

ENCUESTA

ENCUESTA SOBRE NUEVAS DINÁMICAS EN LA FORMA DE GOBIERNO

PRESENTACIÓN

A partir del año 2015 se produjo un aumento considerable de la fragmentación partidista en el escenario político español. En el ámbito nacional, tras más de dos décadas de bipartidismo imperfecto, el sistema de partidos evolucionó hacia un formato multipartidista, que en la actualidad puede calificarse como de bibloquismo fragmentado. Desde entonces, se han producido dos legislaturas fallidas que concluyeron con la disolución automática de los Cortes Generales y la convocatoria de nuevas elecciones por la incapacidad de investir a un presidente del Gobierno; a mediados de 2018 prosperó por primera vez una moción de censura, y a inicios de 2020 se formó el primer gobierno de coalición a nivel nacional en la reciente historia democrática española.

Estos episodios podrían evidenciar que estamos ante un contexto político que está poniendo a prueba a las instituciones. La presencia de un mayor número de actores políticos, sumado a otros fenómenos, nos está permitiendo comprobar la capacidad de adaptación a la nueva situación de los poderes legislativo y ejecutivo, que están experimentando variaciones en sus dinámicas de funcionamiento tradicionales. Esos cambios afectan a la manera en que los distintos órganos constitucionales ejercen sus competencias. Pero los cambios también están afectando a las propias relaciones de los órganos entre sí. El modo en que se desarrollan las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno o el uso novedoso de los mecanismos de racionalización parlamentaria son sólo algunos ejemplos. Todo ello hace, en fin, que nuestra forma de gobierno parlamentaria adquiera nuevas texturas y exhiba sus límites y potencialidades.

¿Estamos ante cambios coyunturales que, previsiblemente, no impedirán que las instituciones recuperen sus dinámicas tradicionales en caso de cesar las alteraciones a las que se están viendo sometidas? O, por el contrario, ¿nos encontramos ante tendencias de más largo alcance, que se han visto aceleradas por un contexto político propicio, y que están anunciando posibles mutaciones estructurales de nuestras instituciones constitucionales?

A la vista de estas novedades, hemos creído conveniente plantear una encuesta sobre las nuevas dinámicas institucionales y sus rendimientos a distintos profesores,

especialistas en la materia. Queremos agradecerles que hayan accedido a compartir sus interesantes reflexiones con la revista, pues creemos sinceramente que sus respuestas arrojan luz sobre unas transformaciones que merecen el máximo interés para quienes se ocupan de la teoría y la realidad de la constitución orgánica de la España contemporánea.

CUESTIONES

1. *En los últimos años hemos pasado de un sistema de partidos dominado por dos grandes formaciones a otro con un protagonismo destacado de hasta cuatro o cinco partidos políticos. ¿Considera que este cambio ha podido producir algún tipo de efecto sobre la posición institucional de las Cortes Generales? ¿Y sobre la posición específica del Congreso de los Diputados, por un lado, y el Senado, por otro?*
2. *En este nuevo contexto, y a la luz de la experiencia reciente ¿podrían, a su juicio, estar adquiriendo nuevas funcionalidades algunos mecanismos de racionalización parlamentaria, como la moción de censura constructiva o la disolución anticipada de las Cámaras?*
3. *¿Considera que la experiencia del primer Gobierno de coalición (a nivel nacional) puede tener algún efecto sobre el largo debate acerca de la presidencialización de nuestra forma de gobierno parlamentaria? ¿Cómo cree que puede afectar al proceso de reforzamiento del Gobierno frente a las Cortes Generales? ¿Y, en el seno del Gobierno, del Presidente frente a los Ministros?*
4. *¿Qué valoración le merece la forma en que los cambios citados han incidido sobre los procedimientos de creación del derecho (iniciativa legislativa, impulso u obstrucción del procedimiento legislativo, recurso al Decreto-ley, etc.)?*
5. *¿En qué medida cree que esos cambios se proyectan también sobre la función de control al Gobierno (planteamiento de preguntas e interpelaciones, creación de comisiones de investigación, etc.) y sobre el modo en que se desarrollan los debates parlamentarios?*
6. *En relación con el conjunto de cuestiones anteriores, ¿considera que sus respuestas se pueden aplicar también a los sistemas parlamentarios de las Comunidades Autónomas o estos merecen una valoración diferente y particularizada? ¿Cree que ciertas experiencias en las Comunidades Autónomas han servido como “laboratorios” o “campos de pruebas” para las transformaciones en las dinámicas de las instituciones nacionales?*

ENCUESTADOS

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ, Catedrático de Derecho Constitucional,
Universidad Carlos III de Madrid

ANA CARMONA CONTRERAS, Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid

ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada

JOAN RIDAO I MARTÍN, Profesor Agregado de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS, Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de León

RESPUESTAS

1. *En los últimos años hemos pasado de un sistema de partidos dominado por dos grandes formaciones a otro con un protagonismo destacado de hasta cuatro o cinco partidos políticos. ¿Considera que este cambio ha podido producir algún tipo de efecto sobre la posición institucional de las Cortes Generales? ¿Y sobre la posición específica del Congreso de los Diputados, por un lado, y el Senado, por otro?*

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

El diseño electoral que regula nuestra Constitución busca conjugar representación y estabilidad gubernamental dando una especial importancia al último de estos dos principios. Dicha regulación llevó a algunos, durante mucho tiempo, a sostener que estábamos ante un “candado al pluralismo” que venía desde la Transición y que eternizaba el bipartidismo. Pues bien, lo que nunca podía llegar a pasar, transformar el bipartidismo en multipartidismo, ha sucedido desde 2014 sin tocar una coma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). Así, desde las elecciones de 2016 en adelante hemos pasado de los 8 partidos políticos o coaliciones electorales que obtuvieron representación en las elecciones de 2008 a los 21 partidos o coaliciones electorales con representación parlamentaria en las elecciones de 2019 (11 en las elecciones de julio de 2023). Dicha situación ha tenido un efecto inmediato en la organización de las Cámaras, pasando de 6 o 7 grupos parlamentarios en legislaturas anteriores a no menos de 10 grupos en la XIV Legislatura, además de un nutrido Grupo Parlamentario Mixto con representantes de partidos de muy diversa ideología.

Sin duda, esta situación tiene efectos políticos que van mucho más allá de cuestiones de mera organización y funcionamientos de la Cámara. Desde mi punto de vista esto ha impactado políticamente sobre el modelo de *parlamentarismo racionalizado* que pretendió el Constituyente con la regulación del sistema electoral y las relaciones Gobierno-Parlamento previsto en la Constitución y los

Reglamentos de las Cámaras. Obviamente, con esto no estoy diciendo que estos cambios afecten a la constitucionalidad del modelo, solo apunto que los objetivos de “asegurar” un parlamentarismo articulado sobre un bipartidismo corregido ha volado por los aires (¡de momento!). Y lo más curioso de la nueva situación no ha sido que las Cámaras y las relaciones Parlamento-Gobierno se tuvieran que “acostumbrar” al multipartidismo, sino que la política se ha desarrollado en una estrategia de “bloques” o polarización derecha-izquierda. Es decir, que una realidad fáctica, que los ciudadanos están apoyando a partidos políticos y coaliciones electorales “nuevos” ha ampliado notablemente el espectro de sujetos políticos institucionales y, todo ello, como decía al inicio, sin hacer cambios en la legislación electoral que buscase ese multipartidismo. Sin embargo, el impacto que estos resultados electorales han tenido en la forma de gobierno y en el funcionamiento de las Cámaras parlamentarias sí que merecen un análisis de mayor atención.

La Constitución española define “alambicadamente” la forma de gobierno: *la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria* (art. 1.3 CE). De ello debemos entender que la monarquía integrada en un Estado democrático, donde se proclama que la soberanía nacional reside en el pueblo español, no puede hacer más que atribuir al Rey un papel simbólico, separado de los demás poderes, pero que participa, de acuerdo con las previsiones constitucionales, en la constitución de la relación parlamento-gobierno propia de un sistema parlamentario (art. 99 CE). Por otro lado, el régimen parlamentario de la Constitución española de 1978 se construye, como es habitual en estos sistemas, sobre la necesidad de que el Poder Ejecutivo tenga la confianza del Congreso de los Diputados que, a su vez, es quién tiene la legitimidad popular. Dicho esto, lo más significativo de nuestro parlamentarismo es su *racionalización*. Es decir, las previsiones constitucionales tanto en la formación como en el funcionamiento del Gobierno y el Parlamento buscan la estabilidad y la continuidad de las instituciones. Para ello, la Constitución pone en marcha una suerte de técnicas que garanticen esa mayor permanencia: para la investidura de un presidente del gobierno el artículo 99.3 CE se “esfuerza” en ofrecer posibilidades para que durante un cierto tiempo los partidos políticos con representación parlamentaria lleguen a un acuerdo y propongan un candidato que consiga la mayoría requerida; se ponen trabas a la disolución anticipada de las Cámaras (arts. 115.3 CE y 116.5 CE); se reconoce el poder del Gobierno sobre los Presupuestos Generales del Estado y, lo que es más definitorio de ese *parlamentarismo racionalizado*, se regula una moción de censura constructiva (art. 113 CE).

Pues bien, todos estos procedimientos, que ponen en contacto al Ejecutivo y el Parlamento, se han visto afectados por el paso del bipartidismo corregido al multipartidismo. Antes de seguir, debo volver a recordar que decir que se han visto afectados no quiere decir que se ha alterado su posición constitucional, tan solo que en ese nuevo contexto político las normas constitucionales o reglamentarias que regulan esos procedimientos han reclamado una interpretación distinta. Pongamos dos ejemplos:

Primero, el procedimiento de consulta reales para la propuesta de candidato a la investidura a Presidente del Gobierno. Hasta ahora las consultas eran meramente protocolarias, puesto que pronto quedaba definido en el ámbito parlamentario el candidato que contaba con el apoyo mayoritario de la Cámara. Sin embargo, en ninguna de las cinco ocasiones en las que el rey Felipe VI ha tenido que proponer un candidato ha existido un candidato con mayoría suficiente con lo que las consultas adquirirían una especial importancia y las posibilidades de acción del Monarca abrían nuevos escenarios hasta el punto de que un candidato propuesto -Mariano Rajoy- declinara la propuesta hecha. Esta situación ha generado un encendido debate respecto de la participación del Presidente de Congreso de los Diputados en dicho procedimiento teniendo en cuenta que es quién debe refrendar los actos del Rey. Es decir, debemos estar ante un refrendo de legalidad o refrendo de oportunidad. En el inicio de la XV Legislatura, hasta el momento de escribir estas líneas, asistimos a que el SM el Rey, después de las primeras consultas, ha tenido que proponer al candidato del partido político más votado ante la constatación de que ninguno de los dos posibles candidatos presentaron de forma cierta que contaban con apoyos suficientes para una investidura. Es decir, se consolida el uso de proponer al candidato del partido más votado, a los efectos del 90.5 CE, si no existe otra opción con apoyos para conseguir la investidura.

Segundo, la conformidad del Gobierno respecto de las proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134.6 CE). Hasta ahora esta era una potestad constitucional del Gobierno que tenía escasa aplicación puesto que la mayoría parlamentaria que sustentaba ese Gobierno contaba con otros mecanismo parlamentarios para rechazar esas iniciativas que pudieran “descuadrar” el presupuesto; con la conformación de gobiernos minoritarios o de coalición esos instrumentos parlamentarios no quedan asegurados y el Gobierno en muchos momentos de las últimas legislaturas han hecho uso de la facultad que le confiere el art. 134.6 CE abriendo un choque entre poderes que no solo ha llegado al Tribunal Constitucional sino que ha obligado a éste a elaborar una doctrina bien discutida en cuanto a la posición de las Mesas de las Cámaras respecto de los “vetos del Gobierno”.

Luego, respondiendo de forma concreta a la pregunta, ¿el multipartidismo ha incidido en la posición institucional o constitucional de las Cortes Generales y sus Cámaras? Desde mi punto de vista sí. Aunque las previsiones constitucionales y legales siguen siendo las mismas, lo cierto es que no solo ha incidido en las Cortes Generales y sus Cámaras, sino que lo ha hecho sobre cómo se deben ejercer algunas funciones que se atribuyen a otros órganos constitucionales como es la Corona. Por supuesto ha incidido en las relaciones Parlamento-Gobierno y los procedimientos que les ponen en relación, pero este es un tema que iremos viendo en las respuestas a las siguientes preguntas.

ANA CARMONA CONTRERAS

En relación con el efecto que el multipartidismo emergido en nuestra experiencia reciente puede proyectar sobre la posición institucional de las Cortes Generales el primero y más evidente se refiere al enriquecimiento que experimenta la dimensión pluralista de la representación parlamentaria. Este, sin lugar a dudas, se erige como un elemento objetivamente positivo, puesto que viene a reflejar en el seno del Parlamento la acentuada complejidad que es signo distintivo de nuestra sociedad, encauzándose a través de una multiplicidad de actores políticos, entre los que se cuentan nuevas voces. Precisamente, a partir de 2015 irrumpirán en el escenario parlamentario español, de forma especialmente relevante en el Congreso de los diputados, los partidos -Podemos y Ciudadanos- abanderados de la denominada “nueva política”, incardinados en espectros políticos diferenciados: a la izquierda del Partido Socialista, haciendo gala de un marcado espíritu diferencial frente a este, así como de inicial aggiornamento ideológico con respecto a Izquierda Unida, en el primer caso (Podemos). En el segundo (Ciudadanos) posicionándose como un partido de centro, llamado a desarrollar en su fase inicial de implantación parlamentaria, una típica función de fuerza bisagra, que permitiera forjar alianzas con las fuerzas mayoritarias ubicadas en escenarios ideológicos diversos. Posteriormente, a partir de 2019 se sumará a este renovado plantel de actores Vox, una fuerza política de signo ultraderechista que nace (a finales de 2013) con la clara intención de marcar distancias con el Partido Popular -del que es una escisión-, endureciendo su discurso.

Debe llamarse la atención, asimismo, sobre otro fenómeno que se constata a partir de 2015, a saber, la fragmentación que experimenta el ámbito de las fuerzas nacionalistas con representación parlamentaria. Si tradicionalmente dicho ámbito tendió a nutrirse de dos fuerzas principales -el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió-, en los dos últimos lustros emerge una importante dinámica transformadora, dando paso a un escenario en el que se incorporan nuevos actores -Esquerra Republicana, Junts per Catalunya (herederos de Convergencia y refundados con una orientación más radical de índole independentista) y la CUP, en el caso catalán y Bildu, en el vasco. En este nuevo tablero de fuerzas periféricas, en donde la reivindicación de un discurso independentista y de ruptura con el Estado español se afirma como elemento destacado, se observa una dialéctica orientada a la diferenciación en los respectivos discursos políticos, tendencialmente coincidentes en el fondo, pero no tanto en las formas, lo que va a traer consigo la aparición de estrategias de confrontación interna, cuyos destinatarios inmediatos son los respectivos electorados. Esta nueva dinámica va a traer consigo, en clave de gobernabilidad, dificultades para formar la mayoría parlamentaria en la que se sustenta el Gobierno central, así como el mantenimiento de su cohesión interna. En último lugar, es imprescindible hacer referencia a la presencia en el Congreso de otras fuerzas minoritarias también con una implantación territorial específica, algunas de ellas avaladas por una andadura previa, como

Coalición Canaria y el Bloque Nacionalista Galego, y otras (a partir de 2019) con una experiencia inédita, como en el caso de Teruel Existe y el Partido Regionalista de Cantabria.

