



NOTA EN RELACIÓN CON LA CALIFICACIÓN DE LA PROPOSICIÓN NO DE LEY PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO JUNTS PER CATALUNYA PARA SU DEBATE EN PLENO, POR LA QUE SE INSTA AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO ESPAÑOL A PLANTEAR UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA (núm. expte. 162/386)

1. Mediante escrito número 50933, que tuvo entrada en el Registro de la Cámara el 9 de diciembre de 2024, el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya presenta una Proposición no de Ley para su debate en el Pleno de la Cámara, con el siguiente tenor: *“El Congreso de los Diputados insta al Presidente del Gobierno español a plantear una cuestión de confianza”*.

2. Las proposiciones no de ley, y también las mociones, generalmente dirigidas al Gobierno, se conciben, a partir de la previsión contenida en el artículo 111.2 de la Constitución, como manifestaciones de posición de la Cámara o, según el artículo 193 del Reglamento, como propuestas de resolución que, como se verá, carecen de efectos jurídicos. Así concebidas, son una de las manifestaciones de la función de control de las Cortes Generales en su vertiente de control “en el Parlamento” que, por excepción a otras como pueden ser las preguntas e interpelaciones o las comparecencias, pueden culminar, si alcanzan la mayoría necesaria, en una propuesta de resolución de la Cámara.

Ahora bien, atendiendo a su naturaleza, no puede desconocerse que el alcance de las proposiciones no de ley es limitado, en el sentido de que, con independencia del resultado final de su tramitación, no son más que una toma de posición de la Cámara sobre asuntos variados que puedan ser de su interés, o lo que es lo mismo, declaraciones o manifestaciones de voluntad que no obligan jurídicamente a su destinatario y que no tienen carácter vinculante. Y así, la aprobación de este tipo de iniciativas comporta la expresión por parte de la Cámara de su criterio o afán sobre el asunto debatido, derivándose de ello, sin duda, efectos políticos, pero en ningún caso jurídicos.

Es ilustrativo en este sentido la intervención del Sr. D. Miguel Herrero de Miñón en la Comisión de Reglamento, para defender su oposición a una enmienda, que finalmente no fue incorporada, por la que se pretendía establecer un mecanismo de control respecto del cumplimiento por parte del Gobierno de las proposiciones no de ley aprobadas: *“Aparte de esto, señor Presidente, hay otra razón por la que nos oponemos a esta enmienda, y es que las mociones que aprueba la Cámara son indicaciones, orientaciones o compulsiones dirigidas al Gobierno para que oriente su acción política en determinado sentido; y cuando la Cámara está descontenta porque el Gobierno no responde a su orientación política, entonces cambia al Gobierno. La mejor manera que*



Congreso de los Diputados

tiene el Parlamento de controlar que el Gobierno responda sustancialmente a su orientación política es cambiarle si no responde a ella. Pero lo que no está en la lógica de ningún buen régimen parlamentario es que no sólo el Gobierno responda a la orientación política fundamental de la Cámara sino que, además, la Cámara determine cada uno de los puntos de las actuaciones del Gobierno por mociones sectoriales o puntuales. Si estas mociones se producen -y está dentro de las previsiones constitucionales que se produzca- el Gobierno debe seguirlas, pero debe seguirlas con un deber político de seguirlas, deber político cuya instrumentación jurídica creo que no debe de ir más allá, porque el instrumento jurídico que tiene la Cámara para garantizar la coherencia política del Gobierno por su propia mayoría, es la retirada de la confianza o la aprobación de la censura”.

Finalmente el Reglamento del Congreso fue aprobado sin prever mecanismos de control del grado de cumplimiento de las proposiciones no de ley aprobadas, como en cambio sí lo hace, aunque de forma muy limitada, el Reglamento del Senado, respecto de las mociones aprobadas por esa Cámara, en sus artículos 178 y 179.

