vinculado para el futuro por lo acordado por él mismo en un momento determinado (y mucho menos, claro está, los Plenos de ambas Cámaras –que, como se señalará después, podrían ser los destinatarios adecuados del núcleo de la iniciativa– por lo resuelto por uno de ellos).

Las afirmaciones precedentes podrían conducir, pues, en línea con lo resuelto en ocasiones anteriores, a un acuerdo interpretativo de la Mesa de la Cámara en cuya virtud se procediera a la admisión a trámite de la iniciativa en el entendimiento de que su aprobación constituiría la expresión de una mera voluntad política, carente de eficacia jurídica directa y vinculante, y sin perjuicio, por consiguiente, de que la articulación normativa concreta que en el futuro se pudiera producir habría de respetar las vías que al efecto determina el ordenamiento jurídico.

Tal conclusión, sin embargo, obviaría el hecho de que la propuesta de resolución contenida en la Proposición no de Ley tiene por destinatario exclusivo al Congreso de los Diputados. En consecuencia, y aun admitiendo que la aprobación de aquella carecería de eficacia jurídica, ha de examinarse si dicha Cámara, por sí sola, sería competente en las materias objeto de la iniciativa –pues, como antes se puso de relieve, la competencia del destinatario de la propuesta es condición de la admisión de la Proposición–.

3. La Proposición no de Ley se dirige, en sustancia, como resulta inequívocamente del último inciso de su Punto Tercero, a regular las relaciones entre los grupos de interés y los parlamentarios. Pues bien, como sucede inevitablemente con todas las normas que tienen por objeto la regulación de una relación, su eficacia se proyecta sobre las dos partes de la misma.

a) Por una parte, es claro que la Proposición no de Ley incidiría sobre el Estatuto de los Diputados: éstos no podrían establecer relaciones con grupos de interés no inscritos en el

Registro (Punto Primero), y habrían de respetar en tales relaciones el Código Deontológico previsto por el Punto Tercero. Y en la medida en que resultaría afectado el Estatuto de los Diputados entraría en juego la reserva de Reglamento de la Cámara mencionada con anterioridad, con lo que cabría concluir que el Congreso de los Diputados podría, por sí sólo, regular dicha materia (aunque, incluso considerando sólo este término subjetivo de la relación, podría dudarse acerca de la competencia exclusiva del Congreso, no tanto por la referencia a «los miembros de las Cámaras», en plural, contenida en el Punto Tercero –la cual podría deberse a un simple *lapsus calami*–, sino porque pudiera entenderse que se está incidiendo sobre el régimen de incompatibilidades de los Diputados, materia reservada a la Ley).

b) Pero es que, en todo caso, una parte sustancial de la regulación que pudiera afectar al Estatuto de los Diputados es inescindible de la parte concerniente al otro término de la relación, el cual está constituido por personas físicas y jurídicas de carácter privado, cuya libertad de relación con los diputados se va a ver reducida (pues habrán de inscribirse en un Registro público, previo cumplimiento de las condiciones que se establezcan para su acceso), y que, en su relación con aquéllos, habrán de someterse a determinadas «pautas de conducta» (párrafo 5.º del Preámbulo), integradas en un «Código Deontológico» (Punto Tercero). Y limitaciones de esta índole exigen, cuando se practican por el Poder Legislativo, como es el caso, una norma con rango de Ley, cuya aprobación requiere el concurso de ambas Cámaras.

4. En conclusión, mediante esta Proposición no de Ley no se pretende que el Congreso de los Diputados regule ya, en términos jurídicamente vinculantes, las relaciones entre los grupos de interés y los parlamentarios, sino que su aprobación constituiría una mera previsión política no vinculante de la intención de proceder a tal regulación en el futuro. Por otra parte, la propuesta de resolución tiene por destinatario al Congreso de los Diputados, el cual no puede proceder a dicha

regulación por sí solo, pues, al menos en el núcleo sustancial de la materia, necesita del concurso del Senado, instrumentado a través del procedimiento legislativo. No parece, por ello, que la Proposición no de Ley sea admisible en sus propios términos.

Tal admisión a trámite sí cabría, sin embargo, a través de alguna de las fórmulas siguientes:

a) Manteniéndose en el plano de la formulación de la simple intención política de regular la materia, cabrían dos posibilidades: configurar como destinatarias de la propuesta de resolución a las Cortes Generales, y no al Congreso de los Diputados con carácter exclusivo; y configurar como tal destinatario, como es habitual en las Proposiciones no de Ley, al Gobierno, instándole a la presentación de un Proyecto de Ley.

b) Entrando en la regulación jurídicamente vinculante de la materia, mediante la presentación de una Proposición de Ley, que eventualmente pudiera estar acompañada de una Proposición de Reforma del Reglamento de la Cámara.

Quizá cupiera, pues, que la Mesa de la Cámara solicitara aclaración del Grupo Parlamentario proponente acerca del contenido de su iniciativa a la vista de las consideraciones formuladas en esta Nota.

5. Por último, debe recordarse que en una ocasión precedente fue presentada, y admitida a trámite, una Proposición no de Ley sobre la misma materia, la cual, en línea con las observaciones precedentes, proponía al Pleno que acordara instar al Gobierno a presentar un Proyecto de Ley y contenía un Punto Segundo del siguiente tenor: «En la próxima modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como, en su caso, en la redacción del Reglamento de las Cortes Generales, se introducirá la adecuada regulación de las actividades de gestión de interés ajeno en relación con los miembros

del Congreso» (expediente número 162/000032). El Pleno de la Cámara, en su sesión del día 8 de febrero de 1990, acordó, en virtud de una enmienda a la mencionada iniciativa, que la Ponencia que al efecto se había de constituir en una Comisión Legislativa para informar diversas Propositiones de Ley introduciría en el ordenamiento vigente la regulación de la materia considerada.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 18 de diciembre de 1992.