Calibrar en qué medida y de qué manera se ha proyectado esta nueva situación de fragmentación política sobre la posición específica del Congreso nos sitúa ante una cuestión muy compleja que incorpora distintas derivadas, cuyo tratamiento en profundidad rebasa los límites del formato encuesta en el que nos encontramos. En todo caso, hay que insistir en la acentuada dificultad que en este contexto se produce de cara a tejer mayorías que permitan tanto formar Gobierno (investidura), como sustentar sus iniciativas. La existencia de dos legislaturas fallidas –la XI, en 2016 y la XIII, en 2019– y las consiguientes repeticiones electorales (con unos resultados sustancialmente similares) demuestran el fracaso no tanto en la identificación de elementos comunes para diseñar un programa gubernamental que suscite un acuerdo básico entre la mayoría de los actores políticos representados en el Congreso, sino más bien la renuencia para suscribirlos demostrada por algunos de ellos, lo que, en última instancia, llega a producir una situación de cortocircuito institucional (legislaturas fallidas).

Igualmente imprescindible es atender a la transformación experimentada por la Cámara baja, que viene a concretarse en la afirmación de dinámicas con una destacada impronta territorial y que viene propiciada por el ya aludido incremento en la representación de fuerzas políticas periféricas. Se dirá, con razón, que esta situación no es nueva, puesto que, en la larga etapa precedente del bipartidismo imperfecto los dos partidos mayoritarios, cuando así era necesario (por no contar con mayoría absoluta en el Congreso), cimentaban su acceso y permanencia en el Ejecutivo gracias a las alianzas forjadas con las fuerzas nacionalistas (los tradicionales socios), lo que ineludiblemente proyectaba los intereses periféricos sobre la acción gubernamental y, consecuentemente, sobre buena parte de las iniciativas aprobadas. En las últimas legislaturas (a partir de 2015), sin embargo, con la fragmentación de los espacios ideológicos y el aumento de sujetos representados, ese efecto de “territorialización” de las dinámicas en el Congreso se incrementa exponencialmente, tanto en cantidad como en intensidad: hay que dar cabida a más demandas formuladas por más actores con los que es preciso contar. En este escenario, aunque formalmente el Congreso sigue siendo la cámara de representación de la soberanía popular en la que se manifiesta y formaliza el interés general, materialmente incorpora una reforzada dimensión territorial.

En el marco del contexto apuntado, el Senado va a continuar instalado en su tradicional rol de cámara de eco de las decisiones previamente adoptadas en el Congreso, sin que haya ofrecido un perfil funcional propio y diferenciado y limitándose, como es habitual, a actuar como contrapunto efectivo a las iniciativas adoptadas por aquel. Especialmente significativa ha resultado la invisibilidad de la cámara alta durante la prolongada etapa de crisis sanitaria provocada por la pandemia de Covid-19. De modo particularmente clamoroso con ocasión del segundo estado de alarma (declarado el 21 de octubre de 2021 y prorrogado hasta

el 9 de mayo de 2021), en el que la responsabilidad de su gestión recayó sobre las Comunidades Autónomas.

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

La nueva composición del Congreso de los Diputados, reflejo de lo que se ha venido en llamar Parlamento fragmentado en mayor medida que el Senado, ha producido cambios en sus funciones y funcionamiento, como iremos viendo en respuestas posteriores. La repercusión sobre la pérdida de centralidad de la Cámara, si es que algún día la tuvo, es también evidente, con la disminución de la relevancia del Parlamento en el entramado constitucional de la división de poderes que se ha hecho más patente en las recientes épocas de crisis (pandemia, guerra) acaecidas tras la fragmentación parlamentaria, en las que por otra parte el Senado ha estado desaparecido.

En un contexto arrastrado desde hace años, de crisis del Parlamento y desprestigio de las instituciones, podemos comprobar que existen Gobiernos supuestamente más débiles, pues carecen del apoyo de mayorías absolutas (Gobierno de minoría, el último Gobierno de coalición igualmente de minoría), con apoyos inestables que dificultan la gobernabilidad. Sin embargo, a pesar de esa debilidad -o por ella misma- el Gobierno ha desplazado al Parlamento -las Cortes Generales y en concreto al Congreso de los Diputados- del papel central que ha de ocupar en un régimen parlamentario y mantiene, si no acrecentado, su papel preponderante.

La fragmentación política ha incidido en la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno y los instrumentos sobre los que gravita aquella, la investidura y la moción de censura, produciéndose situaciones inéditas y la aplicación por primera vez de preceptos constitucionales: dificultades para llegar a la investidura (antes de 2023, 3 investiduras fallidas y 2 repeticiones de elecciones por aplicación del artículo 99.5 CE), con la consecuencia de dos largos periodos de Gobierno en funciones en 2015-2016 y 2019-enero 2020, la aprobación por primera vez de una moción de censura en 2018, que origina una legislatura partida en dos con un Gobierno de signo diferente en cada periodo... La lista de circunstancias inéditas concluye, de momento, con la disolución de las Cámaras el día siguiente a unas elecciones locales y autonómicas a causa del resultado desfavorable para los partidos de gobierno. Las elecciones de 23 de julio de 2023 van seguidas en otoño de dificultades en la investidura, resueltas de manera inversa a un supuesto anterior: primer candidato propuesto por el Rey sin posibilidades de éxito (cuarta investidura fallida que activa el plazo de dos meses para la disolución) y segundo candidato, líder de la segunda lista más votada, que probablemente resultará investido con apoyos múltiples y costosos. Notemos que los comunicados de la Casa de S.M. el Rey comienzan a motivar las propuestas.

La multiplicación de elecciones, y por tanto de periodos en los que las Cámaras están disueltas, favorece su invisibilidad frente a un Gobierno siempre

presente, por muy en funciones que esté a partir de aquella, así como la preeminencia de su presidente.

La primacía del Gobierno se ha visto agudizada paradójicamente con un Gobierno de coalición débil en cuanto a escaños, y acentuada en dos años de pandemia. El mantenimiento en el tiempo de medidas excepcionales adoptadas al inicio de la crisis sanitaria ha contribuido a esta invisibilidad del Parlamento.

ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ

Desde luego que estos cambios -que se sintetizan perfectamente en la introducción a la Encuesta- producen efectos en la posición constitucional de las Cortes Generales. La respuesta pasa, a mi juicio, por intentar caracterizarlos a partir de lo que significa la posición constitucional de Congreso y Senado; a partir, en definitiva, de la manera de concebir las relaciones entre Constitución y forma de gobierno.

La posición institucional de un órgano está constituida por aquellos elementos que sirven para definir el concreto espacio que ocupa en el equilibrio de poderes. Esta posición en cualquier sistema complejo es matizada (en el sentido en que es poco operativo y no muy fidedigno resumirla en nociones como la “centralidad”, por ejemplo) y requiere manejar diferentes variables a partir de la multiplicidad de elementos que contribuyen a definirla.

Porque efectivamente, la posición constitucional del parlamento no es algo que pueda ser objeto de una deducción axiomática partiendo solo del contexto normativo. Si la Constitución es un marco de posibilidades, éste es especialmente amplio por lo que se refiere a la forma de gobierno. Los elementos que lo ceñirían serían, en mi opinión, la representatividad (la del órgano y la de sus integrantes individualmente considerados); la autonomía y la inviolabilidad de las Cámaras; la publicidad y la discusión como epítomes de las mismas funciones parlamentarias; y el propio ámbito funcional, vinculado en especial con la potestad legislativa y la función de control político.

Ciertamente, en la idea de marco hay una idea de límite, de frontera que no se puede rebasar. Eso es lo que representa la posición institucional de los órganos constitucionales, que no es fija, sino el resultado cambiante de una dinámica social compleja que la institución contramayoritaria por excelencia, el Tribunal Constitucional, corrige cuando advierte una variación que el marco no consiente.

Desde luego, los cambios políticos desde 2015 se han traducido en nuevas prácticas parlamentarias (efectos) y la jurisprudencia constitucional es esencial para cribar cuáles son admisibles y cuáles no. En efecto, el Tribunal ha vuelto a intervenir de manera muy sustantiva precisando matices en los enunciados constitucionales. Abordando qué es el gobierno y qué el control; qué la continuidad parlamentaria; cuáles los condicionantes de la voluntad mayoritaria; cómo articular los conflictos entre mayoría/s y minoría/s. En definitiva, clarificando sobre la

base de conflictos concretos cuál es la relación entre la voluntad política y el derecho constitucional.

El ATC 177/2022 es el mejor ejemplo de lo que se señala en el intento de conciliación que realiza entre el derecho de participación del artículo 23 CE y la afirmación de una autonomía parlamentaria que defienda a las cámaras de interferencias externas que puedan condicionar su actuación. Se trata de una resolución que solo es posible entender desde la posición de debilidad del gobierno de coalición; un efecto más de una cadena de efectos que se despliegan en múltiples direcciones. Señalemos, de paso pero no precisamente por su insignificancia, que la corrección de la dinámica política por el TC recrudescer el debate interminable e insoluble acerca de la misma legitimidad de la justicia constitucional; sobre todo cuando -como en este caso- la argumentación discurre íntegramente en torno a los principios que determinan la posición del parlamento y su autonomía: la función legislativa, la noción de perjuicio irreparable; el sentido de los valores constitucionales, de la justicia constitucional; la función del recurso de amparo o el significado del Estado de derecho.

En este sentido el elemento principal que hemos de tener en cuenta es el nuevo ciclo que se abre a partir de las elecciones de 2015, cuando se rompe el esquema rígidamente bipartidista que había venido funcionando desde las elecciones de 1982. Este sistema se movía en un entorno básicamente dual: Gobierno/Oposición y dentro de cada bloque no había quiebras significativas.

Hay que atribuir un gran significado a esta ruptura, no solo por el modo evidente en que cambia el funcionamiento de un órgano que adopta las decisiones por mayoría sino porque las fuerzas políticas que irrumpen se presentan con nuevas formas de hacer política (y por tanto utilizan al Parlamento en ese sentido) y no descartan convertirse en alternativas válidas de gobierno. Si bien esta pretensión se ve pronto desmentida por la realidad -que es más tozuda y refractaria al cambio de lo que algunos querían creer- lo cierto es que (con la salvedad de Ciudadanos, parece que irremisiblemente caído en desgracia) las fuerzas políticas a la izquierda y a la derecha de los dos partidos tradicionales siguen aspirando a ser piezas claves en los procesos de investidura del Presidente del Gobierno (también a proyectarse como alternativas viables o necesarias en las CCAA).

Hay, pues, una novedad que va más allá del hecho de que sea más difícil conseguir los votos necesarios para aprobar una iniciativa. Se apunta a la necesidad de reparar en el marco conceptual de la política y del parlamentarismo que asumen estos nuevos actores, con sus necesidades de trasladar (representación) sus modos y actitudes a la ciudadanía. Las instituciones representativas son el teatro del artículo 23 CE, ese derecho de acceso a los cargos públicos que conlleva derecho a mantenerse en ellos de acuerdo con los elementos básicos del status del parlamentario. Y en esta medida entra en juego la propia personalidad de los gobernantes, que dan al juego político -también al que se desarrolla en las instituciones- un sesgo particular que mucho tiene que ver con las circunstancias que han rodeado su acceso al poder.

En este sentido podría decirse que las pretensiones de las nuevas fuerzas políticas, que han surgido de la nada y han tenido que esforzarse mucho por ocupar la flamante posición que finalmente desempeñan -a riesgo siempre de ajustarse al vaticinio de James Dean “Vive rápido, muere joven y deja un hermoso cadáver”- solo pueden tener una oportunidad si se ajustan a las nuevas reglas de comportamiento social, reglas que objetivamente han dado lugar a una nueva forma social: la sociedad digital. Ya hay literatura científica suficiente que muestra el papel determinante que tienen internet y las redes sociales, en particular, en la estrategia comunicativa de los nuevos partidos. Resulta notorio que el Parlamento, siempre escindido como institución del Estado y de la sociedad solo representa una ventaja estratégica -especialmente para las fuerzas políticas que disputan la oposición a la oposición- si se toma en su condición vehicular de las demandas ciudadanas (en este sentido podemos conectarlo con el populismo al que es habitual hacer referencia sin utilizar la expresión con mucha precisión). La institucionalidad no supone gran cosa en este contexto y se trata de sacudir el árbol.

Efecto indiscutible de la fragmentación partidista es el gobierno de coalición que dirigió la política en la XIV legislatura. Este aspecto ha generado elementos adicionales de complejidad en un contexto político del que solo se habían podido asumir sus disfuncionalidades (las dificultades para investir gobiernos, las dificultades para gobernar, los gobiernos en funciones). Concurren ahora nuevas dinámicas, nuevas pautas en la conformación de aquellos procedimientos que traban a Parlamento y Gobierno. Los hechos se resumen en la pluralidad: pluralidad en el Gobierno y pluralidad cualificada en el Parlamento; lo que permite la utilización argumental de los constructos más agresivos que conocemos para controlar -y en última instancia- disputar el poder: negar la legitimidad de origen del que lo detenta, una estrategia sumamente disfuncional.

Por lo que se refiere específicamente al Senado hemos de apuntar muy brevemente que el nuevo contexto no ha acercado desde luego la realidad de su posición a la que el artículo 69 le otorgaba como cámara de representación territorial. La pandemia ha vuelto a ponerlo de manifiesto y el espacio de encuentro ha sido un órgano de coordinación y cooperación (el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud), no la Cámara Alta.

Pero sí es cierto que el sistema mayoritario corregido que se sigue para la elección de los miembros del Senado limita los efectos del pluralismo ya que la capacidad de las fuerzas políticas minoritarias queda sustancialmente reducida. También es de advertir que su capacidad de control político se ha acentuado en un contexto, como el que se abrió tras la aprobación de la Moción de censura que supuso la investidura de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno, en el que el Grupo Parlamentario Popular contaba con mayoría absoluta en el Senado, lo que hizo posible que iniciativas que no podían prosperar en el Congreso tuvieran recorrido en la Cámara Alta (así la Comisión de Investigación sobre la tesis doctoral del Presidente).

Se ha de considerar asimismo que la volatilidad de las relaciones intrapartidistas ha contribuido a subrayar el control político realizado en el Senado en la medida en que la designación como líder del Partido Popular de Núñez Feijoo le supuso ser designado senador por designación autonómica. No es una cuestión menor radicar en la complejidad del momento circunstancias como las de un Presidente del Gobierno no diputado (en la segunda parte de la Decimosegunda Legislatura) y un líder de la oposición en el Senado (durante la Decimocuarta).

En definitiva, el nuevo contexto ha conformado de manera particular la práctica de las instituciones representativas. Desde 2015 el Parlamento, representa, legisla y controla al Gobierno, pero lo ha hecho de una manera diferente, generando conflictos entre la mayoría y la minoría (articulados básicamente en torno a la categoría de los derechos fundamentales), algunos de los cuales han sido zanjado por el TC.

