

LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE ORIENTACIÓN E IMPULSO EN ANDALUCÍA

Juan Manuel López Ulla

Universidad de Cádiz

juanmanuel.ulla@uca.es

Sumario:

I. EN TORNO A LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL.
II. A PROPÓSITO DE LA EFICACIA DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS DE ORIENTACIÓN
E IMPULSO. III. LA FUNCIÓN DE ORIENTACIÓN E IMPULSO EN EL PARLAMENTO DE
ANDALUCÍA. 1. Propositiones no de ley. 2. Mociones. 3. Otras Resoluciones de la Cámara.

39

RESUMEN

En este trabajo analizamos la función de orientación e impulso de la acción política del gobierno para determinar si en realidad se trata de una modalidad de la función parlamentaria de control, conclusión a la que efectivamente llegamos tras un exhaustivo análisis de la actividad a propósito en el Parlamento de Andalucía.

Palabras clave:

Parlamento de Andalucía, función de control, función de orientación e impulso de la acción política, Proposición no de ley, Mociones.

ABSTRACT

THE OVERSIGHT AND STIMULUS FUNCTION IN THE ANDALUSIAN PARLIAMENT.

One of the Parliament's main roles is to stimulate the political action of the Government. After an exhaustive analysis of the activity that is carried out in Andalusia in this regard, we have come to the conclusion that this role is in fact a modality of the function of control of the Government action.

Key Words:

Parliament of Andalusia, oversight and stimulus function, *Proposiciones no de ley*, *mociones*.

I. EN TORNO A LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL.

La función parlamentaria de orientación e impulso de la acción política del Gobierno, siendo muy importante, no está reconocida en la Constitución. Sí lo está, como es sabido, la función de control (artículo 66.2 de la Constitución española). Los constituyentes probablemente entendieron que la primera no era más que una de las manifestaciones de la segunda.

A mediados de los ochenta, la doctrina discutió intensamente sobre los elementos configuradores de la función de control. 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”¹. Hoy estamos en disposición de contrastar la teoría con la práctica. Esa es la intención de este trabajo: analizar la función de orientación e 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.

Para realizar este estudio nos hemos centrado en los expedientes sustanciados en el Parlamento de Andalucía en relación con el ejercicio de esta función. Ciertamente, el análisis hubiera sido más completo si hubiésemos comprendido en él la actividad que se desarrolla en las Cortes Generales y en la totalidad de los parlamentos autonómicos, pero tamaño esfuerzo hemos considerado que no era absolutamente necesario, pues todos los Reglamentos han utilizado el del Congreso de los Diputados como modelo de referencia. 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 trasladables al conjunto de los parlamentos de la nación².

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 cabo³. 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 sobre los de especial trascendencia. El objeto de la iniciativa no es relevante, 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 expresando su posición sobre la cuestión planteada⁴.

La segunda observación deriva en puridad de la primera: aunque la función parlamentaria de orientación e impulso trate, en principio, de influir en el Gobierno de alguna manera, este no es siempre el destinatario de la iniciativa presentada. Lo normal es que lo sea, pero la práctica parlamentaria demuestra que indefectiblemente no tiene por qué ser así. Lo será sin duda cuando la Resolución que se adopte tenga derive de una Interpelación previa –caso de las Mociones- o de una Comunicación, de un Plan o Programa del Gobierno, o de un Debate de carácter general, que en Andalucía y hasta la fecha siempre han versado sobre cuestiones de ámbito autonómico. Pero la Proposición no de ley (PROPOSICIÓN NO DE LEY), que es el instrumento de orientación e impulso con diferencia más utilizado en todos los parlamentos, permite que la Cámara pueda pronunciarse sobre cualquier asunto, no solo sobre los que compete al gobierno de la Comunidad Autónoma.

Aunque resulte en principio de perogrullo, cuando el artículo 66.2 de la Constitución española

1 Vid. L. LOPEZ GUERRA, «El control parlamentario como instrumento de las minorías», *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, núm. 8, 1996, p. 81.

2 Al efecto, recomendamos la monografía de G.P. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía: tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, Tirant lo blanch, Valencia, 1999.

3 Cfr. A. MANZELLA, *El Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, p. 261. En sentido similar, I. E. MOLAS PITARCH I. E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 32.

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

señala que las Cortes “controlan la acción del Gobierno”, esto presupone la existencia de una *acción del Gobierno* que es objeto de control, por lo que hay que separar de la actividad de control todos aquellos procedimientos que supongan una cooperación o habilitación del Parlamento con la acción del Ejecutivo⁵. Esto es, los procedimientos de control tienen como exclusiva finalidad fiscalizar la actividad del Gobierno, no colaborar con él. En este sentido, cabe afirmar que son unos procedimientos concretos y especializados.