Incluso, en alguna ocasión, si bien este tipo de resoluciones no son habituales, la Mesa de la Cámara ha dejado constancia en su acuerdo del carácter no vinculante de este tipo de iniciativas. Así, en la IV legislatura, la Mesa admitió a trámite la 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 al servicio militar (núm. expte. 162/139), pero *“en el entendimiento de que, en el caso de que la proposición de ley fuera aprobada, el valor de la resolución plenaria aprobatoria sería puramente político y no generaría en el Sr. Presidente del Gobierno el deber jurídico de solicitar del Congreso de los Diputados la autorización para la convocatoria de referéndum”.*

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clara en cuanto a la naturaleza y alcance de las proposiciones no de ley. Así, en su Sentencia 11/2017, FJ 3 c), (y en el mismo sentido Sentencia 212/2016, FJ 3c), el Alto Tribunal afirma lo siguiente: *“es doctrina consolidada de este Tribunal que las proposiciones no de ley se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un*



Congreso de los Diputados

debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere» (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3, y 158/2014, FJ 4). Queda, pues, de manifiesto la relevancia de este tipo de mecanismos de impulso y control político a los efectos del art. 23.2 CE, estando ante una facultad parlamentaria que forma parte del núcleo de la función representativa del diputado o del grupo parlamentario al que representa". Por lo que respecta a los efectos que se derivan de este tipo de iniciativas, en la Sentencia 180/1991, FJ 2, el Tribunal Constitucional sostiene que: "Las mociones que cada una de ellas [las Cámaras] 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 art. 174 del Reglamento del Senado, tales mociones plasman, previa deliberación, el pronunciamiento de la Cámara sobre textos de carácter no legislativo".

En definitiva, desde esta perspectiva, una proposición no de ley como la que ahora se analiza no estaría pretendiendo, porque no puede hacerlo, sustituir la facultad presidencial de plantear la cuestión de confianza, sino que simplemente estaría forzando el debate político y provocando un pronunciamiento de la Cámara que no sería vinculante para el Presidente del Gobierno, ni en un sentido ni en otro.

3. No obstante lo anterior, dentro del respeto a los parámetros que marca la jurisprudencia constitucional, la Mesa de la Cámara ha ejercido su función de calificación respecto de este tipo de iniciativas desde la convicción de que las proposiciones no de ley, igual que las mociones, aun permitiendo un amplio margen de flexibilidad por su no vinculatoriedad, no están exentas de límites.

En este sentido, y sin ánimo de ser exhaustivos, la Mesa, sobre la base de que el sujeto destinatario de la iniciativa ha de ser competente para realizar la actuación a la que se le insta, ha inadmitido a trámite o ha solicitado la reformulación en los casos en los que se instaba al Gobierno a realizar actuaciones propias de la competencia de la Cámara o de las Cortes Generales. Baste citar algunos ejemplos de las últimas legislaturas:

- En relación con la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa a establecer medidas de apoyo a los titulares de las explotaciones agrarias, situadas en los ámbitos territoriales afectados por la sequía (núms. expte. 161/5016 y 162/1204-XIV leg.), y cuyo punto primero instaba al Gobierno a que trasladara a las Cortes, la necesidad de finalizar la tramitación de un concreto proyecto de ley, la Mesa acordó solicitar su reformulación por no ser



Congreso de los Diputados

posible instar al Gobierno a la realización de actuaciones que son competencia propia de las Cortes Generales.

- Este mismo acuerdo se adoptó en relación con la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa al respeto a la separación de poderes y a la independencia del Poder Judicial (núm. expte. 162/554-XV leg.), por la que se instaba al Gobierno a retirar la Proposición de Ley de amnistía, por entender que no cabe instar al Gobierno a realizar actuaciones que exceden de su competencia.
- Igualmente se acordó lo mismo en relación con la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Vox para establecer el marco de actuación de las administraciones públicas ante los efectos negativos de la inmigración ilegal masiva (núm. expte 162/215-XV leg.), en la medida en que instaba al Gobierno a rechazar el contenido de una iniciativa legislativa popular en trámite en el Congreso.
- De igual modo, la Mesa solicitó la reformulación de la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Republicano sobre la lucha contra la corrupción, las cloacas del Estado y la guerra judicial en el Estado español (núm. expte. 162/225-XV leg.), y por la que se instaba al Gobierno a la creación de una comisión integrada por miembros elegidos por los grupos parlamentarios.

