

EL CONTROL POLÍTICO DEL GOBIERNO. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY

ANA ABA CATOIRA

PROFESORA TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL

UNIVERSIDADE DA CORUÑA

I. PRESENTACIÓN

En este trabajo se pretende exponer la utilización que de las Proposiciones No de Ley se ha hecho en las Legislaturas españolas desde la aprobación y entrada en vigor de la Constitución¹. La elección de este tipo de iniciativas parlamentarias obedece a varias razones. De una parte el número elevado de Proposiciones No de Ley presentadas en cada Legislatura, sirva como dato el número de iniciativas de este tipo presentadas hasta la fecha; por otra, la información incorrecta que sobre este instrumento parlamentario se ofrece desde los medios e incluso por algunos parlamentarios; y, de otra, la ausencia de vinculación jurídica que para el Gobierno supone su aprobación parlamentaria, así como la falta de información o explicaciones sobre motivos o causas por las que todas ellas caen en saco roto. Por lo anterior, cuando se difunde que la mayoría del Congreso aprobó la derogación de tal o cual ley aprobada por el Partido Popular en la última legislatura de mayoría absoluta, se está faltando a la verdad, pues nada más lejos de la realidad².

A lo largo de estas páginas iremos planteando distintas cuestiones que surgen en relación con estas iniciativas parlamentarias que se incardinan en el amplio marco de la función de control y que, en un sentido más estricto, persiguen el impulso político de la acción del Gobierno³. Una facultad parlamentaria con un alcance exclusivamente político

¹ Generalmente se denominan Proposiciones No de Ley si bien en algunas normas se utiliza el término “propuesta de resolución” o “moción”. A modo de ejemplo analizamos varios Reglamentos Parlamentarios, así la norma del Parlamento de Galicia regula “Proposiciones No de Ley” lo mismo que en el Parlamento de Andalucía “Proposiciones No de Ley” diciéndose en el art. 168 que “formulan propuestas de resolución a la Cámara. El Reglamento del Parlamento de Cataluña regula en el art. 164 las “Propuestas de Resolución del Parlamento para impulsar la acción política del Gobierno”.

² Ver GRECIET, E.: “¿Para qué sirven las Proposiciones No de Ley?”, <http://eapc-rmdp.blog.gencat/2017/01/18/para-que-sirven-las-proposiciones-no-de-ley> (última consulta 15/03/2017).

³ En este sentido avanzamos nuestra consideración de la función de impulso político de la acción del Gobierno como una variante o tipo de control. Como es sabido en el conjunto de funciones que en el art. 66 C.E. se atribuyen a las Cortes Generales nada se dice expresamente sobre esta función. Las Proposiciones No de Ley que son el objeto de este trabajo serían un instrumento de control con un carácter positivo al

y carente de todo efecto vinculante. Nos centraremos en la vida parlamentaria desarrollada dentro de las Cortes Generales sin olvidar la utilización que de este instrumento se realiza en las Asambleas Legislativas autonómicas siendo los Reglamentos parlamentarios las normas que establecen su regulación más detallada⁴.

II. EL NUEVO MARCO DEL PARLAMENTARISMO ESPAÑOL TRAS LAS ÚLTIMAS ELECCIONES GENERALES

En los sistemas parlamentarios resulta esencial la relación de confianza entre el Legislativo y el Ejecutivo tanto es así que la primera actuación del Congreso será decidir en Pleno si otorga la confianza necesaria para gobernar a una opción política que, generalmente, es la que ha obtenido la mayoría electoral. En este orden de cosas, resulta un elemento fundamental del parlamentarismo racionalizado el análisis de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales de ahí que las Constituciones regulen los instrumentos de control político de la política del Gobierno que están a disposición de los Parlamentos. Diferentes instrumentos de control que responden a la necesidad de comprobar que se mantiene la relación fiduciaria que sirve para formar un Gobierno y que se requiere para que éste se mantenga en el poder durante esa Legislatura. Asimismo, en el sistema parlamentario se instauran mecanismos de impulso político que, desde las Cámaras, pretenden orientar la acción y actuación del ejecutivo aunque ciertamente se estudian dentro de la función más genérica de control con salvedades a nivel autonómico donde la función parlamentaria de impulso político tiene sustantividad propia.

No obstante, no podemos fingir que las cosas son distintas a lo que son. El control como función esencial del Parlamento se construyó a partir de un modelo de parlamentarismo que está muy lejos del actual. Efectivamente, el Parlamento de nuestros días es un foro de discusión y de adopción de decisiones políticas sólo formalmente, es

pretender impulsar la acción política del Gobierno, en este sentido, PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 722.

⁴ Es de interés resaltar como han sido los Estatutos de Autonomía las normas donde se enuncia la función de impulso político que ejerce la Asamblea Legislativa a diferencia de la Constitución que, como es sabido, sólo habla de dirección política como función atribuida expresamente al Gobierno de la Nación (art. 97) y nunca como función de las Cámaras a las que corresponden las funciones enunciadas en el art. 66: legislativa, presupuestaria y de control. A ellas sumamos, respecto al Congreso de los Diputados, el proceso regulado en el art. 99 a partir del cual arranca la relación fiduciaria entre el Gobierno y la Cámara. Todos los Estatutos de Autonomía sin distinción regulan la función de impulso con autonomía respecto a la función de control y la revisten de la máxima importancia.

una pura puesta en escena. La confrontación entre Legislativo y Ejecutivo no es real, siendo protagonizada por la mayoría y la minoría parlamentaria. Esto es así, “En virtud del juego de los partidos políticos y de sus representantes en las Cámaras, los grupos parlamentarios, el Parlamento ha pasado a ser el lugar donde el Gobierno se controla a sí mismo a través de la posición que le otorga su mayoría parlamentaria. El ejercicio de la función, y la función propiamente dicha, cambia radicalmente de sentido. Por ello, la idea de que, en las actuales circunstancias, seguir hablando de control del Parlamento sobre el Gobierno supone la utilización de categorías anacrónicas”⁵.

