

Proposiciones no de ley autonómicas y política nacional

Victor J. Vázquez

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

En los sistemas políticos descentralizados se incorpora un contrapeso territorial al esquema clásico de la separación de los poderes. Más allá de garantizar un ámbito de autonomía para desarrollar políticas propias, los parlamentos y gobiernos subestatales pueden también, desde sus propios marcos institucionales, compensar la orientación política de una determinada administración central, tanto a través de los instrumentos de control y participación de los que éstas dispongan, como del propio ejercicio de sus competencias. Desde un punto de vista puramente empírico es fácil de constatar que, en nuestro Estado de las autonomías, la política autonómica mira, en muchas ocasiones, a la propia política nacional. El vínculo principal entre ambas no es otro, en este sentido, que el de nuestro sistema de partidos. El hecho de que el sistema de partidos reproduzca, en la gran mayoría de las autonomías, el propio esquema nacional, facilita esta contaminación recíproca entre la vida política autonómica y la estatal. Dicha contaminación, como veremos, se extiende a la propia lógica parlamentaria.

Desde el comienzo de esta XII legislatura, en la que el Partido Popular gobierna en Andalucía con mayoría absoluta, se han registrado, por parte del grupo parlamentario popular, un buen número de proposiciones no de ley. En palabras del Tribunal Constitucional, las proposiciones no de ley “se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado”¹. En este caso, la característica común de las proposiciones que ha presentado el grupo popular, es que dicho tema no es propiamente un tema o asunto autonómico. Concretamente, se trata de proposiciones que instan al gobierno andaluz a que este, a su vez, inste al gobierno de España a llevar a cabo una determinada acción política particular. En definitiva, de salir adelante, son actos a través de los cuales el Parlamento andaluz impulsa declaraciones políticas que

¹ STC 40/2003, 23 de febrero

sólo pueden ser plausibles a través de políticas ajenas, por lo menos parcialmente, al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. De entre las proposiciones no de ley que han sido discutidas y aprobadas en el pleno, a propuesta del grupo parlamentario popular, podemos destacar las siguientes:

12-22/PNLP-000003. Proposición no de ley relativa a las actuaciones del Estado en materia de política de agua que Andalucía necesita con carácter urgente, presentada por el G.P. Popular de Andalucía.

12-22/PNLP-000022. Proposición no de ley relativa a la repercusión en Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023 y medidas económicas y fiscales anunciadas, presentada por el G.P. Popular de Andalucía.

12-22/PNLP-000010. Proposición no de ley relativa a más fondos Next Generation para el agua y la sequía

12-22/PNLP-000022. Proposición no de ley relativa a la repercusión en Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023 y medidas económicas y fiscales anunciadas, presentada por el G.P. Popular de Andalucía.

12-22/PNLP-000003. Proposición no de ley relativa a las actuaciones del Estado en materia de política de agua que Andalucía necesita con carácter urgente, presentada por el G.P. Popular de Andalucía. 12-22/PNLP-000005. Proposición no de ley relativa a las medidas frente a los efectos de la inflación y la crisis socioeconómica actual, presentada por el G.P. Popular de Andalucía.

Se trata, como puede verse, de materias que caen bajo el ámbito competencial del gobierno central, si bien, tampoco puede negarse que tienen incidencia en áreas donde es el gobierno autonómico el que también dispone de ámbitos de decisión, o que, en cualquier caso, repercuten directamente en la propia economía de la región.

Es singular con respecto a ellas, la proposición no de ley relativa a la no revisión de los delitos de sedición y malversación que fue presentada por el G.P. Popular de Andalucía el 24 de noviembre de 2022. Se trata, en este caso, de una proposición que, como veremos, se integra en un ámbito de decisión inequívocamente estatal, y en donde es claramente apreciable, como señalábamos en un comienzo, esa dinámica en virtud de la cual el parlamento autonómico, a través de la lógica del sistema de partidos, coadyuba en tareas propias de la oposición de la minoría parlamentaria al gobierno de la Nación.

En concreto, el tenor de la disposición aprobada es el siguiente.

1. El Parlamento de Andalucía muestra su rechazo y disconformidad a la tramitación de la iniciativa parlamentaria presentada en el Congreso de los

Diputados que suponga la derogación o modificación del delito de sedición tal y como viene tipificado en el vigente Código Penal y las penas que lleva aparejadas en sus diferentes formas de participación.

2. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno para que a su vez inste al Gobierno de la nación a no apoyar cualquier modificación de la actual redacción del tipo penal del delito de malversación tal y como viene tipificado en el vigente Código Penal y las penas que lleva aparejadas en sus diferentes formas de participación.

3. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno para que a su vez inste al Gobierno de la nación a cumplir, acatar y respetar la Constitución española, aprobada de forma mayoritaria por los españoles, en la que no tiene cabida la sedición ni los referéndums ilegales, y, sobre todo, ratificar el artículo 2 de la misma: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Vale la pena detenerse en los términos de la exposición de motivos para confirmar la inequívoca clave nacional de la discusión que se planteaba en el Parlamento andaluz. Así, entre otras cosas, se señalaba que “dicha reforma fue adelantada por el ejecutivo en enero de 2020, tres meses después de la condena impuesta por el Tribunal Supremo a los líderes del procés, en aplicación de dicho artículo, además de por malversación” y “que las leyes de España no pueden redactarse en la sede de ERC ni por la conveniencia política del presidente del Gobierno de España. Se insiste, igualmente, en “el Estado de derecho no puede rendirse a las necesidades de ningún dirigente político y menos a las de aquellos que se levantaron contra nuestra nación” y que “en ningún país europeo se reformaría el delito de sedición por parte de los sediciosos y ningún gobierno serio y responsable cedería ante estos hasta el punto de cometer esta barbaridad política y jurídica a la que estamos asistiendo con la que se humilla a todo un país”.

No obstante, la exposición de motivos intenta también conectar la modificación de los tipos penales anunciada por el gobierno, con la realidad política andaluza, a través de la anunciada modificación del delito de malversación. Insiste, así, en que “además, la sentencia del Tribunal Supremo, que acreditaba la comisión del delito de sedición, llevaba aparejada sentencia condenatoria por malversación” y que había sido anunciado que este tipo penal también podría ser modificado. Para el grupo popular “en caso de materializarse esa pretensión... este hecho ocasionaría para nuestra comunidad la práctica imposibilidad de recuperar dinero público desviado por corrupción, tal y como se ha señalado en algunas causas judiciales, así como en

aquellas que siguen abiertas por este delito. Supondría una injusticia al menoscabo ocasionado por miembros de gobiernos socialistas en Andalucía en causas judiciales tales como ERE, Isofotón, Invercaria y Mercasevilla, entre otros”. Termina, finalmente, con el alegato de que “es tiempo de solicitar al Gobierno y a su presidente que ejerzan lealmente las funciones que tienen encomendadas, actúen en defensa del Estado y de sus instituciones y, por tanto, que no cedan ante las pretensiones de quienes, amparados en la ley, han hecho y hacen todo lo posible para menoscabarla. Los intereses generales de la nación y de los españoles deben prevalecer siempre incluso por encima de los intereses particulares del gobierno o de quien ostente su presidencia”. Por todo ello, consideraba el Grupo Popular que es necesario que “los representantes políticos del Parlamento de Andalucía deben pronunciarse si apoyan la eliminación o reforma del delito de sedición”.

La discusión en el pleno pudo confirmar que se trataba de un debate en clave estatal, con intervenciones que hubieran tenido escenario más propio en cualquiera de las cámaras del Parlamento español. Así, Mario Jiménez Díaz, en su intervención como representante del grupo parlamentario socialista, defendió la nueva regulación propuesta para el tipo penal de sedición, dentro una política general del gobierno de la nación que ha permitido que “en escasamente cuatro años y medio, el independentismo ha caído y ya solo el 38% de los catalanes se plantearían hoy la posibilidad de separarse de España. Esa es la tarea democrática de un gobierno”². Interviniendo por el grupo parlamentario de VOX, Cortés Lucena, por su parte, aprovechó su turno para pedir al grupo parlamentario popular en el Congreso de los diputados que acompañen a su formación política en una moción de censura³.

La única intervención que subrayó la extrañeza de que en la Cámara andaluza se lleve a cabo un debate político en torno a una propuesta que gira sobre una cuestión política radicalmente ajena al ámbito competencial andaluz, fue la diputada Esperanza Gómez Corona, de Adelante Andalucía, para quien “el estatuto andaluz se burla cada vez que se utiliza esta Cámara de manera torticera para decir lo que el PP debería manifestar en el Congreso de los Diputados. Según la diputada “como allí no tienen mayoría, utilizan su mayoría absoluta aquí para hacerlo, para tratar de traer problemas que aquí no nos competen”⁴.

En todo caso, esta discusión no es sólo sobre los buenos usos en los parlamentos autonómicos, sino que tiene alcance normativo. Ello es así por el Reglamento del

² Véase DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, Núm. 16, XII LEGISLATURA, 24 de noviembre de 2022, 208.

³ Véase DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, Núm. 16, XII LEGISLATURA, 24 de noviembre de 2022, p. 204.

⁴ Véase DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA Núm. 16 XII LEGISLATURA 24 de noviembre de 202, p. 199.