Los instrumentos paradigmáticos para desarrollar esta función de control son las Preguntas y las Interpelaciones, pero existen otras herramientas que no tienen una función tan definida, pudiendo servir para fiscalizar, censurar, proponer o solicitar información, según la intencionalidad de quien ejerza la iniciativa. Esta versatilidad es especialmente característica de las iniciativas que, en principio, están al servicio de la función de orientación e impulso de la acción del Gobierno, por lo que algunos autores entienden que no es acertado diferenciar esta función de aquella otra. Así se pronuncia, por ejemplo, DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, quien 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 Gobierno⁶. GARCÍA FERNÁNDEZ también se posiciona en esta dirección, advirtiendo que la función de control no siempre se centra en la crítica en sentido negativo sino también en el planteamiento de propuestas alternativas⁷. Y en un sentido similar, PÉREZ ROYO sostiene que hay instrumentos a través de los cuales se ejerce un control de contenido negativo, en cuanto que se plantean para cuestionar la política del Gobierno, como es el caso de las mociones, mientras que otras herramientas permiten ejercer un control en sentido positivo, como es el caso de las proposiciones no de ley, en el sentido de que se presentan para mover al Gobierno en una dirección concreta⁸.

Toda esta discusión, que en estas páginas sólo podemos recordar, probablemente esté detrás de la decisión de no asignar funciones predeterminadas a los instrumentos parlamentarios que los Reglamentos de las Cámaras contemplan. Hay herramientas que, efectivamente, sirven exclusivamente para fiscalizar, para controlar en el sentido más estricto de la palabra, pero otras no tienen una específica finalidad asignada. Clasificar los procedimientos atendiendo a la función que cumplen puede ser adecuado en una aproximación de inicio para explicar cómo el Parlamento desarrolla las funciones que le son confiadas, pero hemos de ser conscientes de que la virtualidad del arma dependerá siempre de la intención con la que se use.

42

En la XIV legislatura se presentaron dos mociones de censura en el Congreso de los Diputados contra el presidente del Gobierno. En ambos casos, a sabiendas de que la iniciativa sería rechazada, los diputados proponentes hicieron uso de esta figura para criticar la acción del Gobierno, utilizando el Parlamento como caja de resonancia. Si los instrumentos de exigencia de responsabilidad política tienen la principal característica de permitir el cambio de Gobierno si la iniciativa prospera, en ambos casos se utilizó la figura con el único propósito de movilizar al electorado, pues no había duda de que la propuesta fracasaría. No se trata de una crítica sino tan sólo de constatar lo que BAGEHOT ya advirtiera en el siglo XVIII, esto es, que el destinatario final de toda la actividad parlamentaria son los ciudadanos⁹.

5 Cfr. L. LOPEZ GUERRA, ob. cit.

6 Cfr. L. M. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, «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”.

7 Cfr. J. GARCÍA FERNÁNDEZ: «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno», *Cuadernos de derecho público*, núm. 2, 1997, p. 44.

8 Cfr. J. PEREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 722.

9 Cfr. W. BAGEHOT, *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”.

Todos los instrumentos parlamentarios están al servicio de las funciones que las Cámaras tienen encomendadas. Además de la legislativa y la presupuestaria, el Parlamento tienen la enorme responsabilidad de vigilar y evaluar la acción del Gobierno. Con independencia del éxito de las propuestas que se presenten o del rechazo previsible de las mismas, la última ratio de todas las iniciativas que los Reglamentos parlamentarios contemplan es permitir que en la Cámara se manifiesten la diversidad de voluntades que la componen, permitiendo la crítica pública de la acción gubernamental. En democracia, la mayoría decide, pero las minorías han de tener el derecho a discutir (ARAGÓN REYES)¹⁰.

La práctica parlamentaria demuestra que 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 y orientación, pues 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 impulsar al Gobierno para que actúe en una determinada dirección. En este sentido, RUBIO LLORENTE entiende que “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”¹¹. Y en la misma dirección se expresa ARAGÓN REYES: “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)”¹². La práctica parlamentaria ha convalidado esta postura: todas las herramientas parlamentarias están, en última instancia, al servicio de la función de control¹³.

II. A PROPÓSITO DE LA EFICACIA DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS DE ORIENTACIÓN E IMPULSO.

Los actos parlamentarios de orientación e impulso carecen de efectos jurídicos vinculantes, pero esto no significa que carezcan de trascendencia, sino que su eficacia hay que medirla en términos políticos, pues en la medida en que a través de ellos la Cámara expresa su posición sobre un asunto determinado, su *autoritas* es incuestionable¹⁴.