Concluamos así señalando que los planteamientos que buscan dilucidar en qué fase de la forma de gobierno estamos no pueden reducirse a ubicar nuestro tiempo en una posición concreta de una línea que tuviera en un extremo al asambleísmo y en otro al presidencialismo. La cuestión es extraordinariamente más compleja y poco ayuda a asumir los matices el contexto comunicativo en el que vivimos. Siempre ha costado trabajo separar netamente la forma de gobernar y la forma en la que se percibe la forma de gobernar. Y la percepción es una cuestión directamente dependiente del contexto mediático -la sociedad digital- en el que la polarización funciona como un elemento determinante.

JOAN RIDAO I MARTÍN

La fragmentación de la representación política es inherente al pluralismo del estado de partidos, no una patología de éste. Genera un Parlamento más representativo, y ello es saludable democráticamente, sin conllevar necesariamente la inestabilidad en la gestión del gobierno. Cosa distinta son las dificultades a veces exasperantes para la formación de mayorías. O la emergencia del populismo dentro de ese panorama político más atomizado, exacerbación del fenómeno pluralista que tiene que ver sobre todo con el deterioro de la prosperidad y las crecientes desigualdades. O incluso la polarización política extrema, esto es, la circunstancia en que los partidos enfatizan sus diferencias a la búsqueda de su exclusivo rédito electoral. Todo ello dificulta el diálogo constructivo y el consenso en temas cruciales, si bien esto tiene mucho que ver con la débil inclinación del sistema político español hacia un consociativismo como el que rige en otros sistemas políticos no menos divididos pero en el que el reparto del poder opera mediante acuerdos estables, cuando es preciso más allá de la lógica de las mayorías.

En efecto, a partir de las elecciones generales de 2011, el sistema de partidos en España experimentó un cambio notable debido a la pujanza de nuevas fuerzas políticas —identificados como de la “nueva política”— nacidas al calor de la crisis

financiera de 2008 y del movimiento del 15-M (Podemos) o del debate sobre la organización territorial del Estado (Ciudadanos – Partido de la Ciudadanía). Ese giro se vio confirmado en las elecciones europeas de 2014 y en las legislativas de 2015, y aumentado si cabe en las de 2019, con la irrupción de la ultraderechista Vox y la presencia de hasta 19 fuerzas políticas en el Congreso y una decena de grupos parlamentarios. Y, pese a que las recientes elecciones legislativas de 2023 arrojan como balance una cierta estabilización de la fragmentación, con 11 partidos en la Cámara baja y 9 grupos parlamentarios, debido sobre todo a la polarización electoral PP-PSOE, a la no concurrencia de Ciudadanos y al efecto aglutinador de Sumar, a tal grado que los dos grandes partidos obtuvieron su mejor resultado desde la irrupción de Podemos —en conjunto fueron la fuerza más votada en el 89,6% de los municipios—, los datos de voto absoluto son elocuentes: en las elecciones de 2008, PSOE y PP se repartieron 21,5 millones de votos, en las de 2019 no llegaron a 12 y en 2023 apenas alcanzaron los 16.

En suma, en pocos años se ha pasado de un Congreso caracterizado por un bipartidismo imperfecto, en el que convivían los dos grandes partidos tradicionales (PSOE y PP) junto a otras minorías territoriales u otras fuerzas significativas como el PCE-PSUC o IU-ICV, a una Cámara dominada por un pluralismo (moderado, según la taxonomía sartoriana, sin llegar a la atomización partidista) en el que esas mismas fuerzas mayoritarias pasaron a coexistir con otras cuatro o cinco medianas, entre ellas algunas minorías territoriales que pasaron a actuar como gozne de las mayorías. Ciertamente es que esa circunstancia no se ha dado en el Senado, pero ello es debido a su parcial configuración como Cámara territorial, en la que existe un importante contingente de senadores, aproximadamente una quinta parte, designados en representación de las Comunidades Autónomas. De ahí, por ejemplo, que en la convulsa XII legislatura, el partido del Gobierno (PP) gozara de mayoría absoluta en la primera mitad de ese período, trocándose ésta en mayoría de oposición en la segunda mitad, tras la moción de censura que derrocó al ejecutivo de Mariano Rajoy.

Así las cosas, la complejidad aparejada a la fragmentación dio lugar a una serie de acontecimientos insólitos como la dilatación de los periodos de gobierno en funciones. Ya sean los 314 días transcurridos entre las elecciones de 2015 (XI legislatura) y la investidura de Mariano Rajoy (PP) el 29 de octubre de 2016 (XII legislatura), al límite del plazo de dos meses desde la primera votación de investidura; ya sean los 253 días que van desde las elecciones del 28 de abril de 2019 (XIII legislatura) hasta la investidura de Pedro Sánchez (PSOE), tras las elecciones del 10 de noviembre de aquel año (XIV legislatura), tras la segunda disolución de las Cámaras operada de acuerdo con la previsión del art. 99.5 CE; o, en fin, la investidura fracasada de Alberto Núñez Feijóo (PP) y las dificultades de Pedro Sánchez (PSOE) para concitar apoyos tras la disolución de esa legislatura el 30 de mayo de 2023 y las elecciones del 23 de julio de 2023. Ello es relevante a nuestros efectos por cuanto un Gobierno en funciones es un Gobierno con limitaciones legales de actuación, aunque ya sabemos que ello no obsta para que se

someta debidamente a control, extremo éste que fue objeto de una controversia constitucional zanjada por la STC 124/2018, de 14 de noviembre.

El multipartidismo también se ha visto reflejado en la composición de los órganos del Congreso y en su organización y funcionamiento, pues los grupos parlamentarios que daban apoyo al Gobierno no siempre dispusieron de mayoría en la Mesa de la Cámara o en las de las comisiones, fuente de no pocos conflictos, también inéditos hasta ese momento, en torno a la cualificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias, así como otros de carácter interinstitucional como los derivados del llamado veto presupuestario por parte del Ejecutivo, empeñado en preservar la integridad de su programa económico hasta maniobrar con el bloqueo de las iniciativas legislativas que podían afectar a los créditos presupuestarios en vigor, lo que llevó en su día al TC a precisar el alcance real y efectivo sobre la naturaleza de los gastos o ingresos de las cuentas en vigor (entre otras, SSTC 53/2021 y 17/2019).

En relación con la proyección del multipartidismo sobre la relación de confianza, característica de la forma política parlamentaria, hay que traer aquí a colación la relevante función parlamentaria de formar Gobierno. En concreto, los episodios que tuvieron lugar tras las dos disoluciones operadas en aplicación del art. 99.5 CE (el 3 de mayo de 2015, que puso fin a la efímera XI legislatura, y el 24 de septiembre de 2019, con que concluyó la también muy breve XIII legislatura, que abarca el periodo que va desde el 21 de mayo de 2019 hasta el 24 de septiembre de 2019), un período inusualmente breve, debido a que, por segunda vez en la reciente historia de la democracia, se disolvieron las Cortes por no obtener el candidato la confianza suficiente de la mayoría del Parlamento: la proliferación de rondas de consultas del Rey, la insospechada renuncia del líder del partido con mayor número de votos a ser propuesto candidato a la investidura (Mariano Rajoy), la aceptación del siguiente, sin posibilidades de ser investido (Pedro Sánchez, febrero de 2016), a los efectos instrumentales de dar inicio al cómputo de dos meses desde la primera votación de investidura para precipitar una nueva convocatoria electoral, e incluso la dudosa propuesta real de un candidato vencedor en las elecciones pero sin opciones de ser elegido (Feijóo, en agosto de 2023). Y ello es relevante porque en estos casos no fue necesario acudir a la doctrina del acto equivalente del Consejo de Estado (DCE 1985/2003), aplicada en Madrid o en Cataluña, para el caso de que la presidencia de la Cámara estimase la imposibilidad de proponer un candidato con posibilidades reales de obtener la investidura parlamentaria. No en vano, según la STC 15/2000, que reitera la contenida en la STC 16/1984, «nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas, fin al que responde la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad en la que éstas se encuentran de designar un Presidente del Gobierno dentro del plazo constitucional o estatutariamente establecido». Finalmente, es preciso hacer referencia por su carácter anómalo e infrecuente, a las cuatro investiduras fallidas: la ya mencionada de

Pedro Sánchez (4 de marzo de 2016, XI legislatura), la de Mariano Rajoy (2 de septiembre de 2016, XII legislatura), nuevamente la de Pedro Sánchez (27 de julio de 2019, XIII legislatura), y la ya mencionada de Alberto Núñez Feijóo (27 de septiembre de 2023). Este último caso es paradigmático, además, de la conversión de la investidura en un mecanismo inverso, de censura al Gobierno todavía en funciones por parte de un candidato con nulas posibilidades de resultar elegido.

Todavía hablando de la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno, debe hacerse mención a la aprobación por primera vez de una moción de censura (art. 113 CE): el 1 de junio de 2018, contra Mariano Rajoy, presentada el 30 de mayo de 2018 por el grupo parlamentario Socialista, con Pedro Sánchez como candidato, tras hacerse pública la sentencia de la Audiencia Nacional por la que se condenaba al PP como responsable a título lucrativo de una trama de corrupción (*caso Gurtel*). En la votación se concertaron a favor de dicho candidato y de su programa alternativo una miríada de fuerzas políticas de signo distinto, incluso algunas que poco antes habían dado su aprobación al proyecto de presupuestos del Gobierno objeto de remoción (25 de mayo). Esa heterogeneidad, dentro de esa coyuntural comunión de intereses, se puso crudamente de relieve cuando al cabo de 9 meses el proyecto de cuentas para 2019 fue rechazado, y el Presidente del Gobierno compelido políticamente a hacer uso de su potestad de disolución.

Por lo que al resto de funciones del Parlamento se refiere, dejando de lado las primordiales funciones legislativa y de control, a las que haremos referencia más adelante, debemos referirnos, ni que sea sucintamente, a la función de nombramiento o integración de otros órganos que la Constitución encomienda al Parlamento, donde el balance es poco menos que desolador si se constata la parálisis o el retraso en la renovación de los principales órganos constitucionales. Aunque esa situación, a nuestro parecer, sea más imputable al ventajismo partidista que a la fragmentación política, pues los grupos Socialista y Popular superaron en todo momento las mayorías reforzadas requeridas para proceder a la elección del Defensor del Pueblo, de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, del Tribunal Constitucional y, por supuesto, del Consejo General del Poder Judicial, cuyos miembros acabaron su mandato a fines de 2018 y todavía no han sido renovados.

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

El parlamentarismo es la esencia de la democracia. En palabras de Kelsen “la única forma real en que se puede plasmar la idea de la democracia dentro de la sociedad presente” (Kelsen: 1934, 50). Aún más, como reconocía Ignacio de Otto en el prólogo a *Esencia y Valor de la democracia*, es un presupuesto del que no se puede prescindir ni siguiera a la hora de discurrir por caminos divergentes e, incluso, opuestos (Ibídem, X). La sociedad podrá dotarse de normas e, incluso,

podrá alcanzar progreso económico y tecnológico, prescindiendo de un Parlamento, pero no podrá forjar una base democrática de apoyo y legitimación de los mismos, si no es a través de un Parlamento (Rubio Llorente: 1993, 24).

Hablar de la esencialidad de los Parlamentos nos obliga a disertar acerca del origen de los mismos. En ese punto es preciso recordar que la Unesco declaró el 18 de junio del año 2013 que los Decretos de León de 1188 constituyen la “manifestación documental más antigua del sistema parlamentario europeo”.

La cuestión que se plantea parte de una articulación de dicha legitimación de un modo diferente al bipartidismo con el que comenzó su andadura en la democracia constitucional vigente. Desde las primeras elecciones de 1997, hasta los prolegómenos de las elecciones generales de 2015, nuestro sistema de partidos se había descrito como “bipartidismo imperfecto” (García Cotarelo), “sistema de partido predominante” (Martínez Sospedra) o de “pluralismo limitado” (Ramírez). Esta especie de “hegemonía político-institucional” (Rodríguez Guerra:2020, 2) que se trababa entre el Partido Socialista y el Partido Popular, reflejado en una implícita entente pseudocordiale de alternancia en el gobierno, se quiebra cuando ya desde las elecciones europeas de 2014, pero sobre todo en las elecciones generales de 2015 y 2016 se abraza una inestabilidad institucional motivada por el ascenso de nuevos partidos. Si trazamos una frontera imaginaria en 20 Diputados, el cambio estriba en un mapa electoral hasta 2015 –última foto con las elecciones de 20 de noviembre de 2011- en el que el bipartidismo se aderezaba con un arco iris de formaciones políticas que, puntualmente, en particular los partidos nacionalistas, condicionaban decisiones de gobierno, especialmente la aprobación presupuestaria, pero que no monitorizaban de modo tan expreso la legitimidad parlamentaria. A partir de las duodécimas elecciones desde la transición y las primeras con Felipe VI como Jefe del Estado, elecciones de 20 de diciembre de 2015, los partidos con peso político pasaron de dos a cuatro-cinco (Ciudadanos, Podemos, Vox). Con este marco se produjeron, en principio, cambios en los significantes, introduciéndose expresiones como “sorpaso”, “cordones sanitarios” o “bibloquismo fragmentado”.

Desde el art. 66 CE podemos percibir una doble conceptualización constitucional de las Cortes Generales. La primera de corte institucional y la segunda funcional. A este doble rol se dedican las dos primeras preguntas de este cuestionario.

Desde el plano institucional, dos referentes constitucionales son la clave: “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado” (66.1 CE) y “los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo” (67.1 CE). El pueblo español evidencia a través del ejercicio de su voluntad en las elecciones generales que está cada vez más fragmentado. Sobre ese sustrato, los miembros de las Cortes Generales deberían recordar la interdicción del mandato imperativo que les vincula, frente a un mandato representativo que les debería conminar a integrar esa diversidad de base en una institución que aglutina e incluye toda esa diversa, fragmentada legitimidad. En ese sentido, el principal efecto institucional de esa

legitimidad fragmentada radica en que desde la institución Cortes Generales se ha potenciado, en una clara *mutación contra constitutione*, la interdicción del mandato imperativo, magnificando y multiplicando exponencialmente la diversificación de la base social que sustenta a los partidos políticos que han accedido a tener representación.

En el terreno de cada Cámara, la principal consecuencia ha sido magnificar el bicameralismo asimétrico derivándolo a un consolidado bicameralismo desigual. El Congreso de los Diputados ha pasado a ser una institución que monopoliza el protagonismo orgánico.

En este periodo, no obstante, hallamos una excepción que se justifica por las vicisitudes internas de un partido político. La crisis en el Partido Popular que derivó en la designación como su líder a Alberto Núñez Feijóo y que, a partir de una asentada mutación constitucional –la utilización del Senado como Cámara de recolocación de políticos perdedores (aunque también el Congreso, con ex Presidentas autonómicas que no revalidaron, ídem con ex alcaldes), pero especialmente sangrante cuando no han concurrido de modo directo en unas elecciones- redundó positivamente en un relanzamiento del Senado. Sus sesiones de control empezaron a tener un protagonismo inusitado y la opinión pública vino a recordar la existencia del Senado.

