

LAS PROPOSICIONES NO DE LEY

Juan Andrés Muñoz Arnau
Titular de Derecho Constitucional
Universidad de La Rioja

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. NATURALEZA Y FUNCIONES DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY. III. PERSPECTIVA HISTORICA: LAS PROPOSICIONES NO DE LEY EN LOS REGLAMENTOS DEL CONGRESO Y DEL SENADO. IV. RÉGIMEN JURIDICO VIGENTE DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY. 1. *Las proposiciones no de ley en el Reglamento del Congreso de los Diputados: régimen jurídico y práctica política.* 1.1. Naturaleza y funciones. 1.2. Tipología de las proposiciones no de ley. 1.2.1 Mociones sustantivas independientes. 1.2.2. Mociones sustantivas dependientes de interpelaciones. 1.2.3. Mociones sustantivas dependientes de las comunicaciones del Gobierno. 1.2.4. Mociones sustantivas dependientes del examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno. 1.2.5. Mociones sustantivas derivadas de otros informes. 1.2.6. Mociones incidentales 2. *Las mociones en el Reglamento del Senado: régimen jurídico y práctica política* 2.1. Naturaleza y funciones de las mociones. 2.2. Tipología de las mociones. 2.2.1. Mociones sustantivas independientes. 2.2.2. Mociones sustantivas dependientes de comunicaciones e informes del Gobierno y otros órganos estatales. 2.2.3. Mociones sustantivas dependientes de las interpelaciones. 2.2.4. Mociones incidentales. V. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY EN LOS REGLAMENTOS DE LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS. 1. Naturaleza y funciones de las proposiciones no de ley. 2. Una tipología de las proposiciones no de ley. 2.1 Mociones sustantivas independientes. 2.1.1. Los sujetos. 2.1.2. El procedimiento. 2.1.2.1. Presentación ante la Mesa y atribuciones de la misma en orden a su admisión y tramitación. 2.1.2.2. Publicación, presentación de enmiendas o en su caso de proposiciones alternativas. La inclusión en el orden del día. Los plazos correspondientes. 2.1.2.3. Los debates. 2.1.2.4. Las votaciones. 2.1.3 La eficacia. 2.2 Mociones sustantivas dependientes: derivadas de los debates generales sobre acción política y de gobierno. 2.3 Mociones sustantivas dependientes: derivadas de las interpelaciones. 2.4. Mociones sustantivas dependientes: derivadas del examen y debate de comunicaciones, informes, programas o planes del gobierno. 2.5. Mociones sustantivas dependientes: derivadas de informes o comparencias de otras instituciones del Estado o de la Comunidad Autónoma en Comisión o Pleno .2.6 Mociones incidentales. VI. LA PRACTICA PARLAMENTARIA DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY EN LA DIPUTACION GENERAL DE LA RIOJA.

I. INTRODUCCION

El Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RC.) establece en su artº 193 (Título X, “De las proposiciones no ley”) que los Grupos Parlamentarios “podrán presentar proposicio-

nes no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara”. Así, la proposición no de ley no sería más que *la forma* que adoptan las propuestas de los Grupos Parlamentarios dirigidas a obtener una decisión de la Cámara. Este significado tan vago, que nada dice sobre el posible contenido material de las propuestas, cubriría cualquier acción reglamentaria de los Diputados en orden a impulsar la actividad parlamentaria para la consecución de los fines institucionales.

Pero el artículo en cuestión dice más. Señala, por una parte, el sujeto de esta propuesta, el Grupo Parlamentario; por otra, y de forma negativa, indica que su objeto no es una proposición de ley. Sin embargo, el R.C. establece otros modos de encauzar iniciativas que, siendo igualmente *propuestas*, tienen un régimen distinto, lo cual obliga a plantearse la naturaleza de las proposiciones no de ley y su relación con las instituciones afines.

Por otra parte, el Reglamento del Senado (en adelante RS.) no utiliza ese término sino el de moción (Título VII, “De las mociones”) y establece en su art. 174: “Las mociones deberán tener alguna de las finalidades siguientes:

a) Que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquellas.

b) Que se dé una determinada tramitación a las cuestiones incidentales que surjan como consecuencia de un debate.

c) Que concluya una deliberación y se someta a votación, en su caso, la cuestión debatida de acuerdo con el procedimiento que le corresponda.

d) Que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo”.

El precepto transcrito es más explícito al indicar las posibles finalidades de la moción y refleja bien la tipología de proposiciones no de ley -tomando la expresión en un sentido lato- que un análisis empírico de las presentadas en el Congreso pondría de manifiesto.

La variedad de supuestos que el Reglamento del Congreso prevé para encauzar iniciativas y la utilización de términos distintos por ambos Reglamentos para referirse a realidades idénticas obliga a plantearse, en primer lugar, unas cuestiones terminológicas.

a) Moción y proposición no de ley.

Puede ser de interés rastrear en el uso de estos términos en los primeros Reglamentos parlamentarios de nuestra historia constitucional para echar luz sobre el asunto de si las mociones y proposiciones no de ley son o no la misma cosa. El Reglamento para el gobierno interior de las Cortes, de 1810, en el punto 1. del cap. V que lleva por rúbrica *De las proposiciones y discusiones* establece: “No habiendo asunto determinado de qué tratar, podrá cualquier Diputado anunciar el que le parezca, fijando una o más *proposiciones* (...)”.¹

Pero en el apartado 14 del mencionado capítulo se utiliza la palabra *moción* con el sentido de una propuesta incidental, destinada a dirigir la actuación parlamentaria en un sentido determinado: “La *moción* de si un punto está o no suficientemente discutido, la hará el Presidente por sí, o excitado por cualquier Vocal sin interrumpir éste al que habla”².

(1) El Diccionario de la Lengua Castellana compuesto por la Real Academia Española, en su cuarta edición, Madrid, 1803, en una de sus acepciones define el verbo *proponer* como “representar, ó hacer presente con razones á uno alguna cosa, para que llegue á su noticia, ó para inducirle á hacer lo que se desea”. Así, el término evidencia el doble carácter racional y volitivo que la proposición puede tener.

(2) El término *moción* con el significado adecuado al uso parlamentario no aparece hasta la decimoprimer edición del Diccionario de la R.A.E. (1869) donde se lee: “proposición que se hace ó sugiere en una junta que delibera”. La lectura de las dos definiciones que la Academia proporciona demuestran que ambas expresiones son intercambiables, aunque el término *moción* parece resaltar más la voluntad de mover a la acción.

La palabra *motion*, inglesa, en una de sus acepciones significa “formal proposal to be discussed and voted on at a meeting”; la alemana *Antrag*, en su significación equivalente, dice: “zur Abstimmung eingereichter Entwurf”; la francesa *motion* designa una “proposition fait dans une assemblée délibérante par un de ses membres”; la italiana *mozione*, entre otras acepciones, sirve para referirse una “dichiarazione di principio che viene posta in discussione e in votazione nelle assemblee e nei congressi”. Cfr. respectivamente, *Oxford, Advanced Learner's Dictionary*, Oxford University Press, 1993; *Dictionnaire de l'Académie Française*, Slatkine Reprints, Genève, 1978; *Duden Das grosse Wörterbuch der deutschen Sprache*, Dudenverlag, Mannheim, 1993; *Grande Dizionario Enciclopedico*, UTET, Torino, 1991.

Lo que interesa resaltar, en todo caso, es que en el primer Reglamento parlamentario de nuestra historia constitucional se utilizan ya ambos términos para designar propuestas sin que se interrumpa esa doble utilización en los sucesivos Reglamentos salvo contadas excepciones. Proposición no de ley y moción son términos intercambiables desde el punto de vista gramatical y tienen el mismo objeto: formular propuestas de resolución, con debate previo en las mociones que he venido en llamar sustantivas, y sin debate en el caso de las mociones incidentales. Hasta tal punto esto es así 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 introducen estas expresiones: “Por todo ello el Grupo (...) del Congreso propone a la Cámara la siguiente *moción*”³.

b) Propuesta de resolución y moción.

La moción que es *forma*, una técnica para Pitarch⁴, tiene una *finalidad objetiva*: promover un debate y en su caso una votación, y su objeto es una *propuesta de resolución* que es cabalmente una *moción* cuya “materia” puede ser muy diversa, lo mismo que la finalidad perseguida por el proponente. Sometida la moción a votación, en caso de que el acuerdo sea positivo, se convierte en una *resolución* o *acuerdo* de la Cámara.

Astarloa Huarte-Mendicoa⁵ afirma que la proposición no de ley es un término de los varios que “utiliza el Derecho Parlamentario para describir las iniciativas parlamentarias que persiguen que,

(3) Vid *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, I Legislatura. Serie D: Interpelaciones, Mociones y Proposiciones no de ley, de 26 de junio de 1979, núm. 90-I y el de 6 de julio de 1979, núm. 98-I

(4) Vid. Pitarch, I.E., “La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Técnos, Madrid, 1.990

(5) Vid. Astarloa Huarte-Mendicoa, I., Voz “Proposiciones no de ley” en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid 1995.

tras la pertinente deliberación, una Cámara emita un pronunciamiento no legislativo sobre un concreto asunto”. Santaolalla se refiere “a las llamadas ‘mociones’ o ‘proposiciones no de ley’, también conocidas como ‘resoluciones’ o ‘acuerdos’, que pueden adoptarse por las Cámaras. Se trata de una categoría genérica de actos que, independientemente de su denominación, poseen una misma naturaleza”⁶.

En mi opinión, cabe la identificación de moción y proposición no de ley, pero de ninguna manera procede afirmar la naturaleza igual de éstas y las resoluciones y acuerdos. Hay resoluciones y acuerdos que no son mociones.

El objeto de este trabajo es el análisis de las *mociones o proposiciones no de ley* atendiendo a su naturaleza, al margen de las calificaciones formales de los Reglamentos. En todo caso, el examen de las disposiciones reguladoras de lo que los Reglamentos llaman proposiciones no de ley o mociones -en el caso del Reglamento del Senado y de algunos Reglamentos de los parlamentos autonómicos- completado con las referencias necesarias a la práctica parlamentaria en esta materia en aquellas Cámaras y en la Diputación General de La Rioja centran la mayor parte de este estudio. Para ello se comienza con una perspectiva histórica basada en el estudio de los Reglamentos habidos en nuestra historia constitucional y en la experiencia política.

II. NATURALEZA Y FUNCIONES DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY.

No existe, que yo sepa, ningún trabajo específico de cierta extensión sobre las proposiciones no de ley, aunque sí hay algunas exposiciones, con carácter de síntesis, debidas a algunos autores cuyas posiciones pasaré después a comentar, y valiosas observaciones de otros hechas a propósito de temas más amplios. Pero quiero referirme primero a una Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados que refleja su posición sobre las proposiciones no de ley y que tiene valor de instrumento de orientación para la acción directiva de la Mesa de la Cámara, que fue quien encargó la Nota⁷.

6) Cfr. Santaolalla, F., *Derecho parlamentario español*, Espasa-Universidad, Madrid, 1.990, Cap. XV “Actos de dirección política”.

(7) Vid. “Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados en relación con la proposición no de ley de un Grupo parlamentario relativa a los grupos de interés”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 32, 1994, págs. 177-188.

En primer lugar, se establece que *su naturaleza jurídica es idéntica* a la de las mociones previstas en los artículos 112 de la Constitución y 184 del Reglamento del Congreso, y a la de las resoluciones que siguen al debate de las comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes. Se añade, además, que “carecen de eficacia jurídica, y su valor es puramente político”. Esta afirmación, que se funda en una tesis generalizada entre la doctrina, según la Secretaría tiene además su base en otras consideraciones:

La primera es su propia denominación “sumamente expresiva de su incapacidad para producir los efectos jurídicos generales vinculantes para todos los poderes públicos y los ciudadanos característicos de la ley”. En mi opinión este argumento no es válido: no siempre se puede deducir de su denominación la eficacia que pueda tener una institución.

El segundo argumento, que se apoya en los propios términos de la Constitución y del Reglamento del Congreso, tiene más fuerza: se trata de que a través de las proposiciones no de ley se formulen propuestas de resolución a la Cámara, la cual se limita, dice la Nota, a manifestar su posición.

El tercer argumento lo toma la Secretaría de la STC 180/1991, de 23 de septiembre, en su FJ 2.: “(...) Las Cámaras legislativas sólo pueden aprobar leyes mediante una actuación conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, y sólo mediante leyes debidamente promulgadas y publicadas pueden establecer normas jurídicamente vinculantes para el Gobierno y la Administración del Estado (arts. 66;90 y concordantes de la Constitución). Las mociones que cada una de ellas por separado puedan aprobar, manifestando su posición respecto de cualquier asunto de interés general, revisten una indudable *auctoritas*; y su incumplimiento por parte del Ejecutivo puede desencadenar la exigencia de las responsabilidades políticas previstas, con carácter general, en el Título V de la Constitución. Pero, como pone de relieve su denominación tradicional de proposiciones no de ley, y como indica expresamente el artículo 174 del Reglamento del Senado, tales mociones plasman, previa deliberación, el pronunciamiento de la Cámara sobre textos de carácter no legislativo”. El Tribunal parece excluir la posibilidad de que pueda vincularse “jurídicamente” al Gobierno por otro procedimiento que no sea una ley, cuestión que en mi opinión es discutible y necesitaría de alguna matización: para empezar, qué sentido se da a la

expresión “vincular jurídicamente”.

El cuarto argumento deriva de la práctica parlamentaria que ha confirmado, según la Secretaría, que las proposiciones no de ley tienen eficacia meramente política: “Baste recordar, por ejemplo, en relación con una Proposición no de Ley por la que se instaba al Gobierno a que iniciara los trámites para que pudiera celebrarse un referéndum consultivo sobre la naturaleza obligatoria o voluntaria que debe tener en España el servicio militar (...), que la Mesa de la Cámara procedió a su admisión a trámite “en el entendimiento de que, en el caso de que la Proposición no de Ley fuera aprobada, el valor de la resolución plenaria aprobatoria sería puramente político, y no generaría en el señor Presidente del Gobierno el deber jurídico de solicitar del Congreso de los Diputados la autorización para la convocatoria de referéndum (...)”.

La Nota, sin embargo, añade que “las Proposiciones no de Ley gozan de eficacia jurídica directa en el ámbito estrictamente interno de la vida parlamentaria” tanto las que se proyectan sobre el plano orgánico como en el funcional, con las limitaciones que se derivan de normas constitucionales o del Reglamento de la Cámara.

En la Introducción he citado a Astarloa, para quien las proposiciones no de ley son “iniciativas parlamentarias que persiguen que, tras la pertinente *deliberación*, una Cámara emita un *pronunciamiento* no legislativo sobre un concreto asunto”. Santaolalla⁸ va más allá y las califica de actos de dirección política. Esta afirmación no puede hacerse con carácter general como se deduce del análisis de las presentadas en el Congreso de los Diputados y en el Senado. “Sirven para manifestar la voluntad, la aspiración o el deseo de una Cámara, incluyendo los que comportan un mandato o instrucción dirigido a un órgano singularizado”⁹. En su opinión, su fuerza externa se limita a la de una simple instrucción indicativa, por la que se manifiesta más una aspiración o deseo que una disposición vinculante, para decirlo con sus mismas palabras.

(8) Cfr. Santaolalla, F., *Derecho...*, *ob. cit.*, en el mismo capítulo.

(9) Cfr. *ob. cit.* pág. 381.

Aja¹⁰ sostiene que mociones, proposiciones no de ley y resoluciones constituyen técnicas que, aunque se presentan en trámites distintos y se plantean por sujetos diferentes, responden a un idéntico objetivo: manifestar la voluntad del Parlamento para que el Gobierno realice una determinada actividad. Esta afirmación tampoco es exacta ya que puede haber mociones internas, cuyos efectos se limitan a la propia Cámara. Por otra parte, hay mociones o proposiciones no de ley externas que van dirigidas a órganos distintos del Gobierno.

Todas ellas, añade, constituyen medios privilegiados de impulso y orientación del Gobierno y encuentran su principal problema en el control efectivo del cumplimiento gubernamental.

Pitarch¹¹ define las proposiciones, resoluciones y mociones como “textos no legislativos aprobados tras procedimientos reglados, por medio de los cuales el Parlamento, bien da instrucciones al Gobierno para que realice determinadas actuaciones, bien expresa su posición sobre una cuestión determinada, bien manifiesta una opinión política, bien realiza manifestaciones de la voluntad (lo que acostumbra a esconder, en muchos casos, la imposibilidad de una acción más directa o eficaz)”. Opino que siempre que hay un acuerdo o resolución hay una manifestación de voluntad.

Aunque, al menos en el trabajo que cito, las considera en cuanto instrumentos para ejercer la función de impulso de la acción política y de gobierno, reconoce la posibilidad de usos alternativos para otras funciones, “dada la notoria polivalencia de los procedimientos parlamentarios para las diversas funciones parlamentarias”. Esta polivalencia funcional se pone de manifiesto en los abundantes ejemplos que ofrece sobre la utilización de estas técnicas parlamentarias. Molas y Pitarch han señalado el distinto significado que

(10) Cfr. Aja, E., “El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas”, en *El Parlamento...*, *ob. cit.*, pág. 308.

(11) Cfr. Pitarch, I. E., “La función...”, en *ob.cit.*, págs. 311-335 . También, Molas I. y Pitarch I. E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Técnicos, Madrid, 1.987.

la proposición no de ley puede tener en función de quién la presente: el grupo que da apoyo al Gobierno o la oposición. En el primer caso tiene un significado de sugerencia, estímulo o manifestación de una satisfacción; en el segundo caso, puede manifestar una posición moral o un deseo, cuestión en la que pueden coincidir con la mayoría, o una crítica o denuncia ante la opinión pública; también una voluntad de impulsar la labor gubernamental¹².

Para Solé Tura y Aparicio Pérez, “las proposiciones no de ley o mociones (o resoluciones, según la terminología también empleada) son manifestaciones de voluntad de las Cámaras, que carecen de la fuerza legal de obligar. Como formas de control, de orientación o de dirección política, su efectividad depende de la disposición del órgano a que se dirigen. Evidentemente, como expresión de voluntad del Congreso o del Senado pueden tener una gran importancia política y, por consiguiente, pueden producir efectos políticos significativos sobre la acción del ejecutivo o de otros órganos. Pero también hay que recordar, para situar estas instituciones del derecho parlamentario en su justo lugar, que su importancia política y hasta su misma tramitación dependen de la mayoría electoral”¹³.

(12) Cfr. *ob. cit.* págs., 205-206. Pitarch en *El Parlamento ...*, *ob.cit.*, decía en su pág. 323: “Esta técnica puede tener usos muy variados e incluso contradictorios; cuando la utiliza el grupo que apoya al Gobierno y configura la mayoría parlamentaria, en general pretende complementar la acción del Ejecutivo, expresando su satisfacción por determinadas medidas o actuaciones, estimulándole a proseguir una línea de actuación, o sugiriendo determinado comportamiento. Si la utiliza un grupo de la oposición, permite alcanzar dos objetivos antitéticos: impulsar la acción de gobierno, en cuyo caso el autor de la iniciativa está dispuesto a aceptar las enmiendas que permitan integrar su propuesta en el programa de gobierno, y convertirla en un instrumento de crítica, para denunciar ante la opinión pública las necesidades no atendidas por la acción del Gobierno, en cuyo caso el autor de la proposición prefiere perderla antes que incorporar enmiendas que diluyan su alternativa. A veces, ya lo dijimos, resulta un pretexto utilizado tanto por la mayoría como por las minorías, con el que, por imposibilidad o por falta de voluntad política y ante la ausencia de actuaciones, se expresa únicamente una posición moral o un deseo. En general, resulta una técnica menos adecuada que las resoluciones y mociones subsiguientes a un debate, para el ejercicio de la función de impulso. Las dos limitaciones que, según hemos visto, la hacen inadecuada para ello son, primero la no intervención del Gobierno en el debate, y segundo la votación de la propuesta exclusivamente desde la lógica del proponente”.

(13) Cfr., Solé Tura, J. y Aparicio Pérez, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, pag. 233.

Concluyen los autores citados que la trascendencia de una proposición no de ley o moción radicaré únicamente, puesto que ninguna proposición puede ser aprobada sin el acuerdo expreso o tácito del propio Gobierno cuando éste cuenta con una mayoría absoluta, en el *hecho de su presentación*, en la publicidad dada a ésta y en la índole del debate que se suscite en torno a ella; se tratará, por consiguiente, de un difuso control político, centrado en el *debate* y en su *publicidad*¹⁴.

Para Pérez Royo¹⁵, las proposiciones no de ley son de índole semejante a las mociones. La diferencia entre ellas radica a juicio del autor en que, mientras éstas tienen un contenido negativo, dirigido según él a cuestionar la política del Gobierno, las proposiciones tienen un carácter constructivo, positivo, ya que su finalidad consiste en mover al Gobierno para que actúe en una determinada dirección.

En consecuencia, afirma que no es propiamente un instrumento de control de la acción, sino de la inacción o de lo que se entiende que es una acción inadecuada del Gobierno en relación con un determinado asunto. Políticamente, dice, puede tener el mismo carácter que los instrumentos de control o más todavía.

Torres del Moral¹⁶ se inclina por la coincidencia en la naturaleza de las mociones, las proposiciones y las denominadas propuestas de resolución. Su finalidad sería la manifestación de la voluntad mayoritaria de la Cámara sin efectos jurídicos vinculantes. Siguiendo a Aparicio y Solé Tura entiende que cuando la proposición consiste en pedir al Gobierno que envíe un proyecto de ley o un programa de actuación, la proposición se sitúa entre el terreno del control y el de la orientación política. Con cierto humor concluye que la Cámara no puede obligar al Gobierno a cumplir dicha moción. Lo único que puede hacer, dice, es aprobar otra moción recordando al Gobierno su incumplimiento.

(14) Cfr. *ob. cit.* pág. 233. El subrayado es mío.

(15) Cfr. Pérez Royo, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1.995, pág. 569.

(16) Cfr. Torres del Moral, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1.992, págs. 198-199. El subrayado es mío.

En mi opinión, acierta cuando dice: “Con todo, la posibilidad misma de aprobación de mociones críticas o comprometedoras del Gobierno depende enteramente de la solidez de su posición en la Cámara. Si el Gobierno cuenta con mayoría absoluta, la Cámara no aprobará nunca tal moción y la eficacia de su presentación residirá en la *publicidad* que acerca de la misma y del *debate* precedente o subsiguiente hagan los medios de comunicación”.

Para Alvarez Conde¹⁷, las proposiciones no de ley son una técnica de control-fiscalización “de naturaleza igual a las clásicas mociones”, pero diferentes en cuanto que éstas últimas sólo pueden ser consecuencia de una interpelación. Serían mociones no consecuencia de una interpelación anterior y que tienden a obtener una resolución de la Cámara. Hace hincapié en que la aprobación de una proposición no de ley no implica una sanción jurídica para el Gobierno.

Fernández Segado¹⁸ las considera como un instrumento de la función parlamentaria de dirección política.

Parece, pues, que existen dos posiciones entre los que se ocupan del tema: los que se centran en la moción como instrumento para introducir un debate y en su caso llegar a una votación que manifiesta la voluntad de la Cámara; y los que entran en una calificación de su finalidad y hablan de una función de control o mejor de orientación e impulso político que en mi opinión no puede agotar la variedad de objetos en que se manifiestan las mociones¹⁹.

(17) Cfr. Alvarez Conde, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Técnos, Madrid, 1997. Vol II, págs. 166-167.

(18) Cfr. Fernández Segado, F. *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, pág. 659-660.

(19) García Fernández, J., “La función de control del Parlamento sobre el Gobierno”, *R.C.G.* 31 (94), 31-69, parece inclinarse por considerarlas actividades de control aunque con matizaciones. La bibliografía sobre el control parlamentario es abundantísima, con puntos de vista no siempre coincidentes. Vid., p.ej., Embid Irujo, A., “El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones.”, en *R.C.G.*, 25 (92), 8-30.

Canosa se ha ocupado de la orientación política en términos genéricos. Vid., Canosa Usera, R., “La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional” en *R.E.P.*, 67 (90), 125-152.

Me parece que se desenfocan las cosas cuando se intenta enjuiciar las proposiciones no de ley, que he venido en llamar sustantivas independientes desde el punto de vista de su eficacia, porque cualesquiera de las funciones que la Constitución o los Reglamentos Parlamentarios atribuyen a las Cámaras deben ser comprendidas desde la perspectiva que proporciona el saber que el Parlamento es un órgano que se define fundamentalmente por su peculiar forma de proceder: la discusión metódica y con publicidad²⁰ de asuntos que a juicio de los parlamentarios individuales o de los Grupos en que se integran sean de algún interés para unas Cámaras que, como órganos de representación nacional, están legitimadas para atraer a su conocimiento y discusión lo que consideren oportuno sin más límites que los que a sí mismas se impongan en el ejercicio de su autonomía reglamentaria²¹. Si el Tribunal Constitucional español ha podido decir que, en materia de derechos fundamentales, nada le es ajeno, con más razón pueden decir los Parlamentos que no les está vedada la discusión pública de cualquier asunto por nimio que parezca.