Estos actos parlamentarios, que efectivamente no son jurídicamente vinculantes, tienen la capacidad “de producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos”, pues “lo jurídico no se agota

10 Cfr. M. ARAGÓN REYES, «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 165.

11 Cfr. F. RUBIO LLORENTE, «El control parlamentario», *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 220.

12 Cfr. M. ARAGON REYES, *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad de Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 154: (posibilidad)

13 Al respecto tuvimos ocasión de pronunciarnos en J. M. LÓPEZ ULLA, «El control a través de las proposiciones no de ley en el Parlamento de Andalucía», en L. López Guerra, L. (Coord.) *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2001, pp. 545-570.

14 SSTC 180/1991, FJ. 2; 40/2003, FJ. 3; 78/2006, FJ. 3 b); 29/2011, FJ. 4; 42/2014, FJ. 2; 158/2014, FFJJ. 3 y 4; 23/2015, FJ. 7; 259/2015, FJ. 2.

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. Al estudiar si estas resoluciones podían ser objeto del proceso constitucional de los artículos 161.2 de la Constitución española y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Tribunal Constitucional 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.

Al efecto, el Alto Tribunal recuerda que para que una resolución de una Comunidad Autónoma pueda ser controlada a través del procedimiento contemplado en los artículos citados 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.

En relación con las resoluciones que fueron impugnadas (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 Tribunal Constitucional reconoce que “sin perjuicio de su veste política” éstas tiene 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).

Por otra parte, aunque efectivamente los actos parlamentarios de orientación e impulso no tienen fuerza jurídica vinculante, este principio tiene un par de excepciones: la primera es que, puesto que el artículo 109 de la Constitución contempla que las Cámaras y sus Comisiones puedan recabar la información y la 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 proposición no de ley, a ella quedarían obligadas las autoridades destinatarias de esa resolución¹⁵. La segunda excepción es que las proposiciones no de ley 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 un 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* que acabamos de advertir tiene, no obstante, dos importantes límites: en primer lugar, el ámbito material objeto de la proposición no de ley ha de ser rigurosamente interno; y en segundo lugar, aún cuando así fuera, están vedadas las proposiciones no de ley cuya regulación esté reservada a otras categorías jurídicas, como sucede con todo lo concerniente al Estatuto de los Diputados, materia sobre la que existe bien una reserva de Ley Orgánica del Régimen Electoral General (artículos 70.1 y 81.1 de la Constitución, en materia de incompatibilidades), bien una reserva de Reglamento (del Congreso de los Diputados, como resulta del Título I de esta norma). Tampoco sería admisible una proposición no de ley que incidiera sobre materias que fueran de la competencia de la Mesa de la Cámara¹⁶.

Exceptuando los casos señalados, los actos parlamentarios de orientación e impulso no tienen capacidad de obligar. Si el Gobierno no atendiera lo que la Cámara hubiera aprobado, ésta no podría hacer otra cosa que recordar tal incumplimiento, con independencia, claro está, de las consecuencias políticas difusas que tal conducta pudiera generar, que son difíciles de medir.

Dicho lo anterior, el alcance vaporoso que estas medidas tienen no debe hacernos pensar que estamos ante herramientas de dudosa eficacia. Además del eco que una resolución parlamentaria tiene en los medios de comunicación, podemos recordar que en Andalucía varias leyes o normas con fuerza de ley nacieron a partir de una proposición no de ley aprobada en el Parlamento. Merece la pena citar algunos ejemplos:

15 Cfr. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, p. 358.

16 Al respecto, "Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados en relación con la proposición no de ley de un Grupo Parlamentario relativo a los grupos de interés", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22, 1994, págs. 177 a 188.

La derogada 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) señalaba en la Exposición de Motivos que la norma venía a dar cumplimiento 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.

La Ley 20/2021, de 19 de octubre, Memoria Democrática, que deroga la ley que acabamos de señalar utiliza como argumento a mayor abundamiento para justificar la necesidad de esta norma que el 20 de noviembre de 2002, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobara por unanimidad la necesidad de un “reconocimiento moral de todos los hombres y mujeres que fueron víctimas de la guerra civil española, así como de cuantos padecieron más tarde la represión de la dictadura franquista”.

La Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía también recuerda en su Exposición de Motivos que este texto tiene su origen en una Proposición no de ley que el Parlamento de Andalucía aprobó en relación con la conmemoración del 125 aniversario del nacimiento de Blas Infante y que la normativa pionera en España en relación con el reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y la Dictadura “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 (...)”.

La Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía advierte en la Exposición de Motivos que con ella “se da respuesta a la Proposición no de Ley 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”.

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 se refiere en su Exposición de Motivos a la proposición no de ley que por unanimidad aprobó el Parlamento de Andalucía, el 17 de julio de 2013, instando al Gobierno a ponerla de nuevo en funcionamiento.