Por tanto, sólo allí donde el Gobierno no cuente con la inmensa mayoría de la Cámara a su favor podremos afirmar que se realiza un auténtico control. Pues, las relaciones Gobierno-Legislativo serán sustancialmente diferentes según se trate de un Gobierno fuerte respaldado por una mayoría parlamentaria o de un Gobierno en minoría que tiene en frente un Parlamento mayoritariamente en contra, tal como sucede en la actual Legislatura en la que el Congreso no está controlado por el Gobierno sino todo lo contrario, pues frente a sus 137 parlamentarios a favor tiene a 213 en contra. De hecho nunca ha habido una correlación semejante de fuerzas políticas con representación parlamentaria desde los inicios de nuestra democracia constitucional⁶. Tanto es así que en los últimos meses se ha planteado si se puede gobernar desde el Parlamento o más concretamente desde el Congreso de los Diputados lo que derivaría en una acusada inestabilidad política ante un gobierno muy debilitado con una mayoría absoluta en contra que domina las iniciativas para legislar y presenta continuas propuestas para tumbar o bloquear las decisiones del partido gobernante, muchas de ellas como proposiciones no de ley que instan al ejecutivo a acordar determinadas medidas o a presentar proyectos de ley que suponen ir en contra o reformar su propia política de Legislaturas anteriores. En último extremo una situación de tal naturaleza que condujera a un bloqueo del ejecutivo podría desembocar en la convocatoria de elecciones anticipadas con un posible cambio de gobierno⁷. En este orden de cosas, recordaremos las palabras de STUART MILL

⁵ TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, Colección monografías, 2008, p. 97, quien nos recuerda como el profesor F. RUBIO LLORENTE se refería a “categorías anacrónicas”, “El control parlamentario” en *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 253-254.

⁶ <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia>

⁷ Todos y cada uno de estos posibles escenarios se están materializando desde finales del 2016. En este punto recordaremos los hechos acontecidos unos meses atrás totalmente inéditos en nuestra democracia. Todo comienza con los resultados electorales de 2015 que supusieron el fin del bipartidismo PP-PSOE entrando dos partidos con fuerza en la escena política y parlamentaria. La crisis de las instituciones, el

cuando escribía “la verdadera misión de una Asamblea representativa no es gobernar, tarea para la que resulta radicalmente impropia, sino vigilar e intervenir al Gobierno”⁸.

Sin embargo, nuestro sistema parlamentario está ideado para gobernar a través de pactos y acuerdos si bien es cierto que las mayorías absolutas han sido la tónica en las anteriores legislaturas⁹. Es preciso diferenciar en el ámbito de los acuerdos aquellos alcanzados sólo para la investidura¹⁰ de aquellos otros más amplios que incluyen un programa de gobierno¹¹. Este sistema de pactos parlamentarios resulta imprescindible en la Legislatura actual desde el inicio de su andadura con el procedimiento de investidura punto de partida para la formación del Gobierno¹². Centrémonos en la función legislativa, pues para sacar adelante sus proyectos de ley el gobierno carente de apoyos suficientes tendrá que buscar acuerdos con otras fuerzas parlamentarias¹³. Asimismo, para la aprobación de Leyes Orgánicas se encontrará con serias dificultades dada la necesidad de una mayoría absoluta en la votación final en el Congreso de los Diputados o más de lo

alejamiento de la ciudadanía de la política y de la clase política y las demandas de regeneración democrática son una explicación plausible para ello.

Así, con estos resultados la investidura de un Presidente de Gobierno fue inviable dada la ausencia de una mayoría parlamentaria favorable necesaria para gobernar. Una serie de hechos concatenados que no vamos a reproducir condujeron a una nueva convocatoria de elecciones generales y llegado el momento de la investidura hubo que ir a una segunda votación por falta de mayoría suficiente. Recordaremos también que hasta la formación del Gobierno el ejecutivo saliente continuaba en funciones, una situación que se prorrogó mucho más de lo conveniente y que produjo no pocas situaciones desconocidas y sin previsión normativa.

No se descartan nuevas elecciones por la falta de apoyo del PSOE a los Presupuestos Generales del Estado que se anuncian sobre el mes de junio justo el mismo mes en que los socialistas celebrarán su Congreso para elegir quien ocupará la Secretaría General. Ese mes de junio deben estar aprobados los Presupuestos para la aprobación del techo de gasto de 2018.

⁸ STUART MILL, J.: *Del Gobierno representativo*, Tecnos, 1985, p. 65.

⁹ Recordaremos como desde 1979 hasta la actualidad en España no ha habido ni un solo Gobierno de coalición si pactos puntuales (partidos nacionalistas) para alcanzar la gobernabilidad. Sin embargo, en 2016 esto se ha roto abruptamente con un Parlamento muy fragmentado y poco proclive al pacto o acuerdo lo que podría poner en peligro el sistema político. El Gobierno actual lo es gracias a un acuerdo de investidura alcanzado con otra formación política sin reparto de carteras ministeriales y con la firma de un conjunto de medidas. Ahora bien, tal como están discurriendo los acontecimientos que parecen conducir a cierta situación de ingobernabilidad, resulta evidente que estamos ante una “legislatura de pactos o acuerdos” de modo que cada iniciativa que quiera sacar adelante precisará de arduas negociaciones y quizás también de algunas concesiones (en este sentido ya ha habido algunas en materia de educación y parece que habrá en materia de seguridad ciudadana).

¹⁰ <http://www.rtve.es/noticias/20160828/pp-ciudadanos-firman-congreso-acuerdo-150-medidas-para-investidura-rajoy/1392000.shtml>

¹¹ En este sentido el pacto de investidura alcanzado entre el Partido Popular y Ciudadanos el pasado mes de agosto.

¹² http://elpais.com/tag/pactos_postelectorales/a

¹³ Recordemos que las iniciativas legislativas del Gobierno (art. 87.1º C.E) se denominan proyectos de ley que gozan de una tramitación legislativa prioritaria.

mismo para convalidar sus Decretos-Leyes o para novarlos en ley¹⁴. Más allá de las dificultades que encontrará para reunir una mayoría suficiente para sacar adelante sus iniciativas legislativas tendrá que enfrentarse a proposiciones de ley que tienen el respaldo de toda la oposición con la pretensión de derogar las leyes aprobadas en anteriores legislaturas. En la tramitación legislativa de las proposiciones de ley los Gobiernos con mayoría parlamentaria han tenido en sus manos la capacidad de “vetar” estas iniciativas a través de la toma en consideración. Sin embargo, con la composición actual de la Cámara esta tendencia se ha invertido ya que la mayoría compone la oposición parlamentaria al Gobierno pudiendo levantar los “vetos” del Gobierno. Esta situación se puso de manifiesto nada más constituirse el Pleno del Congreso con la toma en consideración de la Cámara de una proposición de ley del PSOE, a la que el Gobierno se acababa de oponer, para paralizar la aplicación de la discutida Ley de Educación. Lo mismo sucedió con la toma en consideración de una proposición de Unidos Podemos