Todo puede ser discutido. Otra cosa son los efectos y en particular la eficacia jurídica que pueda tener esa discusión al integrarse siempre en cualquiera de las funciones constitucional o reglamentariamente previstas.

(20) Schmitt, había escrito que la publicidad de las deliberaciones es el nervio de todo el sistema parlamentario. Cfr. Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, trad. de Francisco Ayala, pág 304.

De Vega ha tratado la importancia de la publicidad en la discusión parlamentaria, de su fundamento y significado en la historia del constitucionalismo. Vid. Vega, P. de, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *R.E.P.*, 43 (85), págs. 45-65; también, Cazorla Prieto, L.M., *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 88-90

(21) El maestro Hauriou decía: "Definimos el Parlamento como un poder deliberante, porque la *deliberación* es su propia operación de voluntad" y más adelante añadía: "La discusión y los debates son el elemento más importante del procedimiento, tanto más cuanto que son públicos. Lo que más impresiona a las gentes, al instaurarse el Parlamento en un país cualquiera, son los *debates parlamentarios*, que significan que los asuntos de gobierno, tratados en secreto hasta entonces por el poder ejecutivo, pueden ser discutidos a plena luz. Un Cuerpo legislativo que vota las leyes sin publicidad de debates, no satisface al país". El Profesor francés señalaba también la importancia definitiva del momento decisorio: "Los debates deben conducir a una resolución, porque lo que se delibera es una decisión que ha de adoptarse" Cfr. Hauriou, M., *Principios de Derecho público y constitucional*, 1927, trad. de Ruiz del Castillo, págs. 469 y 471 respectivamente. El subrayado es mío.

En nuestro país ya Alcalá Galiano había llamado a las Cámaras "cuerpos deliberantes", los cuales, al ocuparse en todos los negocios públicos, recibían luz de la opinión general devolviéndosela a su vez a través de la pública discusión. Cfr. Alcalá Galiano, A., *Lecciones de Derecho Político*, CEC, Madrid, 1984, estudio preliminar de Angel Garrorena, pág. 198 y ss.

Pero aunque no tuviera la discusión pública de los asuntos ninguna eficacia jurídica ni derivara en ninguna exigencia de control jurídico, siempre quedaría el posible efecto persuasivo sobre los miembros de la Cámara, del Gobierno o de cualquier otra institución del Estado, amén del que se ejerciera sobre la ciudadanía como público opinante, merced a la acción de los medios de comunicación actuando como voceros del quehacer parlamentario²². Es decir, que la mera discusión de un asunto en el Parlamento es algo que siempre tiene sentido en función de la posible eficacia persuasiva del diálogo parlamentario que es un valor en sí mismo²³.

Si la estructura de la acción política presenta dos fases, *deliberación* y *decisión*, en el Parlamento la fase deliberativa adquiere una dimensión especial y el diálogo parlamentario se erige en una realidad con plenitud de sentido sin que importe, al menos no definitivamente, el que los mecanismos de control parlamentario no originen obligaciones de cuyo incumplimiento se derive directamente

(22) Ramírez, M., se ha referido a estas cuestiones en “Parlamento y Opinión Pública”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, Diputación General de La Rioja-Universidad de La Rioja, Logroño, 1995, vol 1, págs.71-80.

Para Friedrich “la función política de las asambleas representativas actuales no es tanto la iniciación de las leyes como la educación popular y la propaganda, y la integración y coordinación de intereses y puntos de vista contradictorios”. Citado por Zafra, J., *Teoría Fundamental del Estado*, Pamplona 1990, pág 1.267. Las relaciones entre Parlamento y opinión pública fueron objeto de unas Jornadas de estudio promovidas y organizadas por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos en 1994 cuyos resultados serían recogidos en el libro *Parlamento y Opinión Pública*, Técnos, Madrid, 1995, preparado por Francesc Pau Vall.

(23) “Como la deliberación supone la reflexión y el espíritu crítico -ha dicho Hauriou-, como es una forma de la discusión, de la que se considera que sale la luz, las decisiones tomadas por el Poder Deliberante se estima que presentan cualidades de fondo superiores a las de las decisiones que adopta el poder ejecutivo; se presume que son más conformes a la naturaleza de las cosas y a la justicia (...)” Cfr. *ob. cit.* pag. 472.

una sanción²⁴. Al Parlamento no se le puede pedir hoy que realice funciones que quizás no tuvo nunca sino en regímenes de asamblea.

El trabajo de Pitarch²⁵ es muy ilustrativo del carácter voluntarista que animaba la construcción teórica sobre las funciones de control e impulso de la “actividad política y de gobierno”. Con sinceridad, explicaba el deseo de convertir las Cámaras, durante aquel periodo constituyente, en el centro del sistema político. Lo que llamaríamos la “explosión democrática” que supone la multiplicación de procesos electorales que originan la constitución de otras tantas asambleas legislativas, genera una ilusión de plenitud democrática que parece atribuir a las Cámaras un poder conformador de la actividad política que los mismos reglamentos parlamentarios se iban a encargar de desmentir.

(24) Rubio Llorente y Aragón Reyes se han ocupado del tema del control parlamentario. Para Rubio Llorente “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”. Vid. Rubio Llorente, F. “El control parlamentario”, en *La forma del poder*, C.E.C, Madrid, 1993, pág. 265. Aragón Reyes cierra en cierta manera el razonamiento a los efectos que aquí interesan. Si Rubio Llorente reconoce una posible dimensión de control en cualquier actuación parlamentaria, Aragón Reyes concluye que “la carencia de efectos vinculantes, la ausencia de sanción, en sentido estricto, no significa, ni mucho menos, que en esos casos desaparezcan los efectos políticos del control, sino que operan, o tienen capacidad de operar, de manera indirecta (erosionando al órgano o a la mayoría política que los sustenta, incitando a la crítica que realiza la opinión pública, alertando al cuerpo electoral, etc.)”, y sigue diciendo que “si el control político no incluye muchas veces la sanción, incluye siempre, sin embargo, la capacidad potencial de poner en marcha sanciones indirectas o posteriores. Se trata, pues, de un control cuya efectividad descansa, más que en la sanción inmediata y presente (posibilidad bastante relativizada por el principio de la mayoría), en la esperanza de sanciones mediatas o futuras que el ejercicio del control podría desencadenar”. Más adelante añade una afirmación que suscribo, y que da mucha luz a la hora de valorar las medidas típicas de control: “En las mociones, el control más eficaz no es el que se efectúa mediante la aprobación (control por el Parlamento) sino mediante la *discusión* (control en el Parlamento)” (el subrayado es mío) Vid. Aragón Reyes, M., *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, págs 154 y 179 respectivamente.

López Guerra ha dicho, a propósito del control parlamentario, que si “tiene unos efectos, éstos residirán en su mismo ejercicio, y no en los eventuales acuerdos que en su virtud se adopten” Cfr. López Guerra, L. “El control parlamentario como instrumento de las minorías” en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, 8 (96) pág. 87.

(25) Vi. Pitarch, I. E., “La función...”, en *El Parlamento...*, *ob. cit.*

El poder de dirección política pertenece siempre al Gobierno, y más cuando la propia fórmula de legitimidad política responde al modelo de Estado Social²⁶. Por otra parte, el tipo de relaciones que se establecen entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno a través de los vínculos partidistas debilitan notablemente la posibilidad de que se genere una conciencia de autonomía parlamentaria que, aun respetando las reglas de lealtad política al partido, vele por el cumplimiento del propio programa electoral. Aunque éste deba considerarse corregido en algunos aspectos por la necesidad de tener en cuenta la voluntad de las minorías que eventualmente sean necesarias como apoyo para sacar adelante la tarea de gobierno.

En general, puede afirmarse que la medida de la eficacia de los mecanismos parlamentarios para el control e impulso de la acción de gobierno depende de factores externos a la reglamentación parlamentaria, y se sitúan en el ámbito de la correlación de fuerzas en la Cámara y en factores que tienen que ver con la cultura política y la conexión entre la actividad parlamentaria y la opinión pública²⁷.

En mi opinión, las proposiciones no de ley deben considerarse ante todo como una manifestación del valor que puede tener el diálogo parlamentario al margen de su posible caracterización funcional no del todo clara si se atiende a la práctica parlamentaria²⁸.

(26) Hauriou, en *ob. cit.*, págs 473-474, decía: “Este lugar (el del Poder Deliberante) es, a la vez, eminente y secundario. Es eminente, como acabamos de comprobar, en razón de la calidad de las cosas que son deliberadas; es secundario, porque la operación deliberante es un mediocre procedimiento de gobierno. Hemos desenvuelto las razones por las cuales debe atribuirse el primer lugar al poder ejecutivo, y solamente el segundo al poder deliberante; tales razones se resumen en esta sencilla observación: que si el poder deliberante es una excelente fuente de Derecho, pues es la fuente de la ley, es un detestable órgano de gobierno, que no cabe poner al frente del Estado, porque gobernar es obrar, no discutir; por el contrario, el poder ejecutivo es inferior como fuente de Derecho, pero superior como órgano de gobierno, porque es órgano de acción”.

(27) Vid, Ramírez, M., *ob. cit.* en toda su extensión.

(28) Nocilla D., en la voz “Mozione”, *Enciclopedia del Diritto*, Giufrè, Milano, 1971, págs 331-346 refleja bien la dificultad de encuadrar la votación de una concreta moción en una determinada función parlamentaria. La misma situación refleja, Maccanico, A., en la voz “Mozione”, *Enciclopedia Giuridica*, tomo XX, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1988, donde resume las tres posiciones básicas a la hora de encuadrar las mociones en una determinada función parlamentaria; dentro de la función de control, en la función de “indirizzo” o considerarla un procedimiento neutro en el que caben sustancias distintas.

Como debo ofrecer una propuesta sobre la naturaleza de las proposiciones no de ley o mociones que cubra la diversidad de tipos en que se manifiestan (como se pone de relieve en el epígrafe siguiente) diría que *son propuestas de los Grupos Parlamentarios o de los parlamentarios individuales en número que reglamentariamente se determine, dirigidas a que la Cámara o sus órganos de gobierno adopten un acuerdo -que en determinados casos va precedido de una deliberación del Pleno o de una Comisión- cuyo destinatario último puede ser la propia Cámara u otro órgano o institución y cuya finalidad sólo puede determinarse atendiendo al contenido concreto de la resolución que se aprueba*²⁹.

3.2. Una tipología de las proposiciones no de ley

La afirmación inicial acerca del carácter genérico de la institución queda puesto de manifiesto mediante la mera lectura de los reglamentos. Me parece que la diversidad de figuras que corresponden a este tipo pueden ser reducidas a ésta tipología: a) *mociones sustantivas*, que son un instrumento para introducir en la Cámara una deliberación y en su caso adoptar un acuerdo sobre cualquier asunto. Son objeto de una regulación específica en los reglamentos. Estas, a su vez podrían dividirse en *independientes* y *dependientes* según respondan a una iniciativa original de los parlamentarios o se planteen como consecuencia de otra actividad informativa o de control de la que traen causa; b) *mociones incidentales*, que son propuestas que tienden a impulsar la actividad parlamentaria orientándola en un sentido determinado o se encaminan a resolver una cuestión surgida a propósito de un debate. Unas y otras tienen un significado político: determinar el rumbo que deba darse a cada uno de los negocios como decían algunos reglamentos del pasado o cerrar un debate no es menos importante que deliberar sobre una cuestión

(29) Lucas Verdú define la moción parlamentaria así: “un conjunto de acciones o impulsos ejercidos por los miembros de las cámaras parlamentarias sobre el gobierno para informarse de su acción política, criticarla, investigarla e incluso, si son capaces, derribarlo conforme a los medios que les conceden la Constitución y los Reglamentos parlamentarios (preguntas, interpelaciones, comisiones de encuesta, votos de censura)”. Como se ve Lucas Verdú incluye las preguntas, interpelaciones, etc. dentro de las mociones; como modalidades de ellas. Vid. Lucas Verdú, P., voz “Moción” en *Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, 1989.

El proponente puede pedir la palabra en cualquier momento de la discusión, y nadie, salvo que se varíe la cuestión puede intervenir dos veces. En la *discusión* podrán hacerse todas las adiciones y explicaciones que se consideren oportunas tanto por parte del proponente como por cualquier diputado.

Aprobada por las Cortes la proposición, no puede hacerse ninguna adición o declaración sin que primero vuelva a la Comisión y, oído su informe, las Cortes resuelvan lo que tuvieren por conveniente.

Al igual que en el Reglamento anterior, se establece que las proposiciones desechadas no volverán a ser tratadas en las sesiones de aquel año. La práctica parlamentaria no presenta variaciones importantes sobre lo indicado para períodos anteriores.

El Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, de 15 de julio de 1834, no contiene ninguna disposición acerca de las proposiciones que pudieran formular los Procuradores. El Título V “Del modo de deliberar el Estamento de Procuradores del Reino”, parece limitar la competencia de la Cámara a aquellos asuntos propuestos por el gobierno sin que se haga patente en ningún momento la autonomía del estamento. Y es que, en efecto, el art. 31 del Estatuto Real señala: “Las Cortes no podrán deliberar sobre ningún asunto que no se haya sometido expresamente a su examen en virtud de un Decreto Real”.

La práctica parlamentaria evidencia la existencia de proposiciones internas de tipo procedimental dirigidas en ocasiones a ordenar la tramitación de las peticiones. Las que he llamado sustantivas independientes, internas o externas requieren para su discusión el dictamen favorable de las Comisiones correspondientes y aparecen bajo la forma de *peticiones* dirigidas al Rey cuando se trata de las segundas.

Con ocasión de una intervención del Sr. Caballero para reclamar al Sr. Presidente del Estamento que se diera cuenta de una proposición presentada con las firmas de “un considerable número de Sres. Procuradores” el Sr. Presidente manifestó: “He creído, según la naturaleza de la proposición que se ha presentado dirigida a la

que en muchos casos no pasa de ser un asunto de importancia muy relativa. Piénsese, p.ej., en la importancia del régimen de las mociones de cierre o clausura como arma del partido que apoya al gobierno para acabar con un debate incómodo³⁰.

Desde el punto de vista del destinatario último podría hablarse de proposiciones no de ley *internas y externas* según la proposición afecte a la organización y funcionamiento de la Cámara o pretenda producir un efecto *ad extra* al dirigirse a otra institución u órgano general o autonómico con el alcance que la proposición determine.

III. PERSPECTIVA HISTORICA: LAS PROPOSICIONES NO DE LEY EN LOS REGLAMENTOS DEL CONGRESO Y DEL SENADO.

1. Las proposiciones no de ley en los Reglamentos del Congreso de los Diputados: régimen jurídico y práctica política.

Ya hice referencia en la Introducción a que el *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes, de 1810*, en el punto 1. del cap. V que lleva por rúbrica *De las proposiciones y discusiones* establece: “No habiendo asunto determinado de qué tratar, podrá cualquier Diputado anunciar el que le parezca, fijando una o más *proposiciones (...)*”.

Señalaba en el mismo lugar que en el apartado 14 del mencionado capítulo se utiliza la palabra *mocción* con el sentido de una resolución interlocutoria, destinada a dirigir la actuación parlamentaria en un sentido determinado: “La *mocción* de si un punto está o no suficientemente discutido, la hará el Presidente por sí, o excitado por cualquier Vocal sin interrumpir éste al que habla”.

(30) A título ejemplificativo puede verse la variedad de mociones existentes en el derecho comparado, concretamente en los Reglamentos Parlamentarios de los Estados miembros de la Unión Europea y el Parlamento Europeo. A estos efectos no importa que algunas disposiciones hayan sido modificadas o derogadas Vid., “Reglamentos Parlamentarios. Estados Miembros de la CEE (Cámaras Bajas) y Parlamento Europeo” en *Boletín de Legislación Extranjera*, 54-57, Marzo-junio 1986. Cortes Generales, Madrid, 1986 y “Reglamentos Parlamentarios. Estados Miembros de la CEE (Cámaras Altas)” en *Boletín de Legislación Extranjera*, 60-63, Septiembre-Diciembre, 1986, Cortes Generales, Madrid, 1986. El volumen citado en primer lugar recoge en su índice alfabético una amplia tipología; lo mismo cabe afirmar con respecto al citado en segundo lugar.

Las expresiones transcritas reflejan bien la realidad parlamentaria de la época: la existencia de un tiempo libre de trabajos parlamentarios de realización inexcusable y urgente; la creencia en que las Cortes que representan la soberanía de la Nación tienen una competencia universal a la que nada le es ajeno; el protagonismo del parlamentario individual desvinculado de cualquier compromiso de grupo; la flexibilidad en las formas parlamentarias; la confianza en la razón y en el dialogo³¹.

El número de proposiciones presentadas era tan elevado, la variedad de sus contenidos tan amplia, la importancia de los asuntos planteados en ellas tan distintos que el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias* correspondiente a la sesión del día 11 de Diciembre de 1811 indicaba:

“Con motivo de haberse quejado algunos Sres. Diputados de que el Congreso emplease el tiempo en asuntos de tan poca importancia, hizo el Sr. Presidente la siguiente proposición, que quedó aprobada.

“Estando admitidas á discusión distintas proposiciones que han hecho varios de los Sres. Diputados, y las reclaman, parecía lo más conveniente, que para dar la preferencia á las que sean de mayor utilidad nombrase V.M. tres individuos que las graduasen á la mayor brevedad, á fin de examinar desde luego las que lo merezcan por su objeto (...)”³².

(31) En el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, número 64, página 133, correspondiente a la sesión del día 29 de noviembre de 1810, se lee: “El Sr. García Quintana propuso que antes de discutirse su proyecto sobre Bancos de Crédito, se tratase de las costumbres públicas, de los traidores, de los negocios de justicia, de la inmoralidad y descaro que se advertía. Pero considerando el Congreso que la generalidad con que se proponían semejantes asuntos impedía la utilidad de la discusión, resolvió que se procediese inmediatamente á la del proyecto circunstanciado y ya impreso del Banco”. Días más tarde, el *Diario* número 78, página 161, que recoge la sesión del día 13 de diciembre, dice: “El Sr. García Quintana leyó un dilatado discurso para apoyar su proyecto de encontrar pronto el dinero necesario á las urgencias del día. El Sr. Espiga, visto que se habían consumido en la lectura muy cerca de dos horas, hizo la siguiente proposición: “Que en adelante no se permita á Diputado alguno la lectura de escrito que exceda de un pliego, sin que antes por una comisión se examine y declare si merece leerse al Congreso”.

(32) Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Tomo IV, número 435, pág. 2408.

superioridad, que no podía dar cuenta de la misma al Estamento por no hallarse comprendida en los casos que el Reglamento previene (...)”. Leídos los artículos 31 del Estatuto Real y 128, 129, 130, 131, 132 y 133 del reglamento, añadió el Sr. Presidente: “En virtud de estos artículos, me parece que no hay otro medio de dirigirse al Gobierno que el que el mismo Reglamento previene, á saber: el de una petición; y no hallándose en este caso la proposición que se me ha presentado, yo no puedo prescindir de llevar á efecto el Reglamento (...)”³⁶. Del mismo procurador se leyó una proposición de este tenor: “Pido al Estamento se sirva declarar que conforme al art. 139 del Reglamento, puede ocuparse legalmente en examinar la conducta de los Secretarios de Despacho respecto a la estipulación entre el general Valdés y el rebelde Zumalacárregui, y por tanto que acuerde reclamar del Gobierno el referido convenio”³⁷. La proposición fue tomada en consideración.

El Resumen de la actividad del Estamento en la legislatura que abarca desde el 20-7-34 a 29-5-35 recoge 49 peticiones y ocho proposiciones (Vid. para las proposiciones el Anexo D)³⁸. En la legislatura siguiente se contabilizan dos proposiciones. Una, del Sr. Alcalá Galiano va dirigida a que el Estamento declare que “(...) da las gracias a S.M. por la comunicación que se ha servido hacerle de la felicitación del Ejército del Norte (...)”, lo que pone de manifiesto la variedad de objetos sobre los que puede versar una proposición³⁹.

(36) Cfr. *Diario de las Sesiones de Cortes, Estamento de Procuradores*, nº 213, correspondiente al día 11 de mayo, lunes, de 1835, págs. 2499-2500.

(37) Cfr. *Diario*, ob.cit., pág. 2505.

(38) En el Anexo I se ofrece una estadística de las proposiciones no de ley según los resúmenes que el *Diario* ofrece al término de cada legislatura.

(39) Cfr. *Diario*, ob cit. nº13, 5 de diciembre de 1835, pág. 101.

El tomo IX del Diario de Sesiones de la Cortes Generales y Extraordinarias, que comprende el índice de la legislatura (24-IX-1810 a 20-IX-1813) recoge la totalidad de proposiciones entre las que encontramos ejemplos de las que hemos llamado *internas*, tanto de carácter orgánico y procedimental como sustantivas, dependientes e independientes, y *externas* dirigidas a órganos diversos y con pretendida eficacia de signo distinto: de impulso y control cuando se refieren a la administración y en algunos casos de alcance jurisdiccional.

Destacan las proposiciones sobre temas constitucionales en aspectos que afectan a la existencia y estructura del Estado, a su organización o a los derechos fundamentales, que generan largas discusiones y ponen de manifiesto el amplio debate de las ideas.

En el apartado tercero del capítulo se insinúa ya la estructura formal de las proposiciones al establecerse que “expondrá el proponente, con la extensión que le parezca, los *fundamentos* de su propuesta, y fijará el *punto de la cuestión*”. En el apartado primero se habla de fijar “una o más proposiciones”. Esta es la estructura actual de las proposiciones no de ley, expresiva de su doble dimensión: un razonamiento seguido de una propuesta de resolución. Esta estructura que demuestra la importancia de la argumentación en las proposiciones no de ley confirma mi tesis sobre el valor de la deliberación en este instrumento parlamentario.

El capítulo citado establece el régimen de las proposiciones que debe seguir los trámites siguientes:

a) *Presentación* de la propuesta de forma *verbal*, en cuyo caso el secretario la escribirá, o *escrita* con lectura posterior, que puede ser doble si fuera necesario para que todos la entiendan.

a) *Admisión o repulsa*, en función de su importancia, lo que requiere el juicio de la Cámara expresado en votación sin discusión después de que el proponente, haya manifestado con brevedad el objeto de la proposición.

b) *Discusión*, el día fijado por el Presidente, en la que el proponente expone, con la extensión que le parezca, los fundamentos

de la propuesta, y fija los puntos de la cuestión. A continuación posibles intervenciones en favor o en contra de la propuesta, con posibilidad de que el proponente intervenga en más de una ocasión “siempre que una equivocación en la inteligencia de su propuesta distraiga la discusión, o si le fuere pedida explicación de ella (...)”. El Reglamento, en el punto 16 del capítulo de referencia prohíbe plantear una proposición mientras se discute otra.

c) *Votación*, según alguna de las modalidades establecidas en el Capítulo VI del Reglamento.

El *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de 4 de septiembre de 1813*, en el capítulo VIII, “De las proposiciones y discusiones”, art. 86, distingue entre las proposiciones relativas a los proyectos de ley y “todas las demás sobre asuntos pertenecientes a las Cortes” reguladas en el mencionado capítulo. Para las segundas establece:

a) *Propuesta por escrito*, “exponiendo a lo menos de palabra las razones en que la funda; *lectura* por dos veces en dos diferentes sesiones y *pregunta* sobre su admisión a discusión.

b) *Remisión* a la Comisión correspondiente³³.

c) *Discusión*, con lectura previa de la proposición, en la que intervienen los interesados por una sola vez, a no ser para aclarar hechos o deshacer equivocaciones salvo en el caso de que se variase la cuestión. El proponente puede intervenir cuando lo juzgue conveniente³⁴. La duración de la discusión está en función del tiempo necesario para ilustrar la materia, cuestión ésta que se deja al juicio de la Cámara y que el Presidente averigua preguntando si está el asunto suficientemente discutido.

(33) El Reglamento preveía a la vista de la urgencia del negocio que las dos lecturas se hicieran con el menor intervalo posible y la recomendación a la Comisión del más pronto despacho (art. 87).

(34) Esta posibilidad de intervención se les reconoce también a los individuos de las Comisiones que hubieran presentado algún informe (art. 91).

50 Senadores.

El *Reglamento del Congreso de los Diputados, de 25 de junio de 1867*, presenta llamativas innovaciones sobre los precedentes. Las proposiciones que no tengan por objeto una ley, se presentarán firmadas por siete Diputados al Presidente; pero -y aquí está la novedad- éste las pasará al Gobierno. “Si éste no tiene inconveniente en que se discutan, se leerán y discutirán en la sesión inmediata antes de la orden del día; si le tuviere se pasará la proposición a las Secciones cuando los firmantes lo reclamaren; en el caso de que cinco Secciones autoricen la lectura, se discutirá cuando el Presidente señale, con asistencia del Gobierno” (art. 139).