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 sordoceguera en Andalucía señala en la Exposición de Motivos que el Parlamento de Andalucía, en septiembre de 2003, aprobó una proposición no de ley 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 recuerda en su Exposición de Motivos una proposición no de ley de la Comisión de Sanidad del Congreso que tomó 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 recuerda en la Exposición de Motivos que el Parlamento andaluz, en la sesión celebrada el 23 de mayo de 2003 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.

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 recuerda, en la Exposición de Motivos, que tal medida tenía su origen en tres Proposiciones no de Ley que el Parlamento de Andalucía había adoptado por unanimidad en la Comisión de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, el 4 de octubre de 2012, en las que se instaba al Consejo de Gobierno a adoptar cuantas medidas resultaran necesarias para el cumplimiento

de los compromisos firmados en relación al pago de las ayudas sociolaborales, entre otros, de las personas trabajadoras afectadas”.

Y para terminar con esta relación, meramente ilustrativa, haremos referencia a 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 artículo 40.2, que dice así: “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”.

Por último, en cuanto que la facultad de presentar iniciativas de impulso pertenece “al núcleo de la función representativa parlamentaria”, consideramos pertinente recordar que las Mesas de la Cámaras, a la hora de admitir o no una iniciativa no debe de entrar en consideraciones de fondo sino tan solo procedimentales. Esto es, “han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere”¹⁷.

A estos efectos, la STC 78/2006 es muy interesante, pues estima un recurso de amparo contra un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía que había inadmitido un par de proposiciones no de ley por entender que proponían un debate que no revestía un “interés público o general para Andalucía” y por considerarlas contrarias al ordenamiento jurídico por restringir de forma indebida la libertad de expresión”. Estas iniciativas se propusieron para censurar unas declaraciones del presidente de los socialistas catalanes críticas con el trasvase del Ebro a otras regiones. El FJ. 5, apdo a) de la citada sentencia 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 perdurasen 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)”.

En consecuencia, en relación con un acto de orientación e impulso de la acción del Gobierno, la Mesa no podría rechazar la iniciativa con argumentos de índole material, ni siquiera cuando la considere contraria a Derecho. Lo que no impide, como hemos visto al principio, que la resolución que a partir de la misma la Cámara pudiera adoptar pueda ser contralada jurisdiccionalmente.

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

III. LA FUNCIÓN DE ORIENTACIÓN E IMPULSO EN EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

El Parlamento ejerce la función de orientación e 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 la reconoce expresamente, todos los Estatutos de Autonomía sí lo hacen, poniendo de relieve la importancia que esta actividad tiene¹⁸.

Los instrumentos al servicio de esta función son prácticamente los mismos en los Reglamentos de las diecisiete asambleas autonómicas, que al efecto utilizan como modelo de referencia lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados. La única diferencia la hemos encontrado en el Reglamento del Parlamento de Galicia, que no contempla expresamente la celebración de “debates generales”. Por esta regulación prácticamente uniforme, consideramos que las conclusiones a las que hemos llegado sobre la utilización de estas herramientas en el Parlamento andaluz pueden ser extendidas al conjunto de los parlamentos de la nación.

Sin más dilación, veámos cuáles son estos instrumentos que permiten a los Grupos Parlamentarios formular propuestas de resolución a la Cámara:

1. Propositiones no de ley.

Se regulan en el Título Décimo del Reglamento del Parlamento de Andalucía. A través de ellas, los Grupos parlamentarios pueden formular “propuestas de resolución a la Cámara” (artículo 168)¹⁹. Se trata de una figura presente en todos los Reglamentos parlamentarios salvo el del Senado, donde son las mociones las que asumen esta función (artículo 174)²⁰.

El derogado Reglamento del Parlamento de Andalucía de 1991, en su versión original²¹, no señalaba que a través de las proposiciones no de ley 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*²². Este cambio en la expresión subrayada obedeció a la intención de distinguir estas iniciativas en función de si la misma versaba 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 Noveno, 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

47

18 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)].

19 En el mismo sentido el artículo 193 del Reglamento del Congreso de los Diputados: “Los Grupos Parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara”. En los Reglamentos del Parlamento de Andalucía de 1982 y 1991, ya derogados, un Diputado, con la firma de otros cuatro, también podía presentar una proposición no de ley. Tras la reforma de 1995, tan solo están legitimados los Grupos Parlamentarios.

20 El Reglamento del Senado las mociones habrán de tener alguna de las finalidades contempladas en el artículo 174. En función de tal finalidad podrán ser presentadas por “una Comisión, un Grupo Parlamentario o un mínimo de diez Senadores” [las contempladas en los apartados a) y d) del artículo 174]; “por al menos, diez Senadores o un Grupo Parlamentario” [las contempladas en el apartado b) del artículo 174]; o con el apoyo de “un Grupo parlamentario, o de veinticinco Senadores en el Pleno o de diez en las Comisiones” [las contempladas en el apartado c) del mismo precepto].

