

# **LA FUNCIÓN DE ORIENTACIÓN O IMPULSO DE LA ACCIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO A LA LUZ DE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA**

**Comunicación al XV Congreso Anual de la ACE  
León, 30 y 31 de marzo de 2017**

**Juan Manuel López Ulla  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho de Jerez  
Universidad de Cádiz  
juanmanuel.ulla@uca.es**

Sumario: 1. La función de orientación o impulso de la acción política del Gobierno como forma parlamentaria de control. 2. Resoluciones políticas susceptibles de control jurisdiccional. 3. Análisis del ejercicio de la función de orientación o impulso en el Parlamento de Andalucía. 3.1. Proposiciones no de ley. 3.2. Mociones. 3.3. Otras Resoluciones de la Cámara. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía. 6. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

## **1. LA FUNCIÓN DE ORIENTACIÓN O IMPULSO DE LA ACCIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO COMO FORMA PARLAMENTARIA DE CONTROL**

A pesar de la intensa actividad que genera en los Parlamentos nacionales y autonómicos, la función parlamentaria de orientación o impulso de la acción política del Gobierno no está reconocida en la Constitución. Sí lo está, como es sabido, la función de control (artículo 66.2 CE). La explicación probablemente la encontraremos en la dificultad de distinguir una de otra.

A mediados de los ochenta la doctrina discutió intensamente sobre los elementos configuradores del control parlamentario. LÓPEZ GUERRA, ya entrados los noventa, reconocía que este concepto pertenecía "a aquellos que, aparentemente inteligibles en forma inmediata y casi intuitiva, una vez sometidos a más detallado análisis conducen a dudas y perplejidades que impiden que, en la teoría constitucional y en el mismo lenguaje de la práctica, se llegue a una razonable unanimidad sobre su significado"<sup>1</sup>. Hoy, prontos a celebrar el cuarenta aniversario de la Constitución del 78, estamos en disposición de contrastar esa teoría con la práctica. En buena medida ha sido la intención del trabajo que presentamos a este congreso: analizar la función de impulso de la acción política del gobierno para determinar si en realidad se trata de una modalidad de control, conclusión a la que efectivamente hemos llegado.

Este estudio lo hemos realizado examinando todos los expedientes sustanciados en el Parlamento de Andalucía hasta el 31 de diciembre de 2015 en relación con el ejercicio

---

<sup>1</sup> LOPEZ GUERRA, L: "El control parlamentario como instrumento de las minorías", *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, núm. 8, 1996, p. 81.

de esta función. Ciertamente, el análisis hubiera sido más completo si lo hubiésemos extendido a la totalidad de los parlamentos autonómicos, pero tanto esfuerzo no es absolutamente necesario, pues todos los Reglamentos han utilizado el del Congreso de los Diputados (RCD) como modelo paradigmático. Igualmente, el excesivo número de iniciativas tramitadas en la Cámara Baja nos desaconsejó su estudio. Por ello, con independencia del interés que sin duda un trabajo de mayor envergadura pudiera presentar, los resultados que se derivan de la práctica parlamentaria en Andalucía entendemos que pueden ser aplicables al conjunto de los parlamentos de la nación. En definitiva, se trata de un elemento perteneciente a un mismo género.

MANZELLA, en uno de los primeros estudios sobre el ejercicio de la función de impulso de la acción política del Gobierno, la describe como aquella que permite al Parlamento manifestar su voluntad sobre los grandes objetivos de la política nacional, señalando los instrumentos más adecuados para llevarlos a cabo<sup>2</sup>. Estando en esencia de acuerdo con esta definición, son importantes un par de observaciones:

La primera es que el Parlamento impulsa y orienta sobre cualquier asunto, no exclusivamente solo los de especial trascendencia. La relevancia del tema no es importante, hasta el punto de que podría versar sobre algo que no fuera de la estricta competencia de la Cámara. Lo definitivo para que podamos hablar del ejercicio de esta función es que, tras un debate, la Asamblea pueda adoptar una resolución en relación con la iniciativa planteada<sup>3</sup>.

La segunda deriva de esta primera: lo normal es que esta función se ejerza para orientar o impulsar la acción política del Gobierno. Tanto es así que con este nombre se la conoce. Pero indefectiblemente no tiene por qué ser así. Lo será sin duda cuando la Resolución que se adopte tenga por objeto una Interpelación previa –caso de las Mociones- o una Comunicación, Plan o Programa del Gobierno, o derive de un Debate de carácter general, que hasta la fecha siempre han versado sobre cuestiones de ámbito autonómico, pero la Proposición no de ley (PNL), que es el instrumento de impulso con diferencia más utilizado, permite que la Cámara pueda pronunciarse sobre cualquier asunto que le preocupe, con independencia del destinatario<sup>4</sup>.

El estudio que hemos llevado a cabo en el Parlamento de Andalucía nos ha demostrado que los instrumentos al servicio de la función de orientación o impulso han servido mayoritariamente para controlar al Gobierno. Es cierto que la actividad de control tiene unos rasgos bien definidos que distinguen esta función de la de orientación o impulso, pero hay instrumentos parlamentarios que pueden servir para lo uno y para lo otro.

---

<sup>2</sup> MANZELLA, A.: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, p. 261. En sentido similar MOLAS I.-PITARCH I. E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 32.

<sup>3</sup> Véanse en este sentido, las SSTC 40/2003, FJ. 3; 1/2015, FJ. 5; y 23/2015, FJ. 7.

<sup>4</sup> Las últimas son la Proposición no de Ley relativa a la reducción de las diferencias entre comunidades autónomas en la tributación del impuesto sobre sucesiones y donaciones y la PNL relativa al apoyo al sector de la estiba, ambas de Pleno y aprobadas el 16 de marzo de 2017.

Efectivamente, cuando el art. 66.2 CE señala que las Cortes «controlan la acción del Gobierno», ello presupone la existencia, como algo propio e independiente de la actuación parlamentaria, de una *acción del Gobierno* con entidad propia", por lo que hay que separar de la actividad de control parlamentario todos aquellos procedimientos que supongan una cooperación o colaboración de las Cortes con actividades del Ejecutivo, o una habilitación parlamentaria de éste<sup>5</sup>. Esto es, los procedimientos de control parlamentario de la acción del Gobierno tienen como exclusiva finalidad limitar el poder del Ejecutivo, y en este sentido cabe afirmar que son unos procedimientos concretos y especializados, como es el caso de las Preguntas y las Interpelaciones. Pero otros, sin embargo, no tienen una misión tan definida, pudiendo servir para fiscalizar, censurar, proponer o solicitar información, según la intencionalidad de quien ejerza la iniciativa. Así sucede con algunas de las herramientas al servicio de la función de orientación o impulso.

Es por esta razón por la que algunos autores no consideran que sea acertado hablar de una función de impulso diferenciada o autónoma. Es el caso de DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, que considera que dentro de la actividad de control cabe tanto la inspección o examen de lo realizado como la exhortación, el impulso o la orientación de la acción del Gobierno<sup>6</sup>; de GARCÍA FERNÁNDEZ, que advierte que la función de control no siempre se centra en la crítica en sentido negativo sino también en el planteamiento de propuestas alternativas<sup>7</sup>; o de PÉREZ ROYO, que también sostiene que hay instrumentos a través de los cuales se ejerce un control de contenido negativo, en la medida en que van dirigidas a cuestionar la política del Gobierno en relación con un determinado asunto, como sucede con las mociones, mientras que las PPNL se ejerce un control de contenido positivo, en el sentido de que se presentan para mover al Gobierno en una dirección concreta<sup>8</sup>.

Probablemente por este motivo los Reglamentos no atribuyen funciones específicas a las iniciativas parlamentarias. Hay herramientas que sirven exclusivamente para fiscalizar, para controlar en el sentido más estricto de la palabra, pero otras no tienen una finalidad tan predeterminada. Clasificar los procedimientos atendiendo a la función que cumplen puede ser adecuado como recurso docente o como motor de búsqueda de iniciativas parlamentarias pero hemos de ser conscientes de que la virtualidad del arma depende de la intención con la que se esgrime.

No podemos ignorar que el destinatario final de toda la actividad parlamentaria son los ciudadanos, que el Parlamento funciona como una caja de resonancia (BAGEHOT),

---

<sup>5</sup> LOPEZ GUERRA, L.: "El control parlamentario como instrumento de las minorías", ob. cit.

