

Crónica parlamentaria

Sobre el nuevo procedimiento de control del cumplimiento de las mociones en el Parlamento andaluz

1. EL IMPULSO POLÍTICO EN EL PARLAMENTO POST-BIPARTIDISTA

En un conocido y temprano estudio, el profesor Jordi Solé llamaba la atención sobre la inercia semipresidencialista¹ a la que, según él, estaba irremediadamente abocada la forma de gobierno autonómica, todo ello considerando diversos factores institucionales, pero muy especialmente el sistema electoral y la configuración del pluralismo político en nuestro país. Visto con la perspectiva de la ya dilatada experiencia autonómica, lo cierto es que este diagnóstico no sólo apuntaba en la dirección correcta, sino que incluso parece haberse quedado corto si atendemos a la incidencia real del parlamento en gestión política de algunas comunidades en ciertas legislaturas². No es de extrañar, en este sentido, que durante años en el estudio de las relaciones entre parlamento y gobierno se haya impuesto la necesidad de “vernó como somos”, asumiéndose que el sistema de partidos español obligaba, como en otras experiencias cercanas, a una comprensión realista del parlamentarismo, marcada por la estabilidad de las mayorías parlamentarias y por el protagonismo casi hegemónico del ejecutivo en las tareas de dirección política³.

Del mismo modo, más allá de las funciones clásicas de control e impulso político, también los esfuerzos por desarrollar la idea de “buen gobierno” a través de la remisión legislativa al control parlamentario para la evaluación en la ejecución de políticas públicas, han tenido en muchos casos un significado más retórico o cosmético que real, dada la vinculación del gobierno con una mayoría parlamentaria monolítica⁴.

¹ JORDI SOLÉ TURA, “Las Comunidades Autónomas como regímenes semipresidenciales”, en VVAA., *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomías*, Ed. Diputación de Barcelona, 1985, p.295.

² Vid. JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, “El alcance de la garantía estatutaria de las instituciones de autogobierno”, en VVAA, *Participación, Representación y Democracia, XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 11.

³ FRANCISCO RUBIO LLORENTE, “El control parlamentario”, en *La forma del poder*, 219-222.

⁴ JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 23-31

En cualquier caso, frente a esta realidad, parece evidente que la quiebra del bipartidismo que se ha producido en el sistema político español, tanto a nivel estatal como autonómico, sitúa de una forma hasta ahora inédita el foco de atención en el estudio crítico o, si se prefiere, en la reflexión democrática sobre las instituciones y funciones del parlamento⁵.

Dentro de esta tendencia, desde luego, se inserta una nueva comprensión más exigente y alejada de la característica dinámica pendular y compensatoria, tanto de los instrumentos de control parlamentario, como de la propia función de impulso político del parlamento, solapada, en la gran mayoría de las experiencias autonómicas, por la centralidad del gobierno y su incuestionable sintonía partidista con la mayoría parlamentaria. Una nueva comprensión dentro de la cual podemos situar la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, a través de la cual se desarrolla el artículo 157 del Reglamento del Parlamento, relativo al procedimiento de control de las mociones aprobadas por la Cámara⁶. Resolución que viene a colmar una laguna en el derecho parlamentario andaluz, ya que nada prevé el Reglamento de la Cámara sobre esta cuestión, pero que también sirve como lógico desarrollo del propio artículo 106. 2 de Estatuto de Autonomía que atribuye expresamente al Parlamento la función de orientación y el impulso de la acción del Consejo de Gobierno⁷. Como veremos ahora, esta resolución pone en sintonía el derecho parlamentario andaluz con otras experiencias autonómicas que sí habían profundizado en el control del cumplimiento de las mociones parlamentarias, incorporando algunos elementos propios en este mecanismo de control.

2. EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS MOCIONES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESTATAL Y AUTONÓMICO

En la doctrina española, la discusión y el estudio sobre las interpelaciones y mociones parlamentarias ha pivotado en torno a una serie de cuestiones, relacionadas con su naturaleza jurídica, sobre las cuales puede decirse que pronto se llegó a alcanzar un alto grado de consenso doctrinal, más allá de que en no pocas ocasiones la práctica parlamentaria no respondiera al mismo. En este sentido, como es sabido, se ha insistido en la necesidad de diferenciar este instrumento de control de las preguntas

⁵ Sobre las consecuencias de este nuevo escenario insiste, ESPERANZA GÓMEZ CORONA, “Las limitaciones del Parlamento recién constituido durante la *prorrogatio* gubernamental”, Revista de Derecho Político, n° 96, mayo-agosto 2016, pp. 149-180.

