

La función de orientación de la acción política

Sumario: RESUMEN.—I. LA FUNCIÓN DE ORIENTACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA.—1.1. Significado constitucional e histórico.—1.2. Modelos comparados: norteamericano y europeo.—1.3. La orientación política en el sistema parlamentario español.—1.4. Los destinatarios de la orientación política.—II. TÉCNICAS PARLAMENTARIAS DE ORIENTACIÓN POLÍTICA.—2.1. Las Propositiones no de Ley (PNL) y las Mociones: tipología de contenidos.—2.2. Tramitación de las Propositiones no de Ley.—2.3. Las Mociones consecuencia de Interpelaciones.—2.4. Las Comunicaciones y los Planes y Programas del Gobierno.—2.5. Debate de Orientación Política General.—2.6. Los debates monográficos.—III. EFECTOS DE LOS ACTOS DE ORIENTACIÓN POLÍTICA.

RESUMEN

El objeto del presente trabajo es plantear las diversas modalidades de ejercicio de la función de orientación política, también llamada función de dirección e, importando la denominación de los constitucionalistas italianos, indirizzo político. Se presenta una breve introducción subrayando la diferencia entre los modelos estadounidense y europeo para, seguidamente, hacer hincapié en el modelo español y en las iniciativas parlamentarias que permiten el ejercicio de esta función: proposiciones no de ley, mociones subsiguientes a interpelación, comunicaciones y planes del gobierno. Desde el punto de vista de actuaciones parlamentarias más dirigidas al público (o a los medios) se destacan los debates de orientación política general y los debates monográficos. No se hace referencia a otras cuestiones que son también función de orientación como el otorgamiento de la confianza de la Cámara a uno de sus miembros para formar gobierno por ser una materia habitualmente vinculada a la retirada de confianza que se corresponde más bien con la función de control que con la de orientación política.

* Letrada del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Letrada de la Asamblea de Madrid.

I. LA FUNCIÓN DE ORIENTACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

1.1. Significado constitucional e histórico

La expresión «orientación política» evoca los fines cuya consecución se persigue por el Estado o por las Comunidades Autónomas (CC.AA.), según el ámbito del que se trate en cada momento, si bien es preciso constatar desde el comienzo que es frecuente el ejercicio de los instrumentos para la orientación política por parte de las CC.AA. para tratar de influir en la función de orientación estatal, por más que ello quede fuera del ámbito de sus competencias¹.

El significado constitucional de la función de orientación política se manifiesta en dos vertientes: política y jurídica, es decir, la constituyen finalidades políticas que se vertebran jurídicamente a través del ejercicio de la función de orientación. La forma de gobierno es determinante del modo y de los sujetos que ejercerán esta función y las Constituciones, frecuentemente, también reflejan principios orientadores que, indudablemente, influyen su ejercicio, podríamos hablar así de una orientación política constitucional. Ello sin perjuicio de asumir que, en este punto, seguimos una inercia clasificatoria de dudosa utilidad en el presente, como acertadamente expresa PENDÁS GARCÍA² al señalar que «sólo por inercia cabe mantener hoy día la separación de modelos parlamentarios y presidenciales, porque el *indirizzo politico* proviene en uno y otro caso de un Poder ejecutivo derivado de la voluntad mayoritaria del cuerpo electoral. Como es notorio, la clásica división de poderes sólo conserva, y no es poco, un hermoso atractivo a efectos retóricos, aunque todo somos conscientes de que no sirve para nada a la hora de explicar la situación». Sin embargo, con objeto de no dejar sin contenido el capítulo correspondiente a la función de orientación política en una obra sobre Derecho parlamentario, haremos abstracción de la realidad y seguiremos el cauce de la teoría formal de la división de poderes y de las formas de estado.

La forma de gobierno del Estado español es la monarquía parlamentaria (art. 1.3 de la Constitución —CE—), adoptando la forma de parlamentarismo racionalizado, los sujetos de la función de orientación política serán el Gobierno y el Parlamento.

De acuerdo con la exposición de CANOSA USERA³, el proceso de formación de la orientación política en nuestro sistema pasaría por las siguientes fases:

¹ No son infrecuentes las proposiciones no de ley que «instan al consejo de Gobierno para que inste al Gobierno de la Nación» cualquier asunto de actualidad sobre el que el Parlamento autonómico desea pronunciarse aunque se trata de una cuestión que es competencia del Estado.

² PENDÁS GARCÍA, B., «División de poderes y formas de gobierno. Una perspectiva contemporánea», en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 9, 2009, p. 209.

³ CANOSA USERA, R., *La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional*, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, 1990, pp. 125 y ss.

En primer lugar, los partidos políticos, que conforme al artículo 6 de la CE «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» proponen los contenidos de sus proyectos para el Estado a través de los programas con los que concurren a los comicios. De este modo, la orientación política germina en el ámbito de los partidos.

El segundo paso sería la celebración de las elecciones, momento en el cual se produce la transformación del programa político de la opción preferida por el cuerpo electoral en programa de gobierno, en orientación política.

Puesto que los sujetos que han de conducir esa orientación política son Gobierno y Parlamento es en el desarrollo de las funciones constitucionales de estos órganos donde se comienza a desarrollar la función de orientación política.

En primer lugar, en la sesión de investidura⁴: el otorgamiento de la confianza de la Cámara parlamentaria al candidato de uno de los partidos concurrentes a las elecciones es una decisión que manifiesta una orientación política al aceptar el programa de gobierno propuesto por el mentado candidato.

Las siguientes fases implicarán la ejecución el programa y, por lo tanto, el desarrollo de la propia función de orientación a través del ejercicio de otras funciones, como por ejemplo la adopción de medidas legislativas.