21 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, *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 60, de 30 de abril de 1991.

22 Artículo 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”.

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 proposiciones no de ley, 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 (artículo 161)²³.

Por tanto, en el Reglamento de 1991 las proposiciones no de ley propiamente dichas -las del Título Noveno- sólo podían tener por objeto una materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Si no era así, esto es, si versaban 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 proposición no de ley sino ante “una propuesta de resolución”, razón por la que, para marcar la diferencia, el artículo 158 utilizaba mejor la locución «propuestas de directrices políticas». En cualquier caso, ambas tenían por finalidad expresar la voluntad de la cámara en un asunto determinado.

La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 1995²⁴ eliminó la distinción entre «proposiciones no de ley» y «propuestas de resolución del Pleno» que había establecido el legislador de 1991. Ambas quedaron unificadas 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 proposiciones no de ley en relación con materias de competencia exclusiva del Estado o de la Administración Local. Se trata de la regulación vigente en el actual artículo 171²⁵.

Una peculiaridad que diferencian a la proposición no de ley del resto de los instrumentos al servicio de la función de orientación e 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 materia. Esto es, la proposición no de ley puede versar sobre todo aquello que de alguna manera interese a la Cámara. En la práctica, lo normal es que la iniciativa tenga como destinatario al Gobierno, pero no necesariamente tiene que ser así. En la Cámara se han presentado varias sobre asuntos que no competían al Gobierno autonómico. Entre ellas, una 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 Constitución²⁶; otra relativa a los problemas surgidos para la ampliación de seis de las nuevas titulaciones en la Universidad de Cádiz²⁷; otra relativa a la anulación de las oposiciones a Policía Local de Dos Hermanas²⁸. Al respecto merece ser recordada la STC 1/2015, que resuelve un recurso de amparo contra la inadmisión de una proposición no de ley 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.

Este grado de versatilidad convierten a la proposición no de ley en uno de los instrumentos

23 Artículo 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 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”.

24 Sesión plenaria celebrada durante los días 18, 19 y 20 de 1995, *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 76, de 5 de mayo de 1995.

25 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”.

26 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 30, de 15 de noviembre de 1994.

27 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 23, de 21 de octubre de 1994. Esta proposición no de ley caducó al finalizar la legislatura.

28 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 69, de 7 de abril de 1995. Esta proposición no de ley fue inadmitida a trámite.

parlamentarios más utilizados²⁹. El más empleado, con diferencia, entre los que están al servicio de la función de orientación e impulso. Para que tener una idea, hasta la IX legislatura se presentaron en el Parlamento de Andalucía (en Pleno y en Comisión) 10.119 proposiciones no de ley: 124 en la primera legislatura; 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.

A la luz de las proposiciones no de ley presentadas en el Parlamento de Andalucía, podemos concluir que la mayoría 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. De este tipo, entre otras, podemos recordar la 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 viviendas³⁰; la que se presentó para la elaboración de una Ley de Golf en Andalucía³¹; la que propuso la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza³²; la que propuso que la Junta de Andalucía ayudara al pueblo ruandés³³; la relativa a la creación de un fondo estatal para las víctimas del terrorismo³⁴; la que solicitó al Gobierno central una investigación sobre las irregularidades de la empresa textil Intelhorce³⁵; la que instó medidas para atender a las mujeres separadas que no perciben pensiones³⁶; la que solicitó que se remitiera al Parlamento de Andalucía una nueva Ley Agraria que derogara la de 1984³⁷; la que solicitó la gratuidad de libros de textos para familias en paro³⁸; la que instó una política integral contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) en Andalucía³⁹; o la relativa a la contribución con el 0'7% del Producto Interior Bruto (PIB) andaluz a la cooperación y desarrollo del Tercer Mundo⁴⁰.

Otras proposiciones no de ley tuvieron el claro propósito de fiscalizar una actuación o de recriminar un comportamiento. Se han presentado muchas de este tipo, entre otras, una que solicitó un mayor control del gasto público⁴¹; una que instó al Gobierno andaluz a impulsar el desarrollo sostenido del Entorno de Doñana⁴²; la que se preocupó por la acción del Gobierno andaluz ante la situación de los trabajadores de la factoría Aesa-Cádiz⁴³; dos sobre la conveniencia de comparecencias periódicas en el Parlamento del Presidente de la Junta de Andalucía⁴⁴; una que exigió el cumplimiento de la creación de puestos de trabajo en el Plan Forestal Andaluz⁴⁵; 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 1994⁴⁶; la que denunció la contaminación

29 Así lo advertimos en un estudio primero que realizamos bajo la dirección de PORRAS NADALES, A. J., *El Parlamento de Andalucía: Claves de un proceso insitucional*, Parlamento de Andalucía, 1998, p. 204.