Tampoco se vienen admitiendo, atendiendo al principio de especialidad que rige las relaciones entre los órganos de la Cámara, las proposiciones no de ley que se refieren a cuestiones que son competencia de la Mesa. Y así:

- La Mesa inadmitió a trámite la parte de la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Ciudadanos, relativa a la elaboración de un plan de igualdad entre mujeres y hombres en el Congreso de los Diputados y el seguimiento de los planes de igualdad, públicos y privados (núm. expte. 162/400-XII leg.), por la que se manifestaba la voluntad de elaborar un plan de igualdad en el ámbito de la Cámara.
- Análogamente, en relación con la Proposición no de Ley sobre la concentración bancaria (núm. expte. 162/237-XV leg.), por la que se instaba a la Mesa a tramitar urgentemente diversas proposiciones de ley, se acordó solicitar la reformulación, teniendo en cuenta que las proposiciones no de ley no son el instrumento idóneo para instar a la Mesa de la Cámara a la adopción de medidas propias de su ámbito competencial.



Congreso de los Diputados

Animada por el mismo espíritu, la Mesa, entendiendo que las iniciativas parlamentarias han de presentarse por el cauce reglamentariamente establecido, viene admitiendo a trámite de forma habitual proposiciones no de ley y mociones por las que se insta a realizar determinadas actuaciones por parte de la Cámara, pero con la advertencia de que, en todo caso, aquello a lo que se insta habrá de llevarse a cabo por el procedimiento reglamentario pertinente.

Asimismo, no se han considerado admisibles aquellas proposiciones no de ley dirigidas a entes territoriales, teniendo en cuenta que los mismos no están sujetos al control de la Cámara. En concreto:

- En relación con la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, por la que se insta al Gobierno de las Illes Balears a facilitar la obtención de compensaciones o contraprestaciones económicas para que las compañías navieras afectadas puedan seguir manteniendo la actividad de transporte marítimo de pasajeros y mercancías entre los puertos de las Illes Balears (núm. expte. 161/733-XIV leg.), la Mesa acordó solicitar la reformulación, dado que la iniciativa tenía como destinatario a un sujeto ajeno al ámbito propio de las proposiciones no de ley de la Cámara.
- El mismo acuerdo se adoptó en relación con la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Mixto sobre medidas para proteger la casa Velintonia, residencia de Vicente Aleixandre (núm. expte. 161/257-XV leg.), y por la que se instaba al Ayuntamiento y a la Comunidad de Madrid a adoptar diversas medidas.

Por su parte, la Mesa de la Cámara ha inadmitido también proposiciones no de ley por pretender ejercer alguna forma de control sobre la figura del Rey o sobre la Casa Real. En particular:

- En relación con la Proposición no de ley del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC) sobre la transparencia de las finanzas de la Casa Real (núm. expte. 162/585-VIII leg), la Mesa acordó la inadmisión ya que, conforme a lo dispuesto en el artículo 56.3 de la Constitución, la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad, teniendo en cuenta asimismo el artículo 65.1 de la Constitución.
- Más recientemente, la Mesa inadmitió la Proposición no de ley del Grupo Parlamentario Plural por la que se insta al Gobierno a presentar un informe sobre las medidas que tiene previsto impulsar con el fin de acotar el concepto “inviolabilidad” del Jefe del Estado, vista la comunicación de la Casa de S.M. el Rey, de 15 de marzo de 2020 (núm. expte. 162/189-XIII leg.). El acuerdo indicaba que no procedía la admisión en la medida en que se refiere a una materia a la que



Congreso de los Diputados

es de aplicación el artículo 56.3 de la Constitución y que no está, por tanto, sometida al control de la Cámara, siendo así que, en consecuencia, resultaría además ajena a la competencia del Gobierno, no pudiendo considerarse ejercicio de la facultad de control, y supondría, de facto, un control indirecto sobre terceros no sometidos a aquél.