⁶ BOPA, núm. 242, de 6 de junio 2016.

⁷ Vid. JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, “Art. 106”, *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía III*, Dir. Pedro Cruz Villalón, Manuel Medina Guerrero; para quien “El reconocimiento estatutario de esta facultad junto a las competencias legislativas y de control político, supone un evidente avance tanto para la protección institucional de su ejercicio, como para su inclusión entre las facultades del propio ejercicio dentro del estatuto del parlamentario, garantizado conforme al art.23”, pp. 1736.

parlamentarias, dada necesaria vinculación de las primeras con las cuestiones de política general⁸. Ha sido algo también común el poner la atención en la necesidad de vincular las interperaciones al contenido constitucional del mandato representativo, lo que no ha impedido el progresivo —y seguramente excesivo— protagonismo de los grupos parlamentarios en su tramitación. Del mismo modo, se ha profundizado en la necesidad de acotar de forma estricta en los miembros del gobierno a los potenciales sujetos interpelados, y también en la, por otro lado obvia, diferenciación entre las mociones de reprobación aprobadas como consecuencia de una interpelación y los instrumentos de censura que implican la pérdida de la confianza de la cámara. En cualquier caso, y dentro de la lógica de nuestra experiencia parlamentaria, puede decirse que, en líneas generales, ha existido una comprensión de las interperaciones y, en concreto, de la moción parlamentaria, tendente a poner la atención en la naturaleza controladora o inquisitiva de estos instrumentos, más que en la funcionalidad de los mismos como instrumentos parlamentarios de impulso político. Como ha advertido algún autor “en la realidad comparada la experiencia demuestra que ni las mociones ni las resoluciones que tan abundantemente se aprueban tras todo tipo de debates en las cámaras autonómicas, o como resultado de proposiciones no de ley o de interperaciones, han asumido un grado de fuerza jurídica vinculante suficiente, ni el ejecutivo se compromete efectivamente en su aplicación si no cuentan con la opinión favorable de la propia mayoría. En definitiva, *la noción de impulso político se nos aparece como una mera categoría formal de escasa capacidad explicativa sobre la evolución real de las cámaras autonómicas y sus relaciones con el sistema de gobierno*”⁹.

A esta suerte de devaluación en la comprensión política de las mociones parlamentarias puede haber contribuido también, más allá de los condicionantes del bipartidismo, un cierto desentendimiento de los grupos parlamentarios impulsores en el control del cumplimiento de estas mociones por parte de los gobiernos interpelados. Desentendimiento que, a nivel estatal, era en parte reflejo de la escasa normativa parlamentaria que discipline la dación de cuentas del gobierno ante el parlamento por las mociones que hubieran sido aprobadas. Así, en el reglamento del Congreso de los Diputados no encontramos ninguna disposición que comprometa al Gobierno a informar ante la Cámara sobre el cumplimiento dado a las mociones aprobadas. Distinto es el caso del Senado donde el artículo 178 de su Reglamento sí prevé expresamente la dación de cuentas a la Cámara, a través de un informe que el gobierno tendrá que elaborar en los seis meses siguientes a la aprobación de la moción,

⁸ Vid. En extenso, DIEGO MORENO ALONSO, “Las interperaciones parlamentarias”, Ed. Congreso de los Diputados, 2003.

⁹ Vid. ANTONIO PORRAS NADALES, “Los Parlamentos Autonómicos”, *Mediterráneo económico*, Nº. 10, 2006 (Ejemplar dedicado a: Un balance del Estado de las Autonomías / coord. por Francisco José Ferraro García), págs. 127-139, (las cursivas son mías).

y que deberá ser hecho público por la Cámara, siendo lo normal que se haga a través de la propia página web de esta institución. No obstante, tampoco en el reglamento del Senado encontramos una regulación exhaustiva¹⁰ del marco jurídico que ha de regular la relación entre la cámara y el gobierno en el cumplimiento de las mociones; concretamente del papel que puedan desempeñar las comisiones parlamentarias en el mismo en función de la materia, ni tampoco ningún mecanismo que prevea cualquier tipo de procedimiento para poder exigir la emisión de dicho informe al gobierno incumplidor; y depurar así en la cámara sus responsabilidades.