30 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 135, de 17 de enero de 1992. Esta proposición no de ley fue rechazada.

31 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 241, de 2 de febrero de 1993. Esta proposición no de ley fue rechazada.

32 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 148, de 3 de marzo de 1992. Esta proposición no de ley decayó al finalizar la legislatura.

33 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 8, de 12 de agosto de 1994. Esta proposición no de ley fue retirada.

34 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 23, de 21 de octubre de 1994. Esta proposición no de ley caducó.

35 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 69, de 7 de abril de 1995. Esta proposición no de ley fue aprobada.

36 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 158, de 3 de abril de 1992. Esta proposición no de ley fue rechazada.

37 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 201, de 18 de septiembre de 1992. Esta proposición no de ley fue rechazada.

38 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 204, de 29 de septiembre de 1992. Esta proposición no de ley fue rechazada.

39 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 209, de 16 de octubre de 1992. Esta proposición no de ley fue rechazada.

40 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 15, de 23 de septiembre de 1994. Esta proposición no de ley fue rechazada.

41 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 142, de 11 de febrero de 1992. Esta proposición no de ley fue rechazada.

42 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 223, de 1 de diciembre de 1992. Esta proposición no de ley fue aprobada.

43 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 247, de 23 de febrero de 1993. Esta proposición no de ley fue aprobada.

44 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 117, de 12 de noviembre de 1991, y *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 311, de 8 de octubre de 1993. La primera fue retirada, y la segunda calificada desfavorablemente.

45 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 7, de 2 de febrero de 1994. Esta proposición no de ley caducó.

46 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 349, de 19 de febrero de 1994. Esta proposición no de ley fue rechazada.

de alpechines⁴⁷; una que se interesó sobre la problemática en los juzgados de El Puerto de Santa María⁴⁸; una que se interesó sobre las medidas de seguridad en el Parque Nacional de Doñana⁴⁹; una que se interesó por las soluciones para la empresa Santa Motor, de Linares, Jaén⁵⁰; la que se preocupó por la situación económica de la empresa textil Intelhorce⁵¹; o la relativa a la negociación Junta de Andalucía-Gobierno de la Nación para la ejecución de autovías de interés general del Estado⁵².

Con esta intención de criticar la acción de Gobierno, la proposición no de ley se ha utilizado para reprobar la actuación de algún consejero, como si de un instrumento de exigencia de responsabilidad política se tratara. Entre estas, véase una que solicitó el cese del Portavoz del Gobierno⁵³; 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 Gobierno⁵⁴.

En cuanto al ámbito territorial de las proposiciones no de ley presentadas, la mayoría han girado sobre cuestiones autonómica, esto es, que afectaban a la totalidad de la Comunidad Autónoma, aunque también las hubo sobre asuntos que competían al resto de administraciones (municipal, provincial, estatal) e incluso sobre asuntos de ámbito internacional³². Para tener una idea más aproximada sobre este aspecto, en relación con las aprobadas hemos comprobado que, en las cuatro primeras legislaturas, en la séptima y en la octava, las proposiciones no de ley de ámbito autonómico superaron el 50%. También apreciamos que tras las de ámbito autonómico, el mayor porcentaje lo encontramos en las que tratan cuestiones 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. Nos parece también interesante constatar que en todas las legislaturas se han aprobado Proposiciones no de ley 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%.

No sorprenderá, por último, que sean los grupos de la oposición los que más proposiciones no de ley hayan presentado, siendo el Grupo Parlamentario mayoritario, que sostiene al Gobierno, el que más iniciativas de este tipo 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 relevantes³³.

2. Mociones.

El artículo 157.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía señala que “toda interpelación 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 interpelación formulada (instrumento de control), la Cámara podrá expresar su opinión al respecto (instrumento de impulso). Por esta razón, casi todos los Reglamentos contemplan esta herramienta 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 interpelación anterior. Cuando así sucede, la moción se comporta como si de una proposición no de ley se tratara, figura que por este motivo no se contempla en el Reglamento de la Cámara Alta.

47 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 239, de 26 de enero de 1993. Esta proposición no de ley fue rechazada.

48 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 244, de 12 de febrero de 1993. Esta proposición no de ley fue rechazada.

49 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 341, de 21 de enero de 1994. Esta proposición no de ley decayó al finalizar la III Legislatura.

50 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 361, de 29 de marzo de 1994. Esta proposición no de ley decayó.

51 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 11, de 26 de agosto de 1994. Esa proposición no de ley fue aprobada.