El parlamentarismo racionalizado implica que el mayor peso del ejercicio de la función de orientación política recaiga, de entre los dos sujetos que lo tiene atribuido, sobre el Gobierno, así lo evidencia nuestro texto constitucional a través de preceptos como el artículo 97 que enumera las funciones del Gobierno y según el cual éste «dirige» la política interior y exterior, frente al artículo 66 expresivo de las funciones de las Cortes Generales.

A priori lo aparente es que el Parlamento dispone de pocos medios para modificar la orientación política gubernamental, como tendremos ocasión de examinar en los apartados correspondientes a las iniciativas parlamentarias que permiten practicar la orientación política, sin menospreciar, claro está la «función legitimadora» que ejerce respecto de las actuaciones del Gobierno.

Por otra parte, es incuestionable que, sin perjuicio de la omisión de la función de orientación política como función propia del Parlamento por parte de nuestra norma fundamental, buena parte de la actividad parlamen-

⁴ Muchos de los autores que han estudiado la función de orientación política incluyen en la misma la sesión de investidura y no en la en la función de control. Ello es así por entender que la investidura es un acto previo a la misma existencia del Gobierno, por ello no se trata de control sino de un presupuesto necesario para el control que integra una función independiente como es la de orientación política. En este sentido se pronuncian:

CRISAFULLI, V., «Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico», en *Lezioni di Diritto Costituzionale*, 1970, pp. 57 y ss.

MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, pp. 261 y ss.

MARTÍNEZ ELIPE, L., *Parlamento y Dirección Política. Impulso y Colaboración Parlamentaria*. Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 17 y ss.

taria tiene como objeto el ejercicio de la mencionada función de orientación, de impulso o de dirección política.

Desde un punto de vista histórico, siguiendo a FERNÁNDEZ SARASOLA⁵ el concepto de *indirizzo politico* se acuñó por primera vez por la iuspublicística italiana que lo configuraron como una nueva función, que además era un *prius*. Según este autor, «las teorías fascistas asumieron la idea de que el Gobierno contaba con un ámbito de actuación propia, al margen de la ley, pero desprendieron este ámbito de la función ejecutiva y le asignaron el rango de función autónoma. La función de *indirizzo politico* consistiría en la libre determinación de los fines estatales, impulsando y coordinando el resto de funciones, lo que justificaba su superioridad. El *indirizzo politico* era, pues, una función activa, de hecho, la más activa de las funciones, pero, además, era una función “ordinaria”, ya que ninguna de las restantes funciones del estado podía desarrollarse si le faltaba este impulso primario. De esta forma, el *indirizzo politico* nada tenía que ver con el *pouvoir neutre* que SCHMITT trató de rescatar como función de “desbloqueo” y defensa de la Constitución».

El mismo autor expone «A pesar de que el concepto de *indirizzo politico* surgió ligado al pensamiento fascista italiano, las posibilidades del concepto, y la propia raigambre que había alcanzado, supuso un acicate para tratar de adaptarlo a las democracias del siglo XX. Básicamente sería la doctrina italiana la encargada de ese cometido (aunque, como veremos enseguida, RUDOLF SMEND en Alemania llegó a concepciones bastante similares). Sin embargo, dos eran los problemas básicos para retomar el concepto de *indirizzo politico*: por una parte, desviarlo de los postulados fascistas, buscando su democratización; por otra, enfrentarse a las críticas del positivismo, defendiendo su juridificación. El primer problema se solventó, básicamente, cambiando la titularidad del *indirizzo politico*, que pasó a quedar en manos de la mayoría democráticamente elegida; la segunda cuestión, por su parte, trató de superarse relacionando el objeto del *indirizzo politico* directamente con la Constitución: la función de *indirizzo* supondría, o bien la ejecución de la Constitución material (rechazo del formalismo), o bien la adopción de decisiones en ausencia de previsiones constitucionales (*praeter constitutionem*). Para la Teoría de la Constitución, una y otra manera de entender el *indirizzo politico* traía consecuencias bien distintas, puesto que la primera suponía incrementar la juridicidad de la Constitución (material) en tanto que la segunda implicaba reducir su eficacia vinculante».

1.2. Modelos comparados: norteamericano y europeo

La función de orientación política en el modelo estadounidense, al tratarse de una forma de gobierno presidencialista, recae fundamentalmente

⁵ FERNÁNDEZ SARASOLA, I, «Dirección política y función de gobierno en la Historia Constitucional», en *Historia Constitucional* (Revista Electrónica), núm. 4, 2003, pp. 182 y ss.

sobre el Presidente. La falta de potestad para ejercitar la iniciativa legislativa no disminuye en nada la facultad de orientar la acción política, cuya principal manifestación se produce a través del informe que por mandato constitucional el Presidente de los Estados Unidos ha de presentar al Congreso, denominado Discurso sobre el Estado de la Unión, en el cual, con frecuencia se preconiza un calendario legislativo para el ejercicio siguiente.

Igualmente, es facultad del Presidente la convocatoria de sesiones extraordinarias del Senado o de la Cámara de Representantes e incluso del Congreso para tratar de los asuntos que considere pertinentes.

En todo caso, la orientación política en Estados Unidos se perfila no sólo desde la Presidencia sino, específicamente, en las funciones ejecutivas y administrativas de la misma.

Una de las más importantes funciones ejecutivas es la del mando del ejército de los Estados Unidos como Comandante en Jefe, si bien la declaración de guerra es una atribución del Congreso, como explica HAMILTON⁶ «esto no debería suponer nada más que la comandancia suprema y dirección de las fuerzas militares y navales (...) mientras que el del Rey británico se extiende hasta la declaración de guerra y al levantamiento y regulación de flotas y ejércitos, todas las cuales (...) corresponderían al poder legislativo».