¹⁴ Pues efectivamente tenemos casos de numerosas derrotas del Gobierno del Partido Popular en el Congreso tras perder no pocas votaciones en el Pleno y en las Comisiones parlamentarias. Una situación que responde a la debilidad parlamentaria del Gobierno y que éste conocía por el acuerdo expresado por la oposición de poner fin a las leyes aprobadas entre 2011-2015. El pasado 20 de diciembre de 2016 el Gobierno perdió cinco votaciones en el Congreso. El Pleno acordó tramitar dos proposiciones de ley a las que se había opuesto, una del PNV (revocación de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en virtud de la cual se pueden suspender a cargos públicos que incumplan las sentencias) y otra del PSOE (de reforma del Estatuto de los Trabajadores para mejorar las condiciones de trabajo en las subcontratas), además, la Cámara aprobó una Proposición No de Ley presentada por Podemos sobre las condiciones de trabajo de las camareras de piso en el sector hotelero a la que se opuso el Gobierno; PSOE, Ciudadanos y Podemos sacó adelante una moción con propuestas para paliar la pobreza; siendo la última una propuesta sobre energías limpias del Grupo Parlamentario de Ciudadanos. Este 16 de marzo el Congreso votó en contra del Real Decreto-Ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modifica el régimen de los trabajadores del servicio portuario. Se trata de algo insólito en nuestro sistema de gobierno parlamentario habiendo un solo precedente, el rechazo de RDL 1/1979, que prorrogaba la actuación de la Junta Central de acuartelamiento. A modo de anécdota recordar el fallo a la hora de votar que tumbó el Real Decreto-Ley 1/2006, de 20 de enero, del PSOE que modificaba los tipos impositivos del impuesto del tabaco. Pues bien, la votación de ayer tumbó la convalidación del Decreto-Ley del Gobierno del Partido Popular que, en cumplimiento de una sentencia europea (T.J.U.E), reformaba el régimen laboral de los estibadores. La votación ofreció el siguiente resultado: los 142 votos a favor del PP, PNV, UPN y Foro Asturias, 33 abstenciones de Ciudadanos y 177 votos en contra, los de los parlamentarios del PSOE, Unidos Podemos, ERC, PDECat, EH Bildu, Coalición Canaria y Nueva Canaria. Y esta parece que va a ser la tónica de las votaciones que vendrán en las próximas sesiones de la Cámara, estando muy próxima la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana. Así, para parar esta dinámica el Partido Popular tendrá que lograr acuerdos con alguna fuerza política poniendo en marcha toda su capacidad pacticia. Respecto al control parlamentario de las disposiciones gubernamentales con fuerza de ley recordaremos como el Decreto-Ley en cuanto que disposición legislativa provisional que dicta el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad requiere su convalidación parlamentaria para dejar de ser una norma provisional en el ordenamiento. Esta operación se realiza en el Congreso una vez entrada en vigor la norma tal como se regula en el art. 86.2º y 3º C.E. El control que de la norma realiza la Cámara supone su aceptación o su rechazo global o total o incluso cabe introducir modificaciones tramitándolo como un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia con el resultado final de una ley formal parlamentaria.

relativa a la subida del salario mínimo interprofesional. En definitiva, 2016 fue un año muy duro para el Gobierno y lo que se vislumbra en el horizonte no parece mucho mejor.

La paralización por la mayoría de la Cámara de la negativa del Gobierno a tramitar varias proposiciones de ley ha supuesto abrir la puerta a que el Gobierno presente ante el Tribunal Constitucional un conflicto de competencias con el poder Legislativo, al entender que se trata de un conflicto jurídico surgido por la decisión de la mayoría de la Mesa de la Cámara de levantar el veto del Gobierno a una iniciativa legislativa que “suponga un aumento de gastos o una disminución de ingresos” que es una competencia que la Constitución atribuye al Gobierno¹⁵.

III. EL CONTROL DE LA ACCION POLITICA DEL GOBIERNO

Hasta fechas recientes cabía sostener que la dinámica del Parlamento se sustentaba en la contraposición mayoría y minorías parlamentarias y la intervención de la mayoría parlamentaria en las relaciones Gobierno-Parlamento. Ciertamente hablar de dialéctica ideológica en la función de control entre partido gobernante y las restantes fuerzas parlamentarias es una ficción alejada de la realidad del funcionamiento del sistema donde el Parlamento no puede controlar la acción política del Gobierno por el juego mayoría parlamentaria-Gobierno frente a la minoría/s. Mientras el sujeto político sea el mismo, así sucede cuando los gobiernos disfrutan de mayoría absoluta, las iniciativas parlamentarias presentadas por las minorías parlamentarias tendrán pocas oportunidades de alcanzar el éxito. Por tanto, si hablamos de control, las iniciativas de la oposición (en minoría) están abocadas al fracaso más allá del eco que puedan alcanzar en la opinión pública mientras que las iniciativas del Grupo que respalda al Gobierno tendrán como objetivo reafirmar el programa de gobierno o impulsar determinadas acciones políticas¹⁶.

¹⁵ Como establece el artículo 134.6º C.E.: toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. Por consiguiente, las proposiciones de ley con dicho impacto presupuestario tendrán que ser autorizadas por el ejecutivo y, en caso contrario, no podrán tramitarse. Sin embargo, lo que ahora se discute no es la competencia gubernamental según lo establecido en el 134.6º sino si en las últimas iniciativas legislativas de los Grupos Parlamentarios se da el presupuesto que habilita la aplicación del veto del Gobierno, es decir, si efectivamente suponen un aumento de los créditos presupuestarios. Y esta y no otra será la cuestión que tendría que resolver el Tribunal Constitucional en aplicación de las previsiones de su Ley propia. La situación actual parece apuntar a que esto no será un caso ni dos, sino que va a ser una constante, lo que aconseja en beneficio del sistema que se llegue a un acuerdo para resolver estos conflictos.

¹⁶ Con la formación tradicional del Parlamento los instrumentos de control utilizados por la minoría tienen como destinataria a la opinión pública, al electorado, a través de la publicidad de las sesiones parlamentarias

Siendo la anterior la dinámica de nuestro parlamentarismo, por lo menos hasta el momento actual, sucede que no se garantiza un control efectivo y, por tanto, el pleno ejercicio de los derechos de las minorías políticas que son proyección del pluralismo ideológico de nuestra sociedad. Por tanto, podríamos decir que falla uno de los pilares para el correcto desarrollo del sistema parlamentario, esto es, la función que la Constitución atribuye a las Cortes Generales de control político de la acción del Gobierno que debería discurrir con normalidad sin restricciones indebidas ni obstaculización alguna¹⁷.

La importancia de esta función¹⁸ reside en que el control se erige como una manifestación evidente del derecho de las minorías a participar en la actividad parlamentaria en condiciones de igualdad. Así, resulta necesario recordar la conexión de los derechos parlamentarios con el derecho de participación política, un derecho fundamental cuyas vulneraciones pueden ser llevadas ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo (art. 23 C.E. y art. 42 L.O.T.C)¹⁹. Como bien es sabido, fue

y de las comparecencias ante los medios de los representantes parlamentarios. El objetivo será que la depuración de responsabilidad política del Gobierno se sustancie en las siguientes elecciones generales. Como bien señala J.A. PORTERO MOLINA: “El control parlamentario del Gobierno”, *Working Paper*, núm. 142, Barcelona, 1988, p. 14: “En realidad, el único efecto político cierto que provoca la actividad de control es el de proporcionar información continuada y variada sobre la acción de gobierno” y es que “el parlamento produce, hoy más que nunca, información, y lo hace públicamente y para un público que es el electorado, a quien, en última instancia, corresponde la decisión”.