Una segunda consecuencia de este nuevo escenario para la configuración institucional de nuestras Cortes Generales puede vislumbrarse en esta XV Legislatura, de momento de incierto alcance, al articular una cohabitación inter cámaras. Esta situación ya se produjo en 2004 y 2008, en este caso con una mayoría socialista en el Congreso de los Diputados y una popular en el Senado. La singularidad actual es que la mayoría absoluta en el Senado es un contrapunto a las mayorías minoritarias que se articulan en el Congreso y que van a depender de externalidades para sostener un gobierno.

2. *En este nuevo contexto, y a la luz de la experiencia reciente ¿podrían, a su juicio, estar adquiriendo nuevas funcionalidades algunos mecanismos de racionalización parlamentaria, como la moción de censura constructiva o la disolución anticipada de las Cámaras?*

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Que aumenten las posibilidades de que una moción de censura prospere o que se utilice la potestad otorgada al Presidente del Gobierno para producir una disolución anticipada con un parlamento fragmentado es algo obvio. Baste recordar la moción de censura presentada por Pedro Sánchez el 1 de junio de 2018 contra Mariano Rajoy o la disolución anticipada de la Asamblea de Madrid producida por Díaz Ayuso ante la moción de censura que pretendían presentarle el

PSOE y Ciudadanos en 2021. Ahora bien, deducir de ello que la *racionalización parlamentaria* que pretende la moción de censura constructiva se ha visto alterada, tengo la impresión de que es mucho decir. Veamos porqué.

Como es bien sabido, la moción de censura constructiva se toma por nuestro Constituyente de la Ley Fundamental de Bonn con el reconocido objetivo de reforzar el sistema de partidos y generar un parlamentarismo racionalizado. Los padres de este tipo de moción de censura, Herrfahrdt y Schmitt, tenían claro que el voto de desconfianza en el Parlamento al Canciller debía de ser un caso excepcional sino llevaba consigo una alternativa de gobierno que neutralizase la irracionalidad de un acto de mera obstrucción y hundimiento del Gobierno. En nuestro debate para la redacción del art. 113 CE jugó un peso importante para la consolidación de este sistema la funesta experiencia de inestabilidad en Francia y Alemania de entreguerras y la preocupación por asegurar en la España democrática una forma de gobierno que diera continuidad a las instituciones y garantías al sistema de partidos. Para ello, casi todos en aquella Constituyente -derecha e izquierda- estuvieron de acuerdo en introducir una moción de censura constructiva a la alemana.

Ahora bien, se suele olvidar, o se da poca importancia, que las técnicas de nuestra moción no se paran en obligar a sus proponentes a que presenten un candidato alternativo a presidente del gobierno: primero, la moción de censura para prosperar requiere de mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (art. 113.1 CE), recordemos que la investidura en segunda votación se consigue con mayoría simple; segundo, la moción de censura debe ser presentada por al menos la décima parte de los diputados que no podrán firmar otra en ese periodo de sesiones (art. 113.2 y 4); tercero, que el Presidente del Gobierno, al tener conocimiento de la presentación de una moción de censura que entienda que puede prosperar puede ejercer la potestad de disolución de las Cortes Generales que le atribuye el art. 115 CE para su neutralización y remitir al electorado la decisión sobre quién debe gobernar. Es decir, que los recursos en manos del Presidente del Gobierno para garantizarse su continuidad o reclamar la decisión de los ciudadanos son robustos y puede decirse que son casi anecdóticas las posibilidades para que pueda prosperar una moción de censura por mucho que en nuestra historia reciente haya prosperado una y los números en un parlamento fragmentado puedan dar para ello. Sin embargo, eso no quiere decir que este tipo de iniciativas parlamentarias no se presenten con objetivos políticos distintos al cambio de Gobierno.

Como es bien sabido, hasta la etapa de fragmentación política que estamos analizando tan solo se habían producido dos mociones de censura; la primera presentada por 65 diputados del Grupo Socialista contra el Presidente Suarez en la que se propuso como candidato el líder de ese partido, Felipe González (1980) y que alcanzó 152 votos de los 176 necesarios para poder prosperar; la segunda, presentada por Alianza Popular contra el Presidente González y que proponía a Hernández Mancha como candidato (1987) y que obtuvo 66 votos de los 176 necesarios. En ambos casos las mociones no tenían posibilidad alguna de prosperar, pero se presentaron para generar una confrontación con el correspondiente

Presidente del Gobierno; en el primer caso para realzar la figura de Felipe González ante un Presidente en horas bajas, en el segundo para conseguir un espacio y una cierta notoriedad parlamentaria de Hernández Mancha en el Congreso de los Diputados del que no formaba parte.

En el periodo de multipartidismo parlamentario (2016-2023) se han presentado 4 mociones de censura y, como ya hemos dicho, tan solo ha prosperado la presentada por diputados Socialistas con Pedro Sánchez de candidato. Las otras tres también contaban con escasas posibilidades de prosperar: la presentada por los diputados de Unidas Podemos con Pablo Iglesias como candidato (2017) porque ni tan siquiera concentrando todos los votos posibles (168) contra el Presidente Rajoy conseguía la mayoría requerida, y las dos presentadas por los diputados de Vox (2020 y 2023) porque el bloque de izquierdas que sustentaba al Gobierno de Presidente Sánchez era suficiente para impedir que pudieran conseguir votos suficientes. Es decir, que nuevamente las mociones de censura que se han presentado en esta etapa forman parte de la estrategia de “notoriedad” que ponen en marcha partidos políticos con el objetivo de adquirir protagonismo y, como mucho, generar desgaste político al Gobierno. Uso de la moción de censura que, aunque no tenga ninguna posibilidad de prosperar, no deja de ser una opción política en manos de los grupos y diputados para la generación de un debate parlamentario.

La conclusión a la que podemos llegar es que en este escenario multipartidistas donde, además, funcionan mayorías de bloque (izquierda-derecha), la moción de censura sigue siendo una institución de control con sanción parlamentaria que tiene escaso recorrido para remover a gobiernos. Es cierto que los gobiernos de coalición o con apoyos parlamentarios pueden tener dificultades para aprobar leyes en el Parlamento o se pueden ver “censurados” mediante instrumentos de control sin sanción (mociones, remociones, interpelaciones, proposiciones no de ley, etc) pero difícilmente los grupos parlamentarios que forman parte del correspondiente bloque van a dejar caer al gobierno que sostienen para que sea investido un candidato del bloque contrario. Sin embargo, sí que puede adquirir más protagonismo la facultad del Presidente del Gobierno para disolver anticipadamente las Cortes en el supuesto de verse debilitado (es lo que ha sucedido con la disolución de 29 de mayo de 2023), así como la puesta en marcha de un instrumento de control poco practicado hasta la fecha como es la Cuestión de Confianza (art. 112 CE) en el supuesto de que un gobierno en minoría con apoyos parlamentarios necesite poner a sus socios ante el dilema de seguir apoyándole o no.

ANA CARMONA CONTRERAS

La cuestión relativa a la moción de censura se muestra como un indicador singularmente destacado en la estación política que se inicia a partir de 2015. En primer lugar, atendiendo a un criterio cuantitativo, se constata que, de las 6 censuras planteadas desde la entrada en vigor de la Constitución, 4 han tenido lugar en el

arco temporal transcurrido desde entonces. Asimismo, va a ser en dicho período (2018) en el que se inscribe la única moción que ha tenido éxito en nuestra experiencia democrática reciente. Junto a ello, además, se percibe en relación con las dos últimas censuras presentadas (ambas por el grupo parlamentario de Vox) la aparición de una vertiente finalista inédita hasta ahora. Vayamos por partes.

En primer lugar, no es baladí recordar que, en el marco del parlamentarismo racionalizado vigente en nuestro ordenamiento, la configuración de la moción de censura constructiva que lleva a cabo la Constitución de 1978 pone en evidencia una decidida apuesta a favor de la estabilidad gubernamental. Lo que queda claramente de manifiesto al vincular su éxito a la existencia de una mayoría absoluta que muestre su apoyo al candidato presentado para acceder a la presidencia del Ejecutivo, descabalgando al anterior. Sobre la base de tal planteamiento, no cabe dudar de las escasas posibilidades de salir adelante que acompaña el planteamiento de una moción de censura, vinculándose en la práctica la concurrencia de situaciones extraordinarias, calificables como “terremotos políticos”. Atendiendo a tal constatación de fondo no resulta casual que la única que ha triunfado —la presentada a finales de mayo 2018 contra Mariano Rajoy con Pedro Sánchez como candidato a la presidencia del Gobierno— apareciera inscrita en el *sui generis* escenario político derivado de la sentencia de la Audiencia Nacional (Sala Segunda), en la que se juzgaba la etapa inicial de la denominada trama Gürtel (1999-2005) y que acabó no solo con la condena por corrupción de sus principales cabecillas, sino también con la del Partido Popular, considerado partícipe a título lucrativo. La excepcional gravedad del caso juzgado, así como la constatación judicial de la responsabilidad de la fuerza política entonces gobernante sirvió como principal elemento catalizador que propició el triunfo de la censura, aglutinando en torno al candidato Sánchez el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso de los diputados. Va a ser, por tanto, la extraordinaria singularidad del trasfondo político concurrente la que explique su éxito, erigiéndose como excepción a la tendencia general imperante.

Precisamente, en esa línea de lo predominante es posible detectar la existencia de un elemento común a todas las mociones de censuras anteriores a 2018 que va más allá del (predecible) fracaso cosechado en sede parlamentaria. Se trata de la funcionalidad que en la práctica viene a desplegar este mecanismo, operando como una ocasión privilegiada para difundir entre la ciudadanía un programa alternativo de gobierno a cargo de quien la plantea. De este modo, el trámite parlamentario se perfila como un momento destacado que anticipa y abona el terreno a las propuestas formuladas por un candidato con miras no a lograr el inmediato respaldo de la cámara, sino del electorado que concurrirá a una futura contienda electoral. En esta clave de afirmación de un discurso político con aspiraciones de aplicarse en el futuro próximo, así como de reforzamiento de la figura del líder que lo promueve (el que se presenta como candidato), a día de hoy, sigue siendo paradigmática la moción de censura presentada por Felipe González en 1980, siendo entonces Adolfo Suárez presidente del Gobierno.

Una línea de ruptura con la tendencia general apuntada se observa en relación con la dos últimas mociones de censura planteadas por Vox, en el curso de la XIV legislatura, en 2020 y 2023. En efecto, al hilo de su desarrollo se ha constatado su virtualidad operativa como instrumentos para cuestionar la acción del gobierno sí, pero, sobre todo, como cauces para desplegar una estrategia parlamentaria orientada preferentemente a erosionar al partido de la oposición y a su líder. En tanto que su principal competidor electoral en el ámbito conservador, estas mociones de censura han centrado su discurso en marcar diferencias programáticas y de acción política frente a aquel. En la segunda de las mociones, por lo demás, se produce una situación inédita hasta ahora, puesto que el candidato a presidir el Ejecutivo no va a ser, como en la ocasión anterior, el líder de Vox, sino Ramón Tamames, una persona ajena a dicha fuerza política y sin conexión ideológica previa con la misma. Habrá que tener muy en cuenta el devenir del contexto político que, en la actualidad, está marcado por la dinámica de pactos de gobierno a nivel territorial entre el Partido Popular y Vox, para calibrar si la novedad detectada se confirma o si, por el contrario, se muestra como una orientación eminentemente coyuntural, fruto de las específicas circunstancias políticas de la XIV legislatura.

Por lo que atañe a la disolución anticipada de las cámaras el último lustro aporta significativas experiencias. Como ya se ha indicado, a principios de junio de 2018 Pedro Sánchez, tras superar la moción de censura, accedió a la presidencia del Ejecutivo. Sin embargo, esa mayoría absoluta que se forjó en torno a su persona tenía un claro objetivo: desbancar del Gobierno a un partido condenado judicialmente como partícipe del delito de corrupción. Pero más allá de tal fin aglutinante, el nuevo Gobierno no contaba en el Congreso con la mayoría necesaria para avalar hasta el término de la legislatura (a finales del primer semestre de 2020) su propio programa de acción política. Así quedó en evidencia desde el inicio de su andadura, enfrentándose a crecientes dificultades parlamentarias. El punto de inflexión que trajo consigo el acta de defunción del primer Gobierno Sánchez se produjo en febrero de 2019, cuando el Congreso de los diputados rechazó el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado. El voto en contra de Esquerra Republicana resultó determinante en este sentido. Verificada la situación de minoría en relación con el referido proyecto de ley –y sin perder de vista que se estaba gobernando con una norma presupuestaria aprobada en 2018 por el Gobierno presidido por Mariano Rajoy-, la evidencia se impuso y el presidente Sánchez hizo uso de su prerrogativa constitucional, procediendo a disolver anticipadamente las Cortes Generales (5 de marzo de 2019) y a convocar elecciones (28 de abril).

Mención específica requiere la siguiente disolución anticipada, precisamente, la última de las disoluciones que se ha producido hasta la fecha (30 de mayo de 2023), mostrando una especial singularidad. La especificidad que la distingue nos remite al motivo exógeno, en términos parlamentarios, del que trae causa. En efecto, en esta ocasión, el recurso a ejercer la prerrogativa de acortar la

legislatura que asiste al presidente del Gobierno no viene de la mano de una situación de quiebra de la mayoría de apoyo en el Congreso de los diputados. En la línea de la legislatura precedente, y a pesar de contar con un socio de coalición, la aritmética parlamentaria seguía resultando incierta para el Ejecutivo, al no contar con una mayoría asegurada y predefinida, fruto de un acuerdo de legislatura. Así pues, esa precariedad parlamentaria –constatada desde la misma formación del Gobierno– no se muestra como el motivo determinante de la disolución anticipada. Muy al contrario, la causa justificante de la misma fue la situación de precariedad política en la que queda, a nivel territorial, el Partido Socialista y su socio, Unidas-Podemos, tras el descalabro experimentado en las elecciones autonómicas y municipales celebradas el 28 mayo de 2023. Ante la magnitud de la pérdida de poder sufrida en dichos comicios y con el propósito no declarado –pero no por ello menos evidente– de esquivar el reforzado efecto de erosión que el principal partido de la oposición proyectaría sobre el Gobierno en sede parlamentaria, el presidente Sánchez anunció (al día siguiente de la debacle electoral socialista) su decisión de disolver las Cámaras, tras la preceptiva reunión del Consejo de Ministros, y convocar elecciones el 23 de julio. Actuando de este modo, la legislatura se acortaba en unos meses (finalizaba en las postrimerías de 2023). Todo ello, en un momento institucional especialmente delicado al coincidir la disolución anticipada y el ciclo político subsiguiente con el inicio de la presidencia del Consejo de la Unión Europea a cargo de España.

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Sin duda se han producido novedades en estos mecanismos a partir de la fragmentación del Congreso de los Diputados en 2015. Hemos asistido a cuatro investiduras fallidas con dos repeticiones de elecciones por la previsión de disolución automática contenida en el artículo 99.5 CE, de una parte; y a, asimismo, cuatro *mociones de censura* entre 2017 y 2023, cuando sólo se habían presentado dos en casi cuarenta años (1980 y 1987).