Otras funciones de orientación de la acción política son las que se llevan a cabo por el Congreso, es decir, el Senado y la Cámara de Representantes conjuntamente, que se adoptan bajo la forma de Resoluciones conjuntas, que requieren la aprobación de ambas Cámaras y la firma del Presidente y constituyen el procedimiento habitual para proponer enmiendas a la Constitución, si son aprobadas por dos tercios de las Cámaras no se exige la firma del Presidente, pero sí la ratificación de tres cuartas partes de los estados para que pueden prosperar.

Las Resoluciones concurrentes han de ser también aprobadas por las dos Cámaras, aunque no requieren la firma de Presidente y no tienen fuerza de ley.

Por último, cabe mencionar las Resoluciones simples, que pueden ser aprobadas por una sola de las Cámaras y cuya finalidad es ofrecer consejos o recomendaciones en cuestiones de política exterior o interior, no teniendo fuerza de ley. Para su aprobación basta el acuerdo sólo en una Cámara, sin que sea necesario ni la aprobación por parte de la otra, ni la firma del Presidente.

Para el estudio de los modelos comparados europeos seguiremos el esquema expuesto por MARTÍNEZ ELIPE⁷, aunque adaptado a la concepción, más restrictiva, que se expone en el presente capítulo de la función de orientación, en el cual la manifestación más relevante de la misma en los ordenamientos de nuestro entorno radica en lo que en nuestro ordenamiento denominamos el Debate sobre el Estado de la Nación y que tiene

⁶ HAMILTON, A., «The Federalist, núm. 69», en *Constitution Society* (<http://constitution.org/fed/federa69.htm>).

⁷ MARTÍNEZ ELIPE, L., *Parlamento y Dirección Política. Impulso y Colaboración Parlamentaria*. Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 151 y ss.

su reflejo en el artículo 38 de la Constitución danesa, conforme al cual, en la primera sesión plenaria del curso parlamentario el Primer Ministro expone la situación general del Reino y las medidas proyectadas al respecto, produciéndose un debate general sobre estas materias.

El artículo 136 de la Constitución portuguesa reúne entre las facultades del Presidente de la República la de dirigir mensajes a la Asamblea.

Bien conocida es la convocatoria anual del Parlamento británico por la Corona, actuación vigente desde la *Parliament Act* de 1911, que se produce con la apertura de la sesión por el representante de la Corona, el Rey o la Reina, seguida del conocido «Discurso de la Corona», que, pese a su denominación es elaborado por el Gabinete y constituye el programa de gobierno.

1.3. La orientación política en el sistema parlamentario español

De acuerdo con la concepción de la función de orientación política expuesta hasta ahora, ésta sería la que el Parlamento ejercita manifestando su voluntad sobre actuaciones concretas del Ejecutivo (de acción o de omisión), sobre la fijación de los objetivos de la política nacional o autonómica y sobre los medios más idóneos para la consecución de los mentados objetivos.

La función de orientación política es también tratada con las denominaciones de función de impulso o función de dirección política.

El artículo 66.2 de la CE dispone: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución», ello conlleva una relación de funciones abierta, no tasada, que incluye las competencias que la Norma Fundamental atribuye al Parlamento en otros preceptos y también las actuaciones del mismo que tienden a impulsar y orientar la acción del Gobierno. El Tribunal Constitucional admite también la función de orientación política, bajo la denominación de «dirección política», en STC 3/2003, de 16 de enero.

En los Estatutos de Autonomía, desde sus primeras redacciones, se incluyó ya en algunos de ellos la función de orientación de la acción política, si bien que con diferentes denominaciones, así en artículo 25.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en el artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias o en artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

Sin perjuicio de lo anterior, el tratamiento de la función de orientación de la acción política entraña cierta dificultad ya que muchas de sus manifestaciones se enlazan con las tres clásicas funciones parlamentarias, pese a ello, trataremos en el presente trabajo de subrayar sus características distintivas.

Como ya afirmó RUBIO LLORENTE⁸ «los procedimientos parlamentarios son siempre multiformes», lo que conduce a que algunos autores

⁸ RUBIO LLORENTE, F., *El control parlamentario*, en *Revista parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, 1985, pp. 83 y ss.

consideren que no existen iniciativas parlamentarias que se correspondan con la función de orientación, sino que las incluyen en una subclasificación de la función de control, distinguiendo entre control-sanción, que sería propiamente la función de control y control-información, iniciativas que podrían implicar posteriormente el ejercicio del control-sanción o la adopción de propuestas de actuación que podríamos abiertamente definir como ejercicio de la función de orientación.

Dentro de estas iniciativas podemos circunscribir, además del debate de investidura y el otorgamiento de la misma (cuestión que sostienen algunos autores⁹ pero en la que no abundaremos al ser objeto de estudio en otro capítulo), a los debates de orientación política general, debates monográficos, las mociones, las proposiciones no de ley, las comunicaciones, informes, planes y programas del Gobierno y las declaraciones institucionales.

1.4. Los destinatarios de la orientación política

Desde la óptica del presente trabajo el destinatario más claro de la función de orientación política sería el Ejecutivo, sin embargo la cuestión no es tan simple como aparenta.

En la práctica, ante la composición de las Cámaras parlamentarias con mayorías claramente definidas, el ejercicio de la función de orientación por parte de la mayoría lo que permite es dar un apoyo parlamentario explícito a una determinada actuación gubernamental y permitir la explicación de la misma, en sede parlamentaria y ante la opinión pública, por el miembro del Gobierno del ramo competencial en que dicha actuación se subsumiría.