Este régimen supone una fuerte limitación de la autonomía parlamentaria al tener que contar el Congreso con la decisión favorable del Gobierno para que la proposición pueda ser discutida. No obstante, la negativa del Gobierno puede neutralizarse cuando cinco Secciones autoricen la lectura. En todo caso el Gobierno está presente en la discusión.

El trámite de la discusión es también novedoso: la proposición se plantea como una relación Gobierno-Congreso: como si a través de la proposición se estableciera una dinámica de oposición o crítica al Ejecutivo. “En cualquiera de los casos a que el artículo anterior se refiere, la proposición se discutirá apoyándola uno de sus firmantes, al que contestará el Gobierno u otro Diputado, y se votará en seguida” (art. 140).

La limitación a dos intervenciones empobrece sin duda el debate al no permitirse, no ya la intervención de tres turnos a favor y tres en contra, sino incluso la réplica, y haberse de pasar inmediatamente a la votación.

Sin embargo, el Reglamento introduce un régimen distinto cuando “a propuesta del Presidente, y por acuerdo del Congreso, se considere que el asunto de una proposición que no es de ley merece ser sometido al dictamen de una Comisión”. En este caso, “se nombrará ésta, y su dictamen se discutirá como los que recaen sobre las proposiciones de ley”(artº 142)⁴¹.

(41) El íter seguido en este supuesto es el siguiente: a) examen por una Comisión de siete individuos que emite el dictamen correspondiente; b) lectura del dictamen y señalamiento del día para su discusión; c) discusión en la que al menos intervienen tres Diputados en contra y tres en pro, en el caso de que se hubiera pedido la palabra; d) votación.

La discusión variará según la complejidad de la proposición (art.100).

d) *Votación*, si hubiese lugar a ella, -“aprobando o desechando la proposición o proposiciones discutidas en todo o en parte, o variándolas o modificándolas según las reflexiones que se hubiesen hecho en la discusión”-, normalmente por el acto de levantarse los que aprueben, y quedar sentados los que reprueben lo que se propone.

El Reglamento prohíbe volver a tratar en las sesiones correspondientes al año, las proposiciones desechadas por la Cámara.

La práctica parlamentaria durante la vigencia de este Reglamento sigue la tónica precedente aunque con las diferencias que impone la nueva situación y el reducido número de sesiones.

El *Reglamento del gobierno interior de Cortes y su edificio, de 29 de junio de 1821*, en su cap. VIII, *De las proposiciones y discusiones*, introduce, en su artículo 99, ligeras modificaciones en el régimen anterior de las *propuestas*. Se especifica que la pregunta sobre si se admite a discusión la proposición se hace, una vez realizadas las dos lecturas, sin que se permita hablar a los diputados, excepto al autor de la proposición.

El objeto propio de las proposiciones queda determinado por vía negativa al señalarse que aquéllas no deben producir resolución que sea una ley o decreto, o disposición trascendental a toda la Monarquía (art. 100): “en asuntos de poca importancia (...) podrán hacerse proposiciones por los diputados, que el Congreso tomará en consideración, y sobre las cuales podrán resolver en el momento lo que tuvieren por conveniente”.

Admitida la proposición a *discusión*, precede a ésta la lectura del informe de la Comisión correspondiente. Después de su lectura, un Diputado de la Comisión tiene la palabra para ilustrar a las Cortes sobre la proposición³⁵; a continuación intervienen los que apoyan o impugnan el Informe, no cerrándose la discusión sino después de haber intervenido al menos tres diputados en cada sentido.

(35) El Reglamento (art. 101) señala como una de las finalidades de esa intervención la de dar “justa idea de los fundamentos del dictamen”.

El *Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Próceres, de 15 de julio de 1834*, tampoco contiene ninguna disposición que permita deducir la existencia de una cierta autonomía del Estamento en orden a la formulación de propuestas. Todo su funcionamiento parece estar condicionado por la voluntad del Gobierno que determina las tareas parlamentarias por el envío de proyectos o propuestas, aunque es cierto que sobre unos y otras emiten dictámenes las Comisiones correspondientes.

El *Reglamento del Congreso de los Diputados de 14 de febrero de 1838*, introduce en su Título X, “De las proposiciones que no sean de ley y de las interpelaciones”, la primera regulación específica de aquellas⁴⁰.

El Resumen de la legislatura que dio principio el 19 de noviembre de 1837 y terminó el 17 de julio de 1838 perfecciona los criterios de clasificación de las distintas actividades de la Cámara y muestra una descripción de las proposiciones muy detallada, distinguiendo las tramitadas según el Reglamento del 34 y las correspondientes al del 38. En todo caso queda de manifiesto su azaroso itinerario. El índice censa 83 proposiciones ordinarias y 14 incidentales. De las primeras, unas son de carácter interno y se refieren a cuestiones orgánicas o procedimentales; las externas, dirigidas en ocasiones al Gobierno, reclaman una información o exigen una explicación (que dé cuenta del Estado de la Nación) o la adopción de determinadas medidas. Otras veces la proposición tiene por objeto expresar un voto de gracias a una ciudad o a un individuo.

El Reglamento establece los siguientes tipos de proposiciones: las *incidentales*, (art. 110) las de *no haber lugar a deliberar*, (art.111), las que tienen por objeto *determinar el curso que deba darse a los negocios* (art. 112), *las que tienen como fin la acusación*

(40) Alcalá Galiano ha reflejado bien el significado de las deliberaciones parlamentarias públicas en su tiempo articuladas a través de instrumentos como las preguntas, interpelaciones y proposiciones no de ley:

“Se hacen por los miembros de los cuerpos deliberantes proposiciones que nada tienen de leyes, siendo relativas a la conducta de los ministros o a actos gubernativos que sus contrarios recomiendan. Se ha introducido también en los cuerpos deliberantes en tiempos modernos el uso de provocar debates de que, aun no habiendo resoluciones sobre ellos, salen los ministros o sus contrarios ya triunfantes, ya vencidos, ya lastimados más o menos gravemente, haciéndoles preguntas bautizadas hoy con el nombre, aunque latino en su origen, venido a nosotros por el conducto del idioma francés, de interpelaciones” Cfr. *ob. cit.* pág. 199.

Alcalá Galiano se da cuenta perfectamente de que ese “provocar debates”, aunque no desemboque en la adopción de una decisión, tiene plenitud de sentido porque en el parlamento la fase deliberativa tiene valor en sí.

de algún Ministro (art. 115), las encaminadas a *reformular o introducir adiciones en el Reglamento* (art. 116), y las proposiciones que llamo *sustantivas*. Estas últimas presentan dos modalidades: *independientes*, a las que se refiere el apartado primero del artículo 112 del Reglamento en estos términos: “Las proposiciones que no tengan por objeto una ley, se han de presentar firmadas por siete Diputados, y si lo fueren por un número menor, ha de completarse éste por Diputados que al menos apoyen la lectura bajo su firma al pie de la misma proposición”; *dependientes*, a las que se refiere el art. 121: “De resultas de la interpelación podrán los Diputados presentar las proposiciones que crean convenientes en la misma sesión o la inmediata”. En lo que sigue me referiré a las mociones que he venido en llamar *sustantivas independientes*.

Presentadas las proposiciones con los requisitos establecidos en el art. 112, “deberán leerse en la sesión en que se presenten, si se entregan antes de entrar en la discusión de los asuntos señalados, y si no en la inmediata, y el Congreso decidirá si la toma o no en consideración, oyendo para esto a uno de sus autores”. Ninguna proposición podrá ser discutida sin que hayan pasado veinticuatro horas desde la lectura.

Admitida la proposición, el Congreso decide también si ha de pasar a la Sección y si ha de informar sobre ella una Comisión, o si se han de discutir sin ese trámite.

La *discusión* discurre según lo establecido en el Título VI (“De las sesiones”), y en el Título IX (“De las discusiones”): intervención de los Diputados alternativamente en pro y en contra de la proposición con la posibilidad, en función de la importancia del asunto, de una discusión general que preceda a la de las partes de la proposición. No puede cerrarse ninguna discusión sin que hayan hablado por lo menos tres Diputados en contra si los hay que tengan pedida la palabra, y otros tantos en pro (art. 104). Los individuos de una Comisión cuyo dictamen se discute, y el autor de una proposición sobre la cual no ha recaído dictamen de Comisión, podrán tomar la palabra en pro cuantas veces tengan por conveniente (art. 47). Ningún Diputado puede hablar más de una vez sobre el mismo asunto hasta que hablen tres en pro y tres en contra, a no ser que la discusión siga después.

Las proposiciones de no haber lugar a deliberar, tienen un tratamiento privilegiado; firmadas por siete Diputados tiene preferencia sobre cualquier otra para su discusión y votación (art. 141).

Las proposiciones de la legislatura (sea cual fuere el resultado final) que, iniciada el 11 de febrero de 1869 acaba el 2 de enero de 1871 (Cortes Constituyentes), reflejan, por los objetos a que se refieren las distintas modalidades de aquellas, la posición del Parlamento en un tiempo de inestabilidad⁴².

Hasta la aprobación del *Reglamento para el gobierno interior del Senado, el 11 de julio de 1867*, no aparece, de forma separada, una regulación específica de las proposiciones no de ley (Título XIX, “De las proposiciones que no son de ley”). Sus disposiciones son una copia casi literal de las que se contienen en el Reglamento del Congreso aprobado el 25 de junio del mismo año. El art. 109 es una copia del art. 139 del Reglamento del Congreso con el añadido final “o de sus Comisarios”⁴³.

En el *Reglamento para el gobierno interior del Senado, aprobado en 30 de junio de 1871*, las disposiciones acerca de las proposiciones incidentales y de las que tienen por objeto fijar el curso que deba darse a los negocios son idénticas a las que se contienen en el Reglamento del Congreso de 1847. Lo mismo sucede con las proposiciones de no haber lugar a deliberar. En relación con las proposiciones *sustantivas independientes* las diferencias son mínimas y no afectan a ningún aspecto esencial. Las proposiciones que tuvieran por objeto la acusación de algún Ministro siguen las formalidades prescritas para las proposiciones de ley.

El Reglamento prevé la posibilidad de presentar proposiciones como resultado de las interpelaciones en la misma sesión o en la inmediata.

(42) Cfr. *Índice del Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de 1869* pags. 356-358.

(43) Los Comisarios eran nombrados por el Gobierno en virtud de Real disposición. Tenían derecho al uso de la palabra en las discusiones como los Ministros y se colocaban en un banco particular detrás de ellos (art. 41).

La *votación* se realiza, en su caso, siguiendo alguna de las maneras establecidas en el art. 128 del Reglamento.

El *Reglamento para el gobierno interior del Senado, de 17 de febrero de 1838*, tres días posterior al aprobado por el Congreso para su régimen interno, al referirse a la cuenta que debe dar el Secretario después de leída y aprobada el acta anterior, menciona en el art. 34. 4º, “las proposiciones y exposiciones de los Senadores, haciendo la lectura de ellas”. A estas proposiciones alude el art. 57: “Todos los Senadores tienen la facultad de presentar por escrito y firmadas las proposiciones que estimen convenientes sobre formación, restablecimiento, revisión ó interpretación de las leyes, *sobre objetos interesantes al servicio del Estado*, y sobre asuntos de régimen interior; pero ninguna podrá contener más de cinco firmas”.

En orden a su tramitación, se establece que las proposiciones se leerán por el orden en que fueren presentadas por su autor o autores, aunque la Mesa puede dar preferencia a las que juzgue de más urgencia o importancia (art. 58).

El Reglamento alude -art. 59- a las que tienen por objeto dirigir al Rey un mensaje sobre asunto grave. En este caso deberá acompañarlas una minuta de la exposición.

Las proposiciones de mensaje, que tienen con las de ley preferencia sobre las otras (art. 60), siguen el trámite siguiente después de la lectura: pase a las secciones sin discusión pública; deliberación en la Sección sobre la utilidad y oportunidad de lo que se propone; en el caso de que al menos una de las cinco secciones considere la proposición de útil y oportuna se hace una segunda lectura de ella en el Senado con la posibilidad de que el autor o uno de los autores pueda apoyarla. Si algún Senador pide la palabra para oponerse, se abrirá discusión para que el Senado decida si se toma o no en consideración. En el primer caso las Secciones nombran la Comisión para que emita dictamen, que será posteriormente debatido según lo establecido en el Título IX, “De las discusiones”.

El art. 65 prevé el trámite que ha de darse a las proposiciones graves y urgentes. En este caso, el Senado, por dos terceras partes de votos presentes, no siendo éstos menos de cincuenta, puede

resolver tomarla en consideración y oír en el mismo día el dictamen de una Comisión. Las Secciones la nombrarán inmediatamente; pero el dictamen no se discutirá sin avisar al Gobierno. Es de interés resaltar la indicación de que las proposiciones deben recaer sobre objetos interesantes al servicio del Estado. La exigencia de una cierta entidad en el asunto que se discute.

El Reglamento para el gobierno interior del Senado, aprobado en el 26 de enero de 1842, no presenta novedades relevantes en este tema. Su artículo 72 es una copia prácticamente literal del artículo 57 del Reglamento anterior. La única innovación de interés es que, en la sesión siguiente a la primera lectura de una proposición, se leerá por segunda vez, y el autor o uno de los autores podrá apoyarla; después de lo cual se pasará a la Comisión especial que se nombre para que dé su dictamen acerca de ella (art. 75).

El Reglamento para el gobierno interior del Senado, aprobado en 10 de marzo de 1847, repite en su artículo 57 el contenido del artículo 57 del Reglamento del 38 y el 72 del Reglamento del 42. La novedad en este caso se da también en los trámites de lectura y defensa, pero consiste sólo en ligeras explicitaciones: “Al leerse por la primera vez una proposición, no se permitirá hablar acerca de ella; á los tres días se leerá segunda vez, y el autor ó uno de los autores podrá apoyarla; después de lo cual, y sin abrirse discusión, decidirá el Senado si la toma ó no en consideración; y resultando la afirmativa, se pasará á las Secciones para el nombramiento de la Comisión especial que ha de dar su dictamen”.

El Reglamento interior del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847, dedica el Título XII, “De las proposiciones que no son de ley”, a esta cuestión. Del conjunto de disposiciones aplicables a las proposiciones, dispersas en distintos lugares del Reglamento, no existe ninguna que introduzca novedad relevante, respecto al anterior Reglamento del Congreso.

El Reglamento provisional que ha de regir hasta la constitución definitiva de las Cortes, de 9 de noviembre de 1854, no contiene tampoco ninguna disposición específica al respecto.

El Reglamento interino de las Cortes constituyentes, de 1 de

El *Reglamento interino de las Cortes Constituyentes, de 5 de agosto de 1873*, rubrica el Título XIII así: “De las proposiciones que no son de ley”. Reproduce disposiciones de Reglamentos anteriores. La única novedad consiste en que las proposiciones pueden estar suscritas por un solo Diputado y en que se simplifica el procedimiento de tramitación.

Ninguna de las modificaciones introducidas en el Reglamento de 4 de mayo de 1847 (18 de junio de 1864; 16 de diciembre de 1878; 7 de abril de 1880; 10 de abril de 1883; 18 de junio de 1887; 7 de abril de 1894; 23 de febrero de 1895 y 24 de Julio de 1896) afecta a la regulación de las proposiciones no de ley.

El *Reglamento del Senado aprobado en 16 de mayo de 1918*, repite literalmente, en su Título XXI, “De las proposiciones que no son de ley”, las disposiciones del precedente.

El *Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de mayo de 1918*, dedica el Título XII a las proposiciones que no son de ley (“De las proposiciones que no son de ley”), sin que exista ninguna variación con respecto a la regulación tipo que ofrecen los Reglamentos anteriores.

El *Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes, de 18 de julio de 1931*, no contiene ninguna disposición relacionada con el tema.

El *Reglamento del Congreso de los Diputados, de 29 de noviembre de 1934*, dedica el Título VIII, “De las proposiciones que no son de ley” a esta cuestión.

El artículo 99 establece una tipología de las mismas en atención a sus finalidades:

- a) Las destinadas a que se resuelva no haber lugar a deliberar.
- b) Las encaminadas a que se dé cierta tramitación a un asunto o incidencia.
- d) Las dirigidas a que el Gobierno, o la Cámara, formule *declaración* sobre una materia.

diciembre de 1854, contiene en su Título IX, “De las proposiciones que no sean ley y de las interpelaciones”, disposiciones tomadas al pie de la letra del Reglamento de 1838 sin que aporte, por otro lado ninguna disposición nueva digna de mención a no ser ésta: en las sesiones de “los lunes y viernes de cada semana podrán hacerse y discutirse las interpelaciones dirigidas al Gobierno y *las proposiciones que no sean de ley*” (art. 103), con lo que queda fijado un tiempo semanal para la presentación de éstas.

A la altura de mediados de siglo queda pues fijada la estructura de las proposiciones no de ley y un tiempo dedicado a su tramitación con carácter fijo en circunstancias normales.

El *Reglamento para el gobierno interior del Senado, aprobado el 11 de mayo de 1866*, rubrica el Título IX así: “De las peticiones, proposiciones, interpelaciones, preguntas y proyectos de ley”. Su artículo 59 reproduce el contenido de los artículos homólogos de los Reglamentos anteriores. La novedad en este caso se refiere a la pormenorizada regulación de las discusiones sobre las proposiciones que el Senado declare urgentes. “Leída la proposición por primera vez, su autor”, dice el artículo 63, “podrá pedir que se le permita apoyarla, atendida su importancia y urgencia; y así lo hará cuando el Senado, sin discusión, se lo concediese”.

El Senado, sigue diciendo el artículo mencionado, también sin discusión, “lo resolverá si la proposición debe ó no calificarse de urgente. En caso negativo, seguirá los trámites establecidos en el artículo anterior para las proposiciones ordinarias: mas si se declara la urgencia, se suspenderá la sesión para reunirse acto continuo las Secciones á nombrar la Comisión que dé su dictamen, la cual se constituirá sin pérdida de tiempo con los individuos nombrados que se hallen presentes”.

“La Comisión presentará su dictámen en el mismo día, ó en el inmediato. En el primer caso, se continuará la sesión interrumpida, y en el segundo la habrá necesariamente al día siguiente; y leído que sea el dictamen de la Comisión, se procederá á su discusión y votación”.

Para declarar la urgencia, deberán hallarse presentes más de

Sin embargo, el Reglamento parece introducir un nuevo tipo de proposiciones, pues en el apartado tercero del artículo 97 se establece que “el resultado de la interpelación podrá recogerse en una proposición, en cuya defensa, por uno de los firmantes, no se empleará más de quince minutos”.

Las proposiciones del art. 99 c) , que son las que interesa considerar aquí, destacan por dos aspectos: el primero, es la referencia al Gobierno como destinatario posible de resolución: el segundo, el señalamiento del objeto: formular una *declaración*. Parece más importante la exposición de una posición de la Cámara o del Gobierno que el mover a la adopción de una decisión por el órgano al que va dirigida.

El Reglamento exige quince firmas para que pueda ser presentada. Por disposición del artículo 102 del Reglamento, se tramitan al final de la sesión en que se hubieran presentado, con prórroga obligatoria por dos horas para terminar la discusión. No se admite más que un turno en pro y otro en contra, sin que duren más de veinte minutos cada uno. En el caso de que se produzcan explicaciones de voto, éstas tendrán lugar después de verificada la votación, y sólo por plazo máximo de diez minutos. En todo caso, no es posible la explicación individual del voto. A lo sumo, como indica el artículo 92, podrá hacerlo un representante de cada grupo interesado.

Con referencia a las proposiciones de no haber lugar a deliberar, aunque se indica que tendrán preferencia de tramitación cuando coincidan con proposiciones incidentales o mociones de clase diferente⁴⁴, y que pueden presentarse en cualquier tiempo de cualquier debate que no verse sobre proyectos o proposiciones de ley, las dificulta de alguna manera al exigir que vayan suscritas por cuarenta Diputados como mínimo.

Se apoyarán, dice el artículo 100, en un discurso con duración máxima de quince minutos, que podrá contestarse con otro de igual extensión a lo sumo y se votará seguidamente.

(44) Nótese aquí el uso equivalente de la expresión moción.

La proposición incidental, dice el apartado 1) del artículo 101, podrá surgir en el curso de cualquier debate, habrá de tener relación directa con el asunto que se discuta y no podrá perseguir otro propósito que resolver una dificultad suscitada o incidente producido, o señalar el trámite procedente en determinada cuestión.

Se quiere evitar de esta manera un uso fraudulento de la institución que podría conducir a maniobras dilatorias en la discusión de los asuntos. Por eso se exige que vaya firmada por 15 Diputados al menos. La proposición se discute con un turno en pro y otro en contra, cada uno de quince minutos como máximo, intervención del Gobierno, si la considera conveniente, y votación.

El Reglamento prohíbe suscitar nuevamente con otra proposición de carácter análogo la cuestión así resuelta (art. 101, 3).

En el régimen autoritario anterior, los *Reglamentos de las Cortes Españolas de 5 de enero de 1943 (provisional), 26 de diciembre de 1957 y 22 de julio de 1967*, no contienen ninguna referencia a las proposiciones no de ley. Aparecen en el *Reglamento de las Cortes Españolas de 15 de noviembre de 1971*, con la denominación de *mociones*. A ellas se dedica el Título XII, “De las mociones”.

El art. 106, primero del mencionado título, establece: “Los Procuradores podrán, en escrito dirigido al Presidente de las Cortes, con las firmas de diez Procuradores, proponer mociones, que constarán de exposición de motivos y conclusiones numeradas”.

Queda clara la titularidad de la moción, que pertenece al Procurador apoyado por las firmas de otros diez; el destinatario de la misma, el Presidente de las Cortes; y su estructura: exposición de motivos y conclusiones numeradas. Las diferencias con buena parte de los regímenes establecidos en anteriores reglamentos, se hacen patentes en su tramitación posterior. La inclusión de la moción en el orden del día depende del acuerdo entre el Presidente de las Cortes y el Gobierno y la discusión tiene lugar en el seno de la Comisión Legislativa correspondiente. El apartado 2 del artículo mencionado preveía que, si el primer firmante de la moción no fuera miembro de la Comisión sería adscrito a la misma, para la exposición y

defensa de su moción. Así pues, la discusión de la moción se hurta al Pleno, cuestión ésta que desde los presupuestos del régimen político existente tampoco tiene, en mi opinión, excesiva importancia: las Cortes operan en un sistema de unidad de poder y coordinación de funciones. Eso explica la necesidad del acuerdo entre el Presidente de las Cortes y el Gobierno para el desarrollo de la actividad parlamentaria. Las mociones de entonces eran siempre de colaboración.

Otra particularidad del sistema es que la Comisión en pleno, que delibera sobre la moción, puede no sólo no aprobarla sino modificar las conclusiones propuestas, sin contar con la voluntad del proponente, lo que podía conducir a la desnaturalización de la moción presentada.

Además de estas mociones independientes, el art. 107.1 preveía que durante el estudio de un proyecto o proposición de ley, “los Procuradores miembros de la Comisión y los adscritos a la misma podrán proponer por escrito mociones relacionadas con el tema objeto de la deliberación por la Comisión y en materia de la competencia de la misma”. En el caso de que la moción no reuniera las condiciones señaladas, y producido el rechazo de aquella por el Presidente, el Procurador podía presentarla como moción independiente en la forma prevista en el art. 106. El Reglamento no admite la posibilidad de presentar mociones como consecuencia de interpelaciones y establece que las interpelaciones no serán objeto de votación (art. 115.3).

La moción podía servir como cauce para que las Comisiones formularan *peticiones* y *propuestas* al Gobierno para que remitiera a las Cortes proyectos de ley regulando una materia de la respectiva competencia de aquellas.

El art. 108 establecía las consecuencias derivadas de la aprobación de la moción: el Presidente de la Comisión la elevaba al de las Cortes para que diera traslado de la misma al Gobierno que debía responder “razonadamente en el plazo de dos meses”. La obligación del Gobierno se limitaba a una respuesta razonada. Eso sí, con la necesidad de darla en un plazo determinado. Ninguna otra consecuencia se derivaba de la presentación de la moción.

e) *Votación* de la proposición, concluidas las intervenciones, con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquélla. Con la aceptación por el proponente de enmiendas de otros Grupos se puede lograr una mayor integración parlamentaria a la vez que una eficacia superior, al alcanzar así un apoyo más amplio.

El exámen de las proposiciones no de ley -las reguladas específicamente en los distintos Reglamentos- presentadas en la legislatura constituyente y las cuatro siguientes (Vid. Anexo II) demuestra que son un instrumento utilizado por la oposición sobre todo. En la legislatura 1977-1979, de las 22 presentadas para debate en Comisión ninguna pertenecía al Grupo que apoyaba al Gobierno y se aprobaron 6, cuatro de ellas presentadas por el Grupo Comunista. De las 23 presentadas para debate ante el Pleno sólo dos pertenecían al Grupo de UCD y únicamente fueron aprobadas 11, dos de ellas pertenecientes al Grupo que apoyaba al Gobierno. El objeto de las mociones era muy variado: política internacional, derechos humanos, atención a categorías sociales más desprotegidas, orden público, enseñanza etc. y en ocasiones, relativas a acontecimientos muy concretos. La mayor parte eran mociones externas y su destinatario el Gobierno de la Nación. Su discusión en Pleno o en Comisión no estaba relacionado con la importancia del asunto.