17 Consultar SANCHEZ NAVARRO, A.: *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; PRESNO LINERA, M.: “Sistema de partidos y control parlamentario”.

18 Sobre la función de control ver SARASOLA, I.: “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 20, Núm. 60, Septiembre-diciembre, 2000.

19 STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 4º, “Por esta razón, para apreciar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el art. 23.2 CE, es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos y facultades que les reconocen las normas que resulten en cada caso de aplicación. Sin embargo, la vulneración del derecho fundamental no se produce con cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable al representante, «pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa» (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; y 141/2007, FJ 3). De este modo, para apreciar que existe vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios contenidos en el art. 23.2 CE, en el sentido al que se refiere la presente demanda de amparo, es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos que les reconocen las normas internas de la Cámara. A este respecto ya hemos tenido ocasión de señalar que la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in*

a partir de la STC 161/1988, de 20 de septiembre, cuando el Tribunal Constitucional conecta las facultades parlamentarias establecidas en los Reglamentos de las Cámaras con el derecho fundamental del art. 23.2º C.E. siendo amparables ante el Tribunal Constitucional si conforman el núcleo de la función representativa²⁰.

La relevancia de esta función parlamentaria se destaca en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que viene reiterando como “la negativa de un Gobierno de someterse al control de las Cámaras no sólo supone un menoscabo de las funciones de éstas, sino que implica una lesión del *ius in officium* de los parlamentarios que indudablemente afecta al “núcleo de la función representativa parlamentaria”²¹.

Los mecanismos para ejercer el control son diversos. En este sentido, las comparecencias del Presidente/a del Gobierno a solicitud de la oposición; las comparecencias de sus Ministros y Ministras correspondiéndole a la Junta de Portavoces decidir al respecto por voto ponderado, impidiéndose así la posibilidad de que la Mesa de la Cámara pudiera paralizar la petición de la oposición; las solicitudes de información; las preguntas e interpelaciones; las mociones o la constitución de Comisiones de Investigación. Todos y cada uno de ellos en manos de las Cámaras que podrán controlar día a día la actividad del ejecutivo²². El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre los instrumentos de control estableciendo varios bloques. En el primero estarían englobadas las preguntas, las interpelaciones y las Comisiones de Investigación. En el segundo se encuadran otros instrumentos parlamentarios que responden al control pero se circunscriben a una función de impulso, son las mociones y las proposiciones no de ley y el tercero se corresponde con los derechos de información

Tras la celebración de elecciones generales (así como en los casos de pérdida de confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento del Presidente) el Gobierno cesa, continuando en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Ejecutivo. Desde un punto

officium del representante (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 4; y 74/2009, de 23 de marzo, FJ 3)”.

²⁰ Me permito citar ABA CATOIRA, A.: “La efectividad del derecho de participación del art. 23.1º a través del ejercicio de los derechos de los parlamentarios del 23.2º” en *Constitución y Democracia: ayer y hoy. Libro Homenaje al Profesor Antonio Torres del Moral*, 2012, pp.1895-1924.

²¹ STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 2º, entre otras.

²² Ver normativa R.C.D y R.S.

de vista de ejercicio del control político esta situación no había generado problemas, pero lo cierto es que la prolongada situación de interinidad en la que se mantuvo el ejecutivo durante la anterior Legislatura y las iniciativas de control que se presentaron en el Parlamento y que fueron desatendidas por el Gobierno en funciones dieron pie a numerosas polémicas y enfrentamientos políticos entre quienes se mostraron a favor de su sometimiento al control parlamentario y quienes mantuvieron una postura opuesta por contraria a dicho control. Las respuestas jurídicas las hallamos en el art. 101 C.E. que con un carácter muy limitador regula las funciones del Gobierno temporal, dado que el Ejecutivo debe contar con la confianza del Congreso otorgada en la sesión de investidura²³. Por consiguiente, durante el tiempo que el Gobierno cesante continúa en funciones hasta la formación del nuevo Congreso y la investidura de la persona que asumirá la Jefatura de Gobierno, sólo podrá realizar funciones de tramitación ordinaria por no contar con la confianza parlamentaria. Una regulación que continuó siendo la única existente hasta la aprobación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno que en su art. 21 establece que el Gobierno en funciones “facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas”²⁴.

²³ SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “Art. 101” en *Comentarios a la Constitución*, GARRIDO FALLA, F. (ed.), Cívitas, Madrid, 2001; “Art. 101” en *Comentarios a las Leyes Políticas*, ALZAGA, O., Marcial Pons, 2ª edición, 2016; Revenga Sánchez, M.: “El Gobierno en funciones”, en AA.VV.: *Gobierno y Administración en la Constitución*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales-Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988, pp.1518-1519.

Se establecen las limitaciones competenciales del Gobierno que afectan a la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado o la presentación de proyectos de ley y las limitaciones que afectan al Presidente del Gobierno que no podrán acordar la disolución de las Cámaras, la convocatoria de referéndum consultivo o la presentación de una cuestión de confianza.

²⁴ Según su párrafo 4º el Presidente del Gobierno en funciones no podrá: Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales; Plantear la cuestión de confianza; Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo. Según el párrafo 5º el Gobierno en funciones no podrá: Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado ni Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado. En su último párrafo se dice que las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

Por otra parte hay que citar dos importantes sentencias del Tribunal Supremo, una de 28 de septiembre de 2005²⁵ y otra de 28 de mayo de 2013²⁶ a través de las cuales la jurisdicción ordinaria ha tenido que resolver los conflictos jurídicos planteados por actuaciones realizadas por un Gobierno en funciones sin que figuren en el listado de las no autorizadas.. Recientemente se ha publicado el “Informe de la Secretaría General del Congreso sobre la actuación de la Cámara durante el período en que el gobierno cesante se encuentre en funciones” donde se analiza esta situación. Así, en dicho documento se explica que “como consecuencia de la disolución de la Cámara y de la celebración de elecciones se produce la ruptura de la relación de confianza entre el Gobierno y las Cámaras, lo que implica la imposibilidad de exigir la responsabilidad política en su expresión máxima, a través de los mecanismos de moción de censura y cuestión de confianza, así como ejercer un control de carácter ordinario y de modo general.

Y ello no sólo porque no subsista la relación fiduciaria sino porque el Gobierno en funciones tiene limitado su ámbito de actuación, de modo que si la regla general es que el Gobierno en funciones deba abstenerse, de tal manera que si en cierto modo la regla general a la que ha de sujetarse un Gobierno en funciones es abstenerse de actuar [...] difícilmente puede articularse el sistema de control habitual”.