Por otro lado, el ejercicio de la función de orientación por las minorías, aún con conocimiento de que sus iniciativas difícilmente van a prosperar, en el sentido de ser aprobadas por la Cámara, lo que permite es que puedan plantear propuestas de acción concreta para que sean llevadas a cabo por el Gobierno así como exponer medios o procedimientos distintos de los que emplea el Ejecutivo para la realización de las actividades de gobierno que ya realiza o de otras nuevas. En definitiva, permite exponer una alternativa de gobierno ante el propio Parlamento y con el eco que ello puede conllevar hacia la ciudadanía.

En estas circunstancias, los destinatarios de la expresión de la función de orientación política no son, en realidad, el Gobierno ni otras instituciones estatales o autonómicas, por más que formalmente lo parezcan, sino los ciudadanos entendidos como opinión pública y, muy especialmente, como cuerpo electoral.

Como expresa PENDÁS GARCÍA¹⁰ «por mucho empeño que pongan los teóricos, la democracia de masas fluye a través de cauces mediáticos, lo que

⁹ SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*. Editora Nacional, Madrid, 1984, pp. 204 y ss. Ver también nota 3.

¹⁰ PENDÁS GARCÍA, B., «División de poderes y formas de gobierno. Una perspectiva contemporánea», en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 9, 2009, p. 231.

supone una exigencia natural de simplificar el mensaje, dominar psicológicamente al adversario y buscar la confianza de la mayoría a través de un lenguaje de signos que funciona sobre un sustrato de valores entendidos. Esto no significa, a mi juicio, que desaparezca la distinción clásica entre izquierda y derecha, sino todo lo contrario. Lo que sucede en realidad es que todo aquél que pretenda participar en el núcleo del poder democrático debe adaptar su acción política a las formas exigidas por una sociedad de masas semiilustradas, con cierta querencia por la vulgaridad y una antipatía natural hacia la excelencia, pero con suficiente sentido común para realizar una lectura inteligente de los mensajes políticos y votar, por tanto, en cada caso por aquellos que saben discernir las preferencias colectivas con una mezcla inteligente de principio intangibles y estrategias pragmáticas. (...) A día de hoy, es un lugar común reconocer que los políticos viven pendientes de las encuestas, que los sociólogos capaces de escrutar el estado de opinión ciudadana ejercen una notoria influencia en la toma de decisiones y que, en definitiva, la demoscopia es un elemento más en la lucha política democrática». La opinión pública entendemos que es el destinatario de las iniciativas parlamentarias que impliquen el ejercicio de la función de orientación política, si bien esto únicamente es posible desde el punto de vista del debate parlamentario, y de los discurso políticos que en él se desarrollan, durante la sustanciación de la iniciativa.

Al tratarse la función de orientación de una declaración de voluntad sobre una materia, su destinatario formal habrá de ser el órgano que pueda dar cumplimiento a dicha voluntad. Al tratarse de una materia política, el sujeto destinatario habrá de ser titular de poder político. Es este punto es preciso subrayar que nuestro estado autonómico comprende diversidad de sujetos titulares de poder político tanto en el ámbito del Estado como en el de las Comunidades Autónomas. Los Reglamentos parlamentarios no describen los destinatarios de la función de orientación política, pero es claro que, en cualquier caso, debería existir concordancia entre la iniciativa, su autor y su destinatario con el ámbito competencial en que cada uno de los sujetos (autor y destinatario) ejercen la titularidad de su poder político.

No podemos dejar de expresar que las iniciativas parlamentarias de orientación tendrán distintos efectos según su destinatario formal sea un órgano ajeno al Parlamento (como el Gobierno u otras instituciones), sean órganos del propio Parlamento (por ejemplo, la creación de alguna Comisión especializada o algún mandato a alguna Comisión ya existente) o simplemente se lleve a cabo la adopción de acuerdos expresivos de una opinión política.

II. TÉCNICAS PARLAMENTARIAS DE ORIENTACIÓN POLÍTICA

Ya hemos apuntado anteriormente las iniciativas parlamentarias a través de las cuales se ejerce la función de orientación en el Parlamento, por lo que pasaremos a exponerlas más detenidamente a continuación.

2.1. Las proposiciones no de ley (PNL) y las Mociones: tipología de contenidos

Siguiendo a ARROYO DOMÍNGUEZ¹¹ «la proposición no de ley es un mandato, emitido por la Cámara, en el ejercicio de su función de dirección o impulso político».

Por su parte, ARAGÓN REYES¹² considera que las proposiciones no de ley son «resoluciones de una Cámara mediante las cuales ésta fija su postura sobre un determinado asunto.»

La mayoría de los Reglamentos parlamentarios utilizan la denominación de proposición no de ley para referirse a la iniciativa que se corresponde con la definición expuesta, si bien el Reglamento del Senado (art. 174 y ss.) y el del Parlamento de Navarra (arts. 195 a 197) utilizan el término «moción», que en el caso del Senado implica alguna singularidad, ya que emplea el mismo término para cuestiones incidentales del debate (propuesta de que se dé una concreta tramitación, que se concluya el debate, que se someta a votación un determinado asunto, etc.) y para las iniciativas de ejercicio de la función de orientación.

También el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia hace referencia a las mociones incidentales (arts. 104 a 106).

El Reglamento del Senado contempla también un límite material al contenido de las mociones: podrá rechazarse la inclusión en el orden del día de aquéllas que sean idénticas a las ya votadas en el mismo periodo de sesiones. El límite material es de discrecional apreciación por parte de la Mesa del Senado, ya que claramente se fórmula como una posibilidad y no como un acto debido.