De igual forma, la Mesa ha tendido a inadmitir o a solicitar la reformulación de las proposiciones no de ley cuyo contenido podía invadir el ámbito de autonomía de otros órganos constitucionales u órganos de relevancia constitucional. Así, se pueden citar ejemplos como los siguientes:

- La Mesa inadmitió la Proposición no de ley del Grupo Parlamentario Plural por la que se insta a la suspensión temporal de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas hasta el momento en el que se renueve la composición del mismo de acuerdo con criterios estrictamente técnicos que garanticen su imparcialidad (núm. expte. 162/811-XIV leg.).
- La Mesa también inadmitió la Proposición no de ley, del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, relativa a medidas para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos de las mujeres (núm. expte. 162/276-VIII leg.) dado que, si bien nuestro ordenamiento jurídico posibilita una cierta actuación de las Cámaras frente al Consejo General del Poder Judicial, la restringe notablemente con el fin de que no pueda incidirse por el legislativo en la independencia del Poder Judicial, independencia para cuyas garantías se crea por la Constitución el citado Consejo General.
- La Mesa acordó solicitar al Grupo Parlamentario de IU, ICV, EUiA, CHA: La Izquierda Plural la reformulación de la Proposición no de ley sobre las competencias en materia de relaciones internacionales, concretamente su atribución de condición de Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura (núm. expte. 162/1221-X leg.). Se entendió que no cabía la admisión atendiendo a la naturaleza de la Institución del Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas, de acuerdo con el artículo 54 de la Constitución, e independiente, en consecuencia, respecto del Gobierno.

4. Existen también precedentes en los que la Mesa de la Cámara ha entrado a valorar el contenido de proposiciones no de ley, mociones o propuestas de resolución a través de las cuales se pretendía algún pronunciamiento que afectaría a alguno de los instrumentos nucleares que configuran la estructura de relaciones entre órganos constitucionales establecida en la Constitución.



Congreso de los Diputados

De una parte, cabe reseñar los supuestos de mociones de reprobación del Presidente del Gobierno o de éste en su conjunto, así como de proposiciones no de ley por las que se exige responsabilidad política al Presidente del Gobierno que no se han admitido a trámite, con carácter general, por la Mesa de la Cámara:

- Así, en la VI legislatura, se inadmitió a trámite las Moción consecuencia de interpelación urgente sobre la posición del Gobierno en relación a la propuesta de paz para Yugoslavia del grupo de los siete países más industrializados y Rusia (núm. expte. 173/148), en lo relativo a la reprobación de la gestión del Presidente del Gobierno, y en la VII Legislatura, en relación con la Propuesta de resolución del Grupo Parlamentario Federal Mixto, con motivo de la celebración del debate de política general en torno al estado de la Nación (núm. expte. 200/4), por la que se pretendía la reprobación del Presidente del Gobierno, la Mesa solicitó su reformulación.
- En idéntico sentido, en relación con las reprobaciones del Gobierno en su conjunto, en la VII legislatura, en relación con la Propuesta de resolución del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, con motivo de la celebración del debate de política general en torno al estado de la Nación (núm. expte. 200/2), de reprobación global de la gestión del Gabinete Aznar al frente del Gobierno de la Nación, la Mesa de la Cámara acordó: *“inadmitir a trámite la Propuesta de resolución número 54, por no adecuarse al cauce constitucional previsto a tal efecto”*. Asimismo, se inadmitió a trámite las Moción consecuencia de interpelación urgente de reprobación de la actuación del Gobierno en relación con la catástrofe del “Prestige” (núm. expte. 173/219).
- En la VIII legislatura se inadmitió a trámite la Proposición no de Ley en Comisión de reprobación del Gobierno en relación a su inactividad frente al mandato del Congreso de los Diputados a adoptar medidas compensatorias a los sectores afectados por el incremento del precio de los carburantes (núm. expte. 161/1258).
- En la X legislatura, la Mesa de la Cámara inadmitió a trámite los puntos 8 y 9 de la Moción consecuencia de interpelación urgente al Presidente del Gobierno sobre la política general del Gobierno en materia de rendición de cuentas ante el Parlamento, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (núm. expte. 173/103), por los que se rechazaba y deploraba que el Presidente del Gobierno hubiera faltado a la verdad y se le instaba a sumir las responsabilidades políticas que pudieran derivarse por las falsedades vertidas, *“de conformidad con los precedentes existentes de reprobación de la gestión del Presidente del Gobierno o del Gobierno en su globalidad, por considerar que, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución en relación con el artículo 108 de*