“No obstante, [...] en la medida en que el Gobierno conserva ciertas competencias, excepcionalmente y de forma singularizada en cada caso, la Mesa podría admitir y ordenar la tramitación de las iniciativas de control e información (preguntas, interpelaciones, comparecencias y solicitudes de información) que pudieran plantearse,

²⁵ El Tribunal Supremo dictó dos sentencias con distinto fallo en las que se resolvían sendos recursos interpuestos contra sendas decisiones del mismo Gobierno en funciones. En la primera de ellas de fecha de 20 de septiembre de 2005, la sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo anuló la decisión del Gobierno de conceder una extradición por entender que suponía un exceso en el “despacho ordinario de los asuntos públicos”. Por el contrario en su Sentencia de 2 de diciembre la Sala desestimaba el recurso interpuesto frente a otra decisión del Gobierno en funciones que denegaba una petición de indulto. Sobre estas sentencias ver el análisis jurídico que hacen BRAGE CAMAZANO, J. y REVIRIEGO PICÓN, F.: “Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (las SSTs de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005) en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, 2006, pp.445-483.

²⁶ En esta ocasión la sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se tiene que pronunciar sobre la aprobación de un Decreto-Ley que se recurrió por presunta vulneración del antecitado art. 21 de la Ley del Gobierno, concretamente en su párrafo 3º. En esta Sentencia se produce una confirmación del cambio del tribunal que se produjo en la segunda de 2005 respecto a la primera que se dictó. Este cambio que suaviza la interpretación del concepto “despacho de asuntos ordinarios” permitirá a un Gobierno en funciones adoptar más decisiones de las previstas inicialmente.

siempre referidas a las funciones que el art. 21 de la Ley del Gobierno confiere a éste cuando está en funciones.

El resto de las iniciativas de control que pudieran plantearse deben dirigirse al Gobierno que se constituya a cuyo efecto procedería la suspensión del plazo en su caso para las mismas para un mejor desarrollo de la función de calificación de la Mesa, podría requerirse a los autores de la iniciativa que precisen esta circunstancia, aún cuando ésta determine necesariamente el acuerdo que en relación con cada uno de ellos adopte la Mesa, que habrá de verificar que efectivamente se refiere al ámbito competencial del Gobierno en funciones el que se pretende hacer destinatario de las aquéllas”.

Llegados a este punto no podemos dejar de referirnos a las diferencias entre exigencia de responsabilidad política en sentido estricto y el control ordinario de la acción política del Gobierno que es la función parlamentaria a la que venimos refiriéndonos. En este sentido, los efectos del ejercicio de estos instrumentos parlamentarios serán exclusivamente políticos. Como con suficiente claridad escribía el profesor PORTERO MOLINA “los efectos jurídicos del control político del gobierno por el parlamento son sólo de naturaleza procedimental, pero no tienen efectos jurídicos reglados sobre la voluntad del gobierno y, por lo tanto, los que pudiera tener, de naturaleza política, no reglados, obviamente, no los podemos saber con rigor. Una pregunta o una interpelación sólo provocan la puesta en marcha de un procedimiento que consiste en obligar al gobierno a contestarla de la forma que crea conveniente, pero no le obligan, jurídicamente, a modificar la actuación sobre la que es interrogado, sustituyendo su voluntad por la de quien pregunta o interpela. En este caso, la actividad no es la del órgano Parlamento, cuya voluntad mayoritaria, aquí, no es necesaria ni determinante de nada, sino la actividad de alguno de sus miembros, individuo o grupo, porque no se está procediendo a la formación de la voluntad estatal, sino sólo a controlar la acción del gobierno por un representante del pueblo. No hay efectos jurídicos sobre la voluntad del gobierno porque no se está formalizando jurídicamente nada; los que se producen tienen naturaleza procedimental, y si hay efectos políticos pueden ser de índole muy distinta y no los podemos medir, por eso no son precisos, sino difusos”²⁷.

²⁷ PORTERO MOLINA, J.A.: “El control político de la acción del Gobierno”, *cit.*

IV. ACERCA DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY

IV.1º. SU NATURALEZA

Estas iniciativas parlamentarias se prestan a cierta confusión con las mociones dadas las diferentes posiciones doctrinales sobre su naturaleza y por causa de la profusión terminológica que las rodea. Así, los Reglamentos parlamentarios difieren y, a su vez, regulan distintos tipos de mociones. Por un lado las mociones contempladas en los arts. 184.1º del Reglamento del Congreso y 173.2º del Reglamento del Senado, como mociones que son votadas tras una interpelación estando su origen en el ejercicio del control parlamentario a través de una interpelación. A diferencia de estas mociones están las Proposiciones de Ley reguladas en el art. 193 y ss del Reglamento del Congreso en cuanto que iniciativas dirigidas a fijar la posición de la Cámara y que el Reglamento del Senado en sus arts. 174-181, a pesar de tener el sentido de las Proposiciones No de Ley, también se denominan como mociones. En estos artículos se distinguen dos tipos de iniciativas, aquellas que son el resultado de un debate y las mociones que concluyen una deliberación y pretenden someter a votación la cuestión junto a aquellas otras que tienen como finalidad que el Gobierno formule una declaración sobre un tema o remita al Parlamento un proyecto de ley o que la Cámara delibere y vote sobre un texto no legislativo.

Las mociones sirven para poner de manifiesto el juego mayoría y minoría parlamentaria²⁸ mientras que las Proposiciones No de Ley disfrutan de una doble naturaleza al ser por una parte un instrumento de control parlamentario de la acción del Gobierno y, por otra, un instrumento parlamentario que sirve para fijar o adoptar una posición política dentro de la Cámara y enviar un “mandato” al poder ejecutivo para que actúe en el sentido de lo acordado por la mayoría de la Cámara²⁹.

En este sentido, tal como se manifestó en líneas anteriores, estas iniciativas son instrumentos para impulsar la acción política que se ejercitan dentro de la función

²⁸ Buena muestra de ello es la resolución de Recursos de Amparo por presunta vulneración de los derechos de participación de los grupos minoritarios al inadmitirse por la Mesa la tramitación de las mociones presentadas.

²⁹ Ver SSTC 41/2003, de 27 de febrero, FJ 7º y 78/2006, de 13 de marzo.

genérica de control. Así, podrían definirse como “Técnicas polivalentes, que sirven al ejercicio de la función de control pero que tienen como fin primordial el ejercicio de otra función [...] además de servir para que la Cámara controle al Gobierno, se utilizan esencialmente para que el Parlamento participe en la dirección política del Estado”³⁰. La dirección política de la acción del ejecutivo se delibera en la Cámara y se vota, y a partir de ahí es la mayoría de la Cámara la que pretende realizar ese impulso político. Una función de impulso, dirección o “indirizzo” que no aparece configurada en las normas expresamente si bien la doctrina la contextualiza dentro de la función más genérica de control político al servir para participar planteando acciones alternativas o complementarias a las acordadas por el Gobierno³¹. De hecho a través de estas iniciativas se propone al ejecutivo que realice una actuación concreta, que presente un proyecto de ley, acuerde medidas normativas, que se sienta a negociar con sus interlocutores, que informe o comparezca ante la Cámara etc³².