Parlamento andaluz, contiene un artículo, el 171, que hasta ahora ha resultado casi inédito, en el que expresamente se prevé la posibilidad de excluir este tipo de debates, ajenos al ámbito competencial andaluz, en los siguientes términos:

“Las proposiciones no de ley que planteen propuestas de resolución a la Cámara, para que ésta manifieste una determinada voluntad o emita una declaración política en relación con materias de competencia exclusiva del Estado o de la Administración local, se tramitarán ante el Pleno y sólo podrán ser incluidas en un orden del día si cuentan con el apoyo de las dos terceras partes de la Cámara o tres Grupos parlamentarios que representen la mayoría de esta”

Se da la circunstancia aritmética de que, con la composición actual del Parlamento andaluz, la suma de los diputados del Partido Popular y de VOX no supera las dos terceras partes de la Cámara, 73 diputados, ya que entre ambos suman 72, por lo que, en principio, el resto de los grupos podrían ponerse de acuerdo para excluir del orden del día aquellas proposiciones no de ley que, como la que acabamos de ver, pivotan sobre cuestiones donde la competencia es, inequívocamente, exclusiva del Estado. Ante esta situación el presidente de la Cámara andaluza ha solicitado un informe a los servicios jurídicos del Parlamento para que aclare el alcance que puede tener 171 del Reglamento.

Como es obvio, los interrogantes que puede plantear la aplicación de este artículo para vetar la discusión de determinadas proposiciones no de ley, giran en torno a la protección que el artículo 23 de la Constitución brinda al ejercicio del cargo público representativo. Hay que señalar, a este respecto, que existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, como consecuencia de un recurso de amparo interpuesto por la diputada de la Cortes Valencias, Mónica Oltra, contra la decisión tomada por el órgano de gobierno de Cámara valenciana, de inadmitir a trámite una proposición no de ley, sobre la base del artículo 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, que, concretamente, establece que “Cuando las proposiciones no de ley se refieran a cuestiones que, no siendo competencia de la Generalitat, afecten al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana, la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite”.

En este caso, la proposición en concreto era la siguiente:

«1. Les Corts instan al Consell para que inste al Gobierno del Estado a trasladar una propuesta al Congreso de los Diputados de:– Condena de la sublevación militar del 18 de julio de 1936 así como de la subsiguiente dictadura franquista.

– Que los restos del dictador Francisco Franco, depositados en el «Valle de los Caídos», sean exhumados y entregados a su familia.

– Que «El Valle de los Caídos» se convierta en un espacio laico y que se transforme en un museo de la historia reciente del Estado Español.

– Que se hagan las modificaciones necesarias en la Ley 52/2007 para que queden anuladas las sentencias dictadas en procesos penales de los tribunales franquistas, a presos republicanos y demócratas.

2. Les Corts instan a la Conselleria de Cultura a la celebración de actos de cariz itinerante, por todas las comarcas valencianas, para que la ciudadanía tome conocimiento de los auténticos hechos que se desencadenaron a raíz del Golpe de Estado del 18 de julio de 1936.»

Dado que el acuerdo en la Junta de Síndics no se produjo, al considerar esta que el contenido de la propuesta era ajeno al ámbito competencial valenciano, la mesa denegó la tramitación, un acto que el Tribunal Constitucional entendió que había vulnerado derecho fundamental al ejercicio del cargo público de la proponente Mónica Oltra. El Tribunal recordó su jurisprudencia consolidada que establece que “las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere”⁵. Y, lo más relevante, la obligación que tienen los órganos parlamentarios de motivar “las decisiones que restringen los derechos fundamentales reconocidos en su seno, o a interpretar restrictivamente las normas que puedan suponer una limitación a los mismos”. Algo que, el caso concreto, no se había producido.

Trasladando esta doctrina a la dinámica que rige, respecto a esta figura parlamentaria de la proposición no de ley, en la actual legislatura andaluza, podría concluirse que el 171 del Reglamento de la Cámara puede adquirir un protagonismo hasta ahora inédito a la hora de disciplinar la discusión parlamentaria evitando que la cámara se convierta en una sucursal del debate político nacional. No obstante, conviene tomar en consideración las necesarias cautelas que, en buena lógica, el Tribunal Constitucional impone a lo que constituyen, en último término limitaciones al

⁵ SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3.

ejercicio del cargo público, recayendo sobre la mesa de la cámara la responsabilidad de motivar y justificar adecuadamente, caso a caso, la adecuación de cualquier restricción, atendiendo a la incidencia, ya sea indirecta que materias de decisión estatal pueden tener también sobre la propia autonomía andaluza, dada la bien sabida complejidad de nuestro sistema competencial.