52 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 13, de 19 de septiembre de 1994. Esta proposición no de ley caducó por finalización de la IV Legislatura.

53 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 13, de 16 de septiembre de 1994. Esta proposición no de ley fue aprobada.

54 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 42, de 27 de diciembre de 1994. Estas decayeron o fueron calificadas desfavorablemente.

En el Parlamento de Andalucía, la Mesa solo admitirá la moción si resulta congruente con la interpelación a la que sigue, por lo que la moción no podrá tener por objeto algo distinto a una cuestión de política general del Consejo de Gobierno o de alguna Consejería⁵⁵. En consecuencia, el ámbito material de la proposición no de ley es más amplio que el de la moción. En éstas no encontramos la polivalencia o versatilidad que hemos predicado de las primeras.

Al igual que hemos comentado en relación con las proposiciones no de ley, en el Parlamento de Andalucía no todas las mociones se han presentado con la misma intención: unas lo hicieron para que el Gobierno adoptara determinadas medidas o decisiones; otras, para sancionar o reprobar la gestión del ejecutivo o de alguno de sus miembros; otras, para recibir información del Gobierno, bien pidiendo la comparecencia de alguno de sus miembros, bien solicitando la remisión de algún documento. Por consiguiente, puede decirse que la moción manifiesta la repercusión que el acto de control previo -la interpelación- hubiera podido ejercer sobre el Ejecutivo, y que por ello, constituye un medio de precisión y concreción del sentido y alcance de esa influencia, que quedaría más difusa de no existir la moción⁵⁶. Recordemos al efecto que en el Reglamento del Parlamento de Andalucía la moción se configura como un instrumento parlamentario que siempre sigue a una interpelación, y que, en consecuencia, y a diferencia de las proposiciones no de ley, las mociones no podrán versar sobre un asunto que no concierna al Gobierno⁵⁷. Por tanto, no compartimos que estos dos instrumentos tengan siempre el mismo objeto (MUÑOZ ARNAU). Es cierto que ambos se presentan formulando a la Cámara propuestas de resolución, y en este sentido sí coinciden. Tanto, que antes ya hemos comentado cómo en el Senado las mociones asumen la función que en el Reglamento del Congreso se confía a la proposición no de ley, que es una herramienta que no se contempla en el Reglamento de la Cámara Alta. Pero esto no significa que ambas iniciativas podamos confundirlas, pues, tanto en los sujetos legitimados para proponerlas, como en destinatario de las mismas o el procedimiento para sustanciarlas, hay diferencias.

En caso de que la moción prospere, el Reglamento del Parlamento de Andalucía establece un mecanismo de seguimiento en el artículo 157.6: "1º. La Comisión a la que corresponda por razón de la materia controlará su cumplimiento; 2º. El Consejo de Gobierno, acabado el plazo fijado para dar cumplimiento a la moción, dará cuenta del mismo ante la Comisión correspondiente; 3º. Si el Consejo de Gobierno incumpliese la realización de la moción o no diese cuenta a la Comisión, el asunto se incluirá en el orden del día del próximo pleno"⁵⁸. En cualquier caso, al igual que las proposiciones no de ley, 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%. Nunca hubo una presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, que siempre ha sido mayoritario en la Cámara⁵⁹. El Grupo Parlamentario Popular es el que más mociones ha presentado y aprobado, salvo en la primera y en la segunda legislatura. 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

55 Arts. 155.2 y 157.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía y artículos 181.1 y 184.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

56 Cfr. J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCIA MORILLO, J., *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 73, 74, y 85.

57 Vid. MUÑOZ ARNAU, quien subraya que las proposiciones no de ley y las mociones tienen el mismo objeto: formular propuestas de resolución; advirtiendo que no es infrecuente encontrar en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* proposiciones no de ley que, después de la exposición de motivos o antecedentes, y antes de formular las propuestas, terminen con la siguiente redacción: «Por todo ello el Grupo (...) del Congreso propone a la Cámara la siguiente moción» (MUÑOZ ARNAU, J. A.: "Las proposiciones no de Ley", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 3, 1997, p. 390).

58 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".

59 Salvo en la I y en la II legislatura, el Grupo Parlamentario Popular es el que más mociones ha presentado y aprobado.

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%.

Por lo que al alcance territorial al que afectaban las mociones presentadas y aprobadas en Andalucía, la práctica totalidad fueron sobre asuntos de ámbito autonómico, lo que resulta normal, dado que, en esta Comunidad Autónoma, como hemos visto, una moción siempre es consecuencia de una interpelación, y debe de girar sobre una cuestión de política general del Consejo de Gobierno o de alguna consejería. Concretamente, 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.