Expondremos la tramitación de las mociones según el Reglamento del Senado:

Pueden presentar una moción: una Comisión, un grupo parlamentario o diez senadores. Como expone VILLARINO MARZO¹³ «la interpretación que se ha dado y lo que la práctica ha fijado es que las mociones únicamente son presentadas por los grupos parlamentarios mediante un cupo que les corresponde consistente en una moción por cada diez senadores o restos superiores o iguales a cinco, sin perjuicio de que a todos los grupos les corresponde, al menos, una moción. Establecido el criterio de que se debaten tres mociones en cada sesión plenaria y teniendo en cuenta que se celebran en ocasiones un número de sesiones en cada período inferior al número de mociones que corresponderían por el citado cálculo numérico a los grupos, al comienzo de cada período de sesiones se llega a un acuerdo en la Junta de Portavoces de tal modo que se produzca ese ajuste, que

¹¹ ARROYO DOMÍNGUEZ, J., «Apuntes sobre la Proposición no de Ley: conceptos y práctica parlamentaria», en *Corts*, núm. 16, Valencia, 2005, p. 140.

¹² ARAGÓN REYES, M., *El control parlamentario*, en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, p. 31.

¹³ VILLARINO MARZO, J., *La función de impulso político de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Especial monográfico. Los Grupos Parlamentarios*, 2007, p. 340.

normalmente viene marcado por la obligada renuncia de los dos grupos mayoritarios a algunas de las que originariamente les corresponderían».

El debate¹⁴ de las mociones prevé un turno a favor para el grupo autor de la moción, de veinte minutos de exposición y un turno en contra, de la misma duración para los grupos que se opongan. Por último intervienen, por diez minutos cada uno, los portavoces de los grupos.

La presentación de enmiendas, hasta cuatro horas antes del inicio de la sesión en que vayan a ser objeto de debate, corresponde también a los grupos parlamentarios, cuya intervención en el debate tendrá lugar inmediatamente después de la defensa de la moción por el grupo autor de la misma. Si alguna enmienda es aprobada, se incorpora al texto para su votación definitiva. Para la admisión y tramitación de las enmiendas es necesaria la aceptación del grupo autor y de la mayoría de los portavoces de los grupos que, además comprendan a la mayoría de los senadores.

El artículo 178.2 del Reglamento del Senado dispone que en plazo de seis meses desde la aprobación de una moción el Gobierno o el destinatario de la misma si no fuese el Gobierno deberán informar sobre el cumplimiento dado a la moción.

La expresión «moción», convenientemente adjetiva se utiliza también para otro tipo de iniciativas de bien distinta naturaleza, como lo evidencian, por ejemplo la moción de censura.

El Reglamento de Andalucía, en su artículo 171 prevé que el contenido de una proposición no de ley pueda ser una declaración de voluntad o una declaración política. Desde este planteamiento, la declaración política tendría una naturaleza diferente de la declaración de voluntad y podría no consistir en un mandato, recomendación o sugerencia de la Cámara. Entendemos que las declaraciones institucionales se corresponden mejor con una declaración política que las proposiciones no de ley.

2.2. Tramitación de las Propositiones no de Ley

De conformidad con el artículo 193 del Reglamento del Congreso de los Diputados la legitimación para la presentación de proposiciones no de ley la ostentan los grupos parlamentarios. La presentación deberá hacerse por escrito ante la Mesa, ésta procederá a la calificación de la iniciativa y a decidir sobre su admisión a trámite, lo que incluye la decisión de tramitar la iniciativa en Pleno o en Comisión, para lo que se atenderá a la voluntad manifestada por el grupo proponente y a la importancia del tema objeto de la proposición.

El trámite de admisión ha sido ampliamente estudiado por ARCE JANÁRIZ¹⁵ desde el punto de vista de la evolución de la jurisprudencia constitu-

¹⁴ Según Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de las mociones, de 30 de noviembre de 1993.

¹⁵ ARCE JANÁRIZ, A., *¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión?*, en VV.AA. Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Aranzadi, 1997, pp. 369 y ss.

cional, ciñéndose a la admisión a trámite de mociones (en su concepción de manifestación de voluntad de la Cámara o fijación deposición sobre un asunto) en lo que a nuestro capítulo conviene. Estudia el citado autor los supuestos que vamos a recoger seguidamente.

El Alto Tribunal en STC 205/1990, de 13 de diciembre (F.J.6), describe el trámite de admisión como «un juicio de admisión a cargo de la Mesa sobre el cumplimiento de los requisitos reglamentariamente establecidos e, incluso, una verificación liminar de la conformidad a derecho de la pretensión deducida, junto con un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido». Esta sentencia, estimatoria del recurso de amparo interpuesto por el portavoz de Convergencia i Unió en el Senado contra la inadmisión, por causa de inconstitucionalidad, de una moción sobre el uso en esa Cámara de las lenguas cooficiales, fijó dos reglas sobre el trámite de admisión:

a) La facultad de admisión de la Mesa se limita a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales, aunque se puede acordar la inadmisión en tres supuestos:

- Cuando el contenido sea manifiestamente contrario a derecho.
- Cuando sea manifiestamente inconstitucional.
- Cuando sea inequívocamente extraño a las finalidades establecidas para estas mociones.

b) La Mesa, en ningún caso puede valorar la oportunidad política de la moción, sino que, antes bien, debe limitarse a controlar su regularidad jurídica.

El Tribunal Constitucional extrae estas reglas del artículo 36.1.c) del Reglamento del Senado, que regula genéricamente, sin referirse a ninguna iniciativa en concreto, la función de la Mesa de calificar y admitir a trámite escritos y documentos parlamentarios. Sin perjuicio de ello, entendemos que las mismas reglas pueden resultar aplicables en la función de calificación y admisión de la Mesa de cualquier otro Parlamento.