<sup>6</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ L. M<sup>a</sup>, "Actos de los procedimientos de control, impulso e información", en *Los actos del Parlamento (Instituciones de Derecho Parlamentario II)*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1999, p. 144: "(...) las mencionadas posibilidades de impulso parlamentario a la acción del Gobierno deban ser vistas como manifestaciones de la función de control político".

<sup>7</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ J., "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno", *Cuadernos de derecho público*, núm. 2, 1997, p. 44.

<sup>8</sup> PEREZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 722.

como instrumento de comunicación de las fuerzas políticas con el electorado<sup>9</sup>. De lo que se trata es de vigilar y evaluar la acción del Gobierno para trasladar los resultados a la opinión pública al objeto de ofrecer otras alternativas, y para ello están disponibles todos los instrumentos previstos en el Reglamento. Con independencia del éxito de tales propuestas o del rechazo previsible de las mismas, estas iniciativas permiten que en la Cámara se manifiesten la diversidad de voluntades que la componen, permitiendo la crítica pública de la acción gubernamental. “La mayoría tienen el derecho a decidir, pero las minorías han de tener el derecho a discutir” (ARAGÓN REYES)<sup>10</sup>.

El objetivo de generar opinión sobre la posibilidad de implementar otras políticas, puede llevarse a cabo tanto a través de la actividad de control como a través de la actividad de impulso. Si mediante las Preguntas y las Interpelaciones (instrumentos de control) la oposición puede ir desgastando al gobierno generando argumentos que justifiquen una sanción futura, lo mismo podemos decir de la mayoría de los instrumentos al servicio de la función de impulso o de orientación.

Pedir cuentas es la fórmula más común de controlar, pero también lo es presionar para que se actúe en un determinado sentido. Las Preguntas, las Interpelaciones o los requerimientos de información son instrumentos idóneos para operar de la primera de las formas; pero junto a esa modalidad negativa existe otra que consiste en advertir al otro como debiera comportarse o actuar. Salvo que la iniciativa proceda del Grupo que sostiene al Gobierno, la Cámara no se expresará con afán de apoyar o contribuir sino de fiscalizar. Lo que en última instancia persigue la oposición es la exposición crítica del comportamiento del Gobierno y de la mayoría que lo sustenta<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> BAGEHOT, W., *The English Constitution*, segunda edición, McMaster University Version, 1873, pp. 118 y 119: “(...)The second function of the House of Commons is what I may call an expressive function. It is its office to express the mind of the English people on all matters which come before it. Whether it does so well or ill I shall discuss presently. The third function of Parliament, is what I may call — preserving a sort of technicality even in familiar matters for the sake of distinctness — the teaching function. A great and open council of considerable men cannot be placed in the middle of a society without altering that society. It ought to alter it for the better. It ought to teach the nation what it does not know. How far the House of Commons can so teach, and how far it does so teach, are matters for subsequent discussion”.

<sup>10</sup> ARAGÓN REYES, M., “La reforma parlamentaria de Gobierno en España: reflexiones críticas”, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol. I, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 163 a 177.

<sup>11</sup> En este sentido, RUBIO LLORENTE, F.: “El control parlamentario”, *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 220: “no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria”. ARAGON REYES, M.: *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad de Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 154: “la carencia de efectos vinculantes, la ausencia de sanción, en sentido estricto, no significa, ni mucho menos, que en esos casos desaparezcan los efectos políticos del control, sino que operan, o tienen capacidad de operar de manera indirecta (erosionando al órgano o a la mayoría política que los sustenta, incitando a la crítica que realiza la opinión pública, alertando al cuerpo electoral, etc)”. Y continúa: “si el control político no incluye muchas veces la sanción, incluye siempre, sin embargo, la capacidad potencial de poner en marcha sanciones indirectas o posteriores. Se trata, pues, de un control cuya efectividad descansa, más que en la sanción inmediata y presente (posibilidad

## 2. RESOLUCIONES POLÍTICAS SUSCEPTIBLES DE CONTROL JURISDICCIONAL

Los actos parlamentarios de orientación o impulso carecen de efectos jurídicos vinculantes<sup>12</sup>. A través de ellos la Cámara expresa su voluntad sobre un asunto determinado pero sin que esa manifestación cristalice en norma jurídica alguna ni obligue al Gobierno a actuar en consecuencia. La eficacia de estos instrumentos se mide en términos políticos<sup>13</sup>.

Esta afirmación tiene un par de excepciones: puesto que el art. 109 de la Constitución autoriza a las Cámaras y sus Comisiones para recabar la información y ayuda que precisen no sólo del Gobierno y de sus Departamentos, sino también de cualesquiera autoridades del Estado y de las CCAA, si tal requerimiento se efectuara a través de una PNL, a ella quedarían obligados las autoridades destinatarias de esa resolución<sup>14</sup>. Por otra parte, las PPNL tienen eficacia jurídica vinculante en el ámbito estrictamente interno de la vida parlamentaria cuando versan sobre el funcionamiento de la Cámara (las que acuerdan, por ejemplo, la celebración de un debate sobre una determinada materia), o cuando se proyectan sobre una plano estrictamente orgánico (como cuando se resuelve la creación de una Comisión de investigación o de Estudio, y o una Ponencia). Esta eficacia jurídica *ad intra* tiene, no obstante, dos importantes límites: en primer lugar, el ámbito material objeto de la PNL ha de ser rigurosamente interno, y, en segundo lugar, aún cuando así sea, están vedadas las PPNL cuya regulación se halla reservado a otros instrumentos jurídicos, como sucede, todo lo concerniente al Estatuto de los Diputados, materia sobre la que existe 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 RCD (como resulta del Título I de éste)<sup>15</sup>.

Exceptuando estos casos puntuales, estos instrumentos no tienen capacidad de obligar. Si el Gobierno, en caso de que éste fuera el destinatario de la iniciativa, no atiende a lo solicitado por la Cámara, ésta no podría hacer otras cosa que recordar tal incumplimiento, con independencia, claro está, de las consecuencias políticas difusas que tal conducta pudiera generar, difíciles obviamente de medir.

El alcance vaporoso de estas medidas no debe llevarnos a pensar que en definitiva hablamos de herramientas de dudosa eficacia. Además del eco que una resolución

---

bastante relativizada por el principio de la mayoría), en la esperanza de sanciones mediatas o futuras que el ejercicio del control podría desencadenar"

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., "Parlamento y opinión pública", *Anuario Jurídico de La Rioja*, 1995, vol. 1, pp. 71 a 80.

<sup>12</sup> SSTC 40/2003, FJ. 3, 78/2006, FJ. 3 b); 29/2011, FJ. 4; 158/2014, FFJJ. 3 y 4, 23/2015, FJ. 7; 205/1990, 41/1995, ATC 155/1993

<sup>13</sup> SSTC 180/1991, FJ. 2; 40/2003, FJ. 3; 78/2006, FJ. 3; 42/2014, FJ. 2; 259/2015, FJ. 2.

<sup>14</sup> SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, p. 358.

<sup>15</sup> Tampoco sería admisible una PNL que incidiera sobre materias de la competencia de la Mesa de la Cámara. Al respecto, "Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados en relación con la PNL de un Grupo Parlamentario relativo a los grupos de interés", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22, 1994, págs. 177 a 188.

parlamentaria tiene en los medios de comunicación, podemos recordar que en Andalucía varias normas con rango o fuerza de ley han tenido su origen en una PNL. Así lo reconocen varias Exposiciones de Motivos<sup>16</sup>. Esto es, aunque estos instrumentos