En estas cuatro, hemos de distinguir entre las fracasadas y la primera que llegó a ser aprobada, en 2018, con Pedro Sánchez como candidato, que supuso un cambio de la orientación política del Gobierno a mitad de legislatura. Esta moción, que fue calificada por un sector de la doctrina como destructiva (De Carreras, Simón Yarza), no generó un Gobierno fuerte o estable, como prueba la convocatoria de elecciones apenas nueve meses después. El Presidente investido en la moción salió reforzado, pero no lo suficiente para alcanzar la investidura, con la consiguiente disolución por aplicación del artículo 99.5 y unas segundas elecciones en el mismo año.

En cuanto a las tres mociones de censura fracasadas, pueden calificarse de testimoniales, en el sentido de que se presentan sin posibilidades de éxito. Las mociones hasta ahora presentadas tenían como objetivo reforzar al líder de la oposición,

lo que se considera consiguió Felipe González en 1980, pero no Antonio Hernández Mancha en 1987. Las recientes tienen una motivación más compleja.

Aunque las consideraciones que le servían de exposición de motivos iban obviamente dirigidas contra el Gobierno y el Partido Popular, la presentada en 2017 por diputados UP-EC-EM se planteaba más bien en relación con el principal grupo de la oposición y las circunstancias internas del Partido Socialista Obrero Español, pues, aunque anunciada con anterioridad, es presentada el 19 de mayo de 2017, inmediatamente antes de la celebración de elecciones primarias en el seno de dicho partido, lo que podía dificultar la presentación de una moción alternativa en el plazo de dos días previsto por el artículo 113.3 de la Constitución.

Si bien la diferencia fundamental en este caso reside en que la oposición hipotéticamente sí podría obtener mayoría absoluta holgada para aprobarla, tiene carácter decisivo el carácter constructivo de la moción, pues difícilmente grupos que se disputan el mismo espacio electoral apoyarán al candidato del otro, ni siquiera negociado. Se trataba entonces de adelantarse en la presentación a otras mociones posibles y a la vez obligar a los distintos grupos, pero fundamentalmente al Socialista, a posicionarse en una votación dirigida contra el Presidente del Gobierno. Nótese que por primera vez no es el primer grupo de la oposición el que presenta la moción, obviamente porque hasta ahora ningún otro Grupo contaba con los 35 diputados necesarios, y que se destaca por sus autores su carácter mediático y sus apoyos extraparlamentarios en forma de movilización ciudadana, caracteres que ponen de manifiesto el tiempo transcurrido desde las anteriores.

El mismo carácter testimonial presenta una segunda moción de censura sin posibilidad de éxito, presentada por los diputados del Grupo VOX, con Santiago Abascal Conde como candidato a Presidente del Gobierno frente a Pedro Sánchez, el 29 de septiembre de 2020, en plena pandemia, justificándose en la política de pactos del Gobierno y la gestión de la pandemia, así como “la degeneración democrática y el asalto a los contrapoderes” y el cercenamiento de los derechos y libertades. La moción fue rechazada el 22 de octubre por 52 votos a favor y 298 en contra, es decir, con la oposición del resto de miembros de la Cámara sin excepción.

En diciembre de 2022, VOX anuncia la presentación de otra moción de censura, aunque transcurrirían un par de meses hasta que se formalizara el 27 de febrero de 2023, presentando como candidato al Catedrático de Estructura Económica jubilado Ramón Tamames (de 89 años de edad y ex PCE). En el sentido que señalábamos, la moción es calificada por los medios de antipolítica (editorial de *El Mundo*, 27 de febrero), que busca acaparar el protagonismo mediático y fuerza al PP a tomar posición ante la ultraderecha (ed. *El País*, 1 marzo). A diferencia de la anterior, este partido anunció anticipadamente su abstención en la votación, siendo rechazada la moción tras su debate los días 21 y 22 de marzo (con 345 votos emitidos) por 53 votos a favor (VOX más Pablo Cambronero, del Grupo Mixto ex Cs), 201 en contra y 91 abstenciones (PP, UPN, Foro Asturias).

De estas mociones testimoniales, concluimos como característica común perseguir la visibilidad de los nuevos partidos que se habían convertidos en tercera y

cuarta fuerzas por encima de cualquier otra consideración, cual es la finalidad de derribar al Gobierno propia de la moción de censura. Se utiliza más como mecanismo ordinario de control que el extraordinario de responsabilidad política.

En cuanto a las *disoluciones* por aplicación del artículo 99.5 CE, consecuencia de las dificultades para llegar a la investidura en un Parlamento fragmentado, tienen como efecto, de una parte, largos periodos de *Gobierno en funciones* en 2015-2016 y 2019-2020; de otra parte, la multiplicación de elecciones y por tanto de periodos en los que las Cámaras están disueltas e inoperantes, frente a un Gobierno activo, contribuyendo a un desequilibrio entre los poderes del Estado en favor de aquél, y en definitiva de su Presidente.

Respecto de la disolución anticipada de 2023, el resultado de las elecciones, aunque pueda entenderse que ha conseguido en parte la nueva funcionalidad de perseguir enderezar el giro del electorado, no ha redundado en una mayoría clara, suficiente para gobernar de forma estable, sino en la acentuación de un bibloquismo en cuasiempate dirimido por las fuerzas nacionalistas, que genera dificultades para la investidura y para la acción posterior de gobierno.

ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ

Los datos son incontestables. Hasta 2017 solo se habían presentado dos mociones de censura, rechazadas ambas. A partir de esta fecha se han tramitado cuatro y una de ellas resultó aprobada.

Por lo que se refiere a las disoluciones parlamentarias (y exceptuando las automáticas del artículo 99.5 CE) también han sido un recurso recurrente que el Presidente ha utilizado para resolver los conflictos Gobierno-Parlamento (en el caso de la disolución provocada por el rechazo parlamentario a los Presupuestos de 2019) o para marcar el tiempo político intentando concitar el mayor apoyo a su propuesta (disolución de 2023, tras las elecciones autonómicas de mayo de 2023).

Debemos indicar además que este contexto de multipartidismo inestable explica también el funcionamiento concreto de estos instrumentos de racionalización parlamentaria en las Comunidades Autónomas. Nota hay que tomar de la tormenta desatada por la moción de censura presentada en la Región de Murcia en marzo de 2021 que provocó la disolución de las Cortes de Castilla y León. También tuvo repercusiones muy importantes en la Comunidad de Madrid, ya que el intento de la Presidenta de disolver la Asamblea trató de ser impedido con la presentación de sendas mociones de censura. Se aprecia así que este último instrumento es entendido por los proponentes más como una iniciativa para obstaculizar el ejercicio de una potestad que como un instrumento para cuestionar la política de la Presidenta del Consejo de Gobierno. En cualquier caso, no han sido las resoluciones de los Tribunales las que han cuestionado la versatilidad adquirida por los instrumentos de control y cuando han tenido que intervenir (Caso del

Auto del TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso de 14 de marzo de 2021) han decidido a partir de criterios procedimentales.

Mención especial merecen las mociones de censura al Presidente del Gobierno. Como se ha indicado, un ciclo nuevo se abre en junio de 2017, con la que se presenta al Presidente D. Mariano Rajoy con un candidato alternativo, D. Pablo Iglesias, que no es el líder del principal partido de la oposición sino el de la tercera fuerza en número de escaños en el Congreso.

La decimosegunda legislatura vio también como se aprobaba la primera moción de censura en este período de nuestra historia constitucional. Fue en junio de 2018 cuando D. Pedro Sánchez resultó investido a resultas de la misma.

Y ya en la XIV Legislatura, el Grupo Parlamentario Vox, tercera fuerza parlamentaria, impulsa dos mociones de censura contra el Presidente de un gobierno de coalición. La primera, en octubre de 2020, proponiendo como presidente a su líder, D. Santiago Abascal; y la segunda, en marzo de 2023, incluyendo un candidato no parlamentario.

Tanto la moción de censura aprobada como las tres fracasadas son expresiones del nuevo contexto. Todas tienen su origen en una fragmentación política que se trata de llevar al espacio parlamentario; tras todas ellas, está la conciencia del poder (en el gobierno y en la oposición) como bien escaso, pero al alcance. Las mociones de censura no son la causa de la polarización social, desde luego, pero sí contribuyen a su causa; sí vuelven a colocarnos a la sociedad ante un nuevo momento de suma cero, como en el referéndum, o en la ratificación de un Decreto-ley. Escenifican victorias y derrotas y su proliferación frente a los instrumentos de construcción paulatina de la identidad política (como la que representa el procedimiento legislativo ordinario, por ejemplo) es disfuncional.

Reparemos, por un momento, en las tres mociones de censura fracasadas.

En primer lugar, es de resaltar de nuevo el hecho de que su origen esté en las terceras fuerzas políticas, lo que convierte a la moción en instrumento dirigido a disputar no el gobierno (como lo eran las anteriores, incluso las que se sabían abonadas al fracaso) sino el protagonismo de la oposición. En las mociones de censura que postulaban como candidato a los Sres. Iglesias y Abascal ya no solo se emplaza al Presidente censurado sino también a la oposición mayoritaria. En efecto, tan importante es el desgaste de una fuerza política que no está en el gobierno como el que se quiere infligir al Jefe del Ejecutivo.

Con la segunda moción de censura propuesta por Vox el instrumento se hace aún más versátil. De nuevo tenemos un llamamiento a los que comparten la oposición dentro de un similar espectro político para que se retraten. Pero en este caso hay un nuevo compareciente en el diálogo, un cuarto invitado, que resulta ser una persona que no ocupa un cargo representativo y no tiene ni siquiera la afiliación política del partido que lo propone como candidato: el candidato D. Ramón Tamames.

Desde este punto de vista, tenemos que recordar que nada hay que lo impida; lo que no quiere decir que no me parezca esta permisividad un cuerpo extraño al

modelo parlamentario que la Constitución diseña, muy poco proclive a que sea una persona ajena al circuito político el que asuma la presidencia. Ni la tecnocracia entra en nuestros esquemas (ni creo que haya demostrado una capacidad de gestión suficiente de los intereses generales allí donde se ha ensayado), ni el prestigio o el mérito objetivo (cualquiera que sea éste) son una garantía de la capacidad de gobernar. Eso sí que sería posiblemente introducir una dinámica presidencialista. Gobernar es hacer política y en la política los elementos de control no solo están en el parlamento sino en la propia dinámica intrapartidista (por mucho que se hayan relajado los controles como consecuencia de la llamada democracia directa de los partidos).

Pero esta nueva moción de censura, dirigida contra el gobierno de coalición también ha adquirido una textura diferente si se observa desde el punto de vista del censurado. En efecto, su tramitación durante el último período de la legislatura permitió al Gobierno mostrar su naturaleza, al menos, bifronte, dándole a sus socios en el ejecutivo el protagonismo, tanto para defender la acción de Gobierno como para presentar el proyecto de la fuerza articulada para concurrir a las elecciones y reeditar la coalición. Ahora por tanto ya no es solo el Presidente el que ve crecer su poder como resultado del fracaso de la moción sino la Vicepresidenta que pudo presentarse ante la ciudadanía como auténtica alternativa (o socia alternativa) de Gobierno. Estas mociones de censura han dejado de ser cosa de dos, como en los tiempos del bipartidismo.

JOAN RIDAO I MARTÍN

Habría mucho que discutir sobre la necesidad o la contingencia del modelo de parlamentarismo racionalizado presente todavía hoy en las Cortes Generales, en la forma concebida por la Ley Fundamental de Bonn y acogida por el constituyente de 1978, en este caso con el recuerdo más o menos presente de los excesos del parlamentarismo y la inestabilidad de la Segunda República. A nuestro parecer, ese vigoroso formalismo, que parte de la necesidad de evitar los efectos indeseados de la acción de las minorías parlamentarias incapacitadas para construir una mayoría, pero suficientes para bloquear el correcto funcionamiento de las instituciones, dan lugar finalmente a un privilegio exorbitante del Ejecutivo, que dificulta la exigencia de responsabilidad, clave de bóveda del régimen parlamentario. No en vano, esta incontestable situación ha llevado ya a la reforma de algunos reglamentos parlamentarios en la esfera autonómica, como se expondrá en otro momento, caso de Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Castilla-León, La Rioja o Madrid, para legitimar a las minorías en el ejercicio de los mecanismos de control y sanción que son la esencia del parlamentarismo (comisiones de investigación, debates específicos, etc.)

Cosa distinta es que haya que distinguir esa técnica, aunque los contornos no son demasiado nítidos, del llamado parlamentarismo estructurado, también

presente en nuestro sistema, que busca organizar internamente la vida parlamentaria y disciplinar de manera razonable las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo. Ello se extiende a la función legislativa, a la presupuestaria y a otros procedimientos con objeto de ofrecer una respuesta articulada a la actividad de los grupos que integran la Cámara en función de la representación política. Ahora bien, tanto en un caso como en el otro debemos ser conscientes del hecho de que la dialéctica Parlamento - Gobierno se ve sustituida por otra en la que opera el binomio Mayoría parlamentaria - Ejecutivo, desplazando al Parlamento del eje del sistema político y, por ello mismo, dejando de ser el reflejo de la entera vida política.

Dicho esto, y por lo que aquí interesa, es indudable que en España desde 2015 la fragmentación política en sede parlamentaria ha dificultado la formación de una mayoría sólida y estable de apoyo al Gobierno, más allá de algunas citas puntuales como la investidura o algunos debates de especial transcendencia política, aun existiendo un gobierno de coalición, como se ha visto en el caso del gobierno PSOE - Podemos (XIV legislatura), no inmune a la general dinámica de polarización política. Solo hay que ver los obstáculos habidos para acometer sin fisuras el programa normativo del Gobierno o la relativa asiduidad con que se han planteado algunas mociones de censura en tiempos recientes.

Con todo, no es menos cierto que la moción de censura «constructiva», característica de la racionalización parlamentaria descrita, ha devenido en este periodo un mecanismo de «exhibición» más que de «inhibición» política, que es para lo que fue concebida; o, al menos, para poner en tela de juicio ante la ciudadanía la acción política del Ejecutivo, concentrando el foco de atención en la visibilidad del aspirante a la presidencia, y a la sazón candidato. Ese fue el caso de la primera presentada por Felipe González contra Adolfo Suárez (28 al 30 de mayo de 1980), rechazada con los 166 votos de la UCD y con ningún otro diputado en contra. De hecho, justo al cabo de ocho meses (el 29 de enero de 1981), Adolfo Suárez presentó su dimisión y fue elegido presidente Leopoldo Calvo Sotelo (UCD). Y no tanto de la segunda moción de censura, presentada por Coalición Popular (CP) contra el presidente González (23 de marzo de 1987), concebida para presentar ante la opinión pública al senador y nuevo líder de Alianza Popular (AP), Antonio Hernández Mancha, además de desgastar al Gobierno, que, aunque solo hacía nueve meses que había ganado las elecciones, se enfrentaba a una fuerte conflictividad social. El resultado final de la votación fue de 194 votos en contra, 67 votos a favor —de las tres formaciones integrantes de CP (AP, PDP, PL) solo AP votó a favor— y 71 abstenciones. Lo relevante es que, de las seis censuras planteadas en el Congreso de los Diputados desde la entrada en vigor de la Constitución, solo una salió adelante, la protagonizada por Pedro Sánchez, que derrocó a Mariano Rajoy en 2018.