El Tribunal Constitucional sostiene en su jurisprudencia que 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, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, 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

³⁰ SESEÑA SANTOS, L.: “Los Grupos Parlamentarios y la función de control”, en *Los Grupos Parlamentarios*, Especial Monográfico de la Asamblea de Madrid, 2007, p.321.

³¹ Resulta reseñable como el derecho estatutario autonómico es mucho más expreso que el derecho estatal refiriéndose a la función de impulso como una función parlamentaria específica que se diferencia de la función de control político.

³² Ejemplos de la diversidad pueden ser PNL sobre medidas ante el incremento del intrusismo y la piratería en el transporte público de viajeros en vehículos de hasta 9 plazas (161/000847). Aprobada sin modificaciones. GP Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea). Comisión sobre Seguridad Vial y Movilidad Sostenible. Núm. D-66 de 13/12/2016; PNL para despenalizar las injurias a la Corona y los ultrajes a España (161/000860). Rechazada, GP Esquerra Republicana, Comisión de Justicia, BOCG-CD-Núm-D80 de 3/01/2017; PNL relativa a mejorar la señalización en los tramos de mayor peligrosidad (161/000708), Aprobada sin modificaciones, GPP, Comisión Seguridad Vial, BOCG-CD, núm.D-68 de 13/12/2016; PNL sobre la situación de los derechos fundamentales de las mujeres en el deporte profesional (161/000785), Aprobada con modificaciones, GP Ciudadanos, Comisión de Educación y Deporte, BOCG CD, Núm.D-79 de 2/01/2017; PNL relativa a la urgente ratificación por España del acuerdo de París sobre cambio climático (161/000702), Aprobada con modificaciones, GP Socialista, Comisión Estudio cambio climático, BOCG, Núm. D-67 de 12/12/2016; PNL sobre la regulación de los deberes (161/000684). Aprobada con modificaciones, GP Socialista, Comisión de Educación y Deporte, BOCG-CD, Núm. D-79 de 02/01/2017.

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”³³.

Con este instrumento de impulso o dirección política se permite que las fuerzas parlamentarias sin presencia en el ejecutivo puedan forzar su participación en la formación de la voluntad política del Gobierno, si bien la ausencia de efectos que su aprobación suele tener es una cuestión que debilita mucho estas iniciativas³⁴.

IV.2. SUJETOS QUE EJERCEN EL CONTROL

Vistos la naturaleza y el significado de estas iniciativas parlamentarias resulta necesario diferenciarlas atendiendo al sujeto que ejerce el control. Esto es, si el sujeto político que presenta la iniciativa representa a la mayoría parlamentaria o está integrado por la mayoría (débil) más una minoría que posibilitó la gobernabilidad, podríamos decir que la presentación de una PNL cumple claramente una función de dirección política de la actividad del Gobierno dado que coinciden plenamente ambas voluntades políticas o sin tener una finalidad estricta de dirigir la política del ejecutivo puede pretender un seguimiento o fiscalización “reafirmatoria” de la actividad gubernamental ante la Cámara³⁵. Por el contrario, si el Gobierno tiene una oposición que es mayoritaria en la Cámara y dichas fuerzas parlamentarias presentan este tipo de iniciativas, su pretensión política no será tanto la de impulsar o dirigir la actuación del ejecutivo en sentido estricto sino la de ejercer un control político con resultados de desgaste, manteniendo una posición dentro de la Cámara que pretende influir en la opinión pública ante la que se

³³ SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7º; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3º; 158/2014, de 6 de octubre, FJ 3º.

³⁴ Sobre los efectos meramente políticos de las Proposiciones No de Ley consultar SSTC 180/1991, de 23 de septiembre, FJ. 2; 40/2003, de 27 de febrero, FJ. 3; 78/2006, de 13 de marzo FJ. 3; 42/2014, de 25 de marzo, FJ. 2; 259/2015, de 2 de diciembre, FJ. 2

³⁵ Podría servirnos como ejemplo una iniciativa reciente en el Senado, donde tras la PNL presentada en el Congreso para derogar la Ley de Seguridad Ciudadana, se presentó una moción del Grupo Popular instando al Gobierno a la aplicación de la LO 4/2015, de 30 de marzo, constituyendo una declaración política de apoyo.

presentan alternativas políticas que, como es sabido, no obligan en ningún caso al Gobierno. Con estas iniciativas parlamentarias, su tramitación, debate y votación, se garantiza el pluralismo dentro de la Cámara y se maximiza la representación parlamentaria.

Dicho lo cual la autoría suele corresponderle a la oposición a modo de reproches parlamentarios que dirige al ejecutivo “instrucciones, directrices o mandatos carentes de efectos jurídicos vinculantes” (SSTC 40/2003, FJ 3º). Por ejemplo, en la PNL relativa a la reforma integral del sistema de permisos y prestaciones de paternidad y maternidad para el cuidado y atención de menores en casos de nacimiento, adopción o acogida, el Congreso de los Diputados instó al Gobierno a tramitar “de forma inmediata una reforma integral del sistema de permisos y prestaciones de paternidad y maternidad para el cuidado y atención de menores en casos de nacimiento, adopción o acogida”³⁶.

Así las cosas, las proposiciones no de ley tienen relevancia máxima para la efectividad del *ius in officium* al igual que las demás facultades parlamentarias de control integrando el núcleo de la función representativa. En este orden de cosas, hemos de recordar como el derecho fundamental de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos se ejerce con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2º C.E) y que existe en relación con el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos (art. 23.1º C.E.). Es un derecho de configuración legal que se desarrolla en los Reglamentos Parlamentarios donde se fijan y ordenan los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios. Una vez que el legislador establece estos derechos y facultades queda integrado el estatuto del parlamentario, el *ius in officium*. Se trata de una facultad que le corresponde a todos los parlamentarios integrando el núcleo de la función representativa y, a su vez, un instrumento para participar en los asuntos públicos de la ciudadanía a través de sus representantes.