Congreso de los Diputados

la misma, su tramitación no se adecua al cauce constitucional previsto a tal efecto, en la medida en que supondría una moción de censura encubierta". Análogo acuerdo se adoptó en esta misma legislatura en relación con el punto 1 de la Moción consecuencia de interpelación urgente sobre actuaciones en defensa de la regeneración democrática y la lucha contra la corrupción política, presentada por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural (núm. expte. 173/104), y en virtud de cual el Congreso de los Diputados manifestaba su rechazo al comportamiento del Presidente del Gobierno durante su comparecencia celebrada en el Senado.

- En cambio, también en la X legislatura, la Mesa de la Cámara admitió a trámite la propuesta de resolución número 12, del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, subsiguientes a la celebración del debate de política general sobre el estado de la Nación (número de expediente 200/000001), y que en su parte dispositiva que señalaba que el Congreso de los Diputados desaprobaba la gestión del Presidente Rajoy y de su Gobierno. Y ello, y tal y como consta en el acta de la Mesa de 25 de febrero de 2013, considerando que, sin perjuicio de la doctrina acuñada por la Mesa en virtud de la cual *"no se vienen admitiendo a trámite las mociones o propuestas de reprobación del Presidente del Gobierno ni las que pretendan la reprobación del Gobierno en su conjunto, por entender que sería otro el cauce para su sustanciación, a saber, el de la moción de censura previsto en el artículo 113 de la Constitución"*, según señalaba el Sr. Presidente, *"como criterio general, la Mesa ha de facilitar que los grupos parlamentarios expresen sus opiniones y debatan sobre las mismas, entendiendo que las propuestas de resolución sobre el estado de la Nación recogen sus manifestaciones políticas, en el marco de un debate igualmente político, en el que el protagonismo corresponde a los grupos parlamentarios"*.
- Ya en la presente legislatura, la Mesa de la Cámara, en relación con el punto 16 de la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario VOX para bloquear la invasión inmigratoria ilegal que amenaza a España (núm. expte. 161/117), por el que se instaba al Gobierno a *"exigir la responsabilidad de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno y Fernando Grande-Marlaska..."*, acordó solicitar su reformulación, *"en lo relativo a la referencia al Presidente del Gobierno, teniendo en cuenta que de conformidad con los precedentes existentes de reprobación de la gestión del Presidente del Gobierno o del Gobierno en su globalidad, y en el marco de lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución en relación con el artículo 108 de la misma, su tramitación no se adecua al cauce constitucional previsto a tal efecto, en la medida en que supondría una moción de censura encubierta"*.



Congreso de los Diputados

Junto a estos precedentes, y en la medida en que afectan también a la relación de confianza, merece la pena referirse a los supuestos de proposiciones no de ley o mociones por las que se insta al Gobierno a la convocatoria de elecciones y que comparten, con el presente caso, el hecho de que pretenden el ejercicio por parte del Presidente del Gobierno de una competencia que le es propia en exclusiva. De nuevo, existen precedentes en los dos sentidos:

- En la XII legislatura, se incluyó en el orden del día del Pleno la Moción consecuencia de interpelación urgente sobre el Instituto Cervantes (núm. expte. 173/95, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, y en cuyo punto 8 se instaba al Gobierno a la convocatoria de elecciones.
- En la presente legislatura la Mesa de la Cámara ha admitido a trámite la Proposición no de Ley Grupo Parlamentario VOX sobre los casos de corrupción relacionados con el Presidente del Gobierno Pedro Sánchez Pérez-Castejón. (núm. expte. 162/344), cuyo punto 1 exigía la dimisión del Gobierno y la convocatoria de elecciones, así como, con un tenor similar, la enmienda de ese mismo grupo parlamentario a la moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre la implicación del Ministerio del Interior en los múltiples escándalos de corrupción que cercan a su Gobierno, al Partido Socialista y al entorno del Presidente Sánchez (núm. expte. 173/56).
- En cambio, también en la presente legislatura, en relación con la enmienda del Grupo Parlamentario VOX a la moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre cómo está afectando al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática la presunta relación del ministro con la trama de compraventa de mascarillas durante la pandemia, que investiga la Audiencia Nacional (núm. expte. 173/68), cuya letra c) instaba al Gobierno a proponer al Rey la disolución de las Cortes Generales y a convocar elecciones, la Mesa de la Cámara acordó la inadmisión a trámite del dicha letra *“en la medida en que la misma invade competencias constitucionalmente reservadas al Presidente del Gobierno”*.

Es preciso, asimismo, señalar que, con carácter general, la Mesa ha venido admitiendo a trámite de manera casi generalizada las proposiciones no de ley que pretenden impulsar al Gobierno a que realice determinada acción que entra dentro de su ámbito competencial. Sin embargo, encontramos algún ejemplo en el que la Mesa ha rechazado proposiciones no de ley que instaban al Gobierno a ejercer una actuación en relación con la propia Cámara por no articularse a través del procedimiento habilitado a tal fin. Así, en la IX legislatura se solicitó al Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) la reformulación de la Proposición no de ley relativa a la urgente presentación global en política energética (núm. expte. 162/203-IX leg.), puesto que no corresponde al Pleno instar



Congreso de los Diputados

al Gobierno a que remita una comunicación para su debate en una Comisión. Este caso guarda claras similitudes con la iniciativa que ahora nos ocupa: ambas pretenden un pronunciamiento del Pleno instando al Gobierno a que presente ante la Cámara cierta iniciativa que debería haberse tramitado a través de un procedimiento que exclusivamente el Ejecutivo puede iniciar.

Por el contrario, no constan en la Cámara precedentes de iniciativas que pretendan que la Cámara se pronuncie solicitando al Presidente del Gobierno que plantee la cuestión de confianza.

5. Toda vez que, en los términos en los que se plantea, la referida proposición no de ley podría incidir en la relación de confianza creada entre el Gobierno y el Parlamento con la investidura del Presidente del Gobierno, procede analizar, desde esta óptica, su admisibilidad a trámite. En concreto, de lo que se trata es de dilucidar si efectivamente se podría ver afectada la relación de confianza con esta iniciativa y, de ser así, si la Cámara puede utilizar mecanismos alternativos a los expresamente previstos en la Constitución para forzar la dimisión del Presidente y de su Gobierno y, más específicamente, si una proposición no de ley es un instrumento idóneo para hacerlo. De admitirlo, se estaría actuando sobre la relación de confianza previamente establecida con la investidura y que la Cámara solo puede quebrar aprobando una cuestión de confianza planteada por el Presidente del Gobierno o una moción de censura a iniciativa del propio Congreso y, en ambos casos, conforme al procedimiento constitucional y reglamentariamente establecido.

No en vano, y en la línea de algunos de los precedentes existentes en la Cámara, vistos con anterioridad, la Constitución, a modo de mecanismo de garantía de estabilidad del sistema parlamentario, únicamente admite los instrumentos previstos en sus artículos 112 a 115 para exigir la responsabilidad política del Gobierno. Y ello, en atención al efecto perturbador que, en el marco de un sistema parlamentario racionalizado como es el español, podría tener la utilización de cauces distintos a los señalados.

A este argumento, cabe añadir otro, como es el de que el normal desarrollo de su actividad por los órganos constitucionales, como son el Congreso de los Diputados y el Gobierno, imponen el mutuo respeto de las competencias que la Constitución les confiere a cada uno de ellos, especialmente cuando, como ahora, lo que está en juego son competencias tan nucleares y definitorias de nuestro sistema político.