La situación, sin embargo, es distinta a nivel autonómico, donde sí encontramos reglamentos parlamentarios que han incorporado, incluso de forma exhaustiva, una regulación del control parlamentario del cumplimiento de las mociones¹¹.

Los rasgos comunes de esta regulación pueden resumirse en lo siguiente:

a) Se establece un plazo perentorio, que suele ser normalmente de 4 a 6 meses a contar desde la aprobación de la moción, para el cumplimiento de las medidas aprobadas y para la elaboración y presentación de un informe por parte del gobierno en el que se dé cuenta del cumplimiento de los puntos aprobados en ésta. Por lo común, de no establecerse un plazo en el propio reglamento parlamentario, se atiende a aquel plazo que haya sido establecido en el propio texto de la moción.

b) Se otorga a las comisiones parlamentarias un papel protagonista en el seguimiento del cumplimiento de la moción, en función de la materia a la que ésta afecte.

c) Se prevé, en caso de incumplimiento por parte del gobierno del plazo establecido para la presentación del informe, la incorporación del asunto al orden del día de la siguiente sesión plenaria, siempre a petición de la comisión correspondiente -a través de quien ejerza su presidencia- o también, en algunos casos, a petición de cualquier grupo parlamentario. Se entiende que dicho incumplimiento puede ser de carácter puramente temporal, que pasado el plazo el ejecutivo autonómico no haya hecho llegar el informe a la cámara; o también de carácter material: es decir, que dicho

¹⁰ En concreto, el artículo 148 del Reglamento del Senado establece lo siguiente:

1. El Presidente de la Cámara dará inmediata cuenta al Gobierno o al órgano correspondiente de la aprobación de las mociones a las que se refieren los apartados a) y d) del artículo 174.

2. Dentro de los seis meses siguientes, el Gobierno o el órgano correspondiente deberán informar sobre el cumplimiento dado a las mismas. Dicho informe será publicado por la Cámara.

¹¹ Véase, en este sentido: Art. 159 Reglamento del Parlamento catalán; Art. 151 Reglamento de las Cortes Valencianas; Art. 161 Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; Art. 154 Reglamento de las Cortes de Castilla y León; Art. 209 Reglamento del Parlamento asturiano; Art. 224 Reglamento del Parlamento de Extremadura; Art. 187 Reglamento Cortes de Aragón; Art. 165 Reglamento de Cantabria. Las cámaras de otras comunidades, como País Vasco, Murcia, Madrid o Galicia no han aprobado a día de hoy disposiciones reglamentarias expresas sobre el control del cumplimiento de las mociones.

informe sea considerado incoherente o insuficiente para la comisión parlamentaria competente o para un grupo parlamentaria, debiendo, en este caso, valorar la mesa los argumentos esgrimidos para proceder o no a la inclusión de este punto en el orden del día de la próxima sesión plenaria.

De las diferentes experiencias autonómicas en lo referido al control del cumplimiento de las mociones destaca de una forma singular la del parlamento catalán, cuyo reglamento, en su artículo 129, ha regulado de manera especialmente detallada el control del cumplimiento de las mociones, disciplinando el propio procedimiento que ha de darse dentro de la comisión parlamentaria correspondiente para determinar si se acepta o no el informe presentado por el gobierno dando cuenta del cumplimiento de la moción. En este sentido, el reglamento catalán ha establecido que:

“Para juzgar el cumplimiento de la moción, que debe haberse incluido previamente como punto del orden del día de la comisión competente en la materia, los grupos parlamentarios disponen de diez minutos para fijar su posición sobre el escrito enviado por el Gobierno o sobre el incumplimiento de la moción. Si el Gobierno solicita celebrar una sesión informativa, debe aplicar lo establecido por el artículo 170. Finalizado el trámite oportuno, y si un grupo parlamentario o uno de los diputados miembros de la comisión lo solicita, el presidente de la comisión debe preguntarle si considera que el Gobierno ha cumplido la moción”

En el caso de que tal incumplimiento fuera constatado por la comisión, el reglamento establece igualmente que “el asunto pasa automáticamente al orden del día de la siguiente sesión plenaria. Los grupos parlamentarios disponen de diez minutos cada uno para fijar su posición sobre el incumplimiento de la moción. Si un grupo parlamentario lo solicita, el presidente del Parlamento debe preguntar al Pleno si considera que el Gobierno ha cumplido la moción”.