El Tribunal Constitucional, en ATC 155/1993, de 24 de mayo, confirma el criterio expuesto aplicando la regla de inadmisión por contenido inconstitucional, radicando la inconstitucionalidad en incompetencia por razón de la materia. El asunto que resolvía era un recurso de amparo interpuesto por el portavoz del Grupo Popular en la Asamblea Regional de Murcia contra la inadmisión de una moción en la que se solicitaba que la Asamblea instara al Consejo de Gobierno para que solicitase del Gobierno de la Nación «que desista de cualquier proyecto de instalación de un gran centro penitenciario en el término municipal de Cartagena, limítrofes o en cualquier otro municipio de la región». La inadmisión se fundó en falta de competencia de la Comunidad Autónoma, al tratarse de una competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.6.^a CE. El Tribunal identifica competencia autonómica y competencia parlamentaria y concluye que «al tratarse de una competencia estatal, la inadmisión contaba con le-

gitimación reglamentaria», invocando el artículo 31.3 del entonces vigente Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia que atribuía a la Mesa la facultad genérica de calificación y admisión a trámite, con la peculiaridad del deber de audiencia a la Junta de Portavoces en temas que susciten dudas «sobre la competencia de la Asamblea» para conocer de ellos.

La regla impeditiva de inadmisión por razones de oportunidad política fue revisada o, al menos, limitada por el propio Tribunal Constitucional en STC 41/1995, de 10 de enero, desestimando el recurso formulado por el Grupo Mixto Izquierda Unida del Parlamento de Navarra contra el acuerdo de la Mesa de inadmitir una moción por la que se requería del Gobierno Foral la remisión de una comunicación que sustentase la celebración de un debate sobre el estado de la Comunidad Foral. La causa de inadmisión fue que «la petición contenida en la moción carece de oportunidad en este momento, puesto que el debate sobre el estado de la Comunidad Foral debe ser posterior al debate de los Presupuestos Generales de Navarra, cuyo proyecto de ley se anuncia como de inmediata entrada en la Cámara». El Tribunal Constitucional aceptó la constitucionalidad de la inadmisión por considerar que el artículo 190.b) del Reglamento del Parlamento de Navarra vigente a la sazón daba a la Mesa unos poderes que «se extienden más allá de la simple verificación de la corrección formal de la moción hasta extenderse a juicios de oportunidad, vedados a la Mesa cuando de mociones ex artículo 109.a) se trata». El fundamento de esta argumentación radicaba en que para las primeras el Reglamento señalaba que la Mesa «decidirá sobre su admisión a trámite», en tanto que para las segundas decía que «deberán ser admitidas a trámite». Se produce, así un cambio de criterio respecto de lo resuelto en la STC 205/1990, ya que no olvidemos que el fundamento normativo de la misma, en la que se prohibía la inadmisión por razones de oportunidad, fue el artículo 36.1 del Reglamento del Senado cuya fórmula reza «decidirá sobre su admisibilidad».

El artículo 194.2 del Reglamento del Congreso prevé que, una vez publicada, la proposición no de ley, se pueden presentar enmiendas a su texto. El plazo para hacerlo concluirá seis horas antes del inicio de la sesión en que vaya a debatirse.

El artículo 194.3 del mismo texto normativo dispone que «para la inclusión de las proposiciones no de ley en el orden del día del Pleno se estará a lo dispuesto respecto de las interpelaciones en el apartado 2 del artículo 182 del presente Reglamento». Dicho precepto prescribe dar prioridad en el orden del día a las iniciativas de los grupos parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubieran consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez diputados o fracción pertenecientes al mismo. Sin perjuicio del mencionado criterio, se aplicará el de prioridad en la presentación. Todo ello teniendo en cuenta que no podrá incluirse más de una proposición no de ley por grupo.¹⁶ El artículo

¹⁶ Es preciso recordar en este punto la Resolución, de 6 de septiembre de 1983, de la Presidencia para desarrollo de los artículos 180 a 184, en relación con el artículo 67.4 del Reglamento, acerca de interpelaciones.

195.2 permite que el Presidente de la Cámara, o de la Comisión (según el órgano en que vaya a sustanciarse la iniciativa) acumule, a efectos de debate, más de una proposición no de ley si su tema es similar o conexo.

El artículo 195 del Reglamento del Congreso regula el debate de las proposiciones no de ley, que comenzará con la intervención del grupo parlamentario autor de la misma, seguida de cada una de las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios que hubieran presentado enmiendas y, posteriormente de los que no hubieran enmendado. Concluidas todas las intervenciones, la iniciativa, con las enmiendas aceptadas por el grupo autor, se somete a votación para su aprobación definitiva.

Como hemos señalado, el grupo autor ha de aceptar las enmiendas que otros grupos presenten para que las mismas puedan votarse ya incorporadas al texto de la proposición no de ley, se trata de la denominada «intangibilidad de la iniciativa» y supone que el grupo proponente es dueño de su iniciativa hasta la votación, pudiendo no admitir ninguna enmienda, incluso aunque ello implique el rechazo final de la proposición. Ello permite a los grupos exponer sus planteamientos políticos sobre las cuestiones de que se trate sin que puedan ser modificados en toda la tramitación.

En algunos Parlamentos, como es el caso de la Asamblea de Madrid, coyunturalmente se ha traicionado esta intangibilidad de la iniciativa admitiendo, en ocasiones, la votación separada de distintos fragmentos de la proposición no de ley, lo que ha permitido *de facto* la aprobación de proposiciones no de ley distintas de las presentadas originariamente por el procedimiento de votar el grupo mayoritario con el autor de la iniciativa determinados fragmentos de la misma pero votar en contra de otros, impidiendo así la aprobación integral de la iniciativa propuesta.