En este sentido, se debe subrayar que los medios a través de los cuales el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden impulsar la puesta en marcha de los instrumentos regulados en el Título V de la Constitución, y en particular de aquellos que configuran las piezas esenciales de nuestro sistema parlamentario (es decir, los procedimientos de retirada y renovación de la confianza parlamentaria en el Gobierno y de disolución de las Cámaras) se encuentran definidos en un complejo equilibrio sobre el que descansa el



Congreso de los Diputados

normal funcionamiento de la arquitectura constitucional. Una alteración de este equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo diseñado por la Constitución podría afectar al parlamentarismo racionalizado que caracteriza al sistema establecido desde 1978 desnaturalizando los procedimientos establecidos en la Constitución. Por lo tanto, la decisión en torno a la admisión o inadmisión a trámite de las propuestas de resolución que se refieren a estos instrumentos (especialmente la moción de censura y la cuestión de confianza) ha de llevarse a cabo siempre con la vista puesta en el principio de lealtad institucional y en la idea de no alterar el sistema de relaciones entre órganos constitucionales previsto en la Carta Magna.

6. Centrándonos en las iniciativas que se dirigen a exigir responsabilidad política al Presidente del Gobierno o a éste en su conjunto, el planteamiento de la Mesa es claro. El artículo 113.1 de la Constitución establece que: “*El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura*”, previendo a continuación el procedimiento a seguir para la tramitación de tal iniciativa. Pretender la censura del Presidente del Gobierno o de éste de manera global como forma de hacer derivar una responsabilidad política por una vía distinta a la anterior, podría suponer, de facto y por poner en entredicho la relación de confianza entre el Ejecutivo y el Congreso, una moción de censura encubierta, que no cumpliría ni con los requisitos ni con el cauce que constitucional y reglamentariamente se establecen para su sustanciación.

En efecto, ha sido la práctica parlamentaria, acuñada y consolidada lo largo de diversas Legislaturas, la que ha configurado la figura de la reprobación a partir de dos elementos fundamentales: que la misma se dé respecto de un cargo público en activo y que no exista un procedimiento específico para exigir la responsabilidad derivada de una reprobación, siendo así que no existen precedentes de mociones de reprobación que no vengán referidas a un cargo público en activo, ni precedentes de mociones de reprobación admitidas a trámite en las que, a lo anterior, no se añada la circunstancia de no existir un procedimiento parlamentario *ad hoc* específicamente regulado.

7. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que, frente a lo señalado, el caso actual presenta un matiz significativo: una cosa es pretender que la Cámara ejerza una competencia propia -exigir la responsabilidad política- por un cauce distinto al previsto -la moción de censura-, y otra es instar al Presidente del Gobierno a que ejerza una competencia que es suya -plantear una cuestión de confianza-, lo que no deja de ser la esencia misma de una proposición no de ley, con independencia, ahora, de cuál sea esa concreta competencia.

La presente proposición no de ley puede ser enfocada desde dos puntos de vista que la Mesa puede tener en cuenta:



Congreso de los Diputados

- Podemos considerar que la razón por la que se han venido rechazando (con carácter general) las propuestas de reprobación dirigidas al Presidente del Gobierno es porque las mismas deben canalizarse a través de la moción de censura prevista en el artículo 113 RC. En los demás casos (con algunas excepciones que hemos visto, tanto en la posibilidad de convocar elecciones como en la de presentar comunicaciones al Congreso) la Mesa tiende a admitir las propuestas que pretenden instar al Ejecutivo a adoptar una cierta actuación que entra dentro de su responsabilidad exclusiva.

Otro argumento que se podría tener en cuenta, desde este punto de vista, es que el carácter político de las proposiciones no de ley impide apreciar en las mismas una vulneración de la esfera competencial del Gobierno, en la medida en que la eventual aprobación carecería de trascendencia en la posición constitucional del mismo.

Desde esta perspectiva, la Mesa debería admitir a trámite la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya. Sería posible, siguiendo el precedente arriba indicado de la 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 al servicio militar (núm. expte. 162/139-IV leg.), agregar una explicación en la admisión a trámite, que podría tener el siguiente tenor: *“en el entendimiento de que, en el caso de que la proposición de ley fuera aprobada, el valor de la resolución plenaria aprobatoria sería puramente político y no generaría en el Sr. Presidente del Gobierno el deber jurídico de plantear al Congreso de los Diputados la cuestión de confianza”*.