Ahora bien, si tomamos como referencia el período de la fragmentación iniciado en 2015, lo característico de esta etapa es que las mociones de censura, excepción hecha de la citada de 2018, tuvieron una vocación instrumental, pues no se trataba tanto de exigir la responsabilidad al Gobierno ante el Parlamento,

que es la piedra angular del parlamentarismo, como de perseguir otros objetivos. Así, por ejemplo, la tercera moción de censura de la democracia, la de Podemos contra Mariano Rajoy (PP) (13 y 14 de junio de 2017), ya no fue presentada por el principal partido de la oposición, además de que en ella tuvo un papel destacado la cuarta fuerza política (Ciudadanos). El resultado de la votación arrojó 170 votos en contra (PP, Ciudadanos y Coalición Canaria) y solo 82 votos a favor (Podemos y sus confluencias, ERC y Bildu) y 97 abstenciones (PSOE, PNV y CDC). La moción, además, era dudosa en términos de oportunidad, puesto que se presentó dos días antes de las primarias que el PSOE debía celebrar para elegir a su nuevo líder, evidenciando más que nunca la inexistencia de una mayoría alternativa. Con todo, debe reconocerse que los dos días de debate lograron satisfacer algunos de sus propósitos: erosionar al Gobierno y propiciar el acercamiento Podemos – PSOE, además de otorgar notoriedad al líder de Podemos, Pablo Iglesias.

La más reciente moción de censura presentada por el grupo parlamentario de VOX contra Pedro Sánchez, encabezada por el candidato independiente Ramón Tamames (marzo de 2023), constituye, a nuestro parecer, el más definitivo ejemplo del efecto banalizador que han experimentado en ocasiones los mecanismos de fiscalización gubernamental a cargo del Congreso, puesto que, más allá de la incorporación de un candidato ajeno al partido proponente y a su tradición política, el objetivo primordial no era tanto la crítica al Gobierno y la proyección de una alternativa, como poner en situación incómoda a su inmediato rival político y líder (ausente), Alberto Núñez Feijóo (PP). En parecidos términos a la moción planteada por el mismo grupo en 2020, en la que el candidato y líder de la formación, Santiago Abascal, se centró no tanto en criticar la acción del Gobierno como en marcar distancias con su principal oponente electoral, el PP entonces liderado por Pablo Casado. Y, como ya se ha dicho, paradójicamente, el debate de investidura del candidato Alberto Núñez Feijóo (23 a 27 de septiembre de 2023) devino en la práctica una moción de censura, donde el candidato estaba más interesado en censurar al Gobierno en funciones o al futuro aspirante a la presidencia del Gobierno que en desgranar su propio programa político.

En otro orden de cosas, y de acuerdo con la pregunta que se formula, es evidente que la exigencia desde el Parlamento de la responsabilidad política del Gobierno tiene como contrapartida la facultad presidencial de disolución anticipada del Parlamento (art. 115 CE, junto al desarrollo y los requisitos previstos por el artículo 21.4 de la Ley del Gobierno y por el artículo 167 LOREG), aunque se nos antoja una facultad a todas luces excesiva, a la vista de las dificultades inherentes a la moción constructiva.

No obstante, no puede decirse que se haya hecho un uso intensivo de esa facultad de disolución. Incluso vinculado a una situación crítica como la de la no aprobación del proyecto de ley de presupuestos. De hecho, durante años se había respetado con regularidad la regla de la anualidad presupuestaria, dado que el proceso de presentación y aprobación de las cuentas públicas en las fechas previstas es expresión de normalidad en una democracia parlamentaria. Pero ya en la X

legislatura (2011-2015) se produjo la primera fractura de este principio, al ser la primera y única vez en democracia que el Parlamento aprobó cinco y no cuatro presupuestos generales del Estado. El presidente del Gobierno, Mariano Rajoy (PP), consciente de las dificultades de conservar la mayoría absoluta obtenida en 2011 después de los resultados obtenidos por su partido en las elecciones europeas en mayo de 2014 y en las elecciones autonómicas y municipales en mayo de 2015, presentó el proyecto de 2016 el 30 de septiembre de 2015, que fue aprobado antes de la inminente disolución de las Cortes (las elecciones se celebraron el 20 de diciembre). Así se dio la paradoja de que existió mayoría en el momento de la aprobación, pero no en el de la ejecución. Este hecho insólito inauguró una etapa en la que solo se aprobaron unos presupuestos en casi cinco años, porque los de 2015 se prorrogaron hasta 2017, y los de 2017 –finalmente aprobados– estuvieron vigentes hasta julio de 2018 (XII legislatura). Y solo el intento fracasado de aprobar el proyecto de 2019 condujo a la disolución de las Cámaras. Los de 2019 (año electoral) y 2020 también se prorrogaron. Por lo demás, estos datos confirman la grave crisis institucional experimentada durante ese periodo. Por el contrario, sin dejar de evidenciar las tensiones del período, la XIV legislatura se cerró con una disolución anticipada (29 de mayo de 2023), tras los resultados de las elecciones municipales y autonómicas del día anterior.

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

Para hablar de estas nuevas funcionalidades hay que partir de lo que Pitkin afirma, “el concepto de representación se configura como una continua tensión entre el ideal y el logro” (Pitkin; 2014, 302). Para analizar esas nuevas funcionalidades, que ya avanzamos catalogaremos como disfuncionalidades, partimos de asociar el parlamentarismo racionalizado en la concepción de Mirkin-Guetzévich a dos pilares: la estabilidad gubernamental y la responsabilidad.

Esta respuesta la articularemos sobre tres pasos sucesivos, acorde con un planteamiento metodológico inductivo: el primero, un somero repaso casuístico; el segundo, unas precisiones conceptuales y un tercero donde nos posicionaremos sobre esas disfuncionalidades.

Si prestamos atención a la moción de censura, hemos tenido 6 desde 1980. La primera protagonizada por Felipe González, frente al Presidente Adolfo Suárez; la segunda, en 1987, desde Alianza Popular, con el candidato Antonio Hernández Mancha, frente al gobierno socialista de Felipe González; la tercera –el siglo XXI, especialmente a partir de la XII Legislatura ha presentado las restantes que suponen el 80%- Pablo Iglesias, de Unidas Podemos hacia Mariano Rajoy; Pedro Sánchez frente a Mariano Rajoy, la única que ha prosperado hasta la fecha, en 2018; y respecto a Pedro Sánchez como presidente, Santiago Abascal y Ramón Tamames, en 2020 y 2023, respectivamente, suscritas por Vox. Una valoración conjunta de todas ellas apunta que han priorizado su función de crítica hacia el gobierno objeto

de la misma, *ad extra*, y han buscado, quizá no tanto la última, la propaganda y la catapulta política de sus candidatos, *ad intra*. Si en 2023 pensamos en moción de censura, desde esta aproximación casuística que estamos dibujando, no podemos obviar dos supuestos, uno a nivel autonómico, en la Región de Murcia, en marzo de 2021, y otro a nivel comparado, el que sacudió la primavera de 2023 a Francia en un contexto de revuelta social. Dos exiguas conclusiones de ambas. En la primera, lo que podemos llamar “el efecto mariposa” sobre la racionalización parlamentaria. El carácter disfuncional, hasta esperpéntico (articulada desde Madrid y con efectos colaterales sobre la Comunidad de Madrid, sustentada en tránsfugas y con efecto fundamental de articular un nuevo reparto de carteras), que rodeó esta moción de censura insta la reflexión sobre el sentido de una moción de censura, concebida tradicionalmente como salvaguarda de un sistema parlamentario debilitado, una especie de transfusión de vitalidad desde un nuevo presidente, sin la necesidad de disolución de las Cámaras y la consiguiente convocatoria de elecciones. La conclusión es que la moción de censura tiene otros fines, bien diferentes y que se adaptan a cada particular coyuntura y necesidad.

Desde el punto de vista comparado, en marzo de 2023, se ofrece otro ejemplo a recuperar sobre el significado de dichas mociones de censura, pero sobre todo a partir de la causa que las motivó. El 17 de marzo se presentaron en la Asamblea Nacional de Francia las dos mociones de censura contra Elisabeth Borne, la primera ministra elegida por Emmanuel Macron, tras la activación del artículo 49.3 la Constitución francesa. Es esa activación la que más nos preocupa. El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general. La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura, la cual sólo será admisible si va firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de Presupuestos o de la financiación del sistema de seguridad social, en particular, las pensiones. En tal caso este proyecto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, se aprobase por mayoría. Es decir, la moción de censura se concibe como un contrapeso a una cuestión de confianza, en la que su razón de ser radica en aprobar una ley sin que sea votada. Es como una especie de círculo vicioso de mutaciones en la consideración del Parlamento y, especialmente, del Parlamentarismo racionalizado.

Respecto a la disolución anticipada, (art. 115 CE), hasta el momento, todas las legislaturas, salvo las repeticiones electorales de 2016 y 2019, han finalizado por disolución anticipada decidida por el presidente del Gobierno, aunque en alguna ocasión esta disolución ha estado próxima a la expiración del mandato, por lo que podríamos hablar de normalización o consolidación de esta práctica, por la fuerza de los hechos.

Sobre esas mimbres, el Tribunal Constitucional ha recordado que un “sistema de gobierno de carácter parlamentario, como es propio de estos sistemas de gobierno, se basa en una relación fiduciaria entre el ejecutivo y la asamblea” (STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4). El iter de dicha relación de confianza se desagra del modo siguiente: “la relación de confianza se inicia con la investidura del Presidente del Gobierno (art. 99.3 CE), contemplando nuestra Constitución, como supuestos de pérdida de la misma (art. 101 CE), el fracaso de una cuestión de confianza (art. 112 CE) o el éxito de una moción de censura (arts. 113 y 114 CE) (STC 233/2006, de 6 de julio, FJ 5).” (STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 6). “Así, la moción de censura es un instrumento clave de las formas de gobierno parlamentario —que se basa en la existencia de una relación de confianza entre el Gobierno y las Cámaras—, porque es un mecanismo a través del cual el Legislativo controla la gestión del Ejecutivo y exige responsabilidad política al mismo, configurándose como un cauce para la manifestación de la extinción de la confianza de las Cámaras en el Ejecutivo (SSTC 81/2012, de 18 de abril, FJ 3 y 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 4). Asimismo, nos hemos referido a la cuestión de confianza como uno de los casos, junto con la moción de censura, expresamente establecidos de pérdida de la confianza del Gobierno obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente (STC 223/2006, FJ 5).” (STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7).

Sobre esos referentes fácticos, esos apuntes jurisprudenciales y unos elementos metajurídicos -no olvidemos que este terreno es un espacio de la responsabilidad política, articulada mediante procedimientos juridificados constitucionalmente-, se podría sustentar que los tradicionales mecanismos de racionalización parlamentaria tienen otros objetivos: crear o alargar crisis gubernamentales; mediatizar la crítica política; desestabilizar y crispar a la sociedad frente al sistema político e institucional o, en el caso de la moción de censura, elegir a un presidente por vía de excepción, priorizando al candidato, frente a un programa político cuyo cometido fuera dotar de mayor estabilidad al sistema de gobierno y con ello al Estado.

3. *¿Considera que la experiencia del primer Gobierno de coalición (a nivel nacional) puede tener algún efecto sobre el largo debate acerca de la presidencialización de nuestra forma de gobierno parlamentaria? ¿Cómo cree que puede afectar al proceso de reforzamiento del Gobierno frente a las Cortes Generales? ¿Y, en el seno del Gobierno, del Presidente frente a los Ministros?*

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

La presidencialización de nuestro parlamentarismo es una realidad ampliamente constatada y reconocida por la doctrina constitucional. Por supuesto es algo que no es nuevo y viene, al menos, desde que en Transición política se

llegase a la conclusión que para consolidar la democracia se debían favorecer liderazgos fuertes. Para ello, nuevamente, debemos recordar el grado de corrección mayoritaria del sistema electoral del Congreso de los Diputados, la protección institucional al sistema de partidos y, sobre todo, el diseño institucional de la Constitución y los Reglamentos Parlamentarios.

La presidencialización de nuestro sistema de gobierno no es algo meramente político y que aparezca más o menos reforzada en función del grado de acuerdo entre las fuerzas que forman parte del gobierno correspondiente, la presidencialización está dibujada en la Constitución misma. Para empezar el Presidente es él solo el depositario de la confianza del Congreso de los Diputados al recibir el voto de investidura; es el Presidente el que nombra libremente a los miembros de su Gobierno y los cesa también libremente. Desde el momento de la investidura es el Presidente el que responde solidariamente ante el Parlamento por la acción política de todo el Gobierno. Como ya hemos dicho es el que puede ser objeto de la Moción de Censura (art. 113 CE) y es, también quién, tras deliberación del Consejo de Ministros, plantea en el Congreso de los Diputados la Cuestión de Confianza (art. 112 CE) o puede proponer la disolución del Congreso de los Diputados, del Senado o de las Cortes Generales (art. 115 CE). Por supuesto, es quién decide sobre los acuerdos que se toman en el Consejo de Ministros, quién asume la dirección de la política internacional, tiene la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad (art. 162.1 CE) o decide sobre la convocatoria del referéndum (art. 92.2 CE).

Si importante es la presidencialización que hay en las previsiones constitucionales no menos importante es la que se ha desarrollado en el funcionamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Los partidos fían más su estrategia de implantación social y territorial al reconocimiento de su líder que a sus propuestas políticas; las campañas se articulan más en torno a la imagen de quién han “invertido” candidato a la Presidencia del Gobierno que a las de sus ofertas electorales que tanto en personas como en propuestas pasan casi inadvertidos. Hasta la aparición de los “nuevos partidos” (2015 en adelante) esta forma de actuar se achacaba al bipartidismo (PP y PSOE), sin embargo, esos nuevos partidos, por mucho que hayan surgido, alguno de ellos, de confluencias, plataformas y asambleas territoriales, no han tardado nada en encumbrar a sus líderes y construir una acción política con la dinámica tradicional.