---

<sup>16</sup> Véanse, en este sentido: la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (generalmente conocida como Ley de Memoria Histórica); la Exposición de Motivos reconoce que “esta ley atiende a lo manifestado [en] una Proposición no de Ley” aprobada por unanimidad en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 20 de noviembre de 2002; del Proyecto de ley de Memoria Democrática de Andalucía. El Proyecto de ley de Memoria Democrática de Andalucía: “(....) el Parlamento de Andalucía, mediante la Proposición no de ley relativa a la conmemoración del 125 aniversario del nacimiento de Blas Infante, acordó «estudiar las vías y posibilidades jurídicas y políticas que permitan materialmente el reconocimiento y restitución de la dignidad y el honor del Padre de la Patria Andaluza, vulnerados por la sentencia de 4 de mayo de 1940, dictada por el Tribunal de Responsabilidades Políticas cuatro años después de su asesinato» (...). Los distintos gobiernos de la Junta de Andalucía no han mirado para otro lado ante la magnitud de la represión llevada a cabo durante la Guerra Civil y por el franquismo en nuestra tierra. Desde el año 1999 han venido pronunciándose y desarrollando decretos y normas destinadas a sacar del olvido, recuperar y reconocer institucional y socialmente la dignidad de las víctimas de la Guerra Civil y la Dictadura. Normativa pionera en España que tiene su germen en la Proposición no de ley aprobada por el Pleno del Parlamento de Andalucía en junio de 1999 en relación a la concesión de indemnizaciones a expresos y represaliados políticos que no resultaron favorecidos con las indemnizaciones fijadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (D.A. 18.<sup>a</sup> de la Ley 4/1990, de 29 de junio) ...”, *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* (en adelante *BOPA*) núm. 98, de 27 de octubre de 2015). La Ley 1/2014, de 24 de junio de transparencia pública de Andalucía, cuya Exposición de Motivos advierte que con esta norma “se da respuesta a la PNL relativa a las medidas legislativas sobre transparencia y el acceso a la información pública, aprobada por el Pleno del Parlamento de Andalucía el 27 de febrero de 2013, y en la que se instaba al Consejo de Gobierno a que, a partir de los requerimientos establecidos en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, la futura ley andaluza de transparencia sea el referente en materia de transparencia y acceso a la información pública” (apartado IV in fine). El Decreto ley 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar, cuya Exposición de Motivos se refiere a la PNL que por unanimidad aprobó el Parlamento de Andalucía, el 17 de julio de 2013, instando al Gobierno a la reapertura de la mina. La Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sorderceguera en Andalucía, cuya Exposición de Motivos recuerda que en septiembre de 2003 el Parlamento de Andalucía aprobó una PNL instando al Consejo de Gobierno a que solicitara al Gobierno central el reconocimiento oficial de la lengua de signos española, y la implantación en todo el territorio español del sistema educativo bilingüe (lengua oral/lengua de signos). La Ley andaluza 2/2010, de 8 de abril, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte, cuya Exposición de Motivos se refiere a una PNL de la Comisión de Sanidad del Congreso que tomaba en consideración la Recomendación 1418/1999, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre «Protección de los derechos humanos y la dignidad de los enfermos terminales y moribundos». La Ley 5/2003, de 9 de octubre, de declaración de voluntad vital anticipada, cuya Exposición de Motivos recuerda que el Parlamento andaluz, en la sesión celebrada el pasado día 23 de mayo, había aprobado, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, una proposición no de ley en la que se instaba al Gobierno a presentar un proyecto de ley que garantizara a los ciudadanos el ejercicio del derecho a decidir libremente sobre los tratamientos y las condiciones en que estos se le aplican, en situaciones de gravedad y cuando su estado le impida expresarlas personalmente, y ejercer, por tanto, su derecho a la autonomía personal. La Ley 1/2016, de 1 de marzo, relativa a las medidas extraordinarias para el establecimiento de ayudas a los trabajadores afectados por el expediente de regulación de empleo n.<sup>o</sup> 160/2004, correspondiente a la empresa Hitemasa. El Decreto-Ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, cuya Exposición de Motivos de esta Ley recuerda que “... el Parlamento de Andalucía adoptó en la Comisión de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por unanimidad, el 4 de octubre de 2012, tres proposiciones no de ley relativas a la finalización, una vez cumplidos, de los compromisos de la Junta de Andalucía en materia de ayudas sociolaborales; y, en particular, el Legislativo andaluz acordó lo siguiente: entre otras actuaciones, «instar al Consejo de Gobierno a adoptar cuantas medidas resulten necesarias para el cumplimiento de los

carezcan de fuerza jurídica, en la medida en que expresan la posición o la voluntad de la Cámara sobre un asunto determinado, su *auctoritas* es incuestionable<sup>17</sup>.

Dicho esto, que un acto parlamentario no sea jurídicamente vinculante no significa que no sea “capaz de producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos”, pues “lo jurídico no se agota en lo vinculante”. Así lo ha recordado el Tribunal Constitucional en un par de Sentencias con ocasión de los recursos promovidos por el Gobierno contra sendas resoluciones del Parlamento catalán sobre el inicio del proceso político de independencia. Concretamente, al estudiar si estas resoluciones podían ser objeto del proceso constitucional de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, el TC reconoce que sin perjuicio del marcado carácter político que éstas puedan tener, no por ello carecen de naturaleza jurídica, por lo que sí podían ser impugnadas a través de esta vía<sup>18</sup>.

Por último, en cuanto que la facultad de presentar iniciativas de impulso pertenece “al núcleo de la función representativa parlamentaria”, el TC ha subrayado en varias ocasiones que a la hora de admitir las iniciativas que al efecto se presenten, la Mesa de la Cámara, en tanto que órgano de administración y gobierno interior, ha “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

---

compromisos firmados en relación al pago de las ayudas sociolaborales, entre otros, de las personas trabajadoras afectadas por la situación de liquidación de la compañía aseguradora Apra Leven»....”. Y la Ley 9/1996, de 31 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales en materia de hacienda pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público, que tiene la particularidad de referirse a un par de Proposiciones no de ley en el propio articulado, cuyo artículo 40.2 reza que “Sin perjuicio de lo previsto en el número anterior, no será de aplicación el contenido de las Proposiciones no de Ley 1/1988 y 6/1988, del Parlamento de Andalucía, relativas al ejercicio docente de determinados cargos públicos electos”.

<sup>17</sup> En este sentido, STC 180/1991, FJ. 2.

<sup>18</sup> La STC 42/2014 recuerda que para que una resolución de una Comunidad Autónoma pueda ser objeto del proceso constitucional de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 LOTC son necesarios los siguientes requisitos: que tal resolución posea naturaleza jurídica; que sea, además, manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma, esto es, que proceda de un órgano capaz de expresar la voluntad de ésta y no se presente como un acto de trámite en un procedimiento; y, por último, que tenga, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos (FJ. 2). En relación con cada una de estas resoluciones (Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, y Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político de independencia en Cataluña), el TC reconoce que “sin perjuicio de su veste política” éstas tienen también “una indudable naturaleza jurídica” pues “«proclama[n] la apertura de un proceso constituyente (...) para preparar las bases de la futura constitución catalana», en un anunciado marco de «desconexión» del Estado español”. Esto es, hablamos de resoluciones capaces “de producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos” (SSTC 42/2014, FJ. 2 y 259/2015, FJ. 2).

representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere”<sup>19</sup>.

A estos efectos es muy ilustrativa la STC La STC 78/2006, que estima un recurso de amparo contra un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía que había inadmitido unas PPNL por entender que proponían un debate que no revestía un “interés público o general para Andalucía” y por considerar que dichas PPNL eran contrarias al ordenamiento jurídico por restringir de forma indebida la libertad de expresión”. Las PPNL venían a censurar unas declaraciones del presidente de los socialistas catalanes críticas con el trasvase del Ebro a otras regiones. El FJ. 5, apdo a) señala: “Es oportuno recordar, en esta dirección, que este Tribunal ha señalado, en relación con proposiciones legislativas, que la Mesa no puede excluir del debate aquellas iniciativas que versen sobre una determinada materia porque considere que la Comunidad Autónoma carece de competencia para abordarlas. Hemos afirmado, en efecto, que «aun en la hipótesis de que la proposición de Ley recayese sobre una materia respecto de la cual aquella Comunidad Autónoma careciese de competencia, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo. Más aún: para el caso de que la proposición de Ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de Ley y perdurases esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, sólo a este Tribunal Constitucional, cuando los sujetos legalmente legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esa futura Ley» (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 4)”. La Mesa, por tanto, no debe de entrar en el contenido de la iniciativa parlamentaria; no puede rechazar una iniciativa con argumentos de índole material, ni siquiera cuando la considere contraria a Derecho.

### **3. ANÁLISIS DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ORIENTACIÓN O IMPULSO EN EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

El Parlamento ejerce la función de orientación o impulso de la acción del Gobierno cuando aprueba una resolución en la que expresa su voluntad en relación con un tema determinado. Si bien la Constitución no reconoce expresamente esta función, todos los Estatutos de Autonomía lo hacen, poniendo de relieve su importancia<sup>20</sup>.

Los instrumentos al servicio de esta función son prácticamente los mismos en los Reglamentos de las diecisiete asambleas autonómicas, que al efecto han utilizado el del Congreso de los Diputados como modelo paradigmático. Sólo hemos encontrado una

<sup>19</sup> STC 40/2003, FFJ. 3 y 7. Véanse también, entre otras, las SSTC 78/2006, FFJ. 3 b) y 5 a); 44/2010, FJ. 5; 29/2011, FJ. 4; 158/2014, FFJ. 3 y 4; 200/2014, FFJ. 6 y 7; 202/2014, FJ. 5; 213/2014, FFJ. 4 y 5; 1/2015, FJ. 7; y 23/2015, FJ. 7; y el ATC 155/1993.