2.3. Las Mociones consecuencia de Interpelaciones

La interpelación, iniciativa típica de control, permite, sin embargo, la aparición de una iniciativa paralela típica de la función de impulso político, con el requisito, obviamente, de congruencia entre la iniciativa principal (la interpelación) y la subsidiaria, en el sentido de que depende de su predecesora, la moción subsiguiente. Este requisito de congruencia únicamente supone la conexión material de lo propuesto con lo debatido y, dado el carácter limitativo del derecho garantizado en el artículo 23.2 CE, debe efectuarse una interpretación restrictiva que implique que la inadmisión sólo podrá darse legítimamente cuando la materia objeto de la moción sea manifiestamente extraña a la materia debatida.

El artículo 184 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.

El sujeto legitimado para la formulación de la moción es el grupo parlamentario autor de la interpelación y la presentación deberá tener lugar al día siguiente de la tramitación plenaria de la interpelación. La Mesa la

calificará y decidirá sobre su admisión, actuación en la que comprobará la congruencia de la moción con la interpelación precedente. Una vez admitida a trámite por la Mesa, se procederá a su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, quedando abierto el plazo para la presentación de enmiendas, que se cerrará seis horas antes del comienzo de la mentada sesión plenaria.

El debate y votación se realizarán del mismo modo que los de las proposiciones no de ley.

2.4. Las Comunicaciones y los Planes y Programas del Gobierno

Por el mismo nombre de las iniciativas señaladas se evidencia que se trata de iniciativas del propio Gobierno y no de impulso u orientación. Sin embargo, de forma similar a lo que ocurre con las mociones subsiguientes a una interpelación, la tramitación reglamentaria de estas iniciativas abre la puerta a la presentación de propuestas de resolución por parte de los grupos parlamentarios y son estas propuestas de resolución las que sí tienen la naturaleza de iniciativas de ejercicio de la función de orientación.

El artículo 197 del Reglamento del Congreso dispone que una vez concluido el debate de la comunicación del Gobierno, que puede ser en Pleno o en Comisión, se abra un plazo de treinta minutos, durante el cual los Grupos Parlamentarios podrán presentar ante la Mesa propuestas de resolución. La Mesa, al igual que en el caso de las mociones subsiguientes a interpelación, admitirá las propuestas que sean congruentes con la materia objeto del debate. En el debate, las propuestas admitidas podrán ser defendidas durante un tiempo máximo de cinco minutos. El Presidente podrá conceder un turno en contra por el mismo tiempo tras la defensa de cada una de ellas.

Por último y para su aprobación, las propuestas de resolución serán votadas según el orden de presentación, salvo aquellas que signifiquen el rechazo global del contenido de la comunicación del Gobierno, que se votarán en primer lugar.

En el caso de los programas y planes, el debate será en Comisión, en cuyo seno se podrá crear una Ponencia para el examen del programa o del plan. Para la presentación de propuestas de resolución el plazo de presentación de las mismas se amplía hasta a tres días si es que su debate va a tener lugar en el Pleno.

2.5. Debate de Orientación Política General

La mayoría de los Reglamentos parlamentarios prevén la celebración anual de un debate de orientación política general, usualmente conocido como «el debate sobre el estado de la región», «de la Nación» en el ámbito estatal.

Supone la presencia obligatoria del Presidente del Gobierno, que interviene sin límite de tiempo en primer lugar, lo que le permite centrar el debate en los asuntos de mayor conveniencia a su política, de ahí que, frecuentemente, se utilice este momento para lanzar anuncios de futuras políticas que, a menudo, no sólo acaparan los titulares de prensa de los días siguientes, sino que también neutralizan las críticas que los grupos de oposición fueren a plantear por el procedimiento de centrar la atención en un nuevo asunto. En definitiva, se trata de un excelente escaparate para el Ejecutivo, al que también permite exponer los logros de su gestión y sus planes de futuro.

No cabe negar, sin embargo, que también son un magnífico instrumento para la oposición al permitirle exponer sus alternativas de gobierno y ejercer la función de orientación política a través de las propuestas de resolución con las que concluyen normalmente estos debates.

En aquellos Parlamentos con mayorías coyunturales es más fácil que, efectivamente, se dé la función de orientación que en aquellos en los que la mayoría que soporta al Gobierno es amplia.

Algunos Reglamentos no recogen la obligatoriedad de los debates anuales de orientación política general, pero sí la celebración de debates a instancia del Gobierno o de otros órganos de la Cámara, usualmente la Mesa y la Junta de Portavoces a iniciativa de un número cualificado de parlamentarios o de grupos.

La tramitación de los debates de orientación política general suele ser más larga que la de los debates ordinarios. Como ya se expuso, se suelen iniciar con la intervención, sin límite de tiempo, del Presidente del Gobierno. Finalizado este discurso la sesión se suspende durante un lapso de tiempo variable, aunque lo más habitual es que no se reanude hasta el día siguiente. La reanudación permite el inicio de las intervenciones de los grupos parlamentarios por tiempo y número de intervenciones limitados. La ordenación del debate es claramente favorable al Gobierno: por un lado, porque carece de límites temporales en su intervenciones y, además, puede hacer uso de la palabra siempre que lo solicite, dando lugar, eso sí, a los correspondientes turnos de réplica con los tiempos de duración previstos en los diferentes Reglamentos.

Como expone FOLCHI BONAFONTE¹⁷ «la rígida ordenación de las intervenciones de los representantes de los grupos parlamentarios puede restar flexibilidad y espontaneidad al debate, pero al mismo tiempo impide que las discusiones se alarguen indefinidamente o caigan en un casuismo excesivo. Este mismo resultado podría obtenerse con un ejercicio atento de las facultades de la Presidencia para moderar y dirigir los debates, sustituyendo el reglamentismo, a veces calificado de excesivo según algún sector de nuestra doctrina, por el criterio y la autoridad presidencial, ejercido atendiendo a las circunstancias concretas de cada debate. Sin embargo, este

¹⁷ FOLCHI BONAFONTE, I., *Los debates de política general y monográficos*, en *Parlamento y control del Gobierno*, en V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1998, p. 248.

esquema no es el acogido por nuestro ordenamiento, que prefiere la rígida disciplina de los Reglamentos parlamentarios consensuados, a la negociación continuada de unos tiempos de intervención o a la incertidumbre de una actuación presidencial, fuente de posible equidad y ecuanimidad pero sospechosa también de discriminaciones».