Luego tengo la impresión de que la presidencialización de nuestra forma de gobierno se va a ver poco afectada por las nuevas experiencias de coaliciones. La presidencialización viene dada por factores institucionales, ya vistos, pero también por factores de comunicación y organización política. Baste recordar la relevancia que juegan los medios de comunicación en el traslado de los mensajes de los partidos y, especialmente, de los candidatos en los procesos electorales. Los medios se han convertido en piezas sustanciales en las campañas y su técnica de transmisión de información y publicidad se articula más fácilmente mediante la personalización del mensaje que a través de ideas complejas. Por supuesto,

también juega un papel importante la anorexia de los partidos políticos, su fuerza ideológica y su implantación territorial es cada vez más insignificante y su estructura se ha convertido en una organización de cuadros que colonizan la marca electoral y que tan solo pueden hacerse ver en la sociedad mediante la conformación de un líder apadrinado por ciertos medios de comunicación. En esta situación las Cortes Generales seguirán estando devaluadas frente al poder del Ejecutivo que se manifiesta mediante una potente Secretaria de Estado para las relaciones con las Cortes Generales que se encarga de que las iniciativas de Moncloa prosperen incluso forzando las normas internas de las Cámaras. Algunos ejemplos veremos en las preguntas siguientes

ANA CARMONA CONTRERAS

Los denominados Gobiernos de primer ministro cuentan con un fuerte arraigo en nuestra experiencia constitucional. El hecho es que el presidente del Ejecutivo, según se dispone en la Norma Suprema, cuenta con un nutrido haz de competencias cuyo ejercicio le corresponde en primera persona, si bien su formalización ha de contar con la previa deliberación en el Consejo de Ministros, en tanto que órgano colegiado del Gobierno. De este modo, la figura del presidente se afirma como referente privilegiado en la definición y el impulso de la función de orientación política que corresponde al Ejecutivo (artículo 97 CE). Este planteamiento genérico no se ha visto eclipsado en la etapa del Gobierno de coalición que ha estado vigente durante la XIV Legislatura, manteniéndose formalmente el rol predominante del presidente. Ahora bien, para obtener una valoración ajustada a la realidad sobre el funcionamiento del Gobierno de coalición debe tenerse presente que este no siempre ha ofrecido una imagen compacta ni, asimismo, una línea homogénea de actuación. Ciertamente, desde una perspectiva formal la unidad concurre como premisa ineludible, puesto que es el Consejo de Ministros quien aprueba y remite los proyectos de ley al Congreso de los diputados. Pero en clave material, la concurrencia de una perspectiva política común y compartida entre los socios del Ejecutivo no siempre se ha producido, según ha quedado en evidencia en la posterior tramitación parlamentaria de algunas iniciativas legislativas gubernamentales dotadas de especial relevancia política y con un amplio eco entre la ciudadanía. Temas tan sensibles como la vivienda, la garantía de los derechos de las personas LGTBI+ (sobre todo en lo relativo a las personas trans), la reforma de los delitos contra la libertad sexual (la denominada ley del sí es sí) o la regulación del maltrato animal han puesto en evidencia importantes disensiones entre los socios de Gobierno sobre cuál debía ser el enfoque regulador preferente. En todo caso, como contrapunto a la existencia de perspectivas políticas contrapuestas, la idea principal a subrayar es que la figura del presidente del Gobierno ha venido a imponerse en la resolución de los conflictos suscitados a nivel interno, orientando efectivamente el contenido de la

acción gubernamental en un sentido acorde con sus planteamientos políticos y sin que ello haya traído consigo la ruptura de la coalición. Ejemplo elocuente de esta situación es la aguda discrepancia protagonizada por la ministra de igualdad –con el respaldo de Podemos– frente al bloque socialista. El conflicto se produjo cuando, tras constatar los perniciosos efectos derivados de la reforma del Código Penal en relación con los delitos contra la libertad sexual, materializados en la reducción de penas a condenados y la consiguiente perplejidad de la opinión pública, la ministra de igualdad se opuso firmemente a la necesidad de introducir modificaciones en el texto legislativo. No obstante, a pesar de tal rechazo, los socialistas presentaron una iniciativa recogiendo las correcciones pertinentes, la cual salió adelante con los votos del Partido Popular. Todo ello, sin que las profundas discrepancias concurrentes entre los socios de coalición, no superadas, condujeran ni al cese de la ministra responsable, ni tampoco a la dimisión por parte de esta.

Para abordar, a continuación, la cuestión del impacto que el proceso de reforzamiento del Gobierno puede proyectar frente a las Cortes Generales es preciso volver a situar en primer término la circunstancia de que, en la XIV legislatura, la coalición gubernamental no contó con una mayoría suficiente en sede parlamentaria. Si bien hubo un acuerdo inicial más amplio, contando con el apoyo de otras fuerzas políticas, lo que permitió la investidura del candidato socialista, aquel no vino acompañado de un pacto de legislatura. Tal situación, como ya se ha apuntado anteriormente, se tradujo en una necesidad constante de tejer acuerdos con otros actores parlamentarios que permitieran sacar adelante las iniciativas gubernamentales. En dicha tesitura de fondo resulta obvio que no es posible hablar de un Gobierno reforzado sino, antes bien, de lo contrario. Porque, aunque la producción legislativa ha sido abundante, los datos cuantitativos no pueden ocultar la realidad de esa intrínseca dependencia de unos socios cuya adhesión no está asegurada ni se da por supuesta. Muestras muy significativas de esta situación ofrecen los casos de la fallida reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (la denominada ley *mordaza*), el ya apuntado de la modificación de la previa reforma de los delitos contra la libertad sexual o el decreto-ley de reforma laboral (el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo), que superó la convalidación en el Congreso gracias al error en el voto en el que incurrió un diputado del Partido Popular.

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

En mi opinión, el primer Gobierno de coalición (XIV legislatura, 2019-2023) ha contribuido al reforzamiento del Presidente del Gobierno, tanto con respecto a los Ministros, puesto que ha marcado la línea de dirección política

frente a las eventuales diferencias con los socios de coalición, como frente a las Cortes Generales. Paradójicamente, un Gobierno supuestamente más débil, minoritario y con apoyos inestables, ha conseguido sacar adelante textos legislativos importantes y aprobar los presupuestos, manteniendo el protagonismo de la vida política y el papel preponderante que, al menos en teoría, debería ocupar el Congreso de los Diputados en un régimen parlamentario. Y cabe pensar que la figura del Presidente se ha visto reforzada por las dos mociones de censura que se le han presentado.

La primacía del Gobierno -y de su Presidente- se ha visto agudizada en dos años de pandemia, que coincidieron con los dos primeros del Gobierno de coalición, en los que los Parlamentos en general y las Cortes Generales en particular se han visto relegados a un papel secundario, cuando no dejados al margen de las decisiones. Como instrumentos para ese reforzamiento hemos de citar la *declaración de estados de alarma*, que dotan al Ejecutivo de poderes extraordinarios, en la práctica -como se ha podido comprobar- reforzando la figura del Presidente (la propia utilización mediática de la Conferencia de Presidentes tenía un propósito “presidencialista”). La sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021 que considera que las medidas adoptadas suponían la suspensión de derechos fundamentales sólo permitidas en estado de excepción, en definitiva considera que el Congreso de los Diputados debió tener el papel más relevante que le atribuye el 116.3 CE.

Una muestra inequívoca de la misma postergación se vio en la *prórroga de seis meses* (acordada por el Congreso en el mismo debate en que se le comunicaba el segundo estado de alarma de carácter general) que le privaba durante ese período de debates y votaciones específicas sobre la necesidad de que dicho estado continuara vigente: de nuevo el Congreso perdía protagonismo en contra de lo dispuesto en el texto constitucional. Recordemos que -además de otra sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional la suspensión de plazos en el Congreso (STC 168/2021)- la prórroga de seis meses y la rendición de cuentas mediante comparecencias del Presidente del Gobierno y del Ministro de Sanidad, bimestrales la primera y mensuales la segunda, fueron asimismo declaradas inconstitucionales por la STC 183/2021, en la que se habla de desapoderamiento del Congreso de sus competencias: una vez más, en nuestros propios términos, abdicación de un papel activo.

Otro instrumento de reforzamiento del Ejecutivo que se examina en el apartado siguiente es el uso de los decretos-leyes, cuyo origen ha de situarse en la fragmentación del Congreso antes de la pandemia, pero que se intensifica durante esta, en una situación que se prolonga después con la crisis de Ucrania y sus múltiples consecuencias de diferente índole.

En el seno del Gobierno de coalición, como se ha señalado, la figura del Presidente del Gobierno ha quedado también reforzada, incluso con iniciativas individuales fuera del Consejo de Ministros.

ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ

Solemos convenir que la constitución diseña el Gobierno en torno a la centralidad de su Presidente, que es el que recibe la confianza del Congreso de los Diputados (art. 99 CE), el que coordina su acción (art. 98.2 CE) y el que nombra y cesa a los ministros (art. 100 CE).

Pero la base del sistema parlamentario, lo que permite comprender su funcionamiento en un momento dado, está en un concepto clave que remite a la realidad: la relación de confianza que ata al Presidente con el Parlamento. Es precisamente ésta la clave que ha de servirnos para entrar en la cuestión acerca de la presidencialización de la forma de gobierno. Recordemos cómo se planteaba este debate durante las II, III y IV Legislaturas, al tiempo, por otra parte, que se trataba de configurar dogmáticamente la función de dirección política del Gobierno del artículo 97 (y de resultas la potestad de coordinación de su acción atribuida al Presidente). En este contexto cuando se hablaba de deriva presidencialista se aludía a un poder del Presidente que el intérprete juzgaba excesivo (según sus estándares del parlamentarismo). Este exceso de poder lo sería por falta de contundencia de la acción de los órganos que debían limitarlo. En efecto, si el control es efectivo el poder del Presidente nunca podría alcanzar la magnitud suficiente para ser llamado presidencialista. Eso sí, cuando la minoría parlamentaria es exigua (casos de gobiernos con mayoría absoluta) el control es menor que cuando el gobierno cuenta con menos respaldo parlamentario. Entonces la oposición tiene más posibilidades de poner al gobierno frente a las cuerdas.

La experiencia inédita de un gobierno de coalición nos permite distinguir entre aquellas derivas presidencialistas y las que conducen a fortalecer al Gobierno. En un gobierno monocolor, por ejemplo, es posible utilizar el abuso del Decreto-ley como uno de los índices para señalar una impropia tendencia presidencialista. En uno de coalición resulta obligado volver al plano puramente formal del artículo 86 CE, que lo concibe como potestad normativa del Gobierno, no del Presidente.

De manera ciertamente paradójica al Gobierno de la XIV Legislatura se le ha acusado de presidencialista y a su vez de no actuar como un verdadero gobierno (esto es, con una política coherente que pueda ser atribuida al mismo de forma conjunta de manera que se pueda hacer efectiva la responsabilidad solidaria de sus miembros). También se le ha criticado al Presidente una operación muy sofisticada cuyo último objetivo sería acrecer su poder desapoderándose, evitando así la posibilidad de controlar su acción (cfr. la STC 183/2021 sobre el segundo estado de alarma nacional). Y se ha abundado igualmente en que el Presidente logró ganar las primarias de su partido contra todo pronóstico, después de haber sido despojado de su cualidad de secretario general como consecuencia de su renuencia a permitir un gobierno del partido que actualmente está en la oposición. Es la ocasión para remarcar la apreciable correspondencia entre funcionamiento de partidos e instituciones: dinámicas de democracia directa o

plebiscitaria en los primeros conducen de forma natural a su imitación en las estructuras de poder institucionales.

A mi juicio, la realidad es mucho más compleja, complejidad que cabe situar en las relaciones entre el Presidente y los Ministros; tanto las que tienen que ver directamente con la composición del Gobierno (número y reparto de las diferentes carteras) y el otorgamiento (designación) y retirada (cese) de la confianza de sus integrantes; como también con la concreta manera en la que el Presidente del Gobierno puede dirigir su acción y coordinar las funciones de los demás miembros del mismo (art. 98 CE).

La legislatura que acaba de finalizar ha sido pródiga en novedades desde el primer punto de vista. Significativo es, en particular, tanto el número de ministerios como sobre todo el de Vicepresidencias (4 hasta la remodelación de 12 de julio de 2021; 3 a partir de esa fecha). También lo es el modo de proceder en los diferentes recambios ministeriales que se han producido. A este respecto se ha hecho evidente que la capacidad del Presidente de llevar la iniciativa en este ámbito no ha alcanzado a los ministros que ha correspondido nombrar a sus socios en la coalición. Este aspecto ha sido considerado por algunos analistas políticos como una debilidad del Presidente sobre todo en el contexto de la polémica provocada por la aprobación de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. Así la realidad (las relaciones de confianza) ha circunscrito en un determinado sentido el artículo 100 CE, dejando claro todos los elementos puramente políticos que condicionan el sentido de la norma. Y mostrando, en definitiva, la fragilidad del Presidente; una fragilidad tan inaudita como el propio gobierno de coalición que coordina necesitado permanentemente de esfuerzos muy notables para que su desequilibrio no amenazara su supervivencia

Coordinar y dirigir... Sin duda, desde el principio había una agenda legislativa acordada bilateralmente entre los dos socios. De nuevo nos separamos del esquema anterior en el que el candidato a la presidencia del Gobierno -según el art. 99.2 CE - exponía ante el Congreso de los Diputados un programa político que, sin desvelar aun la identidad de los que le van a acompañar, se presenta como "su" programa de gobierno. En la legislatura que comienza en enero de 2020 por vez primera, no hemos asistido a "su" programa de gobierno. Ciertamente el gobierno no ha perdido en ningún momento su carácter bifronte, su alma de Jano... Ha presentado dos caras en la que no siempre ha sido la institucional la más favorecida. En ese sentido, el Gobierno se ha presentado como un órgano del Estado y de la sociedad (o al menos de una parte de la sociedad) cualidad que solo solía atribuirse al Parlamento.

El parlamentarismo es dúctil; se ajusta a las necesidades cambiantes y tras haber pasado una primera fase, extraordinariamente compleja, en la I Legislatura en la que pluralismo y centralidad de las cámaras fueron la dinámica imperante, se pasó a una fase de estabilidad, mayorías absolutas, parlamento átono. Ahora hemos vuelto a la pluralidad bajo una nueva y compleja forma que exige la

reevaluación de las dinámicas partiendo eso sí de que lo que en una democracia se cuestiona es la legitimidad de ejercicio, no de origen. Hay transformaciones que no se hacen de la noche a la mañana: las que se refieren a la forma de gobierno, las que se inician con nuevos modos de gobernar exigen readaptar los marcos (también los conceptuales). Está bien que así sea y hay que confiar en la capacidad de nuestros modelos constitucionales (que operan de manera multinivel, no se olvide) de depurar errores y corregir excesos.

JOAN RIDAO I MARTÍN

Es sabido que el Gobierno ha experimentado desde la emergencia del Estado Social y Democrático de Derecho un notable fortalecimiento y rearmado su capacidad de intervención a todo nivel, a tal punto que puede considerarse que en la mayoría de sistemas políticos, ya sean presidencialistas o parlamentarios, el Ejecutivo ocupa el epicentro de los mismos. Ese singular reforzamiento se ha dejado translucir no solo mediante la relevante posición adquirida por el Gobierno, en tanto que órgano colegiado, sino sobre todo mediante nuevas formas de personificación del poder político, señaladamente la figura del Presidente del Gobierno, primer ministro o canciller.

Este fenómeno, que ha conducido a la institucionalización de un nuevo rol para el Gobierno en las últimas décadas, ha coincidido, por lo demás, con la crisis de la institución parlamentaria, pese a tener ésta encomendadas funciones muy relevantes, no solo legislativas, sino también de orientación política, impulso y control del Ejecutivo, además de ser el ágora de la negociación política por excelencia. Además, el debate en torno a la «presidencialización» de nuestra forma de gobierno no puede desligarse de la persistente «racionalización» del parlamentarismo, en el sentido que ya se ha expresado en otro momento, de desplazamiento o postergación del Parlamento dentro del sistema político, y de consiguiente disminución del rol del debate parlamentario y de los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política, so pretexto de mantener ni que sea de una forma un tanto artificiosa la estabilidad gubernamental. Dicho con otras palabras, el creciente sesgo presidencialista convive con el mayor grado de «parlamentarización» registrado en el actual período multipartidista. Esto demostraría que esa deriva presidencialista es estructural, salvando la experiencia francesa de la III República, la italiana desde 1947 y la histórica española, y ello por motivos distintos, que van desde el peso de la tradición asamblearia en Francia a la fuerte intervención del monarca en España, a diferencia pongamos por caso del Reino Unido.