<sup>20</sup> Andalucía (art. 106.2º); Aragón (art 33.1); Asturias (art. 23.1); Canarias (art. 13.c); Cantabria (art 8.1 y 9.5); Castilla-La Mancha (art. 9.2); Castilla y León (arts. 24.2 y 34.2); Cataluña (art 55.2); Comunidad de Madrid (arts. 9 y 16); Comunidad Valenciana (arts. 22 apdos. b y e); Extremadura (art. 16.2.h); Galicia (art. 10.1.b); Illes Balears (arts. 40.1 y 65.1); La Rioja (art 16.1 y 19.1e); Navarra (art 11); País Vasco (art 25.1); Región de Murcia (art 22). También en los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla (art. 12.1.d).

excepción en el Parlamento de Galicia, que no contempla expresamente en su Reglamento la celebración de “debates generales”. Por esta similitud de las herramientas al uso, consideramos que las conclusiones a las que hemos llegado sobre la utilización que se les ha dado en el Parlamento andaluz pueden ser extendidas al conjunto de los parlamentos de la nación.

Sin más dilación, los instrumentos parlamentarios que permiten a los Grupos Parlamentarios formular propuestas de resolución a la Cámara son los siguientes:

### **3.1. Proposiciones no de ley**

Se regulan en el Título X del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA). A través de ellas, los Grupos parlamentarios pueden formular “propuestas de resolución a la Cámara” (artículo 168 RPA)<sup>21</sup>. Se trata de una figura presente en todos los Reglamentos parlamentarios salvo en el Senado, donde las mociones asumen esta función.

El derogado RPA de 1991, en su versión original<sup>22</sup>, no señalaba que a través de las PPNL se pudieran formular *propuestas de resolución a la Cámara* -que es, por otra parte, como rezaba el precepto en la redacción de 1982-, sino que hablaba de *propuestas de directrices políticas*<sup>23</sup>. Este cambio en la expresión subrayada obedeció a la intención de distinguir las PPNL según versaran o no sobre materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

Así es, a diferencia del Reglamento de 1982, el de 1991 introdujo, junto al Título IX dedicado a las Proposiciones no de Ley, uno nuevo -el décimo-, que llevaba por rúbrica «De las propuestas de resolución del Pleno». En éste se decía que en materias de competencias compartidas y concurrentes, o en cuestiones que afectasen al interés específico de Andalucía, o en materias de competencia exclusiva del Estado o de la Administración Local, los Grupos Parlamentarios podrían presentar propuestas de resolución al Pleno a través de las cuales éste pudiera manifestar su voluntad o emitir una declaración política. Estas propuestas se tramitarían de conformidad con lo previsto para las PPNL, subrayándose que cuando se tratara de materias de competencia exclusiva del Estado o de la Administración Local, la propuesta de resolución sólo podría ser incluida en el orden del día con la unanimidad de todos los Grupos parlamentarios (art. 161)<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> En el mismo sentido el artículo 193 del RCD. En los Reglamentos del Parlamento de Andalucía de 1982 y 1991, ya derogados, también podían presentar PPNL un Diputado con la firma de otros cuatro. Tras la reforma de 1995 (art. 165), tan solo están legitimados los Grupos Parlamentarios.

<sup>22</sup> Reglamento del Parlamento de Andalucía aprobado por el Pleno de la Cámara en la sesión celebrada durante los días 23 y 24 de abril de 1991, *BOPA* núm. 60 de 30 de abril de 1991.

<sup>23</sup> Art. 158: “Los Grupos Parlamentarios o un Diputado con la firma de otros cuatro miembros de la Cámara podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales podrán formular propuestas de directrices políticas a la Cámara”.

<sup>24</sup> Art. 161. “1. En materias de competencias compartidas y concurrentes o en cuestiones que afectan al interés específico de Andalucía, los Grupos Parlamentarios podrán presentar propuestas de resolución al Pleno a través de las cuales éste manifieste su voluntad o emita una declaración política. 2. Cuando se trate materias de competencia exclusiva del Estado o de la Administración Local, las propuestas podrán

Por tanto, en el Reglamento de 1991 las PPNL propiamente dichas -las del Título IX- sólo podían tener por objeto una materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Si la propuesta de la Cámara excedía ese ámbito, esto es, si versaba sobre una competencia compartida o concurrente, o sobre una materia exclusiva del Estado o de la Administración Local, ya no estábamos en puridad ante una PNL sino ante «una propuesta de resolución», razón por la que el art. 158, para marcar la diferencia, utilizaba mejor la locución «propuestas de directrices políticas». Ambas, de cualquier forma, tenían por finalidad expresar la voluntad de la cámara en un asunto determinado.

La reforma del RPA de 1995<sup>25</sup> eliminó la distinción entre «proposiciones no de ley» y «propuestas de resolución del Pleno» que había establecido el legislador de 1991, contemplando ambas bajo un mismo título -«De las proposiciones no de ley»-, tal y como había establecido el primigenio Reglamento de 1982, pero reservando al Pleno las PPNL en relación con materias de competencia exclusiva del Estado o de la Administración Local. Se trata de la regulación vigente en el actual artículo 171<sup>26</sup>.

Una peculiaridad que diferencian a la PNL del resto de los instrumentos al servicio de la función de orientación o impulso es la posibilidad de utilizar esta herramienta para que la Cámara se pronuncie sobre cualquier asunto, con independencia de la titularidad competencial de la misma. Esto es, la PNL puede versar sobre todo aquello que directa o indirectamente interese a la Cámara. Lo habitual, ciertamente, es que se dirija al Gobierno o a su aparato administrativo, pero no necesariamente tiene por qué ser así<sup>27</sup>. Este grado de versatilidad la han convertido en uno de los instrumentos parlamentarios

---

ser incluidas en el orden del día si obtienen la unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios. 3. Las propuestas de resolución se tramitarán de conformidad con lo previsto en el artículo 160 para las proposiciones no de ley”.

<sup>25</sup> Sesión plenaria celebrada durante los días 18, 19 y 20 de 1995, *BOPA* núm. 76, de 5 de mayo de 1995.

<sup>26</sup> Artículo 171: “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 la misma”.

<sup>27</sup> PPNL en las que la Cámara se pronuncia sobre asuntos que no competían al Gobierno autonómico hay varias. Entre ellas la que solicitaba al Gobierno andaluz que instase al Gobierno central para que en el más breve plazo presentase al Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley por el cual se procediese a la derogación de determinados preceptos de las leyes 10 y 11/1994, de 19 de mayo (de reforma laboral) por considerarlos contrarios a los artículos 14 y 24 de la Constitución (*BOPA* núm. 30, de 15 de noviembre de 1994); la relativa a los problemas surgidos para la ampliación de seis de las nuevas titulaciones en la Universidad de Cádiz (*BOPA* núm. 23, de 21 de octubre de 1994), que caducó al finalizar la legislatura; la relativa a la anulación de las oposiciones a Policía Local de Dos Hermanas (*BOPA* núm. 69, de 7 de abril de 1995), que fue inadmitida a trámite. También merece ser recordada la STC 1/2015, que resuelve un recurso de amparo contra la inadmisión de una PNL planteada por el Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid que había instado al Gobierno de la Comunidad Autónoma a interponer las acciones judiciales pertinentes frente a los responsables de la emisión de las preferentes de Caja Madrid durante 2009.

más utilizados. El más empleado con diferencia si hablamos exclusivamente de la función de orientación o impulso<sup>28</sup>.

A la luz de las PPNL presentadas en el Parlamento de Andalucía, concluimos que la mayor parte tuvieron el propósito de orientar la acción del Gobierno o de la Administración autonómica, o de advertir la necesidad de corregir una decisión ya adoptada<sup>29</sup>; pero también la hubo con el claro propósito de fiscalizar una actuación o de recriminar un comportamiento<sup>30</sup>, e incluso para pedir la dimisión de algún consejero, como si de un instrumento de exigencia de responsabilidad política se tratara<sup>31</sup>. Todo ello pone de manifiesto el carácter multifuncional que estamos subrayando.