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 e impulso aprobando resoluciones con ocasión del “Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma”, de “Comunicaciones”, de “Programas y Planes” del Consejo de Gobierno⁶⁰, o con motivo de la celebración de “Debates de carácter general”⁶¹. A ellos nos referimos brevemente a continuación.

El “Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma” y las “Comunicaciones del Consejo de Gobierno” están regulados en los Capítulos I y II del Título VII Reglamento del Parlamento de Andalucía. 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 la Novena legislatura hubo veinte comunicaciones 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).

Las “Comunicaciones del Consejo de Gobierno” pueden ser presentadas en Pleno o en Comisión, aunque todas hasta la novena legislatura fueron en Pleno. Al igual que el Debate sobre el estado de la Comunidad, las Comunicaciones generan un debate en el que los Grupos Parlamentarios pueden presentar propuestas de resolución. La práctica demuestra que en Andalucía todos los Grupos aprovechan la ocasión, 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 de este tipo que hasta la novena legislatura se presentaron 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 2001⁶²; una en la IV legislatura, que giró sobre el sistema de financiación autonómica⁶³; cuatro en la II legislatura, que trataron

60 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”.

61 Instrumento contemplado en el Capítulo I del Título VIII Reglamento del Parlamento de Andalucía.

62 El resultado de las propuestas de resolución presentadas a la Comunicación sobre el convenio de colaboración con Extremadura fue como sigue: se aprobaron 5 de las 6 propuestas de resolución del Grupo Parlamentario Socialista, 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 (*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 232, de 21 de diciembre de 2001).

63 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 (*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 126 - 10/11/1995).

sobre economía⁶⁴, salud⁶⁵ y agricultura⁶⁶; y cuatro en la primera legislatura⁶⁷: una sobre un convenio de colaboración en materia de cultura con la Comunidad de Madrid⁶⁸, una sobre pesca⁶⁹, una en materia de interior (inundaciones)⁷⁰ y una sobre materia extracomunitaria, concretamente sobre las repercusiones para Andalucía de la integración en la Comunidad Económica Europea⁷¹.

En el Capítulo III del Título VII del Reglamento del Parlamento de Andalucía se regula el “examen de los Programas y Planes del Consejo de Gobierno”, que igualmente permiten que la Cámara pueda aprobar propuestas de resolución. Hasta la novena legislatura, 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 hacer propuestas de resolución, observándose la misma dinámica la misma que hemos comprobado en las anteriores iniciativas: las del Grupo Parlamentario mayoritario (hasta entonces, el Socialista) se aprueban y se rechazan las de la oposición⁷².

Por lo que al contenido material de los Planes se refiere, fueron de ámbito autonómico los trece aprobados en Pleno: 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. Igualmente fueron de ámbito autonómico los dos aprobados 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 Reglamento del Parlamento de

64 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 (*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 272 - 10/03/1989); Comunicación del Consejo de Gobierno 2-86/CCG-000518, sobre Modelo de Financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía (*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 20 de 4 de noviembre de 1986. La web no da noticia del *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* en el que se publican las propuestas de resolución.

65 Comunicación del Consejo de Gobierno 2-88/CCG-002604, sobre Política en materia de Salud (*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* 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 (*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 219 de 5 de julio de 1988).

66 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 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 101 - 03/04/1987

67 Comunicación del Consejo de Gobierno 1-85/CCG-001735, sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* 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.

68 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: *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 174, de 13 de diciembre de 1984: sólo se publica la resolución aprobada.

69 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 *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

70 Comunicación del Consejo de Gobierno 1-83/CCG-002205, relativa a las inundaciones habidas en Andalucía: *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 73, de 22 de diciembre de 1983: publicación de la resolución.

71 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: *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* núm. 61, de 7 de noviembre de 1983: publicación de la resolución.

72 En todo el periodo tan sólo se aprobaron algunas del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes – Convocatoria por Andalucía y del Grupo Parlamentario Andalucista.

Andalucía⁷³. De ellos conoce siempre el Pleno. Se celebran “por iniciativa del Presidente o Presidenta de la Cámara o a solicitud, al menos, de dos Grupos parlamentarios o de la mayoría absoluta de los Diputados” (artículo 150.1).

En el primero caso, esto es, “cuando la iniciativa corresponda al Presidente o Presidenta, deberá responder a la existencia de varias iniciativas parlamentarias sobre un mismo asunto que aconsejen su acumulación a los efectos de su debate agrupado” (artículo 150.2). En el segundo caso, esto es, “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” (artículo 150.3).

Hasta la novena legislatura, fueron aprobados 72 de los 127 debates de carácter general solicitados, lo que representa 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, 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 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 proposición de ley, 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 plantearon tema que afectaban al conjunto de la Comunidad Autónoma.

73 Es en el Reglamento de 2005 cuando aparece por primera vez un título dedicado a estos debates.