Durante la legislatura de 1979-1982 fueron presentadas 579 proposiciones no de ley, de las que fueron aprobadas 125 sin ninguna modificación y 17 enmendadas. El Grupo Centrista presentó 17 y firmó la presentada por diversos grupos. La suma de las proposiciones no de ley de socialistas y comunistas era de 408. Es curioso que el Grupo Centrista sólo lograra sacar adelante 6 proposiciones. El elevado número de proposiciones contribuía a ampliar el abanico de objetos de las mismas y sin duda abundaban aquellas de las que, en palabras de Pitarch, “se hace un símbolo de una postulada acción de gobierno alternativa (en este caso el autor de la propuesta prefiere perderla y ser derrotado tras promover un debate y una confrontación, a integrar su propuesta y diluirla con la aceptación de las enmiendas que le proponga la mayoría)”⁴⁷.

(47) Vid. ob. cit. pág. 316.

IV. RÉGIMEN JURIDICO VIGENTE DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY.

1. Las proposiciones no de ley en el Reglamento del Congreso de los Diputados: régimen jurídico y práctica política.

1.1. Naturaleza y funciones

Por ser el antecedente inmediato del actual me referiré en primer lugar al Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977 que dedica el Título, VIII, “De las proposiciones no de ley”, a la regulación de esta institución. El art. 138, primero de los correspondientes a ese Título establece: “Un Grupo parlamentario puede presentar *mociones* distintas a las de censura o confianza a fin de promover una deliberación del Congreso sobre un tema determinado”.

El precepto es esclarecedor acerca de la naturaleza de las proposiciones no de ley. Estas son *mociones* distintas a las de censura o confianza y su finalidad se agota en promover una deliberación del Congreso sobre un tema determinado. El sujeto de la proposición es el Grupo parlamentario. En su tramitación se distinguen las fases siguientes:

a) *Acuerdo de la Mesa* acerca de cuál es la Comisión competente para deliberar sobre el tema e inclusión de la moción en el orden del día. El Reglamento opta claramente por la discusión en Comisión, aunque esta opción puede ser superada si en el plazo de tres días, a contar desde aquel en que se publique el acuerdo en el “Boletín Oficial de las Cortes”, un Grupo parlamentario o cincuenta Diputados expresan un parecer contrario, en cuyo caso la moción se tramita en el Pleno después de ser incluida en el orden del día que fija el Presidente del Congreso de acuerdo con la Junta de Portavoces. En el caso de que se discuta en Comisión, se oye a su Presidente para establecer el orden del día. Aun en el caso de que el proponente de la moción renuncie, es debatida y votada si lo requiere otro Grupo parlamentario.

Se podría decir que, planteada la moción, su destino escapa a la voluntad del proponente en la medida en que otros pueden deci-

dir su tramitación aún contra la voluntad de aquel y en un “lugar” distinto del inicialmente previsto. El Reglamento parece querer ofrecer cauces para una potenciación de las propuestas al comprometer la actuación de Grupos Parlamentarios o Diputados distintos de los proponentes.

b) *Examen de la moción*, que comprende la discusión sobre las líneas generales y la discusión de las enmiendas. El Reglamento prevé, si se da el acuerdo del Pleno del Congreso, en su caso, o con el de la Comisión cuando proceda, que mociones relativas a temas idénticos o conexos puedan ser objeto de una sola discusión. En este caso si una o más mociones fueran retiradas, uno de sus firmantes puede hacer uso de la palabra inmediatamente después que el proponente de la moción sobre la cual se abra debate.

El Reglamento permite la intervención, cuando se trata de la discusión sobre las líneas generales, de los oradores que se inscriban al principio de la sesión en que la moción vaya a ser discutida. El proponente tiene derecho a la réplica. En cuanto a las enmiendas, son discutidas y votadas separadamente según el orden del apartado al cual se refieren⁴⁵.

Este régimen permitía el protagonismo del parlamentario individual en cuanto al debate pero no especificaba lo que sucedía con las enmiendas aprobadas; si su incorporación al texto de la moción dependía, como sucede ahora, de la voluntad del Grupo que presentó la moción.

El art. 142 introducía un nuevo tipo de proposiciones no de ley cuyo planteamiento correspondía a cualquier Comisión: a propuesta de uno de sus miembros, y en los asuntos de su propia competencia para los que no debía rendir dictamen al Pleno, podían votar *resoluciones encaminadas a manifestar orientaciones o a definir directrices sobre temas específicos*. Añadía el Reglamento que a las discusiones sobre dichas materias debía ser invitado un

(45) “Si la enmienda propone una adición se pone a votación antes que la moción principal; si propone una supresión se pone a votación el mantenimiento del apartado; si propone una sustitución se pone primero a votación el apartado que la enmienda tiende a sustituir; si el apartado es mantenido, la enmienda decae; si es suprimido se pone a votación la enmienda” (artº 141.3).

En la legislatura de 1982-1986 desciende el número de proposiciones no de ley presentadas, 223, de las que, ahora, 113 pertenecen al Grupo Parlamentario Popular y de ellas sólo son aprobadas 3 en Pleno y 13 en Comisión. El Grupo Socialista, claro, consigue aprobar las 7 proposiciones presentadas. En total sólo se aprueban 37. Las mociones externas, que en su mayoría tienen por destinatario al Gobierno, reclaman de él iniciativas de eficacia constitucional y legislativa; también de orden ejecutivo o de significación jurisdiccional; otras veces reclaman la presentación de informes. Pero también se aprueban mociones cuyos destinatarios son otros órganos del Estado. Es ilustrativo comprobar cómo algunos de los problemas graves que tiene planteados el Estado en la actualidad, fueron objeto, ya entonces, de proposiciones no de ley (p.ej., una del Grupo Mixto sobre actividades y relaciones del GAL).

Durante la Legislatura de 1986-1989 el número de proposiciones no de ley presentadas se eleva a 501, de las cuales 177 pertenecen al primer partido de la oposición y sólo consigue la aprobación de 9, todas con modificaciones. El PSOE no presenta ninguna en el Pleno y únicamente 8 en Comisión de las que una solamente se aprueba con enmiendas. Frente a objetos importantes hay otros que no lo son tanto (una proposición de Coalición Popular se refiere al orujo de Liébana). Menudean las propuestas de celebración de debates sobre asuntos de Estado y en su formulación se hacen evidentes muchas veces los propósitos de control del Gobierno. Al Grupo Socialista le preocupaba la homeopatía y la acupuntura, su regulación, claro; pero también las técnicas de fecundación asistida humana y sus derivaciones posibles, si hemos de atenernos al contenido de alguna de ellas.

La legislatura que va de 1989 a 1993 ve aumentar el número de proposiciones hasta 786, de las cuales 295 pertenecían al Grupo Parlamentario Popular que sólo vio aprobadas 8 en el Pleno, todas ellas enmendadas y 18 en Comisión, 4 de ellas enmendadas (el Grupo de Convergencia i Unió, de 34 presentadas obtuvo apoyo para 8 en el Pleno, tantas como consiguió aprobar el Grupo Popular sobre 109 presentadas al Pleno). El Grupo Socialista logra la aprobación de todas, admitiendo enmiendas a 4 en el Pleno y a 3 en Comisión.

Si se tiene en cuenta el calado de las proposiciones dirigidas

representante del Gobierno. Al final de la discusión, el Gobierno o un portavoz del Grupo parlamentario podía pedir que no se procediera a la votación de una propuesta de resolución y que ésta fuera sometida al Pleno. No deja de ser complejo el régimen de este tipo de proposiciones en el que aparece como sujeto una Comisión y el objeto de la moción se limita a los asuntos de su competencia sobre los que no debe rendir dictamen al Pleno. Sin embargo, luego, la voluntad manifestada del Gobierno o de un portavoz “del Grupo parlamentario” (¿de cuál?) puede llevar a que no se proceda a la votación y que ésta sea sometida al Pleno. ¿Por qué debía ser invitado un representante del Gobierno? ¿Qué alcance tenían las orientaciones manifestadas o las directrices definidas? En mi opinión es difícil determinar la motivación del precepto. Sobre todo si se tiene en cuenta la nula fuerza obligatoria de las mociones aprobadas, encaminadas por otra parte, a “manifestar orientaciones o a definir directrices”. Quizás se deba a una voluntad integradora necesaria en unas circunstancias excepcionales.

A estas mociones se añaden las llamadas *propuestas de resolución*, a las que se refiere el art. 143, que pueden presentarse por cada Diputado, con ocasión de debates en Comisión o Pleno sobre comunicaciones del Gobierno o sobre *mociones*, y que se votan al final de la discusión. No menos interrogantes plantean estas mociones de carácter dependiente (derivan de debates sobre comunicaciones del Gobierno o de *mociones*). ¿Por qué si el sujeto de la moción es el Grupo parlamentario puede después *cada Diputado* presentar una propuesta de resolución? No parece que la disposición en cuestión ayude a racionalizar el trabajo parlamentario sino a una eventual avalancha de propuestas sin sentido que conviertan en ineficaz la institución y produzcan diferencias en el Grupo Parlamentario, al separarse el Parlamentario individual de la posición de su Grupo.

De todas formas, resulta de enorme interés el examen de la práctica parlamentaria al respecto en el periodo de vigencia de este Reglamento: es muy significativo del sesgo ideológico de los partidos y de sus estrategias políticas el tipo de debates que introducen a través del planteamiento de las proposiciones no de ley, que desde el punto de vista cuantitativo quedan reflejadas en el Anexo II para la Legislatura 1977-79. Su examen refleja que las mociones

son un instrumento utilizado fundamentalmente por la oposición. Además queda puesto de manifiesto el no muy alto porcentaje de mociones aprobadas sobre el total de las presentadas aunque corren mejor suerte las presentadas en el Pleno.

Tal como quedan reflejadas, las mociones son un instrumento para introducir una *deliberación* sin más efectos que los que pueda producir el hecho en sí de tener lugar y sus efectos ante la opinión pública. Las mociones del art. 142 pueden considerarse mociones de colaboración. Las del art. 143 derivadas de “mociones” pueden tener un significado de control, con resultado final de crítica o de apoyo según los casos; las derivadas de debates sobre comunicaciones del Gobierno pueden servir para reflejar un juicio de valor además de un apoyo o una orientación que el Gobierno no está obligado a aceptar. Lo que se deduce de esto es que no es posible pre-determinar la naturaleza de la moción: su funcionalidad depende del contexto en el que es empleada.

En el ya citado art. 193 del actual Reglamento del Congreso de los Diputados⁴⁶ se establece: “Los Grupos Parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara”. El Reglamento ha optado por utilizar la expresión proposición en vez de la palabra moción utilizada por el Reglamento del Senado y también por la Constitución (art. 111), a propósito de las interpelaciones. Cabría preguntarse si la *moción* mediante la cual manifiesta su *posición* la Cámara es algo distinto de la formulación de una *propuesta de resolución* a la Cámara en que consiste la proposición no de ley. De lo que no cabe duda es de que la proposición va dirigida a la adopción de una *resolución* y, en esto parece diferenciarse de su precedente inmediato que buscaba únicamente promover una *deliberación*. En mi opinión se ha perdido la ocasión de resaltar la importancia de la fase deliberativa al detenerse el precepto en el momento decisorio. En todo caso queda claro que de la dicción del art. 193 lo único que se puede deducir es que la proposición no de ley es un instrumento que los Grupos Parlamentarios utilizan para formular propuestas de resolución. Para conocer la función de esta institución es necesario acudir al estudio de los distintos tipos de mociones y al contenido material de las propuestas.

(46) Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (B.O.E. núm. 55, de 5 de marzo).

a lograr una actividad del Ejecutivo se percibe claramente que todo este panorama de proposiciones es desmedido. Un Gobierno con la mejor voluntad y renunciando a su propio programa, difícilmente podría dar cumplimiento a una pequeña parte de las exigencias de todos los Grupos Parlamentarios. El exceso de “demandas”, para decirlo con palabras de Easton⁴⁸, produciría “estrés” en el sistema si no fuera porque el Gobierno no se ve obligado, ni siquiera políticamente, a su cumplimiento. “Las defensas que los sistemas crearon, contra el ‘insumo’ excesivo de demandas pueden muy bien ser la razón de que pocos o ninguno de ellos hayan sido destruidos completamente por este tipo de tensión”, podría decir, con Easton, no sin cierto humor.

En mi opinión, las proposiciones no de ley sustantivas independientes deberían servir para introducir debates en la vida parlamentaria sobre cuestiones realmente importantes para la vida del país, quizás no demasiados. Para ofrecer una colaboración a través de las ideas y estimular al Ejecutivo para la realización de grandes proyectos. Para orientarle en las encrucijadas. Lo demás sobra. Como decía Montesquieu, una cierta sobriedad -el utilizaba la palabra frugalidad- es impresindible para el mantenimiento de una democracia⁴⁹.

1.2.2. Mociones sustantivas dependientes de interpelaciones.

Además de estas proposiciones no de ley propiamente dichas, *sustantivas independientes*, el Reglamento contempla otras *-propuestas de resolución-* que llamo *sustantivas dependientes* por traer su razón de otras actuaciones parlamentarias.

En primer lugar, están las mociones derivadas de una interpelación. “ Toda interpelación -dice el art. 184.1- podrá dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición”.

(48) Vid., Easton, D., *Esquema para un análisis de la política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969; entre otras las págs. 164-170. La cita está tomada de la pág. 167.

(49) Cfr. Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, Libro V, cap.III.

1.2. Tipología de las proposiciones no de ley.

1.2.1. Mociones sustantivas independientes.

Son las del Título X, “ De las proposiciones no de ley”. En él se establece el procedimiento básico al que se remite el Reglamento cuando regula el trámite de presentación, debate y votación de otro tipo de mociones. En sus líneas esenciales es el siguiente:

a) *Presentación ante la Mesa del Congreso*, por escrito, que decide sobre su admisibilidad, ordena en su caso su publicación y acuerda su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente en función de la voluntad manifestada por el Grupo proponente y de la importancia del tema objeto de la proposición (art. 194.1).

b) *Publicación de la proposición y plazo para la presentación de enmiendas* hasta seis horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse. No me parece que el hecho de que el plazo termine seis horas antes del comienzo de la sesión ayude a que los Grupos puedan informarse acerca del contenido de las enmiendas y, sobre todo, para adoptar posiciones con la suficiente ponderación en función de la complejidad mayor o menor de las mismas, o para llegar a acuerdos entre los Grupos de cara a buscar soluciones de compromiso.

c) *Inclusión en el orden del día del Pleno*, si procede. Entiendo que dicha inclusión deberá efectuarse transcurridos quince días desde su publicación. Por aplicación del art. 182.2 se da prioridad a las proposiciones presentadas por los Grupos Parlamentarios que en el correspondiente periodo de sesiones no hubieran consumido el cupo resultante de asignar una proposición por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo. Sin perjuicio del mencionado criterio -sigue el art.- se aplicará el de la prioridad en la presentación. En ningún orden del día podrá incluirse más de una proposición no de ley de un mismo Grupo Parlamentario.

d) *Debate*, en el que pueden intervenir, tras el Grupo Parlamentario autor de aquella, un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que hubieran presentado enmiendas y, a continuación, de aquellos que no lo hubieran hecho.

“El Grupo Parlamentario interpelante -sigue diciendo el art. 184.2- o aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación, deberá presentar la moción en el día siguiente al de la sustanciación de aquella ante el Pleno. La moción, una vez admitida por la Mesa, se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de la misma. La Mesa admitirá la moción si es congruente con la interpelación”.

“El debate y la votación -concluye el art. 184.3- se realizarán de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley”.

Estas mociones tienen un carácter de marcado control derivado de su origen aunque su eficacia sea muy débil. El impacto de la moción queda aminorado por la dilación en su debate.

1.2.3. Mociones sustantivas dependientes de las comunicaciones del Gobierno.

Son las que se contemplan en el Capítulo I, “De las comunicaciones del Gobierno”, del Título XI (“Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes”). En relación con las comunicaciones del Gobierno el Reglamento establece: “Terminado el debate, se abrirá un plazo de treinta minutos durante el cual los Grupos Parlamentarios podrán presentar ante la Mesa propuestas de resolución. La Mesa admitirá las propuestas que sean congruentes con la materia objeto de debate” (art. 197.1). No parece que treinta minutos sea un tiempo suficiente para tomar postura sobre un debate complejo y formular en consecuencia mociones.

El apartado segundo del artículo citado sigue: “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”. Tampoco los cinco minutos pueden ser suficientes cuando la propuestas se refiera a un asunto complejo. “Las propuestas de resolución -dice el apartado tercero- 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”.

Las mociones de este apartado, aun respondiendo a una perspectiva de control, pueden tener, en su ejercicio concreto, una funcionalidad incluso contradictoria: crítica en el caso de rechazo global, o de apoyo cuando sirvan para manifestar la conformidad o incluso la complacencia con la comunicación.

a) Las mociones derivadas del debate sobre el estado de la Nación.

Puede ser de interés considerar las propuestas de resolución que siguen a los debates sobre el estado de la Nación. Por las especiales características del debate, las propuestas de resolución -verdaderas proposiciones no de ley sustantivas dependientes- se nos presentan con esa doble intencionalidad fiscalizadora y de orientación de la actividad gubernamental. Pero también nos muestran su limitada eficacia por su utilización como exponentes de unos programas que en todo caso no son el del gobierno y que se exhiben con finalidad propagandística ante una opinión pública que puede mostrar sólo un relativo interés ante la cosa pública.

Con ocasión del debate sobre el estado de la Nación celebrado los días 20 y 21 de marzo de 1991 se presentaron según el B.O.C.G. Congreso de los Diputados⁵⁰, 47 propuestas de resolución que, como dijo el portavoz socialista en el Congreso de los Diputados, Sr. Martín Toval, eran muchas más -más de doscientas según el recuento que pudo hacer- pues algunas podían desglosarse en un número elevado. De todas formas, merece la pena transcribir la primera intervención del Sr. Martín Toval para fijar la posición del Grupo Parlamentario Socialista que puede dar idea del talante de una mayoría parlamentaria a la hora de admitir propuestas del primer grupo parlamentario de la oposición. Pero también da idea de lo que podríamos llamar utopismo parlamentario por parte de ésta:

(50) B.O.C.G. nº 141, de 22 de marzo de 1991, Serie E: Otros textos, págs. 1-29.

“Señor Presidente, Señorías, me toca otra vez hacer referencia a las propuestas de resolución consecuencia de un debate sobre el estado de la nación. Más o menos he dicho en todas las ocasiones, y puedo repetir ahora, que el Grupo Socialista inicia el trabajo de lectura de estas propuestas de resolución con la idea de hacer generosa y decididamente un doble esfuerzo: el de la lectura ponderada y la consideración de todas y cada una de ellas y el de buscar, en lo posible, coincidencias que permitan votaciones de conformidad con propuestas que se formulan. Reconozco que cada vez es más difícil, señorías.

Esta vez -si es que el poco tiempo disponible me ha permitido contarlas- se han presentado más de 250 propuestas de votación a esta Cámara, de las cuales casi 200 corresponden a formulaciones del Partido Popular; formulaciones que, se supone, han sido redactadas entre las once y media de anoche, como consecuencia del debate sobre el estado de la Nación, y las nueve y media de esta mañana, o estaban preparadas. Sin duda, estaban preparadas. (Rumores). Lo sabemos porque incluso tuvimos acceso a algunas de ellas ayer noche. Me reconocerán, señorías, que seguramente no han sido presentadas para que las considere esta Cámara; para otra razón será. No se puede defender seria y responsablemente que la Cámara se pronuncie, decida y estudie en media hora 200 propuestas de resolución sobre temas que abarcan todas las posibilidades de un programa político. Por tanto, no sé para qué se han presentado. No es serio y responsable pensar que la Cámara va a pronunciarse sobre ellas. En cualquier caso, señorías, mi Grupo no puede colaborar en tamaña insensatez y, en consecuencia, señor Presidente, vamos a votar todas ellas de la misma manera: por tanto, pueden votarse sin necesidad de que se separen unas de otras. (Rumores).

Las restantes propuestas de resolución, con posibilidades o no de coincidencia, pero, en todo caso, con mayor posibilidad de acceso a las mismas en tan corto espacio de tiempo, me permiten decir lo siguiente (...).”

Las palabras del Sr. Martín Toval, al margen del juicio que merezcan desde el punto de vista de la corrección parlamentaria, señalan una realidad cierta. La inadecuación del procedimiento para la tramitación de un volumen tan elevado de propuestas, cuyo con-

tenido en ocasiones es, por lo vago, absolutamente inútil⁵¹.

En el último debate sobre el estado de la Nación, celebrado los días 11 y 12 de junio de 1997, se presentaron 112 propuestas de resolución (dos números de orden, el 46 y el 92, fueron anulados), algunas de las cuales contenían diversos puntos y fueron aprobadas 50. El Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya presentó 26 propuestas de resolución; la núm. 25 fue firmada por todos los Grupos Parlamentarios y aprobada por 332 votos a favor y dos en contra. De la otras 25 mociones fueron aprobadas 2; el Grupo Mixto, Unión Valenciana presentó 5 de las que fueron aprobadas 3; el grupo Parlamentario de Coalición Canaria presentó 12 de las que fueron aprobadas 11; el grupo Parlamentario Vasco presentó 8 sin que conste lo que sucedió con las propuestas 49, 50 y 51; el Grupo Parlamentario Popular presentó 13 y fueron aprobadas 12, sin que de la lectura del Boletín Oficial de las Cortes Generales pueda deducirse lo que ocurrió con la propuesta número 59; El Grupo Mixto, Bloque Nacionalista Gallego presentó una propuesta que constaba de 10 puntos pertenecientes a distintas políticas públicas; fueron aprobados los puntos 2 y 3; El Grupo Parlamentario mixto, Eusko Alkartasuna presentó una propuesta con cinco puntos aprobándose el número 5; el Grupo Parlamentario Mixto, Partit per la Independencia, presentó una propuesta de 5 puntos de los que fueron aprobados el 2, el 5 y el 3; el Grupo Parlamentario Socialista presentó 25 propuestas algunas de ellas con distintos puntos, de las que fueron aprobadas 3; el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) presentó 10 propuestas y fueron aprobadas 8 sin que conste de la lectura del Boletín lo sucedido con las propuestas 99 y 102; las 9 proposiciones suscritas por los Grupos Popular, Convergencia, Vasco y Coalición Canaria fueron aprobadas⁵².

(51) Como muestra véase la 11ª propuesta de resolución de la Propuesta de Resolución núm. 1 firmadas por Joseba Azkárraga, Portavoz del Grupo Mixto: "La Cámara insta al Gobierno, al mantenimiento de un diálogo permanente con todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y desde la cultura del consenso sea posible avanzar de un modo progresista en la solución de los problemas que afectan al conjunto de los ciudadanos". Podría poner muchos ejemplos de este tenor en las propuestas de todos los Grupos Parlamentarios.

El panorama no ha cambiado mucho si se examina el contenido del debate sobre el estado de la Nación de 12 de junio de 1997.

(52) Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. IV

Legislatura Serie D: general, núm. 160, de 24 de junio y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* de 12 de junio de 1997, núm. 93.

El resultado de las votaciones pone de manifiesto la correlación de fuerzas parlamentarias; la existencia de alianzas entre los Grupos Popular, Convergencia, Vasco, Canario y Unión Valenciana y el deseo de no desairar a los partidos integrados en el Grupo Mixto. Las propuestas socialistas y de Izquierda Unida recibieron un trato más duro. Casi tanto como el que dio el Partido Socialista al Popular en el debate del 91. Como es natural, la actitud del Grupo que apoya al Gobierno ante las propuestas de los otros Grupos depende de su fuerza numérica en la Cámara.

Muchas de las mociones presentadas con ocasión de estos debates sólo tienen un alcance testimonial, de pretendida influencia sobre la opinión pública pero no tiene virtualidad para orientar el proceso político. Estamos en un sistema parlamentario y no en un régimen de asamblea. Lo que puede valer aquí es la dignidad de los argumentos medida por una adecuación a la realidad de las cosas y no por su dimensión retórica. De todas formas, habría que distinguir, en orden a su posible eficacia, las mociones apoyadas por todos los Grupos o al menos las de los Grupos que apoyan al Gobierno. Estas pueden tener un eficacia integradora nada despreciable.

1.2.4. Mociones sustantivas dependientes del examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno.

Las derivadas del examen de los programas y planes remitidos por el gobierno (Capítulo II “Del examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno”, del Título XI) tienen un régimen idéntico al anterior para el debate pero éste se desarrolla en la Comisión competente y el plazo para la presentación de propuestas de resolución es de tres días, “si la Mesa del Congreso hubiera decidido que aquéllas deban debatirse en el Pleno de la Cámara” (art. 198).