---

<sup>28</sup> Hasta la IX legislatura, en el Parlamento de Andalucía se presentaron (en Pleno y Comisión) 10.119 PPNL: 124 en la primera; 174 en la segunda; 445 en la tercera; 802 en la cuarta; 2.060 en la quinta; 1.709 en la sexta; 1.699 en la séptima; 1.863 en la octava; y 1.223 en la novena.

<sup>29</sup> Como botón de muestra podríamos señalar la PNL que solicitó al Gobierno andaluz que interviniera ante el Gobierno central para que elaborara una legislación adecuada sobre garantías y responsabilidades en la construcción de viviendas (*BOPA* núm. 135, de 17 de enero de 1992), que fue rechazada; la que se presentó para la elaboración de una Ley de Golf en Andalucía (*BOPA* núm. 241, de 2 de febrero de 1993), que fue rechazada; la que propuso la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza (*BOPA* núm. 148, de 3 de marzo de 1992), que decayó al finalizar la legislatura; la relativa a la ayuda comunitaria de la Junta de Andalucía al pueblo ruandés (*BOPA* núm. 8, de 12 de agosto de 1994), que fue retirada; la relativa a la creación de un fondo estatal para las víctimas del terrorismo (*BOPA* núm. 23, de 21 de octubre de 1994), que caducó; o la que solicitó al Gobierno central una investigación sobre las irregularidades de la empresa textil Intelhorce (*BOPA*, núm. 69, de 7 de abril de 1995), que fue aprobada; la relativa a medidas para atender a las mujeres separadas que no perciben pensiones (*BOPA* núm. 158, de 3 de abril de 1992), que fue rechazada; la relativa a la remisión al Parlamento de Andalucía de una nueva Ley Agraria para Andalucía y derogación de la Ley de Reforma Agraria de 1984 (*BOPA* núm. 201, de 18 de septiembre de 1992), que fue rechazada; la relativa a la gratuidad de libros de textos de familias en paro (*BOPA* núm. 204, de 29 de septiembre de 1992), que fue rechazada; la relativa a la política integral contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) en Andalucía (*BOPA* núm. 209, de 16 de octubre de 1992), que fue rechazada; o la relativa a la contribución con el 0'7% del Producto Interior Bruto (PIB) andaluz a la cooperación y desarrollo del Tercer Mundo (*BOPA* núm. 15, de 23 de septiembre de 1994), que fue rechazada.

<sup>30</sup> Las PPNL con esta característica son múltiples. Entre ellas, y también con la única intención de ilustrar la afirmación, podemos citar la relativa al control del gasto público (*BOPA* núm. 142, de 11 de febrero de 1992), que fue rechazada; la relativa a las medidas a adoptar por el Gobierno andaluz para impulsar el desarrollo sostenido del Entorno de Doñana (*BOPA* núm. 223, de 1 de diciembre de 1992), que fue aprobada; la relativa a la acción del Gobierno andaluz ante la situación de los trabajadores de la factoría Aesa-Cádiz (*BOPA* núm. 247, de 23 de febrero de 1993), que fue aprobada; dos sobre la conveniencia de comparecencias periódicas en el Parlamento del Presidente de la Junta de Andalucía (*BOPA* núm. 117, de 12 de noviembre de 1991, y *BOPA* núm. 311, de 8 de octubre de 1993), aunque la primera fue retirada, y la segunda calificada desfavorablemente; la relativa al cumplimiento de la creación de puestos de trabajo en el Plan Forestal Andaluz (*BOPA* núm. 7, de 2 de febrero de 1994), que caducó; o la que solicitó un dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía en relación a la celebración de las elecciones autonómicas el día 12 de junio de 1994 (*BOPA* núm. 349, de 19 de febrero de 1994), que fue rechazada; la relativa a la contaminación de alpechines (*BOPA* núm. 239, de 26 de enero de 1993), que fue rechazada; la relativa a la problemática en los juzgados de El Puerto de Santa María (*BOPA* núm. 244, de 12 de febrero de 1993), que fue rechazada; la relativa a las medidas de seguridad en el Parque Nacional de Doñana (*BOPA* núm. 341, de 21 de enero de 1994), que decayó al finalizar la III Legislatura); la que se interesó por las soluciones para la empresa Santa Motor, de Linares, Jaén (*BOPA* núm. 361, de 29 de marzo de 1994), que decayó; la que se preocupó por la situación económica de la empresa textil Intelhorce (*BOPA* núm. 11, de 26 de agosto de 1994), que fue aprobada; o la relativa a la negociación Junta de Andalucía-Gobierno de la Nación para la ejecución de autovías de interés general del Estado (*BOPA* núm. 13, de 19 de septiembre de 1994), que caducó por finalización de la IV Legislatura.

<sup>31</sup> Con este objetivo de mostrar públicamente el descontento con la gestión de algún Departamento, en Andalucía se ha presentado alguna PNL, como la que solicitó el cese del Portavoz del Gobierno (*BOPA*

También nos ha parecido interesante averiguar si las PPNL han girado sobre cuestiones que afectaban a la totalidad de la Comunidad Autónoma o si se han empleado en relación con otros temas de ámbito menor (provincial y local/comarcal) o mayor (nacional o internacional). Pues bien, al efecto podemos confirmar que la mayoría de las PPNL aprobadas versaron sobre cuestiones de ámbito autonómico, pero también las hubo sobre materias que competían al resto de administraciones (municipal, provincial, estatal) e incluso sobre asuntos de ámbito internacional<sup>32</sup>.

Por últimos, son los grupos de la oposición los que más PPNL han presentado, y es el Grupo Parlamentario mayoritario, que en Andalucía siempre ha sido el Socialista, el que más PPNL ha conseguido aprobar, por lo que, aunque *a priori* este instrumento no tiene una finalidad predeterminada, podemos afirmar que en la práctica está manifestándose como una de las herramientas de control más relevantes<sup>33</sup>.

### 3. 2. Mociones

El artículo 157.1 RPA señala “toda interpellación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición”. Nos encontramos, pues, ante dos actos parlamentarios diferentes: conocida la respuesta del Ejecutivo a la interpellación formulada (instrumento de control), la Cámara podrá expresar su opinión al respecto (instrumento de impulso). Por esta razón, casi todos los Reglamentos la contemplan en el mismo capítulo que las interpellaciones. La excepción la encontramos en los reglamentos de La Rioja, Murcia, Cataluña y Extremadura, donde aparecen junto a las Proposiciones no de ley. Los Reglamentos del País Vasco y Navarra le dedican un título propio. El Reglamento del Senado permite que las mociones no sean siempre consecuencia de una interpellación anterior. Cuando así sucede, la moción se comporta como si de una PNL se tratara, figura, que por este motivo, no se contempla en el Reglamento de la Cámara Alta.

La Mesa de la Cámara solo admitirá la moción si resulta congruente con la interpellación a la que sigue, por lo que la moción no podrá tener por objeto algo distinto a una

---

núm. 13, de 16 de septiembre de 1994), que fue aprobada; o las que solicitaron en 1994 el cese de la Consejera de Economía y Hacienda por la retirada de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1995 por parte del Consejo de Gobierno (*BOPA* núm. 42, de 27 de diciembre de 1994), que decayeron o fueron calificadas desfavorablemente. En este número del *BOPA* hemos encontrado seis PPNL en Pleno que solicitaron el cese de la Consejera: tres decayeron como consecuencia del Debate que en el Pleno se celebró sobre la retirada del Proyecto de Ley de Presupuestos por parte del Consejo de Gobierno; y las otras tres fueron calificadas desfavorablemente e inadmitidas a trámite.

<sup>32</sup> En Andalucía, en relación con las PPNL aprobadas hemos comprobado que en las cuatro primeras legislaturas, en la séptima y en la octava, las PPNL de ámbito autonómico superaron el 50% (la décima no la hemos contabilizado por ser la legislatura en curso cuando redactamos esta líneas). También apreciamos que tras las de ámbito autonómico, el mayor porcentaje lo encontramos en las PPNL de ámbito local, seguidas a distancia de las de ámbito provincial o comarcal, si bien en la séptima y octava las de ámbito general superaron a las de ámbito provincial o comarcal. Queremos señalar que en todas las legislaturas se aprobaron PPNL de ámbito nacional, advirtiéndose un notable incremento de estas últimas a partir de la V legislatura, llamando la atención la IX, con más del 20%.

<sup>33</sup> De las 10.119 PPNL presentadas en el Parlamento de Andalucía, se aprobaron un 28,29% (2.863 PPNL).

cuestión de política general del Consejo de Gobierno o de alguna Consejería<sup>34</sup>. En consecuencia, el ámbito material de las PPNL es más amplio que el de las mociones. En éstas no encontramos la polivalencia o versatilidad que hemos predicado de las primeras.