En última instancia, siguiendo esta línea argumental, cabría, por otra parte, solicitar al grupo parlamentario autor de la iniciativa la reformulación de la misma para reforzar el carácter exclusivamente político de la misma.

- La otra forma de abordar el análisis de la propuesta es el de entender que la Mesa debe rechazar aquellas proposiciones no de ley que pongan en cuestión la relación de confianza existente entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno. En la medida en que los instrumentos a través de los cuales esta confianza se crea y se destruye se encuentran estrechamente tasados en la Constitución (la investidura, la moción de censura y la cuestión de confianza) y que las facultades tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo se encuentran fijadas con precisión para cada órgano constitucional, para así constituir el complejo equilibrio que encarna la misma esencia de nuestro régimen parlamentario.



Congreso de los Diputados

En este sentido, una vez que el Presidente del Gobierno ha obtenido la confianza de la Cámara mediante la investidura, esta sólo puede quebrarse mediante una moción de censura presentada por la décima parte de los Diputados de la Cámara y aprobada por la mayoría absoluta de la misma. El Presidente del Gobierno, por su parte, puede someter a la Cámara una cuestión de confianza “*sobre su programa o sobre una declaración de política general*”, de tal forma que el artículo 112 de la Constitución le atribuye esta facultad con carácter exclusivo. La posibilidad de que el Pleno, como órgano legitimado para expresar la voluntad política de la Cámara, pueda instar al Presidente del Gobierno a presentar una cuestión de confianza supone una intromisión, no contemplada en la Constitución, en la facultad que esta atribuye en exclusiva al Presidente para someter a evaluación de la Cámara la relación de confianza que le atribuye su legitimidad para ejercer las funciones ejecutivas.

Desde este punto de vista, la iniciativa que ahora nos ocupa estaría tratando de forzar al Presidente del Gobierno a presentar una cuestión de confianza, mediante una declaración política que, aun cuando carente de efectos jurídicos, de facto puede tener un impacto sobre la relación de confianza creada con la investidura, poniéndola en duda por una vía que no es la prevista para tal fin. Puesto que el artículo 112 de la Constitución es meridianamente claro en el sentido de que únicamente el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear la cuestión, cabría defender que, por su relevancia intrínseca en nuestro sistema constitucional, el ejercicio de esta competencia ha de poder hacerse por parte del Presidente del Gobierno sin condicionamientos de otros órganos constitucionales, y especialmente del Congreso de los Diputados, para quien la Constitución prevé un procedimiento específico para exigir la responsabilidad política. Podría entonces la Mesa inadmitir a trámite la proposición no de ley de referencia, teniendo en cuenta que, si bien como órgano de gobierno debe velar por los derechos fundamentales de los diputados y de los grupos parlamentarios, también le es propia, desde la posición que ocupa, una función de salvaguarda del principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales, como garantía del buen funcionamiento del sistema parlamentario.

- Dentro de esta línea argumental, tal como se ha mencionado más arriba, la Cámara, para debatir y quebrar la confianza que ha otorgado en la investidura al Presidente del Gobierno, tiene a su disposición el mecanismo constitucional de la moción de censura, que es el único idóneo para poner en entredicho dicha vinculación entre el Gobierno y las Cortes Generales.



Congreso de los Diputados

8. A la vista de los precedentes existentes, no cabe extraer una línea de actuación unívoca por parte de la Mesa. Partiendo de la premisa de que nos encontramos ante una proposición no de ley, el resultado de la votación de esta iniciativa, si fuera admitida y sometida al Pleno, carecerá de impacto jurídico alguno en la relación de confianza existente entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. No habiendo precedentes de proposiciones no de ley similares a la que ahora nos ocupa, corresponde a la Mesa fijar un criterio, que probablemente servirá como referencia para la decisión en torno a la admisión a trámite de otras iniciativas de control en el futuro.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de diciembre de 2024.

Demócrata
información parlamentaria