Las intervenciones tasadas se pueden interpretar como una garantía del Gobierno frente a eventuales abusos de la oposición, pero también como una garantía de la oposición frente a posibles parcialidades de la Presidencia.

Concluido el debate, en lo que a turnos de palabra se refiere, los Reglamentos suelen prever la suspensión de la sesión por un tiempo variable, pero habitualmente corto, durante el cual los grupos parlamentarios pueden formular propuestas de resolución. El Gobierno no puede presentar este tipo de iniciativa, pero nada impide que haga uso de la mayoría que lo sostiene para que presente las propuestas de resolución que pudieran resultar de su interés atendiendo a cómo se haya producido el desarrollo del debate.

Las propuestas de resolución, como el resto de documentos de índole parlamentaria, han de ser objeto de calificación y admisión a trámite por la Mesa, actividad en la que ésta deberá atender a la congruencia de las propuestas con lo debatido, lo que en un debate de orientación política general deja un amplio margen al contenido de las propuestas. Así mismo debe indicarse que están prohibidas las propuestas que entrañen moción de censura o cuestión de confianza.

La votación de las propuestas de resolución suele realizarse atendiendo a su orden de presentación o al orden de intervención de los grupos parlamentarios en el debate, según los distintos Reglamentos parlamentarios.

La función de orientación de la acción política se contiene en los mandatos o manifestaciones integrantes de las propuestas.

2.6. Los debates monográficos

Son muy similares en cuanto a su tramitación a los debates de orientación política general con algunas diferencias de calado:

- Los Reglamentos no imponen su celebración preceptiva de forma anual ni con ninguna otra periodicidad.
- El objeto de debate es una cuestión concreta de la política gubernamental.

El inicio del debate tiene lugar con la intervención del Gobierno que expone su política sobre la materia objeto de debate. Los turnos de intervención se suelen corresponder con los establecidos reglamentariamente para los debates de totalidad y pivotan en torno a lo expuesto por el Gobierno y sobre otros asuntos, siempre relacionados con la materia objeto de debate, que los grupos parlamentarios tengan la voluntad de discutir.

Los debates monográficos podrían tener lugar tanto en Pleno como en Comisión, el hecho es, sin embargo, que existe en la mayoría de los Reglamentos (con excepciones) la previsión de que su tramitación sea plenaria, lo que redundaría en perjuicio de su celebración. Lo cierto es que existe cierta reticencia por parte de la mayoría parlamentaria de promover o facilitar este tipo de debates, resistencia que, posiblemente, sería menor para su celebración en Comisión. Paralelamente, se da una voluntad mayor por parte de los grupos de oposición, normalmente los solicitantes de este tipo de debates, de que se tramiten en Pleno, probablemente porque consideren que es un mejor escenario para plantear tanto sus críticas como sus alternativas. En nuestra opinión la celebración de debates monográficos en Comisión facilitaría su tramitación real y, aunque tanto el grupo mayoritario como los de oposición entiendan que su repercusión pública sería menor, se abriría un horizonte a esta forma de ejercicio de la función de orientación política, teniendo en cuenta, además, que el carácter especializado de los miembros de las Comisiones en las materias objeto de su trabajo cotidiano otorgaría a los debates mayor profundidad, un tratamiento más riguroso de los asuntos.

III. EFECTOS DE LOS ACTOS DE ORIENTACIÓN POLÍTICA

Hemos de tratar ahora acerca de la fuerza vinculante de los actos de orientación política aprobados por los Parlamentos. Como *prius* podría entenderse que en un sistema fundado en la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno las resoluciones del primero vinculan incuestionablemente al segundo, sin embargo, por más que pueda existir esa vinculación política, no existe eficacia jurídica vinculante, o lo que es lo mismo, nuestro ordenamiento jurídico no ha arbitrado medios coercitivos ni procedimiento sancionador para el caso de que el gobierno incumpla las resoluciones parlamentarias.

En ocasiones, los Reglamentos parlamentarios sí prevén que en un determinado plazo de tiempo el Gobierno deba informar a la Cámara acerca del cumplimiento de sus resoluciones, así sucede en los Reglamentos del Parlamento de Andalucía, en el del Parlamento de Cataluña, en el del Parlamento de Galicia y en el del Senado. En todo caso, se trata sencillamente de informar, lo que, como mucho, puede dar lugar a nuevos debates sobre el grado de incumplimiento del Gobierno, debates con un contenido que podría llegar a ser muy crítico desde el punto de vista político pero no producir efectos jurídicos negativos para el Gobierno.

En definitiva, las resoluciones parlamentarias con las que se ejerce la función de orientación política no son *ius cogens*, aunque no cabe dudar de su relevancia política. En todo caso, como ya quedó expuesto en apartados anteriores, la mayoría parlamentaria, especialmente si es estable, difícilmente admitirá la adopción de resoluciones cuyo cumplimiento resulte indeseable para al Ejecutivo y mucho menos la celebración de debates

sobre un insuficiente grado de cumplimiento que pueda crear situaciones incómodas al mismo.

Sin perjuicio de lo expuesto, la función de orientación, con la publicidad inherente a los debates parlamentarios, es un medio más para que el Parlamento aparezca como eje central de la acción política.