Dicho esto, al igual que las PPNL, el contenido de una moción puede ser constitutivo de actos de muy distinta naturaleza: de dirección política, si se impele al Gobierno a tomar determinadas medidas; de sanción, si se repreuba la conducta gubernamental; de información si como consecuencia de la interpelación se solicita la comparecencia de algún miembro del Gobierno, o la remisión de algún documento. Puede decirse, por consiguiente, que la moción es la expresión jurídico-parlamentaria de la influencia que el acto de control previo -la interpelación- ejerce sobre el Ejecutivo, y constituye, por ello, un medio de precisión y concreción del sentido y alcance de esa influencia, que quedarían más difusos de no existir la moción<sup>35</sup>. No obstante, como antes hemos recordado, las mociones tienen que ser congruentes con la interpelación a la que siguen. No estamos ante una figura independiente o autónoma, sino ante un instrumento parlamentario que es consecuencia de otro anterior. A diferencia, pues, de las PPNL, las mociones no podrán versar sobre un asunto que no concierna al Gobierno<sup>36</sup>.

En caso de que la moción prospere, el RPA establece un mecanismo de seguimiento: la Comisión a la que corresponda por razón de la materia controlará su cumplimiento (artículo 157.6.1); acabado el plazo para su ejecución, el Consejo de Gobierno habrá de dar cuenta ante esta Comisión (artículo 157.6.2); y si no lo hiciera o incumpliese la realización de la moción, el asunto habrá de ser incluido en el orden del día del próximo pleno (artículo 157.6.3)<sup>37</sup>. En cualquier caso, al igual que las PPNL, estamos ante un instrumento que carece de efectos jurídicos vinculantes.

Hasta el 31 de diciembre de 2015, en Andalucía se presentaron 485 mociones, de las cuales se aprobaron 189, esto es, el 38,96%<sup>38</sup>. Nunca hubo una presentada por el Grupo

---

<sup>34</sup> Arts. 155.2 y 157.3 RPA y arts. 181.1 y 184.1 RCD.

<sup>35</sup> En este sentido igualmente MONTERO GIBERT, J.R., y GARCIA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 73, 74, y 85.

<sup>36</sup> Son muchos los autores que identifican las mociones con las PPNL. Así, por ejemplo, MUÑOZ ARNAU señala unas y otras son términos intercambiables desde el punto de vista gramatical, y tienen el mismo objeto: formular propuestas de resolución. Hasta tal punto esto es así, señala el autor, que no es infrecuente encontrar en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados PPNL que, después de la exposición de motivos o antecedentes, y antes de formular las propuestas introducen estas expresiones: «Por todo ello el Grupo (...) del Congreso propone a la Cámara la siguiente moción» (MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: "Las proposiciones no de Ley", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 3, 1997, p. 390). También difieren las mociones y las PPNL en lo referente a los sujetos legitimados.

<sup>37</sup> El art. 178.2 del Reglamento del Senado también prevé un procedimiento de control aunque no con tanto detalle: "Dentro de los seis meses siguientes, el Gobierno o el órgano correspondiente deberán informar sobre el cumplimiento dado a las mismas. Dicho informe será publicado por la Cámara".

<sup>38</sup> Por legislaturas, observamos que el número de mociones presentadas se mueve entre 54 y 73, salvo en la novena, en la que el número desciende a 35 y la IV, donde tan sólo se presentan 20, con la particularidad de que esta última legislatura tan solo duró un año y nueve meses: del 12 de junio de 1994 al 2 de marzo de 1996. En cuanto al porcentaje de la que se aprueban, la media es del 33%, a excepción de la IV, por la razón que acabamos de comentar, que se eleva hasta el 95%. Hemos de advertir que hasta la quinta legislatura, el porcentaje de aprobación estaba en torno al 50%, mientras que a partir de la VI la ratio desciende considerablemente, situándose en torno al 20%.

Parlamentario Socialista, que siempre ha sido mayoritario en la Cámara<sup>39</sup>. El Grupo Parlamentario Popular es el que más mociones ha presentado y aprobado, salvo en la primera y en la segunda legislatura.

Puesto que una moción siempre es consecuencia de una interpellación, y ésta tiene que girar sobre una cuestión de política general del Consejo de Gobierno o de alguna consejería, la práctica totalidad de las mociones presentadas y aprobadas fueron sobre asuntos de ámbito autonómico<sup>40</sup>.

### 3.3. Otras Resoluciones de la Cámara

Además de las Proposiciones no de ley y de las Mociones, la Cámara puede desarrollar la función de orientación o impulso aprobando resoluciones con ocasión del “Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma”, de “Comunicaciones”, “Programas y Planes” del Consejo de Gobierno<sup>41</sup>, o con motivo de la celebración de “Debates de carácter general”<sup>42</sup>. A ellos nos referimos brevemente a continuación.

El “Debate sobre el estado de la comunidad” y las “Comunicaciones del Consejo de Gobierno” están regulados en los Capítulos I y II del Título VII RPA. El primero representa en puridad una especie dentro del género, esto es, se trata de una Comunicación del Consejo de Gobierno con la especificidad de que tiene carácter anual, de que siempre tiene lugar ante el pleno, y de que en ella se valora la política general del Consejo de Gobierno a partir de un discurso de la Presidencia de la Junta sobre las acciones acometidas y sobre las que tiene intención de emprender durante ese año en el marco de su programa de gobierno. En lo demás, la regulación es prácticamente igual que las Comunicaciones a las que se refiere el Capítulo II. Hasta la fecha ha habido veinte<sup>43</sup>.

Las Comunicaciones del Consejo de Gobierno pueden ser presentadas en Pleno o en Comisión, aunque todas hasta la fecha fueron ante el Pleno. Al igual que el Debate sobre el estado de la Comunidad, las Comunicaciones generan un debate en el que los

---

<sup>39</sup> Salvo en la I y en la II legislatura, el GPP es el que más mociones ha presentado y aprobado.

<sup>40</sup> En la primera legislatura, 23 fueron de ámbito autonómico y 6 de ámbito local (Granada; Puerto de Santa María; Huelva; La Almoraima; Cádiz; Las Lomas); en la segunda, todas de ámbito autonómico salvo una, que afectaba al Campo de Gibraltar; en todas las demás legislaturas, las mociones fueron de ámbito autonómico.

<sup>41</sup> El Título séptimo del RPA se titula “del debate sobre el estado de la Comunidad y del examen y debate de las comunicaciones, programas y planes del consejo de gobierno”. Tiene tres capítulos: el primero sobre el “debate sobre el estado de la comunidad autónoma”; el segundo sobre “las comunicaciones del consejo de gobierno”; y el tercero sobre el “examen de los programas y planes remitidos por el consejo de gobierno”.

<sup>42</sup> Instrumento contemplado en el Capítulo I del Título VIII RPA

<sup>43</sup> Hasta la fecha, veinte comunicaciones fueron sobre el estado de la Comunidad: dos en la IX legislatura (2014 y 2013); dos en la VIII legislatura (2011 y 2010); tres en la VII legislatura (2007, 2006 y 2005); tres en la VI legislatura (2003, 2002 y 2001); tres en la V legislatura (1999, 1998 y 1997); una en la IV legislatura (1995); tres en la III legislatura (1993, 1992 y 1991); dos en II legislatura (1988 y 1987) y una en la I legislatura (1985).

Grupos Parlamentarios pueden presentar propuestas de resolución. La práctica demuestra que en Andalucía todos los Grupos lo hacen, siendo lo habitual que se aprueben todas o casi todas las presentadas por el Grupo parlamentario mayoritario y que se rechacen prácticamente la totalidad de las de la oposición.