En este caso, la iniciativa parte del Gobierno, que requiere el pronunciamiento del Congreso. Responde al principio de colaboración propio del sistema parlamentario y las mociones resultantes pueden ser de rechazo, aceptación plena del programa o plan o la

formulación de observaciones críticas que el Gobierno es libre de tomar en consideración o no.

1.2.5. Mociones sustantivas derivadas de otros informes.

El mismo procedimiento que con los programas y planes se sigue en relación con el informe anual remitido por el Tribunal de Cuentas, art. 199, (Capítulo II, “Del examen de informes que deban remitirse al Congreso”, del Título XI). Las mociones en este caso pueden ir desde la manifestación del reconocimiento de un buen hacer hasta la constatación de irregularidades con el consiguiente efecto de control que podría desembocar en la exigencia de responsabilidad.

Respecto a los demás informes que, por disposición constitucional o legal deban ser rendidos a las Cortes Generales o al Congreso de los Diputados, el Reglamento establece la tramitación prevista en los artículos 196 y 197, es decir, el previsto para las comunicaciones del Gobierno, pudiendo dar lugar o no según su naturaleza, a la formulación de *propuestas de resolución* (art. 201).

En este caso lo único que a mi entender pueden contener las mociones es la expresión de la posición de la Cámara.

1.2.6. Mociones incidentales

Aunque quedan fuera de este estudio, a título de ejemplo, pueden verse las de los arts. 62.2.1º, 63 3º; 67.4.; 72.1. y 2.; 76, etc. Todas tienen por objeto obtener una decisión de un órgano de gobierno de la Cámara y en el caso del art. 63.3º del Pleno.

2. *Las mociones en el Reglamento del Senado.*

2.1. Naturaleza y funciones de las mociones.

El Reglamento provisional del Senado de 18 de octubre de 1977 contenía un Título, el décimo, “De las proposiciones no de ley” dedicado a esta institución⁵³. Dado que es el precedente inmediato del Reglamento actual me ha parecido oportuno considerarlo

(53) Reglamento provisional del Senado de 18 de octubre de 1977 (B.O.C) núm. 21 de 22 de octubre de 1977.

al hilo del estudio del mismo en notas a pie de página. De todas formas el periodo realmente excepcional que rige este reglamento hace que sea muy útil estudiar la práctica parlamentaria sobre todo en atención al contenido de las mociones sustantivas independientes. En el Anexo III se recogen los datos acerca de las mociones presentadas en las distintas legislaturas con la excepción de la de 1977-79. Pero los datos correspondientes a la legislatura de 1979-1982 dan idea de las características básicas de las mociones durante la vigencia de este Reglamento de 1977. De las noventa y una presentadas, cuarenta lo fueron a título individual y los primeros firmantes fueron: dieciocho del Grupo Unión de Centro Democrático (algún senador firmó hasta nueve proposiciones); dos del Grupo Mixto; dos del Grupo Catalunya, Democracia i Socialisme y dos del Grupo Socialista.

Una proposición no de ley fue presentada por la Comisión de Asuntos Iberoamericanos. El Grupo Mixto presentó trece; el Grupo Socialista, diecinueve; el Grupo Socialista Andaluz, seis; los Grupos Socialista y Socialista Andaluz, una; los Grupos Socialistas, Socialista Andaluz y Catalunya, Democracia i Socialisme, una; el Grupo Unión de Centro Democrático, dos; los Grupos Unión de Centro Democrático y Socialista, una.

Como puede observarse, el Grupo Parlamentario que presentó más proposiciones fue el Socialista. Sin embargo los senadores del Grupo de Unión de Centro Democrático se mostraron más activos en cuanto a propuestas individuales.

Tal como se indicó en la Introducción, el Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994⁵⁵ dedica a las mociones el Título VII (“De las mociones”) y en el art. 174 entonces reproducido se lee: “Las mociones deberán tener alguna de las finalidades siguientes:

a) Que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquellas.

(55) El texto refunde el reglamento del Senado, de 26 de mayo de 1.982, y las modificaciones al mismo, de 11 de noviembre de 1992, 6 de octubre de 1993 y 11 de enero de 1994. En esta materia se mantiene el texto del 82.

b) Que se dé una determinada tramitación a las cuestiones incidentales que surjan como consecuencia de un debate.

c) Que concluya una deliberación y se someta a votación, en su caso, la cuestión debatida de acuerdo con el procedimiento que le corresponda.

d) Que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo⁵⁶.

Este artículo que da por supuesto el carácter abstracto de la moción como un instrumento para introducir una deliberación en la Cámara y efectuar después el correspondiente pronunciamiento, (supuestos a) y d), con eficacia ad extra el primero, e interna el segundo); o conseguir una determinada decisión de los órganos de gobierno de la Cámara, orienta sobre su naturaleza, que debe ser también determinada una vez conocidas todas las situaciones parlamentarias en que se presentan.

2.2. Tipología de las mociones.

2.2.1. Mociones sustantivas independientes.

Las que responden al apartado a) tienen una finalidad de *control* cuando persiguen que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema y de pretendido *impulso* cuando se trata de que aquel remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquellas, lo que tiene también un alcance de reafirmación de sus competencias.

(56) El texto del artículo 137 del Reglamento del 77, antecedente inmediato del artículo 174 del Reglamento del 82 se iniciaba así, “Todos los senadores podrán presentar proposiciones que no sean de ley con alguna...” y el texto seguía con la redacción actual.

Las del apartado d) son las proposiciones no de ley por excelencia, y persiguen el doble objetivo de la deliberación y, como consecuencia, un pronunciamiento de la Cámara. En principio, deliberación y pronunciamiento no están necesariamente dirigidos a influir en el comportamiento de otro órgano del Estado; es decir, pueden tener una eficacia puramente interna. La moción tiene plenitud de sentido en sí misma prescindiendo de otro tipo de consecuencias.

El trámite que siguen las mociones a las que se refieren los apartados a) y d) es el siguiente, en el caso de que el asunto sea competencia del Pleno:

a) *Presentación*, mediante escrito dirigido a la Mesa a efectos de su inclusión en el orden del día del Pleno, por una Comisión, un Grupo parlamentario o un mínimo de diez Senadores⁵⁷. La capacidad para presentar la moción se amplía aquí, a diferencia de lo que sucede en el Congreso a una Comisión y a Senadores a título individual en número de diez. Al criterio puramente ideológico se une, pues, el competencial o material si puede hablarse así. La inclusión en el orden del día podrá ser rechazada por la Mesa en el caso de que sean idénticas a las ya votadas por el Senado en el mismo periodo de sesiones (art. 175.1). Las mociones del tipo d), además deben presentarse acompañadas de una evaluación de su coste económico y en el caso de que impliquen un aumento de los créditos deben ser remitidas de inmediato al Gobierno para que pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación (art. 175.2 y 4)⁵⁸.

b) *Plazo para enmendar o presentar mociones alternativas* ⁵⁹ hasta veinticuatro horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse, aunque la Mesa puede ampliar dicho plazo.

(57) El artículo 138 del texto del 77 no incluía a las Comisiones como titulares de la presentación de mociones.

(58) Las previsiones establecidas en el artículo 175.2 y 4 del Reglamento actual no figuraban en el Reglamento del 77.

(59) Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de las mociones (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, Serie I, núm. 49, de fecha 13 de febrero de 1987). En ella se regula tanto la presentación de enmiendas como el debate. La descripción que se hace en el texto sigue los términos de la mencionada norma supletoria.

c) *Debate*, que no se podrá celebrar antes de que transcurran cuarenta y ocho horas desde su presentación, y que consiste en un turno a favor de veinte minutos. A continuación intervienen los representantes de los Grupos que hayan presentado mociones alternativas, por el mismo tiempo; después los grupos Parlamentarios firmantes de enmiendas, por tiempo de diez minutos, pudiendo ser contestados por el firmante de la moción originaria por veinte minutos. Si no hubiera mociones alternativas ni enmiendas cabe un turno en contra de veinte minutos sin que quepa el turno de contestación del que se ha hablado antes. Concluidas las intervenciones anteriores podrán tomar la palabra los portavoces que lo soliciten por un tiempo no superior a diez minutos⁶⁰.

d) *Votación*, primero, de las enmiendas que en caso de ser aceptadas se incorporarán al texto de la moción originaria. A continuación se someterá a votación la moción originaria, y en caso de ser rechazada se someterán a votación las mociones alternativas por el orden de su presentación. El primer firmante de la moción originaria puede retirarla en cualquier momento antes de la votación concluyéndose el debate.

Como se ve, las enmiendas pueden incorporarse al texto de la moción aun contra la voluntad del proponente -cosa que no ocurre con las proposiciones sustantivas independientes del Congreso- aunque éste puede impedirlo retirando la moción antes de la votación.

(60) El artículo 139 del Reglamento de 1997, antes de la modificación ocurrida el 19 de noviembre de 1980 decía: “Las proposiciones mencionadas en el artículo 137, apartados a) y d) se discutirán al final de la sesión en cuyo Orden del día se hayan incluido. El Presidente podrá prorrogar, en este caso, la duración de la sesión por un tiempo no superior a dos horas, transcurrido el cual se procederá a la votación. No se admitirá en el debate más que un turno a favor y otro en contra y las intervenciones de los Portavoces de cuantos Grupos Parlamentarios lo solicitaren”. Las modificaciones introducidas el 19 de noviembre dieron la siguiente redacción al artículo en cuestión: “En el debate para la toma en consideración de las Proposiciones no de ley mencionadas en el artículo 137, apartados a) y d), se concederá un turno a favor y otro en contra durante un tiempo no superior a veinte minutos cada uno, así como las intervenciones, que no podrán exceder de cinco minutos cada uno, de los Portavoces de cuantos Grupos Parlamentarios lo solicitaren”.

El Reglamento prevé la posibilidad de que las Comisiones, en el ámbito estricto de sus competencias, aprueben mociones del tipo señalado. En este caso deben presentarse por un Grupo parlamentario o cinco Senadores pertenecientes a la Comisión correspondiente. No obstante, el Pleno de la Cámara, cuando así lo requiera su importancia o alguna disposición, y por acuerdo del Presidente del Senado con la Mesa, podrá ratificar las mociones aprobadas por la Comisión (art. 177)⁶¹.

c) *Comunicación* al Gobierno o al órgano correspondiente de la aprobación de este tipo de mociones (art. 178.1).

d) *Control de la eficacia de la moción*, que se concreta en la obligación que el Gobierno o el órgano correspondiente tiene de informar sobre el cumplimiento que se les ha dado dentro de los seis meses siguientes. El informe se publica por la Cámara (art. 178.2)⁶².

El Reglamento prevé las consecuencias específicas que derivan de la aprobación de una moción del art. 174 a) cuando tiene por objeto que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema. En este caso, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, y de acuerdo con el Ministro afectado, fija la fecha en que aquélla deba producirse (art. 179.1).

En mi opinión, esto quiere decir que la aprobación de la moción tiene carácter vinculante para el Gobierno que deberá comparecer sin remedio.

El trámite que hay que seguir en este caso es el siguiente: a) *Informe o declaración* del Gobierno; b) *Debate* en el que pueden intervenir el primer firmante de la moción, o el Senador en quien delegue, y los Portavoces de los distintos Grupos parlamentarios, por tiempo no superior a diez minutos cada uno de ellos (art. 179.2). Sin embargo, la Mesa, a propuesta de la Junta de Portavoces, podrá acordar que el debate sobre la declaración del Gobierno tenga lugar en una sesión posterior (artº 179.3)⁶³.

(61) Esta disposición no figuraba en el Reglamento de 1977.

(62) Esta disposición no figuraba en el Reglamento de 1977.

(63) Esta disposición no figuraba en el Reglamento de 1977.

Los datos que presento en el Anexo III referidos a las Legislaturas II, III, IV se corresponden con la actividad realizada bajo la vigencia del Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982, que en relación con las mociones no ha sufrido ninguna alteración al aprobarse el actual.

De las setenta mociones presentadas durante la II Legislatura, veintisiete lo fueron a título individual y los firmantes pertenecían: tres al Grupo Mixto; uno al Grupo Socialista; una al Grupo Cataluña al Senado; once al Grupo Popular.

Algunos senadores firmaron más de una moción. La Comisión de Asuntos Exteriores presentó una; la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, dos; la Comisión especial de investigación de los trabajadores españoles emigrados en Europa, una; la Comisión de relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos, una.

El Grupo Cataluña al Senado presentó tres; el Grupo Mixto, ocho; el Grupo Popular, veintiseis; el Grupo Socialista, una.

Como puede observarse las mociones son presentadas en su mayor parte por el partido más fuerte de la oposición.

De las 104 mociones presentadas en la III Legislatura, 49 pertenecían al Grupo de la Coalición Popular y sólo 4 fueron presentadas por el Grupo Socialista como puede verse en el Anexo III.

La Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993) refleja un aumento espectacular en el número de mociones presentadas, 196⁶⁴, pertenecen al Grupo Popular 120, de las cuales, una solamente fue aprobada sin modificaciones y 13 con ellas. Lo que confirma que las mociones son un arma de la oposición. La mayor parte de las mociones eran externas e iban dirigidas al Gobierno aunque también tenían otros destinatarios cuando no se dirigían a excitar la actividad de la propia Cámara (mociones internas: una de

(64) El resumen estadístico de la Memoria recoge 205 mociones pero el recuento que he efectuado de todas ellas da como resultado 196. Posiblemente se debe a que algunas de las mociones fue firmada por varios Grupos Parlamentarios.

ellas, debida al Grupo Popular perseguía una reforma del Reglamento del Senado). El objeto de las mociones cuyo destinatario era el Gobierno se refería a materias constitucionales (moción del Grupo Parlamentario Popular sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías), legislativas (instan al Gobierno a que presente proyectos de ley) o ejecutivas; afectan a la política exterior del Estado, a cuestiones relacionadas con el Derecho Comunitario, etc. Ningún asunto sobre el que el Estado pueda decidir parece quedar excluido de las proposiciones no de ley.

2.2.2. Mociones sustantivas dependientes de comunicaciones e informes del Gobierno y otros órganos estatales.

El Reglamento del Senado las contempla en el Título VIII, “De las comunicaciones e informes del Gobierno y de otros órganos estatales”. En el supuesto de que el Informe lo rinda el Gobierno, como consecuencia del debate, “podrán presentarse mociones al amparo de lo dispuesto en este reglamento”. No obstante lo anterior, “la Mesa, oída la Junta de Portavoces, determinará la sesión y el procedimiento con que se deban debatir y votar estas mociones” (art. 182.2). La eficacia de la moción aprobada es la misma que la de las homólogas aprobadas en el Congreso.

Los informes que por imperativo legal, dice el art. 183, deban someterse al Senado, serán objeto de tramitación y deliberación en la forma que disponga el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces (art. 183). Entiendo que también en estos casos es posible la presentación de mociones. Si la naturaleza del informe lo consiente, con la eficacia señalada a las que en los mismos casos se aprueban en el Congreso.

2.2.3. Mociones sustantivas dependientes de las interpelaciones.

El Reglamento se refiere a la posibilidad que tiene el interpellante no satisfecho, según el art. 173.2, de anunciar la presentación de una moción⁶⁴. Entiendo que les es aplicable el régimen previsto para las mociones del apartado d) del art. 174. Naturalmente el alcance de la moción es de carácter crítico.

(64) El Reglamento de 1977 en su artículo 136.3 preveía también esta posibilidad.

2.2.4. Mociones incidentales.

Las mociones incidentales se regulan en el art. 180. Pueden surgir en el transcurso de cualquier debate y su finalidad es resolver un incidente o señalar el trámite procedente en una determinada cuestión en relación directa con el asunto que se discuta. Necesitan el apoyo de diez Senadores al menos o de un Grupo parlamentario. Su discusión consta de un turno a favor y otro en contra, de diez minutos como máximo, y con las intervenciones limitadas a cinco minutos de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten seguidas, acto continuo, de la votación (art. 180.2). La cuestión así resuelta, dice el Reglamento, no podrá suscitarse de nuevo en la misma sesión con otra moción de análogo carácter.

A las mociones encaminadas a que concluya una deliberación y, en su caso, se someta a votación la cuestión debatida, se dedica el art. 181. Pueden producirse en cualquier debate y deben formularse a la Presidencia con el apoyo de un Grupo parlamentario, o de veinticinco Senadores en el Pleno o de diez en las Comisiones. Se sustancian en una intervención que dura como máximo cinco minutos, pudiéndose contestar con otra de extensión igual, a lo sumo, seguida de la votación. Sobre el mismo asunto no se podrá reiterar la moción una vez rechazada por la Cámara o por la Comisión (art. 181.1 y 2). Estas mociones tendrán preferencia de tramitación cuando coincidan con mociones incidentales o de otra clase.

V. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY EN LOS REGLAMENTOS DE LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS.

Las normas reguladoras⁶⁵ de las proposiciones no de ley guardan, en los reglamentos de las Cámaras autonómicas, una gran similitud no sólo en cuanto a la concepción de la institución sino también en lo que se refiere a las fórmulas en que aquella se refleja. No obstante, en las páginas que siguen describiré el esquema básico de su regulación y señalaré las diferencias entre ellas⁶⁶.

(65) He manejado los Reglamentos actualizados hasta el 1 de noviembre de 1997.

(66) El trabajo de Pitarch citado anteriormente es la más amplia y documentada exposición sobre el tema. Vid ob cit., págs. 315-335

1. Naturaleza y funciones de las proposiciones no de ley.

Entiendo que la naturaleza y funciones de las proposiciones no de ley debe establecerse, como indiqué a propósito de las Cortes Generales, partiendo de lo que al respecto se pueda deducir de la lectura de los reglamentos parlamentarios y de lo que resulte de la práctica política. Por eso, comenzaré con la exposición de las previsiones reglamentarias para referirme después al uso que se hace de la institución en la vida parlamentaria, tomando como ejemplo la práctica de la Diputación General de La Rioja.

El Reglamento del Parlamento Vasco⁶⁷ dedica el Título VIII a esta institución (“De las proposiciones no de ley”) y en su art. 159 establece:

“Los grupos parlamentarios podrán presentar Proposiciones no de Ley distintas de las mociones de censura o a la cuestión de confianza, a fin de promover una deliberación del Parlamento sobre un tema determinado”.

De la fórmula empleada se deduce que las proposiciones no de ley son un tipo de iniciativas parlamentarias que admite variedades, entre las que se encuentran las mociones de censura. De paso se establece la equivalencia entre proposición y moción. El fin de la proposición, por otra parte, se agota en “promover una *deliberación* del Parlamento sobre un tema determinado”. Parece, pues, que la mera *deliberación*, la discusión pública del asunto, justifica la institución prescindiendo de las consecuencias políticas que de aquella pudieran derivarse.

El Reglamento del Parlamento catalán⁶⁸, que dedica a la institución la Sección IV (“De las proposiciones no de ley”) del capítulo III del Título IV, señala en su art. 134 como fin de este tipo de proposiciones el “formular a la Cámara propuestas de resolución”, lo que parece poner el acento en el momento final, en el acto de

(67) Reglamento del Parlamento Vasco (B.O. Parl. V. de 15 de febrero de 1983).

(68) Reglamento del Parlamento de Cataluña Texto refundido (B.O.P.C. de 23 de octubre de 1987). Ha sido publicado el Informe de la Ponencia sobre las propuestas de modificación del Reglamento en el B.O.P.C de 15-7-97.

voluntad en que la adopción de la resolución consiste. No bastaría en este caso la fase deliberativa sino que lo fundamental sería la *resolución* adoptada por la Cámara. Esta es la postura que siguen también los reglamentos de los Parlamentos de Galicia⁶⁹, art. 160 (Título XI “De las proposiciones no de ley”); el de Andalucía⁷⁰, art. 165 (Título IX, “De las proposiciones no de ley”); Asturias⁷¹, art. 220 (Título XII “De las proposiciones no de ley”); Cantabria⁷², art. 160 (Título X “De las proposiciones no de ley”); La Rioja⁷³, art. 128 (Cap. IV, “De las proposiciones no de ley y mociones”, del Título VII); Valencia⁷⁴, art. 154 (Título IX “De las Proposiciones o de Ley”); Aragón⁷⁵, art. 200 (Título XII “De las Proposiciones no de ley”); Castilla-La Mancha⁷⁶, art. 192 (Título IX, “De las Proposiciones no de ley y los debates generales”); Canarias⁷⁷, art. 162 (Título XII “De las proposiciones no de ley”); Extremadura⁷⁸, art. 159 (Título X, “De las proposiciones no de ley”); Baleares⁷⁹, art. 163 (Título IX “De las Proposiciones no de ley”); Madrid⁸⁰, art. 154 (Título XII “De las proposiciones no de ley”); Castilla y León⁸¹, art. 158 (Cap. IV, “De las proposiciones no de ley”, (Título IX, “De las proposiciones no de ley”); Navarra⁸², art. 192 (Título XII, “De las mociones”).

(69) Reglamento del Parlamento de Galicia. Texto refundido (B.O.P.G. de 7 de octubre de 1994).

(70) Reglamento del Parlamento de Andalucía (B.O.P.A. de 5 de mayo de 1995).

(71) Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias. (B.O.J.G., Serie A, núm. 49.3, de 18 de julio de 1997).

(72) Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria (B.O. Can ext. 16 de mayo de 1984; c. err. B.O. Can de 25 de junio de 1984)

(73) Reglamento de la Diputación General de La Rioja. Texto refundido (B.O.D.G.R., Serie A, núm. 112, de 4 de agosto de 1994).

(74) Reglamento de las Cortes Valencianas de 30 de junio de 1994.

(75) Reglamento de las Cortes de Aragón (B.O.C.A. de 30 de junio de 1997).

(76) Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (B.O.C.C. La M. de 16 de octubre de 1997).

(77) Reglamento del Parlamento de Canarias (B.O.P.C. de 22 de mayo de 1991).

(78) Reglamento de la Asamblea de Extremadura (D.O.E de 17 de octubre de 1983).

(79) Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares aprobado en el pleno del día 4 de junio de 1986 (B.O.P.I.B. de 23 de junio de 1986). Reformado en algunos de sus artículos en el Pleno del día 20 de marzo de 1991 (B.O.P.I.B. de 10 de abril de 1991).

(80) Reglamento de la Asamblea de Madrid aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1997 (B.O.A.M. de 31 de enero de 1970).

(81) Reglamento de las Cortes de Castilla y León de 24 de febrero de 1990 (B.O.C.C.-L. de 5 de marzo de 1990).

(82) Reglamento del Parlamento de Navarra aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 2 de febrero de 1995 (B.O.P.N de 11 de febrero de 1995). El Reglamento utiliza la expresión moción que como dije anteriormente es intercambiable con la de proposición no de ley.

El Reglamento del Parlamento murciano⁸³ establece la equiparación entre moción y proposición no de ley al rubricar el Título X así: “De las mociones o proposiciones no de ley”. Y en su art. 167.1 indica: “las mociones son propuestas no de ley dirigidas por los Diputados a la Asamblea Regional, para que la misma adopte una determinada resolución, cualquiera que sea el objeto sobre el que ésta verse”.

2. Una tipología de las proposiciones no de ley.

La afirmación inicial acerca del carácter genérico de la institución queda puesto de manifiesto mediante la mera lectura de los reglamentos. Me parece que la diversidad de figuras existentes pueden ser reducida a los tipos que paso a considerar.

2.1 Mociones sustantivas independientes.

Este tipo de mociones es el que se corresponde con la regulación específica de los reglamentos. Por esa razón expondré con detalle las características de cada uno de los elementos. Pueden tener carácter interno o externo. Son un instrumento para introducir en la Cámara una deliberación y en su caso adoptar una decisión sobre cualquier asunto.

2.1.1. Los sujetos.

El protagonismo de las proposiciones recae con exclusividad en los grupos parlamentarios en los casos de los reglamentos andaluz (art. 165); vasco (art. 159); gallego (art. 160); cántabro (art. 160); riojano (art. 128); aragonés (art. 200); canario (art. 162); balear (art. 163); y madrileño (art. 205).

Los reglamentos catalán (art. 134); asturiano (art. 220) y valenciano (art. 150) atribuyen la iniciativa al grupo parlamentario o a un diputado con la firma de otros cuatro.

(83) Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. Texto aprobado por el Pleno de la Cámara el día 14 de abril de 1988, y reformado en sesiones de 15 de julio de 1994 y 27 de junio de 1996.

El reglamento de Castilla-La Mancha además de al grupo parlamentario atribuye la iniciativa a cuatro diputados (art. 192).

Los reglamentos de Extremadura (art. 159) y Murcia (art. 168.1) establecen que además de los grupos parlamentarios puede presentar mociones un diputado con la firma de otros dos.

Un diputado puede hacer una propuesta de este tipo, además del grupo parlamentario en Castilla-León, si consigue la firma de su portavoz (art. 158).