Estos instrumentos sirven “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 los Grupos Parlamentarios a que se pronuncien”. Su naturaleza de instrumento

³⁶ PNL presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, el 21 de septiembre de 2016. Esta iniciativa se debatió y sometió a votación el 18 de octubre y se aprobó por 173 votos a favor, 2 en contra y 164 abstenciones.

al servicio del ejercicio de las funciones parlamentarias obliga a que las Mesas de las Cámaras en su función de examen y calificación de las iniciativas tengan que limitarse exclusivamente al examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. Así, la función que tienen atribuida es una fiscalización formal de los requisitos, pero nunca valoraciones de oportunidad política, ya que de lo contrario se estarían arrogando una función que no les corresponde, ya que la decisión política sólo le corresponde al Pleno y a las Comisiones. Una actuación de las Mesas de tal naturaleza impediría la tramitación de iniciativas parlamentarias que cumplen los requisitos de admisibilidad, se estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público y de que, en su caso, prospere la moción³⁷. En definitiva, se vulneraría el derecho fundamental de los parlamentarios a ejercer su cargo representativo en condiciones de igualdad³⁸.

IV.3. DESTINATARIOS

El sujeto destinatario de la propuesta o mandato es el poder ejecutivo que en ningún caso queda vinculado jurídicamente a una decisión de la Cámara formulada a través de este procedimiento³⁹. De modo que la efectividad de la propuesta de la Cámara queda a disposición del destinatario que incluso podría haber participado en la aprobación de la moción, si la presenta su Grupo Parlamentario, si se adhiere a ella y la vota en sentido favorable si la presentara un Grupo o varios distintos al suyo. Tal como se ha reiterado la ausencia de carácter vinculante hace depender su efectividad de la voluntad del Gobierno que recoge dicha propuesta y actúa en el sentido propuesto, acogiendo una iniciativa, modificando sus normas o incluso derogándolas o aprobando presentando proyectos de ley para aprobar normas donde no había. Como a nadie se le oculta este escenario rara vez se produce por lo que estas proposiciones adolecen de inoperancia en la práctica reduciéndose a pura estética. Lo anterior puede conducirnos a la siguiente pregunta cuál es el sentido de estos instrumentos parlamentarios dado que en las Legislaturas precedentes la multitud de PNL presentadas por los Grupos de la oposición ya fuera ante el Pleno o ante la Comisión no merecieron a juicio del Gobierno su actuación en el sentido solicitado. Dicho de otro modo dado que esta es la realidad de su funcionamiento parlamentario los Grupos deberían optar por ejercitar otra facultad

³⁷ SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7º y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3º.

³⁸ STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 1º.

³⁹ Expresamente excluida esta posibilidad en STC 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 2º.

parlamentaria como es presentar una Proposición de Ley para modificar las Leyes discutidas que, en todo caso, podría tener resultados más eficaces que solicitar de continuo al Gobierno que cambie su política legislativa con la que se está en desacuerdo. Incluso nos encontramos con enormes incongruencias ya que a través de la proposición se le solicita al Gobierno que legisle en un sentido determinado en asuntos sobre los que ha manifestado su total discrepancia.

En materia de efectos podríamos recordar como en el Senado si se prevé “sanción política” ya que el Gobierno debe rendir cuentas sobre el cumplimiento de las medidas a las que se le instó desde esta Cámara. El artículo 178.2 RS dice que en el plazo de seis meses desde la adopción de la moción el Gobierno o el órgano correspondiente deberán informar sobre el cumplimiento dado a la misma. El RS obliga a su publicación, mientras que la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de sus funciones de gobierno, acuerda habitualmente su remisión a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios

Como último cuestión recordar que se trata del único instrumento de control parlamentario que puede dirigirse a un sujeto distinto al Gobierno. La razón de esta especificidad es que la Proposición puede concernir a cualquier asunto sobre el que la Cámara desee pronunciarse, fijar una posición, inspeccionar una actuación, etc, y ello independientemente de quien sea el sujeto al que afecta. Ahora bien, esto no impide afirmar que la inmensa mayoría de las Proposiciones tienen como destinatarios al Gobierno.

IV.4. TRAMITACIÓN

La presentación de estas iniciativas le corresponde a los Grupos Parlamentarios con el fin de “formular propuestas de resolución a la Cámara”, según dicta la letra del art. 193 del Reglamento del Congreso. La atribución de este instrumento de control a los Grupos evidencia su condición de protagonistas de la vida parlamentaria en detrimento de los sujetos parlamentarios individuales. Nada se dice en la norma parlamentaria sobre el contenido material de la propuesta siendo evidente que, en ningún caso, se trata de proposiciones de ley como parecen dar a entender algunas informaciones mal documentadas.

La función del órgano rector de la Cámara de admisión a trámite y calificación de la iniciativa se debe limitar a un control estrictamente jurídico, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria sin entrar a examinar el contenido material de la proposición. De lo contrario, se podrían estar restringiendo las facultades integradas en el *ius in officium* de los representantes políticos⁴⁰. “No cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2º CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2º CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos, *ex art. 23.1º CE*”⁴¹.

Le compete a la Mesa de la Cámara decidir en qué órgano se tramitarán, en el Pleno o en la Comisión correspondiente, pero son los Grupos Parlamentarios a quienes les corresponde establecer su preferencia para el debate en el escrito de presentación de la iniciativa. Si en el escrito no se indica nada al respecto o se indica una Comisión errónea la Mesa resolverá donde se tramita. En caso de que no se indique o se indique una Comisión errónea será la Mesa la que resuelva sobre el foro para su tramitación. Como es de suponer la preferencia de los Grupos será el debate plenario siendo requisito para ser incorporada al orden del día su publicación previa. El criterio del cupo, también seguido para tramitar las interpelaciones, determinará la prioridad de los Grupos que no

⁴⁰ SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2º; 33/2010, de 19 de julio, FJ 3º, entre otras.

⁴¹ SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2º; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3º y 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2º, entre otras muchas.

lo hubiesen agotado (se asigna una PNL por cada diez parlamentarios o fracción), pudiéndose incluir hasta dos Propositiones de Grupos Parlamentarios distintos en el orden del día de la sesión correspondiente, celebrándose su debate los martes tras tramitarse la toma en consideración de las Propositiones de Ley.

El procedimiento reglamentario de los debates de estas iniciativas se articula del siguiente modo (art. 195 R.C.D):

- En primer lugar, el autor de la iniciativa procede a su defensa
- Se defienden las enmiendas presentadas por sus autores según el orden en que se hayan ido presentando en el Registro General de la Cámara
- Los demás Grupos fijan sus posiciones en orden a su importancia numérica en la Cámara
- El autor de la iniciativa debe señalar si se acepta alguna enmienda pues como indica la norma reglamentaria se vota el texto de la iniciativa presentada junto a las enmiendas aceptadas por su proponente

Como en todo debate parlamentario se conceden turnos de palabra con tiempo limitado aplicándose el acuerdo de la Junta de Portavoces aprobado en 2005 por el que se establecen tiempos de 7 minutos para el autor de la propuesta y de 5 minutos para la defensa de enmiendas.