Las diez Comunicaciones que hasta la fecha se han presentado fueron las siguientes: una en la VI legislatura, que giró sobre un convenio de colaboración suscrito con Extremadura para la recepción de las emisiones de televisión en aquella Comunidad Autónoma, en 2001<sup>44</sup>; una en la IV legislatura, que giró sobre el sistema de financiación autonómica<sup>45</sup>; cuatro en la II legislatura, que trataron sobre economía (2)<sup>46</sup>, salud<sup>47</sup> y agricultura<sup>48</sup>; y cuatro en la primera legislatura<sup>49</sup>: una sobre un convenio de colaboración en materia de cultura con la Comunidad de Madrid<sup>50</sup>, una sobre pesca<sup>51</sup>, una en materia de interior (inundaciones)<sup>52</sup> y una sobre materia extracomunitaria,

---

<sup>44</sup> El resultado de las propuestas de resolución presentadas a la Comunicación sobre el convenio de colaboración con Extremadura también fue algo diferente: se aprobaron 5 de las 6 propuestas de resolución del GPS, las 8 presentadas por el Grupo Parlamentario Andalucista y se rechazaron las 5 del Grupo Parlamentario Mixto, las 3 del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes – Convocatoria por Andalucía y la única que presentó el Grupo Parlamentario Popular (*BOPA* núm. 232, de 21 de diciembre de 2001).

<sup>45</sup> Comunicación del Consejo de Gobierno 4-95/CCG-006882, relativa al sistema de financiación autonómica. Se inadmite a trámite la propuesta de resolución del Grupo Parlamentario Coalición Andalucista (*BOPA* núm. 126 - 10/11/1995).

<sup>46</sup> Comunicación del Consejo de Gobierno 2-88/CCG-003969, sobre Política Económica. Presentaron propuestas de resolución los Grupos Parlamentarios Izquierda Unida Convocatoria por Andalucía - Mixto, la Agrupación Parlamentaria Andalucista, Popular de Andalucía y Socialista (*BOPA* nº 272 - 10/03/1989); Comunicación del Consejo de Gobierno 2-86/CCG-000518, sobre Modelo de Financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía (*BOPA* núm. 20 de 4 de noviembre de 1986. La web no da noticia del *BOPA* en el que se publican las propuestas de resolución.

<sup>47</sup> Comunicación del Consejo de Gobierno 2-88/CCG-002604, sobre Política en materia de Salud (*BOPA* núm. 220, de 8 de julio de 1988). Presentaron propuestas de resolución: la Agrupación de Diputados de Democracia Cristiana, el Grupo Parlamentario Mixto, el Grupo Parlamentario Popular de Andalucía, la Agrupación Parlamentaria Andalucista, el Grupo Parlamentario Socialista (*BOPA* núm. 219 de 5 de julio de 1988).

<sup>48</sup> La web del Parlamento no da noticia del *BOPA* en el que se publican la resolución aprobada por el Pleno ni las propuestas de resolución. La Comunicación del Consejo de Gobierno se publicó en el *BOPA* nº 101 - 03/04/1987

<sup>49</sup> Comunicación del Consejo de Gobierno 1-85/CCG-001735, sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOPA* núm. 213, de 8 de abril de 1985: Resoluciones del Pleno del Parlamento de Andalucía, aprobadas en la sesión celebrada los días 26 y 27 de marzo de 1985 como consecuencia del debate relativo al estado de la Comunidad Autónoma. Se publica la resolución. No se publican las propuestas de resolución.

<sup>50</sup> Comunicación del Consejo de Gobierno 1-84/CCG-001865, relativa a firma de un Convenio de Cooperación Cultural entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Junta de Andalucía: *BOPA* núm. 174, de 13 de diciembre de 1984: sólo se publica la resolución aprobada.

<sup>51</sup> Comunicación del Consejo de Gobierno 1-83/CCG-002254, sobre repercusiones que para Andalucía puede suponer el acuerdo pesquero entre España y Marruecos. La web solo señala que el 30 de enero de 1984 se publicaron las resoluciones aprobadas, pero no da noticia del *BOPA*.

<sup>52</sup> Comunicación del Consejo de Gobierno 1-83/CCG-002205, relativa a las inundaciones habidas en Andalucía: *BOPA* núm. 73, de 22 de diciembre de 1983: publicación de la resolución.

concretamente sobre las repercusiones para Andalucía de la integración en la Comunidad Económica Europea<sup>53</sup>.

Los Programas y Planes del Consejo de Gobierno igualmente permiten que la Cámara pueda aprobar propuestas de resolución<sup>54</sup>. Hasta la fecha, el Consejo de Gobierno no ha remitido ningún Programa. En cuanto a los Planes, se han presentado dieciséis en Pleno y tres en Comisión. Todos los primeros fueron aprobados salvo tres, que decayeron por finalización de la legislatura. En Comisión decayó uno por la misma razón. Presentado el Plan, los Grupos Parlamentarios pueden presentar propuestas de resolución, siendo la dinámica la misma: las del Grupo Parlamentario mayoritario (Socialista) se aprueban y se rechazan las de la oposición<sup>55</sup>.

Por lo que al contenido material de los Planes se refiere, los trece aprobados en Pleno fueron: cinco fueron de carácter económico, tres sobre medio ambiente, dos sobre cultura, uno sobre ordenación del territorio, uno en relación con un plan energético, y uno sobre política social. En Comisión, uno sobre turismo y otro sobre deporte.

Por último, la Cámara también podrá aprobar resoluciones como consecuencia de “Debates de carácter general”, que se regulan en el Capítulo primero del Título VIII del RPA (arts. 150 a 152)<sup>56</sup>. De ellos conoce siempre el Pleno. Se celebran por iniciativa del Presidente o Presidenta de la Cámara, en el caso de que se hubiesen presentado varias iniciativas parlamentarias sobre un mismo asunto que aconsejaran su acumulación a los efectos de un debate agrupado, o mediante escrito debidamente motivado a solicitud, al menos, de dos Grupos parlamentarios o de la mayoría absoluta de los Diputados, con independencia de que con anterioridad se hubiesen presentado o no iniciativas parlamentarias relativas a la cuestión que se propone debatir<sup>57</sup>.

Hasta la fecha, de los 127 Debates generales solicitados, se han aprobado 72 (el 56,69%). Todos giraron mayoritariamente sobre temas presupuestarios y de financiación autonómica. Concretamente, desde el año 2000 (incluido), y con la única excepción de 2002, 2003 y 2004, todos los años se ha celebrado un debate general sobre la incidencia del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en la Comunidad Autónoma; le siguen a mayor distancia los debates sobre economía,

---

<sup>53</sup> Comunicación del Consejo de Gobierno 1-82/CCG-001471, sobre la integración de España en las Comunidades Europeas y la repercusión que para Andalucía pueda suponer: *BOPA* núm. 61, de 7 de noviembre de 1983: publicación de la resolución.

<sup>54</sup> Capítulo III del Título VII del RPA.

<sup>55</sup> En todo el periodo tan sólo se han aprobado algunas del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes – Convocatoria por Andalucía y del Grupo Parlamentario Andalucista.

<sup>56</sup> Es en el Reglamento de 2005 cuando aparece por primera vez un título dedicado a estos debates.

<sup>57</sup> Artículo 150 RPA “1. El Pleno podrá celebrar debates de carácter general, por iniciativa de su Presidente o a solicitud, al menos, de dos Grupos parlamentarios o de la mayoría absoluta de los Diputados. 2. Cuando la iniciativa corresponda al Presidente, deberá responder a la existencia de varias iniciativas parlamentarias sobre un mismo asunto que aconsejen su acumulación a los efectos de su debate agrupado. 3. Cuando la iniciativa provenga de Grupos parlamentarios o Diputados, deberá mediar un escrito suficientemente motivado que justifique la realización de un debate de esta naturaleza en Pleno, independientemente de que existan o no previamente iniciativas parlamentarias relativas a la cuestión que se propone debatir”.

empleo, inmigración, agricultura, medio ambiente. Esto es, sobresalen los temas de cierto calado social.

Como venimos comentando, lo normal es que se aprueben las propuestas de resolución del Grupo Parlamentario mayoritario y de su socio de gobierno, cuando lo ha habido, y que la oposición vea rechazadas la mayoría de las suyas. También hemos observado que el número de propuestas de resolución de los Grupos de la oposición aumentan cuando se gobierna en minoría, como sucedió en Andalucía en la VI legislatura.

A lo largo de este trabajo hemos ido viendo que a través de los instrumentos al servicio de la función de impulso, los Grupos Parlamentarios pueden presentar propuestas de resolución con el propósito de que la Cámara se exprese su opinión en relación con comunicaciones, planes y programas del Consejo de Gobierno o de debates generales. Además de estas categorías, la web del Parlamento de Andalucía utiliza la categoría “propuestas de resolución del Pleno” como motor de búsqueda de iniciativas parlamentarias relacionadas con la actividad de impulso de la acción del Gobierno. Sin embargo antes ya hemos advertido que sólo el Reglamento de 1991 recogía un instrumento con esta nomenclatura: se regulaban en el Título X y venían a ser una especie de PPNL pero sobre materias de competencias compartidas y concurrentes que afectasen al interés específico de Andalucía, o en materias de competencia exclusiva del Estado o de la Administración Local. En el Reglamento de 1995 y en el de 2005 desaparece esta referencia. Pues bien, la base de datos de la web del Parlamento de Andalucía sólo arroja resultados en las cuatro primeras legislaturas cuando utilizamos esta categoría de búsqueda: se aprobaron 72 de las 196 propuestas de resolución de Pleno presentadas, esto es, un 37,73%. En cuanto al ámbito territorial, la mayoría afectan al conjunto de la Comunidad Autónoma.