El reglamento navarro es el más generoso al permitir que, además de los grupos parlamentarios y sin ningún tipo de control expreso, cualquier diputado pueda, sin la adhesión de ningún otro, presentar una moción (art. 192).

Así pues, encontramos tres tipos fundamentales de iniciativas: las exclusivamente grupales; las que admiten además el protagonismo de los diputados, siempre que estén apoyados en su iniciativa por otros, en un número variable según los casos; y la que compatibiliza la iniciativa grupal con la de cualquier diputado sin necesidad de la adhesión de otros a la propuesta.

2.1.2. El procedimiento.

2.1.2.1. Presentación ante la Mesa y atribuciones de la misma en orden a su admisión y tramitación.

Todas las proposiciones no de ley deben presentarse por escrito ante la Mesa, que dictamina (en el caso de Andalucía, art. 166.1, y Valencia, art. 155.1, oída la Junta de Portavoces) sobre la adecuación de la propuesta a su configuración institucional, decide sobre su admisibilidad, ordena, en su caso, la publicación y acuerda su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente en función de la importancia del tema objeto de la proposición en unos casos (País Vasco, art. 160.1; Galicia, art. 161.1; Cataluña, art. 134.2, en este caso oída la Junta de Portavoces) y en otros, además, en atención a la voluntad de los proponentes (Andalucía, art. 166.1; Asturias, art. 221.1; Cantabria, art. 161.1; La Rioja, art. 129.1; Canarias, art. 163.1; Extremadura, art. 160.1; Baleares, art. 164.1; Madrid, art.

206.1; Castilla-León, art. 159.1; Navarra, art. 193.1); en el caso de Aragón, art. 201.1, y Castilla-La Mancha, art. 192, únicamente en función de la voluntad manifestada por el proponente. El Reglamento murciano, establece la tramitación ante el Pleno a no ser que la Junta de Portavoces decida desplazar el debate a una Comisión, (art. 168.2).

2.1.2.2. Publicación, presentación de enmiendas o en su caso de proposiciones alternativas. La inclusión en el orden del día. Los plazos correspondientes.

Los reglamentos vasco (art. 160.2), catalán (art. 134.3), y castellano-manchego (art. 193.2) no señalan plazo para la publicación pero establecen uno de siete días para que los Grupos Parlamentarios y, en el caso castellano-manchego, también los Diputados, puedan presentar enmiendas que, en el caso de Castilla-La Mancha, no pueden serlo a la totalidad (art. 193.2). El plazo para la presentación de enmiendas es indeterminado en los casos del parlamento gallego (art. 161.2), valenciano (art. 155.3), canario (art. 163.2), extremeño (art. 160.2) y castellano-leonés (art. 157.2) y se cierra seis horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse; el madrileño permite la presentación de enmiendas hasta el día anterior al de la sesión plenaria en la que aquella deba debatirse y votarse (art. 206.2). El reglamento andaluz establece que, publicada la proposición no de ley, podrán presentarse enmiendas por los grupos parlamentarios hasta las diez horas del lunes de la misma semana en que haya de celebrarse la sesión en que se debata y vote (art. 166.2). Hasta cuatro horas antes pueden presentarse enmiendas en Asturias (art. 221.2) cuyo reglamento prohíbe las referidas a la totalidad que supongan un texto alternativo al inicialmente presentado (art. 221.3). El reglamento cántabro permite la presentación de enmiendas hasta las catorce horas del día anterior a la sesión en que haya de debatirse (art. 161.2); el de La Rioja hasta el día anterior al comienzo de la sesión en que haya de debatirse (art. 129.2); también el parlamento balear (art. 164.2); lo mismo establece el reglamento murciano (art. 168.1) para la presentación de mociones alternativas; sin embargo, no utiliza la palabra enmienda sino la de *sugerencias* para designar a las que en el transcurso del debate pueden formular de manera verbal los distintos Grupos (art. 168.3). El reglamento aragonés permite presentar enmiendas hasta veinticuatro horas

antes de la hora fijada para el comienzo de la sesión en que haya de debatirse (art. 201.3).

El reglamento navarro permite la presentación de enmiendas a la propuesta de resolución contenida en la moción tanto a los grupos como a los parlamentarios a título individual, antes de las doce horas del día anterior al del comienzo de la sesión en que haya de debatirse (art. 193.3).

Los criterios meramente temporales, materiales y de prioridad para la inclusión de una proposición no de ley en el orden del día del Pleno o de una Comisión difieren en pequeños detalles según los reglamentos y en la mayoría se establecen por remisión al régimen de las interpelaciones en lo que se refiere a la prioridad, que es la de la presentación sin perjuicio de otros criterios. La regulación es la siguiente: en Asturias, las proposiciones no de ley están en condiciones de ser incluidas en el orden del día transcurridos cinco días desde su comunicación al Consejo de Gobierno y a los Grupos Parlamentarios (art. 221.5), se da prioridad a las presentadas por quienes no hubieran presentado ninguna en el mismo periodo de sesiones (art. 206.3); en Cantabria y por remisión al art. 149 se establece la prioridad de las presentadas por los grupos que en el periodo de sesiones no hubieran consumido conjuntamente el cupo resultante de asignar una proposición por cada dos Diputados o fracción perteneciente al mismo; no puede incluirse más de una proposición de un mismo grupo parlamentario. El reglamento catalán establece que pueden ser incluidas en el orden del día pasados diez días desde su publicación; tienen preferencia las proposiciones presentadas por los grupos que en el mismo periodo de sesiones no hubieran consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada cuatro diputados o fracción (art. 128.4 y 5). La misma previsión se contiene en el reglamento riojano que no permite incluir más de dos interpelaciones de un mismo Grupo Parlamentario (art. 117.2).

En el reglamento gallego⁸⁴ (art. 149.2), en el valenciano (art. 143.2), en el extremeño (art. 148.2), en el castellano-leonés (147.2),

(84) Una resolución de la mesa del Parlamento de 20 de junio de 1986 establece que la proposición estará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno o de la Comisión transcurridos diez días desde su publicación.

y en el balear (art. 151.2), se da prioridad a las de los grupos parlamentarios que no hubieran consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada tres diputados o fracción y añaden los tres primeros que en ningún Orden del Día podrán incluirse más de dos interpelaciones de un mismo Grupo Parlamentario, el castellano-leonés y el balear permiten tres ; el reglamento andaluz establece que en cada sesión plenaria se tramitará un máximo de cuatro proposiciones no de ley, que no incluirán más de dos de un mismo grupo y que la prioridad la tendrán los que en el mismo periodo de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una por cada dos diputados o fracción (art. 166.3): el madrileño, en su Reglamento actual (art. 205 y ss.) no contiene ninguna norma al respecto ni se remite como en el anterior al régimen de las interpelaciones; el canario señala como único criterio de prioridad el orden de presentación (art. 152.2) e indica que puede incluirse en el orden del día una proposición, más otra por cada diez diputados que formen el grupo; el murciano, el aragonés y el navarro no contienen ninguna disposición al respecto; el castellano-manchego da prioridad a las presentadas por los Diputados que “hubiesen usado menos éste derecho en el periodo de sesiones en curso; cuando concurra ésta circunstancia en dos o más interpelantes se dará preferencia a aquel que pertenezca al Grupo Parlamentario de mayor importancia numérica y si se da dentro del mismo, a la fecha de presentación” (art.184.5).

2.1.2.3. Los debates

Todos los reglamentos contienen disposiciones de carácter general, que entiendo rigen en este caso, acerca de las condiciones que deben darse para debatir un asunto aunque puedan establecerse excepciones. Así, los reglamentos vasco (art. 56), gallego (art. 74), andaluz (art. 76), asturiano (art. 93. 2), cántabro (art. 65), valenciano (art. 64), aragonés (art. 81), castellano-manchego (art. 88), canario (art. 67), y extremeño (art. 73), establecen que ningún asunto podrá ser tratado, en Comisión o en Pleno, sin que se haya distribuido al menos con cuarenta y ocho horas de antelación el informe, dictamen o documentación relacionado con el. Los reglamentos riojano (art. 51) y madrileño (art. 111) fijan el plazo en veinticuatro horas. Los reglamentos catalán (art. 63) y balear (art. 69), hablan de “al menos dos días antes”; el reglamento murciano indica que la

convocatoria de una sesión “deberá notificarse con la antelación suficiente, que permita el estudio de los temas a debatir” (art. 56.1) El navarro no contiene ninguna disposición al respecto.

El debate se inicia siempre con la intervención del autor de la proposición a la que siguen las intervenciones de los representantes de cada uno de los Grupos Parlamentarios que hubieran presentado enmiendas⁸⁵ y a continuación, aquellos que no lo hubieran hecho; una vez concluidas estas intervenciones, la proposición, con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquélla es sometida a votación (País Vasco, (art. 161.1); Galicia, art. (162.1); Andalucía⁸⁶, (art. 167); Asturias⁸⁷, (art. 222); Cantabria, (art. 162.1); La Rioja, (art. 130.1); Murcia⁸⁸, (art. 168.3, 4 y 5); Valencia⁸⁹, (art. 156.1); Aragón⁹⁰, (art. 202.1); Castilla-La Mancha⁹¹, (art. 194) Canarias, (art. 164); Navarra⁹², (art. 193 y 194.); Extremadura,

(85) Algunos reglamentos señalan la posibilidad de acumular a los efectos del debate las proposiciones relativas a un mismo tema a la vez que introducen la posibilidad de declararlas de urgente tramitación (Reglamento vasco).

(86) El reglamento establece regímenes distintos en función de que a la proposición se le hubieran presentado enmiendas o no. Incluye turnos de réplica y dúplica entre proponente y enmendantes de cinco minutos, antes de que el proponente cierre el debate con el tiempo anterior, con manifestación expresa de las enmiendas que acepta.

(87) El art. 222 prevé la posibilidad de que el proponente de la proposición o los enmendantes puedan presentar enmiendas técnicas o transaccionales a condición de retirarse aquellas a las que se refiere la transacción.

(88) El reglamento se limita a hablar de un turno general de intervenciones después de la exposición del ponente, en el caso de que no se presentaran mociones alternativas: después, y durante cinco minutos, puede intervenir el proponente para defender de nuevo su propuesta o aceptar las sugerencias. En el caso de que se hubieran presentado mociones alternativas, la moción principal conserva el privilegio de ser discutida en primer lugar pero el debate tiene sus peculiaridades (art. 168.4. y 5).

(89) Es posible presentar propuestas alternativas si van firmadas por todos los Grupos de la Cámara (art.156.3).

(90) Al desarrollo tipo el reglamento añade la suspensión de la sesión durante quince minutos si se hubieran presentado enmiendas; tras ella, el proponente, fija su posición frente a las enmiendas. Antes de la votación los enmendantes pueden retirar parcial o totalmente sus enmiendas.

(91) Al trámite básico se añaden turnos de réplica tanto si se han presentado enmiendas como si no, cada uno de cinco minutos.

(92) El reglamento añade después de la intervención del proponente y de los que hubieran presentado enmiendas un turno a favor y otro en contra de la moción en el que pueden intervenir los grupos parlamentarios o los parlamentarios forales del grupo mixto que no hubieran presentado enmiendas, por un tiempo máximo de diez minutos, al que sigue un turno de réplica del proponente, cuya duración no excederá de diez minutos.

(art. 161.1); Baleares⁹³, (art. 165.); Madrid,⁹⁴ (art. 207) Castilla y León⁹⁵, (art. 160). El Reglamento catalán prevé la posibilidad de que el autor de la proposición pueda proponer enmiendas “tendientes a conseguir un acuerdo entre la proposición y las enmiendas presentadas, siempre que el Grupo parlamentario enmendante no se oponga a ello” (art.135.1).

Los Reglamentos difieren en cuanto al tiempo que deben durar las intervenciones. El navarro concede al proponente quince minutos y diez minutos a cada uno que hubiera presentado enmiendas, produciéndose después lo indicado en la nota 92; el asturiano establece una duración de las intervenciones de 15 y diez minutos respectivamente (art. 222.1); el madrileño quince minutos para cada una de ellas (art. 207); el balear lo fija en diez (art. 165.1), como el andaluz (art. 167) aunque con las peculiaridades señaladas en la nota 86, y el castellano-manchego con la peculiaridad señalada en la nota 91; el aragonés las fija en diez y cinco minutos respectivamente (art. 202); el castellano-leonés las fija en cinco minutos si tienen lugar en el Pleno y en diez si se plantean en comisión (art. 160.3) los reglamentos vasco, murciano, catalán, gallego, riojano, canario, cántabro, valenciano y extremeño no contienen disposiciones específicas por lo que entiendo se aplican las normas generales sobre debates o las que dicte la Mesa en cada caso.

(93) Como en Aragón, en caso de que se hubieran presentado enmiendas, después de las primeras intervenciones se suspende la sesión por diez minutos en este caso, a la que sigue, reanudada la sesión, una intervención de cinco minutos para fijar su posición y señalar la enmiendas aceptadas. Puede modificar, si nadie se opone, los términos de su propuesta y los enmendantes pueden retirar total o parcialmente las enmiendas en vista de lo cual sin ninguna explicación el proponente manifestará si continúa aceptando las enmiendas mantenidas.

(94) Pueden presentarse durante el debate propuestas técnicas de distinto tipo y transaccionales siempre que se retiren aquellas a las que se refiere la transacción.

(95) En este caso, si no hay enmiendas tras la intervención del proponente se produce un turno en contra y el de fijación de posiciones cerrando el debate el proponente.

Si hubiera habido enmiendas, tras su defensa, cabe un turno en contra de cada una. Tras este trámite, los grupos parlamentarios que no hubieran tomado la palabra pueden fijar sus posiciones; después, el proponente fija el texto definitivo de la resolución: si este es distinto del inicial cualquier grupo parlamentario puede pedir la palabra para fijar su posición definitiva.

2.1.2.4. Las votaciones.

La mayor parte de los reglamentos establecen que, terminado el debate, el proponente fija su posición y manifiesta a la Cámara la aceptación, en su caso, de las enmiendas que estime pertinentes⁹⁶. Las enmiendas aceptadas se incorporan al texto de la proposición no de ley y ésta, como tal, se somete a votación. Únicamente el Reglamento del Parlamento vasco establece indicaciones particulares sobre las votaciones en su art. 163 “(...) si la enmienda propusiera una adición, se pondrá a votación antes que la Moción principal; si propusiera una supresión, se pondrá a votación el mantenimiento del apartado; si propusiera una sustitución, se pondrá primero a votación el apartado que la enmienda tiende a sustituir; si el apartado fuera mantenido, la enmienda decaerá; si fuera suprimido, se pondrá a votación la enmienda”. El reglamento catalán establece que cualquier grupo podrá pedir que se vote separadamente una o varias partes de la proposición; la Presidencia accederá a la solicitud si no contradice el sentido de la proposición. Una norma interpretativa del artículo 134, apartado tercero, señala que el único contexto que puede ser objeto de enmiendas es exclusivamente el que los Grupos parlamentarios o Diputados proponen tras la expresión *proposición no de ley* o *propuesta de resolución*. Los Grupos pueden expresar su discrepancia respecto a los “antecedentes” o “exposición de motivos” propuestos, bien en la motivación de sus enmiendas, bien mediante las enmiendas de adición que consideren pertinentes para ampliar el texto de la resolución (11-III-1986, BOPC, 119/II, 5703).

2.1.3. La eficacia.

Sorprende la parquedad de los reglamentos autonómicos sobre las consecuencias de la aprobación de las proposiciones no de ley que he venido en llamar sustantivas independientes. La mayor parte de ellos ni siquiera se refieren a esta cuestión. Sin embargo sí hacen referencias al control de las mociones derivadas de interpelaciones remitiéndose algunos a esta regulación para el control de aquellas.

(96) Una Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 11 de noviembre de 1996 (B.O.C.A. de 18 de noviembre) establece diversos supuestos de votación por separado de cada uno de los puntos que componen una proposición de ley.

El reglamento catalán se remite en este asunto a lo dispuesto sobre el control de las mociones (art. 131, apartados 1 a 5) que prácticamente transcribo: es la Comisión competente en la materia objeto de la proposición la que debe controlar su cumplimiento. En el caso de que el texto de la moción no especificase la Comisión a la que corresponde el control, será la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, la que determine la Comisión que deba realizarlo. El Presidente del Parlamento notifica al Consejo Ejecutivo la Comisión ante la que deberá rendir cuentas del cumplimiento de la moción en el plazo de quince días a partir del señalado como límite para su cumplimiento. Si éste no constase, el Consejo deberá rendir cuentas antes de cuatro meses.

La Comisión, una vez finalizado el plazo fijado para dar cumplimiento a la moción, a petición de un Grupo Parlamentario o de cualquier miembro de la Comisión, deberá manifestar su criterio respecto al cumplimiento o no de la moción, o respecto a si el Consejo Ejecutivo le ha rendido cuentas o no.

Para juzgar el cumplimiento de la moción, que deberá haber sido incluido previamente como punto del Orden del Día de la Comisión a la que corresponda hacer el control, los Grupos parlamentarios dispondrán de diez minutos para fijar su posición sobre el escrito enviado por el Consejo Ejecutivo o sobre el incumplimiento de la moción.

Si el Consejo Ejecutivo solicitase la celebración de una sesión informativa, se aplicará lo establecido por el artículo 137 del Reglamento.

Una vez concluido el trámite pertinente, y si un Grupo parlamentario o uno de los Diputados miembros de la Comisión lo solicitase, el Presidente de la Comisión preguntará si considera que el Consejo Ejecutivo ha dado cumplimiento a la moción.

El criterio de la Comisión no será necesario cuando el incumplimiento de la moción o el no rendimiento de cuentas por el Consejo Ejecutivo sea objetivamente constatable por falta del envío de la documentación requerida, en tiempo y forma hábiles, o porque no se haya solicitado sesión informativa respecto a aquélla ante la

Comisión. En este supuesto, a petición de un Grupo parlamentario o de cualquier miembro de la Comisión, el asunto pasará automáticamente al Orden del Día del primer Pleno que celebre el Parlamento. Los Grupos parlamentarios dispondrán de diez minutos para fijar su posición sobre el incumplimiento de la moción. Si un Grupo parlamentario lo solicitase, el Presidente del Parlamento preguntará al Pleno si considera que el Consejo Ejecutivo ha dado cumplimiento a la moción.

No parece que del incumplimiento se derive otra cosa que no sea el que los Grupos parlamentarios fijen su posición sobre el incumplimiento de la proposición no de ley o que a instancias de un Grupo Parlamentario el Presidente pregunte al Pleno si considera que el Ejecutivo ha dado cumplimiento a la proposición no de ley.

El Reglamento balear establece igualmente en su artículo 166 que la Comisión competente puede controlar el cumplimiento de la proposición, a cuyo fin, el Gobierno, una vez finalizado el plazo fijado para ello, comparecerá ante la Comisión para dar cuenta de ello. En el caso de que no se hubiera fijado plazo para el cumplimiento, el Gobierno comparecerá dentro de los seis meses siguientes a la sustanciación ante el Pleno, pero como sucede en Cataluña, si el Gobierno incumple, la única consecuencia es que el Presidente, a petición de la Comisión o de un Grupo Parlamentario, incluirá el asunto en el orden del día del siguiente Pleno que celebre la Cámara.

El reglamento asturiano se remite en este punto a lo establecido para el control de las mociones derivadas de interpelaciones. La Comisión competente es la que señale la Mesa por razón de la materia. La rendición de cuentas la hará el Consejo de Gobierno cuando venza el plazo que fijó la moción, por escrito o mediante comparecencia. Si no fijó plazo, la Comisión determina el modo y el momento de la rendición de cuentas. El único efecto se recoge en el apartado tercero del artículo 209: “Si el Consejo de gobierno incumpliera la realización de la moción, o si no rindiera cuentas a la Comisión, el Presidente de ésta lo pondrá en conocimiento del Presidente de la Cámara a efectos de su inclusión en el orden del día del primer pleno que celebre el Parlamento”.

El Reglamento valenciano, en su art. 157, se remite en cuanto al control a lo establecido para las mociones consecuencia de interpelaciones en el art. 145.4, que establece que en el caso de que la moción prospere, la comisión competente por razón de la materia controlará su cumplimiento; el Consell, acabado el plazo debe dar cuenta del cumplimiento ante la Comisión. Si incumple o no da cuenta a la Comisión, el asunto se incluye en el orden del día del próximo pleno.

El reglamento aragonés en su art. 203 se remite al art. 187, que coincide casi textualmente con el contenido del correspondiente valenciano.

Ningún otro Reglamento establece de manera explícita la forma en que deba realizarse el control de lo aprobado en la proposición no de ley cuando el destinatario de ella es el Gobierno de la Comunidad.

2.2 Mociones sustantivas dependientes: derivadas de los debates generales sobre acción política y de gobierno.

A este tipo de debates se refieren todos los Reglamentos y pueden revestir dos modalidades: de carácter imperativo unos, que tienen señalado un tiempo para su celebración, normalmente al iniciarse el primer periodo anual de sesiones, y como objeto un asunto reglado: la orientación de la política general del Gobierno⁹⁷; otros, cuya iniciativa corresponde al Gobierno o a la Cámara, que se celebrará cuando se considere más oportuno y con un objeto decidido libremente por quien tiene la iniciativa sin excluir los relativos

(97) Es el caso de los Reglamentos madrileño, andaluz, vasco, catalán, asturiano, murciano, canario, valenciano (Resolución de la Presidencia, de 11 de febrero de 1993, BOCV, nº 98), extremeño (Resolución de la Presidencia sobre regulación del procedimiento parlamentario para el debate de política general, de 4 de junio de 1997) y balear.

El Reglamento del Parlamento Vasco dedica a los debates del primer tipo el Capítulo II, ("De los debates sobre política general"), del Título VII, ("Del control parlamentario"). Al comienzo del primer periodo anual de sesiones, dice el art. 132, el Pleno celebrará un debate sobre política general del Gobierno. En este caso no está prevista la presentación de propuestas de resolución. El Reglamento catalán se refiere a este tipo de debates en el Capítulo III, ("Del impulso y el control de la acción política y de gobierno"). El art. 123 establece que al inicio del periodo de sesiones de septiembre, el Pleno celebrará un debate sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo. El Reglamento asturiano (Título IX "De los Debates Generales sobre acción política y de gobierno") prevé la existencia de un debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno al inicio del primer periodo de sesiones de cada año legislativo (artº 197.1).

a la orientación política general⁹⁸. En ambos casos lo que interesa considerar no es el desarrollo del debate sino la fase final.

El Reglamento murciano en su artº 131 (Título VII “De los procedimientos que permiten la fiscalización e impulso de gobierno”, cap .II, “De los debates generales sobre la acción de gobierno”) establece que “el Pleno de la Asamblea Regional celebrará un debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno, al inicio del periodo de sesiones de septiembre en cada año legislativo, excepción hecha del primero de la legislatura o de aquel otro en que haya debatido ya el programa de Gobierno y elegido nuevo presidente, bien sea por cese del anterior o por haberse aprobado una moción de censura”.

El reglamento balear (Título X “De los debates generales sobre la acción política y de gobierno, examen de comunicaciones, programas o planes de gobierno y de otros informes”, cap. I “De los debates generales sobre la acción política y de gobierno”) en el art. 167 indica, igualmente, que al inicio del periodo de sesiones, de septiembre a diciembre, el Pleno celebrará un debate sobre la orientación política general del Gobierno. Previsiones similares se encuentran en el reglamento madrileño, artº 218 (Título XVI “Del debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno). El reglamento canario (Título XIII) los denomina “Debates generales sobre el estado de la región”. En el andaluz, art. 147.1, (Título VII, cap.I) se le denomina “Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma” y se celebra en el segundo periodo de sesiones.

(98) Todos los reglamentos, prevén la existencia de este tipo de debates que se rigen por el mismo procedimiento que los anteriores en cada reglamento siendo también idéntica la fase que se abre al concluir aquellos y que es la que aquí interesa considerar. Andalucía, Canarias, Galicia, Navarra y Castilla-León, Valencia y Extremadura pueden dar cobertura a este tipo de debates a través de las comunicaciones del Gobierno.

El Reglamento vasco, en su art. 133, establece que podrán realizarse debates generales sobre la acción política del Gobierno cuando lo solicitare el Gobierno, o lo decidiera la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa de tres Grupos Parlamentarios o una tercera parte de los parlamentarios. El Reglamento catalán (art. 125) y balear (art. 167.2) prevén la posibilidad de realizar debates generales sobre la acción política y de gobierno, cuando lo solicite el Presidente de la Generalidad o lo decida la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa de dos Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados. En el caso catalán la sesión deberá convocarla necesariamente el Presidente cuando lo soliciten una cuarta parte de los Diputados o Grupos parlamentarios que representen al menos a una quinta parte de aquellos. La solicitud sólo puede plantearse una vez durante cada periodo de sesiones y, en todo caso, no podrán tener lugar más de cuatro veces en el conjunto de los dos periodos de sesiones que van de septiembre a junio, si se celebran a iniciativa parlamentaria.