Por lo que respecta a las mociones del Senado su tramitación es algo distinta a la seguida en el Congreso. La iniciativa de presentación le corresponde a una Comisión, a un Grupo o a un mínimo de diez senadores (art. 175 R.S) y siendo actos de impulso político se proponen con la finalidad de que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema, remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de su competencia o para que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo, debiendo ir acompañadas de una evaluación de su coste económico (arts. 174 y 175.2º). Como se comprueba, y ya se ha reseñado, estas mociones que responden a la función de control son distintas a las mociones incidentales.

Le corresponde a la Mesa el examen de admisión de las iniciativas que podrán ser debatidas en sesión Plenaria o en Comisión. Asimismo, pueden ser enmendadas y dichas

modificaciones deberán pasar el filtro del autor de la moción y contar con el apoyo de la mayoría de los Portavoces de los Grupos. En caso de que la moción sea aprobada por la mayoría de la Cámara es de destacar que el Gobierno en el plazo de seis meses deberá informar sobre su cumplimiento (art. 178 R.S).

IV.5. PROPOSICIONES NO DE LEY DIRIGIDAS A UN GOBIERNO EN FUNCIONES

En líneas anteriores abordamos el control de la acción política de un Gobierno en funciones en base a lo dispuesto en la Resolución. Ahora bien, distinto es el caso de las Propositiones No de Ley que presentan contenidos distintos. Así, cuando lo que se pretende con dicha iniciativa es una manifestación de la voluntad de la Cámara no habrá ningún impedimento para su admisión a trámite. Cuando la Proposición pretende instar una actuación del Gobierno más allá de las competencias que puede ejercitar por estar en funciones se deben entender dirigidas al Gobierno que ha de formarse una vez celebrada la preceptiva investidura, pudiendo valorarse su postergación temporal.

IV.6. PROPUESTAS DE REFORMA

La ausencia de vinculación de un Gobierno a las proposiciones no de ley que resultan aprobadas en la Cámara deja todo posible cumplimiento o acogimiento de la propuesta a su voluntad. No parece lógico que no pueda haber un control o seguimiento de los efectos de ese impulso parlamentario de la acción política del Gobierno sobre todo si pensamos en lo inexplicable que resulta que de tantas y tantas propuestas que salen de la mayoría de la Cámara no haya resultados normativos, legislativos o acciones públicas. Toda vez, se ha de tener en cuenta que en otros Parlamentos, a nivel autonómico, si se ha regulado un control sobre el cumplimiento o eficacia de las proposiciones no de ley aprobadas. Hasta el 14 de marzo, última fecha de consulta de la web del Congreso, en el tiempo que lleva vigente esta Legislatura, el Grupo Parlamentario Popular había presentado 164 Propositiones No de Ley, el Grupo Parlamentario Socialista 619, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea 506, el Grupo Parlamentario de Ciudadanos 263, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republican 138, Grupo Parlamentario Vasco 22, el Grupo Mixto 221. No parece muy aceptable que

estos mecanismos de impulso o dirección política no sean tenidos en cuenta por el ejecutivo.

En este orden de cosas, para mejorar la situación de ineficacia que parece rodear a este mecanismo parlamentario, el Partido Nacionalista Vasco presentó, en enero de este año, una Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados “para el control parlamentario de acuerdos parlamentarios sin fuerza de ley”. La finalidad de la reforma reglamentaria propuesta queda bien definida en su Exposición de Motivos cuando dice que “Una de las funciones primordiales de todo parlamento es la de control del ejecutivo junto a la de impulso de la acción política. Con el actual Reglamento es imposible constatar si el Gobierno toma en cuenta los mandatos no legislativos del Parlamento tales como Propositiones no de Ley, Mociones, etc. que hayan sido aprobados por la Cámara”. Con el fin de subsanar esta realidad que entienden que contribuye al menoscabo del Parlamento y siguiendo modelos que están funcionando en otras asambleas legislativas el Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco propuso la modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados⁴².

La nueva redacción del Reglamento según la iniciativa daría nueva letra al Título XII que quedaría del siguiente tenor:

“Del control sobre las Propositiones no de Ley, Mociones y demás resoluciones aprobadas por la Cámara tanto en Pleno como en Comisión”

Nuevo artículo 203 bis.

1. Durante el primer mes hábil de cada periodo de sesiones el Gobierno remitirá a la Cámara un informe detallado relativo a la situación y grado de cumplimiento de cada una de las proposiciones no de ley, mociones y resoluciones aprobadas tanto en Pleno como en Comisiones en el periodo de sesiones anterior, así como las pendientes de cumplimiento de periodos anteriores.

⁴²http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-80-1.PDF

2. En la quincena posterior a la entrada en el Registro de la Cámara del informe comparecerá en la Comisión de Reglamento un representante del Ejecutivo para explicar el citado informe y responder a los requerimientos de los Grupos Parlamentarios.

CONCLUSIÓN

Está fuera de toda duda la utilización de estas iniciativas parlamentarias por todos los Grupos en ambas Cámaras, para ello hacer un seguimiento de la multitud de Propositiones y Mociones que se presentan, admiten y discuten en cada Legislatura. La variedad temática y las diferentes propuestas que constituyen su objeto dan buena cuenta de la riqueza de este instrumento parlamentario de control con un enorme potencial dinamizador de la actividad política. Pero si se hace un seguimiento de las Propositiones No de Ley presentadas y tramitadas vemos como casi todas las presentadas por los Grupos de la oposición, ya sea ante el Pleno o ante una Comisión, no merecieron actuaciones del ejecutivo en ese sentido. También es cierto que en ocasiones nos encontramos con que los Grupos proponen al Gobierno que modifique o derogue una regulación normativa que él ha aprobado, por lo que, además de lo incongruente que sería que un Gobierno reconozca lo mal que ha legislado, parece que no acuden a la vía más adecuada para cambiar las normas, ya que en vez de presentar una Proposition No de Ley tendrían que presentar una Proposition de Ley.

Para que ello sea así, para que con estas propuestas parlamentarias, que permiten la realización del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, sea posible impulsar o dirigir la política gubernamental se deben dotar de eficacia. Más allá de los efectos políticos de información a la opinión pública o al electorado de lo que sería conveniente o necesario hacer a través de las diferentes políticas públicas para mejorar la situación del país y de la ciudadanía⁴³. Efectos que se desvanecen o difuminan, por lo que sería conveniente en aras de la transparencia y de la rendición de cuentas que el ejecutivo deba informar del devenir de las diferentes iniciativas que se

⁴³ Sobre la ineficacia de estas iniciativas PRESNO LINERA, M.A.: “Las proposiciones no de ley y otras cosas del querer” en <http://agendapublica.es/las-proposiciones-no-de-ley-y-otras-cosas-del-querer> (última consulta 15-03-2017)

aprobaron en el Congreso y en el Senado en cuanto al efectivo cumplimiento o incumplimiento que se les ha dado.