#### **4. CONCLUSIONES**

Muchas veces se ha repetido que las construcciones jurídicas centradas en el estudio de las normas e instituciones relativas al poder deben interrelacionarse con la explicación y análisis de los fenómenos políticos, que a veces condicionan el juego práctico de aquéllas. El jurista no puede ceñirse a un normativismo a ultranza desdeñando cualquier consideración metajurídica. Al estudiar las normas debemos tener presente qué funcionalidad tienen, cómo son aplicadas, y para qué son utilizadas.

Con esta comunicación hemos tratado de ofrecer una visión de conjunto sobre el ejercicio de la función de orientación o impulso de la acción política del Gobierno, subrayando los aspectos más sobresalientes de los instrumentos a su servicio. Al efecto hemos analizado la totalidad de los expedientes tramitados en el Parlamento de Andalucía desde su constitución hasta el 31 de diciembre de 2015. Un examen similar hasta la fecha no se había realizado. La similitud del Reglamento andaluz con el del Congreso de los Diputados, utilizado también como modelo paradigmático por el resto de los Parlamentos autonómicos, nos permite entender que nuestras conclusiones no son predicables exclusivamente de la Comunidad Autónoma objeto de estudio. Éstas han sido las siguientes:

El elemento que define la función de orientación o impulso, y que la distingue de la de control *strictu sensu* es la capacidad que tienen estos instrumentos de “promover la deliberación en el Parlamento sobre un tema determinado” en el que todos los Grupos Parlamentarios puedan posicionarse y sobre el que la Cámara finalmente pueda adoptar una decisión, ya sea en forma de Proposición no de ley, de Moción o de Resolución.

La función parlamentaria de orientación o impulso no está expresamente reconocida en la Constitución pero sí lo está en la totalidad de los Estatutos de Autonomía, lo que pone de manifiesto su relevancia. La ausencia de reconocimiento constitucional se explica por la dificultad de distinguir esta función de la de control, reconocida en el artículo 66.2 CE.

El ejercicio de la función de impulso en el Parlamento de Andalucía nos ha demostrado que los instrumentos al uso han sido empleados principalmente para fiscalizar la gestión del Gobierno y de la Administración Pública. Por ello consideramos, con la salvedad que señalaremos de inmediato, que esta función no tiene entidad por sí sola sino que representa una forma de controlar al Gobierno.

Así es, pedir cuentas de lo realizado es la fórmula más común de controlar, pero también lo es presionar para que se actúe en un determinado sentido. Las Preguntas, Interpelaciones son instrumentos idóneos para operar de la primera de las formas; pero junto a esta modalidad negativa, existe otra que consiste en advertir la dirección que un asunto debiera tomar. En este sentido, la orientación o impulso no deja de ser, si se quiere, una modalidad de control en sentido positivo. Tanto es así, que en varias Sentencias el Tribunal Constitucional ha reconocido la capacidad de las Proposiciones no de ley y las Mociones como instrumentos a través de los cuales “la Cámara participa “en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción de Gobierno” (por todas, STC 40/2003, FJ. 3). En definitiva, los procedimientos parlamentarios tienen como última finalidad inspeccionar la acción del Ejecutivo y de la Administración a su servicio.

Esta dificultad para distinguir la función de orientación o impulso desaparece cuando la iniciativa no tiene al Gobierno como destinatario, posibilidad que solo la Proposición no de ley admite. Esta salvedad es importante, pues el grado de versatilidad que la caracteriza la convierte en uno de los instrumentos parlamentarios más utilizados, el más empleado con diferencia si hablamos exclusivamente de la función de orientación o impulso. La proposición no de ley podrá versar sobre todo aquello que a la Cámara le pueda interesar, con independencia de la titularidad del asunto concernido. Dicho esto, la práctica nos ha demostrado que la mayoría fueron dirigidas al Gobierno.

Los instrumentos que normalmente decimos que están al servicio de la función de impulso o de orientación de la acción política son diferentes entre sí: la Proposición no de Ley y la Moción permiten a la Cámara posicionarse sobre un determinado asunto, siempre a instancias de un Grupo Parlamentario, mientras que las Resoluciones que se aprueban tras una Comunicación, Plan o Programa no son consecuencia de una iniciativa parlamentaria sino del Gobierno. Los Debates de carácter general que tienen

lugar a instancias de la Presidencia de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de la mayoría absoluta de los Diputados son, lógicamente, producto de una iniciativa parlamentaria.

La función de dirección e impulso político es una manifestación constitucionalmente relevante del ejercicio del cargo de representante parlamentario. Por ello, la Mesa a la hora de admitir la iniciativa a trámite ha de llevar a cabo un mero control formal, esto es ha de limitar sus facultades al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos, sin entrar en consideraciones sobre la relevancia, oportunidad, legalidad o constitucionalidad de la misma. De lo contrario “la Mesa estará cercenando “arbitraria e indebidamente el derecho del Grupo Parlamentario proponente, y el de los Diputados que lo integran, a ejercer, sin traba de legitimidad alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, hurtando, además, al Pleno del Parlamento la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta” [STC 78/2006, FJ. 5, apdo. a), entre otras].

La actividad investigadora en Derecho suele moverse entre dos amplios campos de estudio, cada vez más interdependientes: uno es el dedicado a elaborar grandes teorías o reflexiones sobre las instituciones, principios y derechos que conforman las ciencias jurídicas; el otro estaría orientado a la construcción de los instrumentos adecuados para comprender la vida jurídico-política en su mecánica cotidiana. Esta comunicación no ha pretendido tanto formular una construcción dogmática sobre la naturaleza y alcance de esta función parlamentaria como ordenar las conclusiones que se derivan del empleo de los instrumentos a su servicio.

El lenguaje de los números no lo dice todo, y las estadísticas a veces nos pueden mostrar una imagen deformada de la situación, pero la necesidad de estudios que descubran la realidad presente de las instituciones y que analicen la virtualidad práctica de los procedimientos que las articulan nos parece evidente; mucho más en Derecho Parlamentario, donde la praxis y la teoría no pueden dejar de ir de la mano. Modestamente es lo que hemos tratado de hacer.

## 5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARAGON REYES, M.: *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad de Argentina, Buenos Aires, 1995.

ARAGÓN REYES, M., “La reforma parlamentaria de Gobierno en España: reflexiones críticas”, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, 1997.

BAGEHOT, W., *The English Constitution*, segunda edición, McMaster University Version, 1873.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ L. M<sup>a</sup>, “Actos de los procedimientos de control, impulso e información”, en *Los actos del Parlamento (Instituciones de Derecho Parlamentario II)*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1999.

GARCÍA FERNÁNDEZ J., "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno", *Cuadernos de derecho público*, núm. 2, 1997.

LOPEZ GUERRA, L.: "El control parlamentario como instrumento de las minorías", *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, núm. 8, 1996.

MANZELLA, A.: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977.

MOLAS I.- PITARCH I. E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987.

MONTERO GIBERT, J.R., y GARCIA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.

MUÑOZ ARNAU, J. A.: "Las proposiciones no de Ley", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 3, 1997.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., "Parlamento y opinión pública", *Anuario Jurídico de La Rioja*, 1995.

PEREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

RUBIO LLORENTE, F.: "El control parlamentario", *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

SANTAOLALLA LOPEZ, F.: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

## **6. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

STC 180/1991, FJ. 2.

STC 40/2003, FJ. 3

STC 78/2006, FJ. 3

STC 44/2010, FJ. 5.

STC 29/2011, FJ. 4.

STC 42/2014, FJ. 2.

STC 158/2014, FFJJ. 3 y 4.

STC 200/2014, FFJJ. 6 y 7.

STC 202/2014, FJ. 5.

STC 213/2014, FFJJ. 4 y 5.

STC 1/2015, FFJJ. 5 y 7.

STC 23/2015, FJ. 7.

STC 259/2015, FJ. 2.