El reglamento madrileño (art. 216) establece que a petición de un Grupo Parlamentario, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá disponer la celebración de un debate monográfico en Pleno sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid. El aragonés concede la iniciativa al Presidente de la Diputación General, a la Mesa de la Cámara o tres Grupos Parlamentarios (art. 170.1), sin intervención de la Junta de Portavoces. El Reglamento murciano en su art. 134 indica que podrán realizarse debates generales o monográficos sobre la acción política y de gobierno cuando lo solicite el Presidente de la Comunidad Autónoma o lo decida la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa de cualquier Grupo Parlamentario o de una quinta parte de los Diputados regionales. El Reglamento especifica que “las fuerzas políticas con respaldo electoral” integradas en el Grupo Mixto también pueden presentar propuestas de resolución y que, como sucede en el caso del reglamento riojano, aprobada una propuesta, todas las demás sólo se votan en la medida en que sean complementarias y no contradictorias.

Terminado el debate, se suspende la sesión⁹⁹ y se abre un plazo máximo que es de treinta minutos (Extremadura, País Vasco, Valencia, La Rioja, Madrid, Murcia, Andalucía, Baleares y Asturias), de dos horas (Aragón), de veinticuatro horas a contar desde el día siguiente (Cataluña)¹⁰⁰ o el que determine la Presidencia (Castilla-La Mancha) durante el cual los grupos Parlamentarios podrán *presentar* ante la Mesa *propuestas de resolución* que sean congruentes con la materia objeto del debate sin que se especifiquen límites al número sino en Madrid, cuyo reglamento admite un máximo de siete. Algunos reglamentos especifican, aunque no haría falta decirlo, que no pueden significar moción de censura al Gobierno.

Con la admisión por la Mesa de las que reúnan los requisitos reglamentarios se abre la fase siguiente: *la defensa de las propuestas*.

En todo caso, como sucede en La Rioja cuando la iniciativa del debate sea parlamentaria no podrán tener lugar más de dos veces en el conjunto de los dos periodos de sesiones que van de septiembre a junio. El asturiano (art. 197.2), cuando lo solicite el Presidente del Principado, a propuesta de los Grupos parlamentarios, lo acuerde el Pleno de la Cámara. No será necesario el acuerdo del Pleno, sigue diciendo el art., cuando la propuesta aparezca suscrita por dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados. En Cantabria, el reglamento no contempla este tipo de debates pero sí lo hace la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno (art. 24.4); pueden celebrarse a petición del Presidente del Consejo de Gobierno, previo acuerdo de la Asamblea Regional de Cantabria. El art. 196.1 del Reglamento castellano-manchego dice: "A solicitud del Consejo de Gobierno o de un Grupo Parlamentario, la Mesa, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, podrá decidir la celebración de debates generales ante el Pleno de la Cámara sobre asuntos concretos de interés para la Región". El Reglamento de La Rioja en su art. 112 establece que podrán realizarse debates generales sobre la acción política y de gobierno -y generales sobre la política sectorial del Consejo de Gobierno o de las distintas Consejerías- cuando lo solicite el Presidente de la comunidad o lo decida la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa de dos Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados. Cuando tales debates se celebren a iniciativa parlamentaria, no podrán tener lugar más de dos veces en el conjunto de los periodos de sesiones de cada año legislativo

(99) El Reglamento de Canarias no habla de suspensión indicando únicamente que terminado el debate podrán presentarse propuestas.

(100) Durante un nuevo plazo fijado por la Mesa, que no podrá ser superior a veinticuatro horas, los Grupos podrán estudiar las propuestas presentadas y presentar otras transaccionales que impliquen la retirada en todo o en parte de sus propuestas definitivas. Se pone de manifiesto el espíritu pactista de la política catalana.

Pueden ser defendidas durante un tiempo máximo de diez minutos -sin turno en contra en el caso de Madrid- y el Presidente del Parlamento puede conceder un turno en contra por el mismo tiempo tras la defensa de cada una de ellas en Asturias, Baleares, País Vasco, Cataluña. El reglamento andaluz concede cinco minutos para “presentarlas” sin que sea posible reabrir el debate; el canario, el castellano-manchego y el riojano permiten una sola intervención de los proponentes de cinco minutos a los que puede seguir un turno en contra por el mismo tiempo; el aragonés establece que cada Grupo Parlamentario podrá defender sus propuestas de resolución de forma conjunta durante el tiempo que considere procedente el Presidente, que puede conceder un turno en contra por el mismo tiempo después de la intervención de cada Grupo. Los Reglamentos extremeño y las disposiciones valencianas (vid. resoluciones citadas en nota 97) son más complejas: los Grupos pueden defender sus propuestas conjunta o separadamente, pero no pueden superar los sesenta minutos ni exceder de ocho (extremeño) y doce (valenciano) el número de intervenciones. Después de cada turno de defensa podrá la Presidencia conceder otro en contra por el mismo tiempo.

Durante su discusión pueden presentarse propuestas firmadas por todos los grupos parlamentarios y la Mesa admitir a trámite propuestas que se presenten por escrito, siempre que “tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre al menos dos de las propuestas de resolución inicialmente formuladas, así como aquellas que pretendan subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales”.

La *votación* se produce según el orden en que se debatan (Extremadura, Valencia); o el de presentación en Cataluña¹⁰¹, País Vasco, Asturias, Baleares, La Rioja y Aragón (en estas dos últimas autonomías, salvo las que signifiquen un rechazo global de la propuesta del Consejo de gobierno, que se votarán en primer lugar, como sucede en Andalucía); o la importancia numérica de los grupos que las hubieran presentado de mayor a menor (Madrid); en el de Canarias no hay ninguna indicación específica.

(101) Las transaccionales se votan en el momento que correspondería a las últimas de las propuestas sustitutas. Las propuestas pueden ser enmendadas si después de explicitar la intención de voto uno o más grupos considere el proponente que así podría conseguir el apoyo de algún otro Grupo siempre que ningún grupo parlamentario se oponga a ello.

Aprobada una propuesta todas las demás se votarán sólo en los puntos que fueran complementarios y no contradictorios con ella (Cataluña, La Rioja, Asturias, Baleares). También se puede pedir votación separada de cada una de las partes de la propuesta si no contradice su sentido (Cataluña).

2.3 Mociones sustantivas dependientes: derivadas de las interpelaciones.

El régimen de las mociones derivadas de las interpelaciones es idéntico en sus aspectos básicos. Todos los Reglamentos coinciden en afirmar:

a) que toda interpelación podrá dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición;

b) que están facultados para presentar la moción el Grupo Parlamentario interpelante o aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación;

c) que corresponde a la Mesa admitirla si es congruente con la interpelación;

d) que el debate y votación se realizará de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley;

e) que la moción debe incluirse en el Orden del Día de la sesión plenaria siguiente a la tuvo lugar la interpelación;

f) que pueden presentarse enmiendas;

g) que en cada semana en que exista sesión ordinaria del Pleno, se dedicará un tiempo fijo a preguntas, interpelaciones y mociones consecuencia de éstas (el tiempo es de una hora en el caso vasco, castellano-leonés, aragones; dos como mínimo en el gallego, andaluz, cántabro, valenciano, canario, extremeño y balear. El resto de los reglamentos no contiene disposiciones específicas al respecto).

Las diferencias entre los distintos reglamentos está en los plazos establecidos para la presentación de la moción y de las enmiendas, en su caso, así como la regulación de las consecuencias que se derivan de la aprobación de aquella.

En relación con el primer punto, plazo fijado para la presentación de la moción, establecen el de cuarenta y ocho horas siguientes al de la sustanciación de la interpelación el vasco; el día siguiente es el plazo fijado en el catalán, asturiano, cántabro, riojano,

valenciano, extremeño y madrileño; el andaluz permite presentarlas antes de las diez horas del primer martes siguiente; el canario en los cinco días siguientes; en los tres días siguientes en el gallego, aragonés, navarro, balear y el castellano-leonés; el plazo es de dos días hábiles en el caso de Murcia, y de veinticuatro horas el establecido por el castellano-manchego.

En cuanto al plazo de presentación de enmiendas es de hasta seis horas antes del comienzo de la sesión en el reglamento vasco, gallego, valenciano, castellano-manchego, canario, extremeño, y castellano-leones; de hasta una hora antes en el catalán; hasta las catorce horas del día anterior a la sesión es la previsión del reglamento cántabro; y el riojano, el madrileño y el balear permiten presentarlas hasta el día anterior a la celebración de la sesión. El reglamento murciano no tiene al respecto ninguna referencia específica y el reglamento aragonés permite presentar enmiendas hasta tres días antes; el andaluz hasta las diez horas del martes¹⁰² de la misma semana en que haya de celebrarse la sesión plenaria en que se debata y vote la moción; el navarro hasta las doce horas del día anterior al del comienzo de la sesión en que haya de debatirse.

En cuanto al control del cumplimiento de la moción, en el caso de que sea aprobada, no todos los reglamentos establecen expresamente su posibilidad y los que lo regulan lo hacen de manera que resulta en extremo inofensiva. En el apartado 3.2.1.2.5 me he referido al control del cumplimiento de las proposiciones no de ley que sigue el régimen del control de las mociones derivadas de interpelaciones en algunos reglamentos; me remito a lo dicho allí. El resto de los reglamentos (castellano-leonés, andaluz, y, castellano-manchego, extremeño, siguen este procedimiento básico:

a) si la moción prospera, la Comisión a la que corresponda por razón de la materia controlará su cumplimiento;

b) el Gobierno acabado el plazo que se fije para dar cumplimiento a la moción, dará cuenta del mismo ante la Comisión correspondiente;

(102) Reforma aprobada por el Pleno celebrado el día 16 de julio de 1996.

c) si el Gobierno incumple la realización o no diese cuenta a la Comisión, el asunto se incluirá en el Orden del Día del primer Pleno que celebre el Parlamento¹⁰³. Los reglamentos de Madrid, La Rioja, Cantabria, Castilla-La Mancha, País Vasco, Galicia, Murcia, Navarra y Canarias no contienen ninguna previsión al respecto.

2.4. Mociones sustantivas dependientes: derivadas del examen y debate de comunicaciones, informes, programas o planes del gobierno.

Como en las del tipo anterior me interesa considerar únicamente la fase que consiste en presentar propuestas de resolución.

Los reglamentos establecen que los grupos parlamentarios podrán presentar propuestas de resolución congruentes con la materia objeto de la comunicación, del programa o del plan: la presentación, debate y votación de las propuestas de resolución sigue el régimen de las propuestas subsiguientes a los debates generales en el caso catalán (art. 136). El reglamento gallego (art. 141) establece que terminado el debate, en el caso de las comunicaciones, se abre un plazo de treinta minutos para que los Grupos Parlamentarios puedan presentar propuestas de resolución que sean congruentes con el objeto del debate; las propuestas admitidas pueden ser defendidas durante un tiempo máximo de diez minutos al que seguirá, si el Presidente lo considera oportuno un turno en contra. Las propuestas son votadas según el orden de presentación, salvo aquellas que signifiquen el rechazo global del contenido de la comunicación del Gobierno, que se votan en primer lugar. El mismo trámite sigue el debate de programas y planes pero el plazo para la presentación de propuestas de resolución será de tres días si la Mesa del Parlamento hubiera decidido que aquellas debieran debatirse en el Pleno de la Cámara (art. 142). Idéntica es la reglamentación que establece el reglamento andaluz (art. 148.7 y 149.2 y 3), el valenciano (art. 159 y 160.2), canario¹⁰⁴ (art. 167 y 168), extremeño (art. 141 y 142) y madrileño¹⁰⁵ (art. 214 y art. 215), vasco (art. 165.5,6 y 7), riojano, (art. 113) que fija el tiempo de defensa y el del turno en contra en cinco minutos, y establece el mismo régimen para comunicaciones, planes y programas; el castellano-leonés (art. 138 y 140) que aumenta a cinco días el plazo para la presentación de propuestas.

(103) Esta fase no se da en la regulación del reglamento castellano-manchego.

(104) Aquí el tiempo a favor y en contra de la propuesta es de cinco minutos.

(105) No se prevé, en ningún caso el turno en cont

El aragonés sigue en cuanto a las comunicaciones el régimen de las propuestas derivadas de los debates generales (art. 173); para presentar propuestas en el caso de planes y programas el plazo es de ocho días y en el debate de las mismas “cada Grupo dispone de un turno de intervención por el tiempo que establezca el Presidente de la Cámara, en el que podrá fijar su posición sobre el plan o programa y defender sus propuestas de resolución”; tras la defensa por cada Grupo de sus propuestas, el Presidente puede conceder un turno en contra. Los reglamentos cántabro (art. 164) y balear (art. 171) fijan un plazo de sesenta minutos para presentar propuestas en relación a las comunicaciones y de cinco minutos para su defensa en el caso cántabro y diez en el caso balear y los correspondientes turnos en contra por el mismo tiempo; el plazo para la presentación de propuestas relativas a planes y programas es de tres días en ambos casos. El reglamento murciano (art. 148) se refiere genéricamente a los debates sobre “las comunicaciones remitidas por el Consejo de Gobierno” y se remite en cuanto a su tramitación al art. 65.3 que establece que acabado el debate se suspende la sesión por un tiempo prudencial para que cada Grupo pueda presentar la propuesta que “pretenda ver convertida en opinión de la Cámara” y ser defendidas por cada grupo durante quince minutos a los que sigue un debate general de todas las propuestas conjuntamente y en el que pueden intervenir los grupos por un tiempo de diez minutos, al final del cual se realiza el trámite de la votación; primero votan los que están a favor de la propuesta, a continuación los que están en contra y finalmente los que se abstienen; tras ella podrá utilizarse el turno de explicación de voto. El castellano-manchego establece (art. 198), en cuanto al examen y debate de las comunicaciones, que el Presidente puede suspender la sesión por el tiempo que considere oportuno para la presentación de propuestas, que pueden ser defendidas después por el tiempo que él determine; se puede conceder un tiempo en contra igual tras la defensa de cada una de ellas. Se votan por orden de presentación salvo las que signifiquen el rechazo global al contenido de la comunicación. Añade que las resoluciones aprobadas son de obligado cumplimiento.

En cuanto a las propuestas de resolución referidas a planes y programas se sustancian según lo establecido en el art. 90 al que se remite el art. 199: intervención del Consejo de Gobierno durante un máximo de quince minutos; a continuación un miembro de la Comisión que emitió la resolución sobre el programa o plan; después un

turno de intervenciones de diez minutos como máximo a cargo de los representantes de los Grupos Parlamentarios. Antes de entrar en la votación el Presidente puede conceder un turno para fijar posiciones de cinco minutos por intervención. Cabe una explicación de voto en las condiciones que fija el art. 90 d) y e).

El reglamento navarro (art. 196 y 197) establece un plazo cuya duración determina el Presidente de la Cámara para la presentación de propuestas; el trámite de discusión se hace siguiendo lo dispuesto en el art. 88 para la defensa de votos particulares: exposición de la propuesta por el Grupo o Parlamentario Foral; turno a favor y en contra de cada propuesta por los grupos Parlamentarios que no fueran el Proponente. Todas las intervenciones tienen una duración de cinco minutos. A continuación el Grupo proponente tiene un turno de réplica por el mismo tiempo; la votación, en el caso del debate de comunicaciones, se hace en el orden en que hubieran sido debatidas y cuando se trata de planes y programas se votan en primer lugar las propuestas que propongan la devolución; rechazadas éstas, si las hubiere, se sigue el criterio anterior: por último se somete el texto del plan o programa con las propuestas aprobadas a una sola votación global; si el resultado es favorable el plan o programa queda aprobado y en el caso contrario, rechazado.

El reglamento asturiano (art. 200 y 201) mantiene un plazo de diez días para la presentación de propuestas, pero éste transcurre con anterioridad a la celebración del debate del que traen causa, transcurrido el plazo de seis días para proponer la celebración de comparecencias; este último plazo se inicia después de la publicación del comunicado, programa o plan en el Boletín Oficial de la Cámara.

Después de la intervención de un miembro del Consejo de Gobierno puede intervenir un representante de cada Grupo Parlamentario por un tiempo máximo de treinta minutos para la fijación de posición y la defensa, en su caso, de sus propuestas de resolución; las propuestas se votan según el orden de presentación salvo las que impliquen el rechazo global. Aprobada una propuesta, las demás sólo se votan en el supuesto de que sean complementarias y no contradictorias.

Aja, al referirse a la discusión de planes y programas considera que ambas se prestan a una colaboración de los grupos Parlamentarios con el Gobierno por las observaciones parciales que pueden realizar aun cuando sean críticos respecto a la globalidad del Plan, y afirma que constituyen una forma ideal de impulso y orientación del Gobierno¹⁰⁶.

2.5. Mociones sustantivas dependientes: derivadas de informes o comparecencias de otras instituciones del Estado o de la Comunidad Autónoma en Comisión o Pleno.

En lo que se refiere a la presentación de mociones subsiguientes a los debates sobre informes y comparecencias de otras instituciones del Estado o de la Comunidad Autónoma los reglamentos¹⁰⁷ ofrecen, entre otras, las siguientes regulaciones:

El Reglamento madrileño se refiere a las memorias enviadas por el Tribunal de Cuentas. Después del debate se sigue el mismo trámite que el previsto en los casos del apartado anterior (art. 240). El reglamento andaluz (art. 177), al referirse a las relaciones de el Parlamento con la Cámara de Cuentas de Andalucía, establece, finalizado el debate en Comisión, un plazo de tres días para presentar ante la Mesa de la Comisión propuestas de resolución relativas al informe objeto de debate, que pueden defenderse durante 10 minutos con un posible turno en contra de cada una de ellas por el mismo tiempo. Se votan según el orden de presentación excepto aquellas que comportan un rechazo total del contenido del informe. El informe con las propuestas¹⁰⁸ defendidas y votadas en Comisión que sean mantenidas se somete al Pleno en un debate de totalidad.

(106) Cfr, ob. cit., pág. 307.

(107) Las relaciones entre el Parlamento de Galicia y el Consello de Contas está regulado en una disposición que recoge el B.O.P.G. nº 400, de 28 de abril de 1993. Las propuestas de resolución que pudieran aprobarse con referencia al Dictamen sobre la Cuenta General en el Pleno constituyen como una *addenda* a la votación sobre el informe. En Valencia también se regulan en una resolución de la Presidencia de 19 de marzo de 1986 (B.O.C.V nº 191). El trámite se sustancia en Comisión. Después del debate sobre el informe se abre un plazo de veinticuatro horas para presentar propuestas de resolución que se defienden durante cinco minutos con la posibilidad de que se conceda un turno en contra de cada propuesta. Se votan por orden de presentación excepto las que suponen un rechazo global del contenido del Informe, que deben ser votadas en primer lugar.

(108) Los Grupos parlamentarios, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de terminación del dictamen, en escrito dirigido al Presidente, deben manifestar de cuáles se trata.

Después se produce la votación y, de las resoluciones aprobadas, se da traslado a la Cámara de Cuentas. También prevé en su art. 180 que los parlamentarios pueden presentar proposiciones no de ley en al Comisión de Seguimiento y Control de la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía.

El Reglamento asturiano prevé (art. 239) que, aprobada la Cuenta General del Principado después del correspondiente debate, se abra un plazo de treinta minutos para que los parlamentarios presenten propuestas de resolución. De ser admitidas, la votación sigue las reglas ordinarias: por orden de presentación y aprobada una propuesta, las otras sólo se votan cuando sean complementarias y no contradictorias. El reglamento balear contempla también el envío de informes del Tribunal de Cuentas cuya tramitación sigue el de los programas y planes (art. 173). Los otros posibles informes siguen el de las comunicaciones del gobierno (art. 174).

El Reglamento extremeño (art. 145) establece para los informes y daciones de cuenta el mismo tratamiento que el dispensado a las informaciones de la Junta de Extremadura, pero aquí se admite, si la naturaleza del caso lo permite, la presentación de propuestas de resolución.

El reglamento catalán prevé un debate sobre los informes que le presente la Sindicatura de Cuentas. Se establece que los Grupos parlamentarios podrán presentar propuestas de resolución congruentes con el informe objeto de debate, tanto si van dirigidas a la Sindicatura de Cuentas como si van dirigidas a cualquiera de las instituciones o entes que la Sindicatura, de acuerdo con las leyes, haya de fiscalizar. La presentación, el debate y la votación de las propuestas de resolución seguirán los trámites establecidos para las propuestas subsiguientes a los debates generales sobre la acción de gobierno. Las resoluciones de la Comisión de la Sindicatura de Cuentas se publican en los Diarios Oficiales del Parlamento y de la Generalidad. Más solemnidad reviste el debate sobre la Cuenta General de la Generalidad que se regula en el art. 147. Después de una primera fase de debate en Comisión, donde se pueden presentar propuestas de resolución siguiendo el trámite señalado para los informes señalados arriba y se votan en primer lugar las que supongan un rechazo del Informe elaborado por la Comisión, el dictamen

de la Comisión, con las propuestas de resolución aprobadas se somete al Pleno en un debate a la totalidad con un turno a favor y otro en contra de quince minutos. Si el Informe no se aprueba se comunica a la Sindicatura para que elabore otro Informe.

El reglamento canario (art. 169) y el cántabro (art. 166) establecen para el resto de los informes que deban rendirse al Parlamento el mismo régimen que para los del Gobierno y pueden presentarse propuestas de resolución o no según sea su naturaleza.

El reglamento aragonés (art. 217) establece para los informes que deban presentarse por cualquier institución, que se tramiten por el procedimiento que se sigue con las comunicaciones de la Diputación General, y pueden dar lugar o no, según su naturaleza, a propuestas de resolución. Con respecto al informe anual del Tribunal de Cuentas prevé dos fases: en la de Comisión, después del debate sobre el informe, se abre un plazo de treinta minutos para que los Grupos Parlamentarios puedan presentar propuestas de resolución. Reanudada la sesión, cada Grupo Parlamentario puede intervenir durante cinco minutos para defender sus propuestas de resolución. El Presidente puede conceder después de cada intervención un turno en contra por el mismo tiempo. Las propuestas se votan según el orden de presentación, salvo aquellas que propongan la aprobación o el rechazo global de la Cuenta general, que serán votadas en primer lugar. El dictamen de la Comisión, en el que se incluirán las propuestas de resolución aprobadas, deberá proponer, en todo caso, la aprobación o rechazo de la Cuenta General y será remitido al Presidente de la Cámara para su debate en el Pleno (art. 215). Después de debatido el dictamen en el Pleno, se somete a votación.

El reglamento castellano-manchego, en lo que se refiere a la Cuenta General y las relaciones con la Sindicatura de Cuentas establece (art. 206) que después del debate en Comisión sobre el informe elaborado por la misma sobre la Cuenta General, se suspende la sesión por el tiempo que decida la Presidencia para que los Grupos puedan presentar propuestas de resolución. Reanudada la sesión, las propuestas pueden ser defendidas durante diez minutos y tras cada una de ellas puede haber un turno en contra por el mismo tiempo. Las propuestas son votadas según el orden que determine la presidencia. El dictamen de la Comisión con las propuestas aprobadas se

somete al Pleno, que lo discute según las reglas generales de los debates (art. 90).

El reglamento murciano en su art. 162 prevé que la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto eleve una propuesta de resolución al Pleno en orden a la aprobación o rechazo de la Cuenta General de la Comunidad.

2.6 Mociones incidentales.

Las propuestas que tienden a impulsar la actividad parlamentaria orientándola en un sentido determinado o se encaminan a resolver una cuestión surgida a propósito del debate están presentes en todos los reglamentos. El reglamento murciano ofrece en su art. 69 una amplia tipología de mociones incidentales que pueden ser planteadas durante el curso de un debate por el Portavoz de un Grupo Parlamentario o cualquier Diputado:

- a) la moción para plantear una cuestión previa;
- b) la moción de orden;
- c) la moción de cierre o de clausura;
- d) la moción para prolongar el debate;
- e) la moción para modificar el orden del día; y
- f) la moción de observancia del Reglamento.

El Reglamento introduce cautelas para evitar el entorpecimiento u obstrucción de las tareas parlamentarias limitando los turnos y sus tiempos correspondientes y disminuyendo las facultades del parlamentario individual (art. 70).

Los reglamentos de otros parlamentos autonómicos contienen figuras similares pero ninguno recoge una clasificación ni resultan las referencias tan “académicas” como la citada¹⁰⁹. En todo caso estas mociones quedan fuera del presente estudio pues no se dirigen a la Cámara para conseguir de ella un pronunciamiento sino a sus órganos de gobierno.

(109) Vid. p.ej., art. 64 del R.P.V.; art. 62 y 66 del R.P.C.; art. 77 y 81 del R.P.G.; art. 73, 74 y 79 del R.P.A.; art. 96 R.J.G.P.A.; art. 59, 63, 68 y 72 del R.A.R.C.; art. 50, 54 y 58 del R.D.G.R.; art. 67, 69.3, 71, 88, del R.C.V.; art. 78.2,84 y 85 del R.P.N.; art. 67, 72, 76 y 80 del R.A.E; art. 62,67, 68,72,77 del R. P. I. B.; art. 106, 108, 115 y 116 del R.A.M.; art. 67, 71.4,72.1,76 del R. C.C-L; art. 60, 65.4,70 y 75 del R.P. Ca.; art. 86,94, 96 del R.C. C-L.M.