3. El nuevo procedimiento de control de las mociones en el Parlamento andaluz.

La resolución aprobada por la presidencia del Parlamento andaluz se sitúa, como podemos leer, en la senda normativa avanzada en otras experiencias autonómicas estableciendo lo siguiente:

1. En el caso de que una moción prospere, la Comisión a la que corresponda por razón de la materia controlará su cumplimiento. A estos efectos, los grupos parlamentarios podrán solicitar, por medio de la Presidencia del Parlamento, un informe del Consejo de Gobierno una vez rebasado el plazo o plazos fijados en la propia moción para el cumplimiento de las medidas previstas en ella. En el informe se detallará el grado de cumplimiento de todos y cada uno de los puntos aprobados o, en caso de incumplimiento, los motivos del mismo y las actuaciones y plazos previstos

para su cumplimiento efectivo. El Consejo de Gobierno deberá remitir este informe en el plazo máximo de 30 días, y será publicado por la Cámara.

2. Si en la moción o en alguno de sus puntos no se fijara plazo alguno, el Consejo de Gobierno comunicará trimestralmente el estado de ejecución de la misma o de los mismos mediante informe remitido a la Comisión que corresponda por razón de la materia. Este informe incluirá la información prevista en el apartado anterior y será publicado por la Cámara.

3. A petición de un grupo parlamentario, si el Consejo de Gobierno no hubiese remitido el informe al que se hace referencia en los apartados anteriores o si conocido este informe la Comisión entendiere que la moción no se ha cumplido en los términos establecidos, el presidente o presidenta del Parlamento incluirá en el orden del día de la siguiente sesión plenaria la comparecencia del Consejo de Gobierno para informar sobre el citado extremo. Dicha comparecencia no releva al Consejo de Gobierno de remitir el informe sobre el cumplimiento de la moción.

Si bien el texto de la resolución es prolijo, no queda del todo claro, a la luz de los puntos primero y segundo, hasta qué punto el Consejo de Gobierno queda obligado a la emisión del informe sobre el cumplimiento de la moción desde que ésta se aprueba, o si es necesario que los grupos parlamentarios soliciten dicho informe. En este sentido, si bien el punto primero prevé que sean los grupos los que insten al gobierno a informar, el punto segundo, por el contrario y paradójicamente, parece obligar al Consejo de Gobierno a rendir cuentas mediante un informe de cumplimiento, y sin necesidad de que lo requieran los grupos parlamentarios, únicamente cuando la moción no haya incorporado un plazo para su cumplimiento.

En cualquier caso, parece que hubiera sido más lógico, de cara a asegurar de forma más eficaz el cumplimiento de las mociones aprobadas que, en la línea de otros reglamentos autonómicos, la obligación de emitir dicho informe surgiese para el Consejo de Gobierno, desde el momento mismo de la aprobación de la moción, sin necesidad del requerimiento de los grupos parlamentarios, de tal forma que la no emisión en el plazo establecido, pudiera considerarse un presupuesto para la dación de cuentas ante el pleno.

Más allá de esto, lo cierto es que la resolución aprobada por la presidencia del Parlamento andaluz introduce un cambio sustancial en este ámbito de las relaciones Parlamento-Gobierno que adquiere una nueva dimensión en el actual contexto político. Así, si bien la relevancia que las mociones parlamentarias tuvieron en la anterior legislatura fue escasa, ya es visible la incidencia de estos acuerdos parlamentarios como instrumento de impulso de la acción de gobierno. En este sentido, es de desear que no se imponga una dinámica de signo contrario, es decir, que el número de mociones aprobadas se incremente hasta el punto que no sea posible llevar a cabo un

seguimiento eficaz de su cumplimiento por parte del ejecutivo autonómico, lo que, a la postre no haría sino impedir que esta figura trascendiera de su encorsetamiento como instrumento de control o fiscalización parlamentaria, para servir como mecanismo de impulso de la acción de gobierno.

Víctor J. Vázquez Alonso