VI. LA PRACTICA PARLAMENTARIA DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY EN LA DIPUTACION GENERAL DE LA RIOJA.

La lectura de las Memorias de la Diputación General, cuyos resúmenes estadísticos incluyo en el Anexo IV, permite extraer conclusiones similares a las obtenidas del estudio de las Memorias del Congreso de los Diputados y del Senado. En la Primera Legislatura, con un Gobierno socialista, de las 54 proposiciones no de ley presentadas, 29 pertenecen al Grupo Popular, 4 al Socialista y 21 al Grupo Mixto. Sólo 6 proposiciones del Grupo Popular fueron aprobadas mientras que el Grupo Socialista lograba sacar adelante 3 (en una no concluyó el procedimiento); el Grupo Mixto no logró mejores resultados. Las mociones reflejaban preocupaciones más cotidianas y próximas como corresponde a un Parlamento regional. Algunas eran de eficacia interna (creación de Comisiones Especiales) pero la mayoría tenían por destinatario al Ejecutivo Regional para reclamarle medidas concretas de gobierno, o el envío de informaciones.

El examen de la Memoria de la Segunda Legislatura pone de manifiesto el manejo que se hace de la institución. Durante el periodo del Gobierno Espert, (24-VII-87 a 8-I-90), el Grupo Socialista, entonces en la oposición, presentó 42 proposiciones de un total de 83 y fueron aprobadas 17. La debilidad del Gobierno quizás influyó en que fueran aprobadas 6 de las 7 proposiciones del Grupo Riojano Progresista, y 9 de las 10 del Grupo Centrista. Desde el 8-I-90 al final de la legislatura con un Gobierno socialista, los términos se invierten y, ahora, de las 62 proposiciones presentadas sólo una pertenece al Grupo Socialista y, sin embargo, 20 pertenecen al Grupo Popular de las que fueron aprobadas 7 y 33 al Grupo Parlamentario Centrista que vio aprobadas 13.

La III Legislatura (1991-1995) presenta un total de 108 proposiciones de las que 85 pertenecen al Grupo Parlamentario Popular que sólo vio aprobadas 13; El Grupo Parlamentario Socialista consiguió aprobar las 13 que, de las 20 presentadas, llegaron a votarse. Se aprobaron también las tres presentadas por el Grupo Parlamentario Riojano.

Como conclusión puede afirmarse que las proposiciones son

un instrumento utilizado predominantemente por la oposición. Que la postura del Grupo Parlamentario que apoya al Gobierno con respecto a las mociones que presentan los otros Grupos depende de su fortaleza o del carácter no comprometedor de la proposición para el ejecutivo. La aprobación de la proposición depende también de que el objeto de la misma recaiga en un asunto que tenga eco en la opinión pública y sea susceptible de ser recibido positivamente por ella.

Anexo I

Las proposiciones no de ley en algunas legislaturas del siglo XIX

| Legislaturas | Número de proposiciones |
|---------------------|-------------------------|
| 20-7-34 a 29-5-35 | 8 |
| 16-11-35 a 27-1-36 | 2 |
| 22-3-36 a 23-5-36 | 0 |
| 19-11-37 a 17-7-38 | 100 |
| 8-11-38 a 1-6-39 | 26 |
| 18-2-40 a 11-10-40 | 38 |
| 19-3-41 a 24-8-41 | 29 |
| 26-12-41 a 16-7-42 | 33 |
| 15-10-43 a 4-7-44 | 0 |
| 15-12-45 a 31-10-46 | 2 |
| 31-12-46 a 5-10-47 | 17 |
| 15-11-47 a 26-3-48 | 7 |
| 15-12-48 a 14-7-49 | 6 |
| 30-10-49 a 4-8-50 | 8 |
| 31-10-50 a 7-4-51 | 11 |
| 1-3-53 a 9-4-53 | 2 |
| 19-11-53 a 10-12-53 | 0 |
| 8-11-54 a 2-9-56 | 99 |
| 1-5-57 a 16-7-57 | 5 |
| 10-1-58 a 13-5-58 | 0 |
| 1-12-58 a 27-1-60 | 6 |
| 25-5-60 a 28-9-61 | 6 |
| 11-2-69 a 2-1-71 | 67* |
| 3-4-71 a 6-1-72 | 46 |
| 24-4-72 a 28-6-72 | 8 |
| 15-9-72 a 11-2-73 | 12 |
| 10-2-73 a 22-3-73 | 7 |
| 1-6-73 a 8-1-74 | 41 |
| 15-2-76 a 5-1-77 | 14 |
| 25-4-77 a 11-7-77 | 2 |
| 15-2-78 a 30-12-78 | 7 |
| 30-12-80 a 25-6-81 | 2 |
| 20-9-81 a 16-11-82 | 4 |
| 4-12-82 a 26-7-83 | 6 |
| 15-12-83 a 31-3-84 | 0 |
| 20-5-84 a 11-7-85 | 15 |
| 26-12-85 a 8-1-86 | 37 |
| 10-5-86 a 24-12-86 | 7 |
| 17-1-87 a 3-11-87 | 13 |

(1) La información ha sido elaborada a partir de los índices del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*.

Aunque los criterios de clasificación de los índices no son siempre idénticos y pueden, por eso conducir a algún error, cumple el objetivo pretendido: demostrar la utilización de esta institución en nuestro constitucionalismo histórico en relación con la experiencia posterior a la Constitución Española de 1978.

*El resumen ofrece 9 peticiones que realmente son proposiciones.

Anexo II
Congreso de los Diputados
Legislatura 1977-1979
Proposiciones no de ley*

| Autor | Presentadas | Retiradas | Pendientes debate Comisión | Pendientes debate Pleno | Rechazadas Comisión | Aprobadas |
|----------------------------------|-------------|-----------|----------------------------|-------------------------|---------------------|-----------|
| <i>Para debate ante el Pleno</i> | | | | | | |
| G. Comunista | 5 | | | 3 | | 2 |
| G. UCD | 2 | | | | | 2 |
| G. Socialistas del Congreso | 8 | | | 5 | | 3 |
| G. Alianza Popular | 7 | | | 3 | | 4 |
| G. Socialistas de Cataluña | 1 | 1 | | | | |
| TOTAL | 23 | 1 | | 11 | | 11 |
| <i>Para debate en Comisión</i> | | | | | | |
| G. Comunista | 11 | 1 | 4 | 1 | 1 | 4 |
| G. Socialistas del Congreso | 4 | | 3 | | | 1 |
| G. Alianza Popular | 3 | | 3 | | | |
| G. Minoría catalana | 2 | | 1 | | | 1 |
| G. Socialistas de Cataluña | 2 | | 2 | | | |
| TOTAL | 22 | 1 | 13 | 1 | 1 | 6 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Memoria del Congreso de los Diputados (Legislatura 1977-1979), Secretaría General del Congreso de los Diputados, Madrid, 1979.

(*)Fueron presentadas 102 interpelaciones, de las cuales 33 fueron seguidas de mociones, pertenecientes 16 al Grupo de los Socialistas del Congreso, 6 al Grupo Comunista, 4 a Minoría Catalana, 3 al Grupo Mixto y 2 a Alianza Popular.

**Congreso de los Diputados
I Legislatura (marzo 1979-agosto 1982)
Proposiciones no de ley***

| Autor | Presentadas | Retiradas | Pasa a pregunta escrita | Desestimadas | No tramitadas | No concluye el procedimiento | Rechazadas | Decaidas | Aprobadas |
|------------------------------|-------------|-----------|-------------------------|--------------|---------------|------------------------------|------------|----------|---------------------|
| G. Andalucista | 17 | 4 | | 1 | | 8 | | | 3+1 |
| G. Centrista | 17 | 2 | | | | 9 | | | 5+1 |
| G. Coalición Democrática | 50 | 5 | 3 | 2 | 1 | 18 | 7 | | 10+4 |
| G. Comunista | 156 | 32 | 4 | 21 | | 49 | 15 | | 28+3 |
| Diversos grupos ¹ | 1 | | | | | | | | 1 |
| Minoría Catalana | 31 | 4 | 3 | | | 17 | 1 | | 5+1 |
| Grupo Mixto | 27 | | 1 | 1 | | 17 | 5 | 1 | 1+1 |
| G. Socialista | 252 | 41 | 4 | 37 | 1 | 69 | 31 | | 64+5 |
| G. Socialistas de Cataluña | 23 | 5 | | 5 | | 3 | 4 | | 5+1 |
| Varios Grupos ² | 1 | | | | | | | | 1 |
| G. Vasco | 4 | 1 | | | | 1 | | | 2 |
| TOTAL | 579 | 117 | 15 | 67 | 2 | 191 | 63 | 1 | 125+17 ³ |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria-Informe sobre la actividad desarrollada por la Cámara durante la primera legislatura (marzo de 1979-agosto de 1982), Secretaría General, Congreso de los Diputados.

(*) Fueron presentadas 385 interpelaciones de las que se tramitaron 281. Se presentaron 72 mociones consecuencia de interpelaciones de las cuales fueron tramitadas 64.

(1) Proposición 00522 de 3 de mayo: debate sobre acción del Gobierno en materia económica, política y social del país.

(2) Proposición sin número de 17 de diciembre sobre acontecimientos en Polonia.

(3) El segundo sumando de la columna "Aprobadas" se refiere a las proposiciones aprobadas con alguna modificación.

**Congreso de los Diputados
II Legislatura (1982 - 1986)
Proposición no de Ley**

| Autor | Presentadas | NO TRAMITADAS | | | | | TRAMITADAS | | | | |
|---------------------------------------|-------------|---------------|-----------|----------|-----------|-----------------------|------------------------|----------------------------|-----------------------------|--|--|
| | | Inadmitidas | Retiradas | Decaídas | Caducadas | En Pleno Aprobadas | En Pleno Rechazadas | En Comisiones Aprobadas | En Comisiones Rechazadas | | |
| G.P. SOCIALISTA | 7 | | | | | 2 | | 5 | | | |
| G.P. POPULAR | 113 | 2 | 10 | | 20 | 3 | 28 | 13 | 37 | | |
| G.P. CENTRISTA | 5 | | 4 | | | | | | 1 | | |
| G.P. MINORIA CATALANA | 34 | | 1 | | 6 | 7 | 12 | | 8 | | |
| G.P. VASCO | 2 | | 1 | | | | | | 1 | | |
| G.P. MIXTO | 59 | 3 | 12 | 2 | 5 | 4 | 6 | 4 | 23 | | |
| G.P. POPULAR Y MINORIA CATALANA | 1 | | | | | 1 | | | | | |
| G.P. POPULAR, CENT. MIN. CAT. Y VASCO | 1 | | | | | | 1 | | | | |
| DIPUTADOS | 1 | 1 | | | | | | | | | |
| TOTAL | 223 | 6 | 28 | 2 | 31 | 17 | 47 | 22 | 70 | | |

Fuente: Memoria de la II Legislatura (1982-1986), Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

Congreso de los Diputados, III Legislatura (1986-1989). Proposiciones no de ley

| | Presentadas | Inadmitidas | Admitidas a trámite | Rechazadas | Retiradas | Decididas | Caducadas | Aprobadas con modificaciones | Aprobadas sin modificaciones |
|----------------------------------|-------------|-------------|---------------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------------------------|------------------------------|
| <i>Para debate ante el Pleno</i> | | | | | | | | | |
| G. CDS..... | 18 | | 16 | 7 | 4 | | 1 | 4 | |
| G. Coalición Popular..... | 94 | 2 | 88 | 30 | 38 | 1 | 12 | 7 | |
| G. Minoría Catalana..... | 33 | | 28 | 4 | 4 | 2 | 6 | 11 | 1 |
| G. Mixto..... | 14 | 3 | 11 | 4 | 1 | | 4 | 2 | |
| G. Mixto: ADC..... | 24 | | 24 | 9 | 8 | 4 | | 2 | 1 |
| G. Mixto: AIU-IC..... | 24 | 1 | 23 | 6 | 13 | | 1 | 2 | 1 |
| G. Mixto: APL..... | 4 | 1 | 3 | 3 | | | | | |
| G. Vasco PNV..... | 5 | 2 | 3 | 2 | 1 | | | | |
| G. Socialista..... | | | | | | | | | |
| TOTAL..... | 216 | 9 | 196 | 65 | 69 | 7 | 24 | 28 | 3 |
| <i>Para debate en Comisión</i> | | | | | | | | | |
| G. CDS..... | 39 | 1 | 37 | 20 | 4 | | 6 | 5 | 2 |
| G. Coalición Popular..... | 83 | 2 | 79 | 63 | 7 | | 4 | 5 | |
| G. Minoría Catalana..... | 20 | | 20 | 7 | 3 | | 8 | 2 | |
| G. Mixto..... | 18 | | 17 | 4 | 1 | 5 | 2 | 5 | |
| G. Mixto: ADC..... | 36 | 1 | 35 | 20 | 6 | 6 | | 2 | 1 |
| G. Mixto: AIU-IC..... | 72 | 2 | 70 | 38 | 10 | 8 | 3 | 10 | 1 |
| G. Mixto: APL..... | 6 | | 6 | 3 | | 2 | | 1 | |
| G. Vasco PNV..... | 3 | | 3 | | 1 | | 1 | 1 | |
| G. Socialista..... | 8 | | 8 | | | | | 1 | 7 |
| TOTAL..... | 285 | 6 | 275 | 155 | 32 | 21 | 24 | 30 | 13 |
| TOTAL INICIATIVAS | 501 | 15 | 471 | 220 | 101 | 28 | 48 | 58 | 16 |
| | | | +15 ¹ | | | | | | |

Fuente: Memoria de la III Legislatura (1986-1989), Congreso de los Diputados, Madrid, 1990.

(1) Se admitieron a trámite once proposiciones no de ley más (dos del GCDS, cuatro del GCP y cinco del GMC) para su debate ante el Pleno, pero pasaron a debate en Comisión; y cuatro proposiciones no de ley más (una del GCDS, dos del GCP y una del GMx) para su debate en Comisión, pero pasaron a debate del Pleno.

Congreso de los Diputados, IV Legislatura (1989-1993). Proposiciones no de ley

| | Admitidas a trámite | | | | Aprobadas | | | | |
|---|---------------------|----------------|------------------|-----------|-----------|-------------|-----------|--------------------|--------------------|
| | Presentadas | Inadmitidas | Rechazadas | Retiradas | Decadidas | Extinguidas | Caducadas | con modificaciones | sin modificaciones |
| <i>Para debate ante el Pleno</i> | | | | | | | | | |
| G. Catalán-CiU | 34 | | 33 | 9 | 7 | | 9 | 6 | 2 |
| G. CDS | 34 | 1 | 33 | 7 | 8 | | 11 | 7 | |
| G. Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya | 37 | 1 | 35 | 12 | 8 | | 10 | 5 | |
| G. Mixto | 31 | 3 | 28 | 8 | 11 | 1 | 6 | 2 | |
| G. Popular | 109 | 1 | 94 | 35 | 15 | | 36 | 8 | |
| G. Socialista | 14 | | 14 | 1 | 1 | | 4 | 4 | 9 |
| G. Vasco PNV | 13 | 1 | 12 | 4 | 3 | | 4 | 1 | |
| TOTAL | 272 | 7 | 249 | 75 | 53 | 1 | 76 | 33 | 11 |
| <i>Para debate en Comisión</i> | | | | | | | | | |
| G. Catalán-CiU | 38 | 1 | 34 | 18 | 4 | | 5 | 4 | 3 |
| G. CDS | 43 | 2 ^a | 39 | 13 | 6 | 2 | 5 | 11 | 2 |
| G. Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya | 222 | 3 | 218 | 125 | 28 | 8 | 30 | 24 | 3 |
| G. Mixto | 13 | 1 | 11 | 6 | 3 | 1 | | 1 | |
| G. Popular | 186 | 1 | 183 | 136 | 11 | | 18 | 14 | 4 |
| G. Socialista | 11 | | 10 | | | | | 3 | 7 |
| G. Vasco PNV | 1 | | 1 | | | | | | |
| TOTAL | 514 | 8 | 496 | 299 | 52 | 11 | 58 | 57 | 19 |
| TOTAL INICIATIVAS | 786 | 15 | 745 | 374 | 105 | 11 | 134 | 90 | 30 |
| | | | +26 ^b | | | | | | |

Fuente: Memoria de la IV Legislatura (1989-1993), Congreso de los Diputados, Madrid, 1995.

(a) Una de ellas caducada sin calificación previa porque no llegó a conocerla la Mesa.

(b) Se admitieron a trámite dieciséis proposiciones no de ley más (una del GC-CiU, una del GIU-IC y 14 del GP) para su debate ante el Pleno, pero pasaron a debate en Comisión; y diez proposiciones no de ley más (tres del GC-CiU, una del GMx, dos del GP y una del GS) para su debate en Comisión, pero pasaron a debate del Pleno. A estas últimas hay que añadir dos del GCDS inadmitidas a trámite con recalificación para su debate en Pleno.

Anexo III
Senado
I Legislatura (1979-1982)
Proposiciones no de ley

| Año | Presentadas | Debatidas | Aprobadas | Rechazadas | Retiradas |
|-------|-------------|-----------|-----------|------------|-----------|
| 1979 | 20 | 14 | 8 | 6 | 1 |
| 1980 | 22 | 18 | 14 | 4 | 4 |
| 1981 | 32 | 24 | 14 | 10 | 3 |
| 1982 | 17 | 8 | 6 | 2 | 1 |
| TOTAL | 91 | 64 | 42 | 22 | 9 |

Fuente: Memoria de la I Legislatura del Senado (1979-1982), Secretaría General del Senado, Madrid, 1984.

Senado
II Legislatura (1982-1986)
Mociones

| Año | Presentadas | Aprobadas | Rechazadas | Retiradas | No admitidas |
|-------|-------------|-----------|------------|-----------|--------------|
| 1983 | 19 | 3 | 11 | | 5 |
| 1984 | 31 | 7 | 18 | 2 | 4 |
| 1985 | 17 | 2 | 9 | 4 | 2 |
| 1986 | 3 | | | | |
| TOTAL | 70 | 12 | 38 | 6 | 11 |

Fuente: Memoria de la II Legislatura del Senado (1982-1986), Secretaría General del Senado, Madrid, 1984.

Senado
III Legislatura (1986-1989)
Mociones

| Período | Presentadas | No admitidas | Retiradas | Decaídas | Rechazadas | Aprobadas | Pen. de deba. |
|-----------------------|-------------|--------------|-----------|----------------|-----------------|-----------|-----------------|
| Junio-diciembre 1986 | 9 | 1 | | | 7 | 1 | |
| Enero-junio 1987 | 2 | 3 | 3 | | 16 ¹ | | |
| Julio-diciembre 1987 | 3 | | | | 3 | | |
| Enero-junio 1988 | 21 | 3 | 3 | | 12 ² | 3 | |
| Julio-diciembre 1988 | 21 | 5 | 2 | 3 ³ | 10 ⁴ | 1 | |
| Enero-septiembre 1989 | 28 | 2 | 5 | | 4 | 7 | 10 ⁵ |
| TOTAL | 104 | 14 | 13 | 3 | 52 | 12 | 10 |

Fuente: Memoria de la III Legislatura del Senado (1986-1989), Secretaría General del Senado, Madrid, 1990.

- (1) 3 fueron rechazadas en el siguiente período de sesiones.
- (2) 6 fueron rechazadas en el siguiente período de sesiones.
- (3) 3 decaídas por disolución de las Agrupaciones.
- (4) 5 fueron rechazadas en el siguiente período de sesiones.
- (5) 9 pendientes de calificación por la Mesa.

| GRUPOS PARLAMENTARIOS | Mociones |
|----------------------------------|------------|
| Socialista | 4 |
| Coalición Popular | 49 |
| Centro Democrático y Social | 14 |
| Convergència y Unió | 2 |
| Senadores Nacionalistas Vascos | |
| Mixto | 16 |
| Agrupación Democrática Cristiana | 14 |
| Agrupación Partido Liberal | 3 |
| Comisiones | 2 |
| TOTAL | 104 |

Senado
IV Legislatura (1989-1993)
Senado

| Autor | Presentadas | Aprobadas sin modifi. | Aprobadas con modifi. | Decaídas | Caducadas | Retiradas | Rechazadas |
|------------------|-------------|--------------------------|--------------------------|----------|-----------|-----------|------------|
| G. Socialista | 12 | 7 | 2 | | 1 | 1 | |
| G. Popular | 120 | 1 | 13 | 2 | 12 | 14 | 79 |
| G. P. CIU | 12 | 4 | 2 | 4 | | 2 | 4 |
| G. P. Sen. N. V. | 1 | 1 | | | | | |
| CDS | 20 | 1 | 2 | 3 | | 3 | 11 |
| Mixto | 31 | 1 | 8 | | 1 | 4 | 17 |
| TOTAL | 196 | 15 | 27 | 9 | 14 | 24 | 111 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993), Secretaría General del Senado, Madrid, 1995.

Anexo IV
Diputación General de La Rioja
I Legislatura (1983-1987). Propositiones no de ley

| Autor | Presentadas | Retiradas | No concluye el procedimiento | Rechazadas | Aprobadas |
|------------------|-------------|-----------|------------------------------|------------|-----------|
| G. P. Socialista | 4 | | 1 | | 3 |
| G. P. Popular | 29 | 2 | 5 | 16 | 6 |
| G. P. Mixto | 21 | 3 | 8 | 6 | 4 |
| TOTALES | 54 | 5 | 14 | 22 | 13 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de la Primera Legislatura, 1983-1987, Diputación General de La Rioja (no consta fecha ni lugar de edición).

Diputación General de La Rioja
II Legislatura (1987-1991). Propositiones no de ley

Gobierno Espert (24-VII-87 a 8-I-90)

| Autor | Presentadas | Retiradas | No concluye el procedimiento | Decaídas | Rechazadas | Aprobadas |
|--|-------------|-----------------|------------------------------|----------|----------------|-----------------|
| G. Socialista | 42 | 9 | | | 16 | 17 ⁶ |
| G. Popular | 7 | | 1 ⁷ | | 2 ⁸ | 3 ⁹ |
| G. Centrista | 10 | | | | 1 | 9 |
| G. P. Mixto | 16 | 3 ¹⁰ | | 1 | 3 | 9 |
| G. P. Socialista y Mixto | 1 | | | | | 1 |
| G. P. Riojano Progresista | 7 | 1 | | | | 6 |
| TOTAL | 83 | 13 | 1 | 1 | 22 | 45 |
| Gobierno Pérez Sáez (8-I-90 hasta el final de la legislatura) | | | | | | |
| G. P. Popular | 20 | 5 | 1 | | 7 | 7 |
| G. P. Centrista | 33 | 8 | 9 | | 3 | 13 |
| G. P. Riojano | 1 | | | | | 1 |
| G. P. Mixto | 6 | 2 | | | 2 | 2 |
| G. P. Socialista y Mixto | 1 | | | | | 1 |
| G. P. Socialista y Riojano | 1 | | | | | 1 |
| TOTAL | 62 | 15 | 10 | | 12 | 25 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la memoria de la Segunda Legislatura, (1987-1991), Diputación General de La Rioja, Logroño, 1991.

(6) Una de las aprobadas fue presentada durante el Gobierno Espert y votada durante el Gobierno Pérez Sáez.

(7) Una fue presentada durante el Gobierno Espert y pendiente de tramitación durante el Gobierno Pérez Sáez.

(8) Una fue presentada durante el Gobierno Espert y votada en el Gobierno Pérez Sáez.

(9) Una fue presentada durante el Gobierno Espert y votada en el Gobierno Pérez Sáez.

(10) Fueron presentadas durante el Gobierno Espert y retiradas durante el Gobierno Pérez Sáez.

**Diputación General de La Rioja
III Legislatura (1991-1995)**

| Autor | Presentadas | Retiradas | Pendiente de tramitación | Rechazadas | Aprobadas |
|------------------|------------------|------------------|--------------------------|------------------|------------------|
| G. P. Popular | 85 ¹¹ | 18 ¹² | 13 | 35 ¹³ | 13 ¹⁴ |
| G. P. Socialista | 20 ¹⁵ | 3 ¹⁶ | 3 | 1 | 13 ¹⁷ |
| G. P. Riojano | 3 | | | | 3 |
| TOTAL | 108 | 21 | 16 | 36 | 29 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la memoria de la Tercera Legislatura, (1991-1995), Diputación General de La Rioja, Logroño, 1995.

(11) De las 85, seis fueron tramitadas en comisión.

(12) Dos fueron retiradas en comisión.

(13) Tres fueron rechazadas en comisión.

(14) Una fue aprobada en comisión.

(15) De las 20, dos fueron tramitadas en comisión.

(16) Una fue retirada en comisión.

(17) Una fue aprobada en comisión.