En nuestra opinión, tanto el creciente presidencialismo como la racionalización tienen en común que han contribuido a reforzar al Gobierno, que ha devenido omnímodo, y a devaluar y embridar el parlamentarismo, con el elevado coste que ello ha tenido para la función representativa. Un Parlamento

racionalizado y frenado, que convive con un fuerte liderazgo presidencial, presenta, por su rigidez, algunos puntos de contacto con el hiperpresidencialismo iberoamericano por más que la separación de poderes sea mayor en este último caso. En puridad, no es que el Parlamento haya dejado de ser el motor del sistema a favor del Gobierno, sino que el centro se halla residenciado directamente en la figura del Presidente del Gobierno, puesto que éste no es un mero *primus inter pares*, sino un auténtico superior jerárquico que ejerce su poder de dirección y del que emanan la mayoría de decisiones relevantes.

En efecto, la transcendental función de dirección política que ostentaba colegiadamente el Gobierno y la autonomía departamental de los ministerios, esto es, la orientación colectiva de la política general del Estado, se ha trocado en un liderazgo personalista de la acción política, de modo que es a éste a quien van dirigidas las principales demandas de la ciudadanía y es de éste del que se esperan igualmente las principales decisiones. No es éste, claro está, un fenómeno privativo de España, pues también ha ocurrido en Alemania, el Reino Unido o Italia, y ese fenómeno ha discurrido en paralelo a la pérdida de centralidad del Parlamento —si alguna vez existió— que languidece en manos de la mayoría.

Esa preeminencia y jerarquía presidenciales del todopoderoso líder del Gobierno, robustecida en España de forma creciente durante todo el período democrático, no se ha visto limitada siquiera en los últimos años, como consecuencia de la formación del primer gobierno de coalición de la democracia en 2018 (PSOE – Unidas Podemos), pues hay que tener en cuenta que antes solo había habido pactos de legislatura de las fuerzas políticas titulares de la gobernación con otros partidos de ámbito estatal o de implantación territorial, merced a un sistema electoral que se llama «proporcional» pero que en la realidad otorga fuertes primas de sobrerrepresentación a los dos primeros partidos (PSOE y PP, o viceversa), incluso en un escenario de acusado multipartidismo como el de los últimos años, que ha fracturado el tradicional bipartidismo imperfecto o desequilibrado en favor de lo que podría denominarse un «tetrapartidismo imperfecto». Tampoco se ha visto afectado en algún momento por el hecho de que el Presidente del Gobierno (Pedro Sánchez) no fuera diputado —al igual que la mayoría de sus ministros—, aunque es sabido que no se trata de un requisito constitucional, tras ser elegido en la moción de censura que removió a Mariano Rajoy. En conjunto, estas circunstancias encajan con la experiencia alemana, donde el bipartidismo imperfecto y la tradición de gobiernos de coalición no ha alterado la preeminencia del canciller federal en la vida política.

Como excepción a lo dicho, podría significarse que el «Protocolo de funcionamiento, coordinación, desarrollo y seguimiento del Acuerdo de Gobierno progresista de coalición PSOE y Unidas Podemos» (2019-2013) no reservaba, sobre el papel, un rol destacado al presidente en la coordinación del gobierno de coalición, excepto quizás por el hecho de que en la Comisión Permanente de Seguimiento del Acuerdo —órgano encargado de impulsar y coordinador a nivel parlamentario la aplicación de los acuerdos alcanzados entre los socios— figuran

dos representantes de la Presidencia del Gobierno (ap. Segundo 5 a)—. En ese mismo Protocolo, además, al tratarse de los distintos procedimientos de resolución de discrepancias (ap. Quinto), se prevé, para el caso de reestructuración del Gobierno a lo largo de la legislatura, que se mantendrá el número de áreas gestionadas por cada uno de los coaligados y su peso relativo en el conjunto del Gobierno, con lo que la función de dirección del Gobierno y de despliegue efectivo de su política (art. 98.2 CE y art. 2 de la Ley 50/1997, del Gobierno) se ve en ese punto un tanto disminuida.

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

En un gobierno de coalición hay dos frentes a cubrir (Falcó-Gimeno: 2013, 2). Por un lado, uno de carácter eminentemente político que busca encontrar puntos comunes en los asuntos principales de gobierno y que en el momento del acuerdo fundacional de la coalición debe ser lo suficientemente abierto para poder integrar asuntos que puedan ir surgiendo en el futuro y prevenir las crisis internas gubernamentales. Por otro, está el reparto de carteras, que no puede reconducirse a un marco cuantitativo, sino que ha de baremarse cualitativamente. Esto es, no solo cuántas, sino cuáles y con qué cometido, autonomía de gestión, proyección y liderazgo, son las carteras a repartir al socio de la coalición. Y ello porque las coaliciones no son simétricas, sino que hay una formación matriz respecto a la que se agrega la parte coaligada. No creemos que en las coaliciones gubernamentales que se están produciendo en España, tanto a nivel estatal, como autonómico, se esté cumpliendo la Ley de Gamson, formulada en 1961. Conforme a ese patrón, se expresaría una constante empírica para los gobiernos de coalición según la cual el reparto de carteras tiende a ser proporcional al número de escaños. Sin embargo, observamos una tendencia según la cual se da más carteras a la parte coaligada al cuerpo gubernamental principal, o de mayor relevancia, como, por ejemplo, las vicepresidencias. Estructuralmente, las consecuencias de un gobierno de coalición se reflejan en el incremento del número de miembros, que casi duplica a los habituales de un gobierno monocolor, y en el número de vicepresidencias que ha llegado a ser de cuatro.

La posición de un gobierno de coalición frente a las Cortes Generales tiene una presentación paradójica. El gobierno como órgano colegiado se debilita, siendo el órgano legislativo un foro de autocontrol para el propio gobierno, donde las voces discordantes que se silencian en un Consejo de Ministros pasan a aflorar sin tapujos. La figura del presidente se fortalece, por lo que no es alejado derivar la consecuencia de su presidencialización. El gobierno de coalición pasa a ser el gobierno del presidente con nombre y apellidos, y no una amalgama ideológica, ni una suma de siglas.

En el seno del gobierno, *ad intra*, esa tendencia presidencialista se refuerza. El presidente ha de prestar atención a dirigir la acción de gobierno, tarea que para

implementarse debe reforzar la coordinación de sus miembros, por lo que el segundo inciso del art. 2.1 de la Ley de gobierno 50/1997, de 27 de noviembre, podría pasar a ser la principal tarea de un presidente de un gobierno colegiado. Igualmente, dos funciones pasan a ser prioritarias, pese a aparecer en los últimos puestos de la relación de este artículo de la ley reguladora del gobierno: la resolución de conflictos de atribuciones que pudieran surgir entre los diferentes Ministerios (2.2.1) e impartir instrucciones a los demás miembros del gobierno. El gobierno de coalición, bímembre, tiene dos escalones de dificultad, el de su propia esfera, *ad intra*, y el de la oposición, *ad extra*, que se retroalimentará con todos sus disensos, tratando de debilitar dicha coalición y con ello al ejecutivo en su conjunto.

4. *¿Qué valoración le merece la forma en que los cambios citados han incidido sobre los procedimientos de creación del derecho (iniciativa legislativa, impulso u obstrucción del procedimiento legislativo, recurso al Decreto-ley, etc.)?*

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Las Cámaras parlamentarias se han visto afectadas en su acción legislativa por la aparición del multipartidismo no solo porque han cambiado las mayorías en los Plenos y las Comisiones, sino porque esa nueva relación de fuerzas se ha proyectado sobre órganos de gobierno interior como son las Mesas -del Pleno y las Comisiones- donde aunque las decisiones que se han de tomar vienen regladas en el correspondiente reglamento lo cierto es que en no pocas ocasiones se toman de acuerdo a criterios exclusivamente políticos.

Desde mi punto de vista hay dos efectos bien claros y determinantes en cuanto al impacto del multipartidismo en la acción legislativa de las Cortes Generales: primero, la distinta estrategia legislativa del Gobierno, que ante la situación de “minoría” o mayoría poco estable en las Cámaras pone en práctica formas distintas de legislar (Decretos-Leyes, apoyar la presentación de Proposiciones de Ley); segundo, que en el ámbito interno de las Cámaras los órganos de gobierno -Mesas- han dejado de estar controlados por el grupo mayoritario y las decisiones de estas pueden dificultar los objetivos legislativos gubernamentales.

De entre las nuevas “estrategias legislativas” del Gobierno sin duda la que más impacto ha tenido, y que más ha sido criticada por la doctrina académica, es el uso de Decreto-Ley. No podemos extendernos en analizar los abusos que en nuestro sistema se han hecho del Decreto-Ley. Me remito a los acertados trabajos que han publicado autores de la notoriedad de Manuel Aragón e Ignacio Astarloa. En todo caso, si quiero decir que la difícil gestión de un parlamento fragmentado y la necesidad de tener que reaccionar ante la pandemia del Covid-19 ha sido la “tormenta perfecta” para que lo que era un abuso en la potestad legislativa del Gobierno se convierta en una situación de alarma constitucional.

Desde luego ese abuso no es nuevo, los autores antes citados nos recuerdan que el problema está entre nosotros desde el mismo momento en que se pusieron en práctica las previsiones del art. 86 CE -baste recordar el D-L de la expropiación de RUMASA-, así como que el problema no es solo político, sino que también es jurisdiccional puesto que el Tribunal Constitucional no ha puesto nunca “pie en pared” respecto a esta patología. Dicho esto, lo que es una extravagancia es que en la reciente XIV Legislatura el Gobierno haya dictado 132 reales decretos leyes mientras que las Cortes Generales solo han aprobado 116 leyes. Más preocupante aún es que esta forma de legislar se utilice para aprobar *decretos leyes singulares* o *decretos leyes omnibus*, sin tener en cuenta los requisitos más elementales de técnica legislativa por mucho que esos requisitos ya estén regulados en leyes administrativas como la 39/2015 (LPACAP) y 40/2015 (LRJSP).

Como decía antes, otra peculiaridad de este nuevo tiempo es el aumento de la iniciativa legislativa de las Cámaras. El Gobierno ha moderado la presentación de proyectos de ley, en parte por la comodidad que le ofrece usar el decreto ley, pero en otras ocasiones porque tiene miedo a que una vez que la iniciativa llegue a la Cámara los grupos se apropien de ella y cambien sus objetivos. Por supuesto, como también han señalado autores como García-Escudero Márquez y Bilbao Ubillos, porque de esta forma se ahorran los trámites prelegislativos que establece la normativa administrativa (leyes antes citadas y ley del Gobierno). Lo anterior se ha completado con otra práctica también claramente abusiva, el llamado “veto presupuestario” que el art. 134.6 CE confiere al Gobierno para que se oponga a la tramitación de proposiciones de ley o enmienda que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Como es sabido, este es un tema de notable enjundia constitucional que ha dado lugar a una rica doctrina del Alto Tribunal mediante cinco sentencias: dos, fruto de sendos conflictos de atribuciones y las otras tres de las correspondientes demandas de amparo (SSTC 34/2018, de 12 de abril; 44/2018, de 26 de abril; 94/2018, de 17 de septiembre; 139/2018, de 17 de diciembre; 17/2019, de 11 de febrero, y 53/2021, de 15 de marzo). En ellas todo giran en torno a dos grandes cuestiones: primero, cuándo se entiende que una enmienda o proposición de ley supone “aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”; segundo, determinar qué papel le corresponde al Congreso en el control de la decisión del Gobierno. No me puede extender en explicar la solución que el TC da a estas dos cuestiones -me remito a las sentencias citadas- pero si quiero decir que mediante esta práctica gubernamental se ha abierto una nueva forma de relacionarse el Gobierno y el Parlamento en la acción legislativa que hasta ahora estaba inédita.

El segundo efecto del multipartidismo en la acción legislativa tiene que ver con el comportamiento de algunos órganos internos de las Cámaras -Mesas- al dejar de estar controlados por el grupo mayoritario. Dicha situación ha dado lugar a una técnica legislativa más que extravagante en esta XIV Legislatura. Veamos algunos ejemplos:

Llama la atención que en un tiempo donde se ha abusado del Decreto-Ley, norma para legislar en supuestos de *extraordinaria y urgente necesidad* y, por tanto, en la que la acción legislativa parlamentaria no es posible por el tiempo que ocupa el procedimiento en las Cámaras, resulta que en poco menos de un mes -diciembre de 2022- se consiguieron tramitar en el Congreso de los Diputados diecisiete proyectos de ley y tres proposiciones de ley. Todas iniciativas de gran enjundia y, muchas de ellas, de carácter orgánico. ¿Cómo ha sido posible este “acontecimiento” de celeridad legislativa? Pues forzando, cuando no contraviniendo, las normas reglamentarias. La primera práctica fue el acortamiento de los plazos en todos los órganos (Ponencias, Comisiones y Pleno); la segunda, ha sido la devaluación de la fase de Ponencia, que en algunos procedimientos ha desaparecido o sus reuniones han sido meramente formales (incluso sin presencia física de los ponentes); la tercera es el acortamiento de los debates en Comisión y Pleno mediante la práctica de agrupar contenidos de las iniciativas. Si lo anterior es una práctica legislativa preocupante no digamos nada del incumplimiento de las previsiones del art. 134.3 de la CE para la presentación de proyecto de Presupuestos Generales del Estado -*El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior*- o la incorporación en dicha ley de materias que claramente exceden su contenido material -vid. STC 145/2022-. La LPGE de 2023 incorporaba: modificación de la Ley del Gobierno; la Ley General de Subvenciones; la Ley de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y la seguridad; el Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley de Contratos del Sector Público. Finalmente, para no extenderme más tenemos que apuntar el abuso que se produce por la incorporación de enmiendas heterogéneas. El caso más significativo fue la tramitación de la proposición de ley orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso a la que se le presentaron dos enmiendas – la 61 y la 62 – que fueron recurridas por algunos grupos parlamentarios por no tener conexión material con la iniciativa. Se trataba de sendas enmiendas sobre el sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional integradas en una iniciativa legislativa dedicada a reformar el Código Penal. Frente al acto de la Mesa admitiendo las enmiendas se presentó recurso de amparo ante el TC que en el Auto 177/2022 suspende cautelarmente la tramitación parlamentaria de los preceptos que, fruto de la inclusión de las enmiendas, modificaban la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

ANA CARMONA CONTRERAS

La precariedad en la que se encuentra el Gobierno de coalición, desde la perspectiva de la aritmética parlamentaria, tiene un reflejo inmediato en los procesos

de creación del derecho. Así se pone de manifiesto de un modo especialmente significativo en relación con los decretos-leyes. El recurso a la potestad legislativa de urgencia por parte del Ejecutivo ha sido muy profuso en términos cuantitativos, según se desprende de los datos que aporta la XIV legislatura: en 2020, año marcado por la excepcional crisis generada por la pandemia de Covid-19, fueron 39 los decretos-leyes frente a 14 leyes (3 orgánicas y 11 ordinarias). En 2021, todavía bajo el azote del coronavirus, se observa una situación más paritaria, con 33 leyes (11 orgánicas y 22 ordinarias) y 32 decretos-leyes. El año 2022, por el contrario, marca un punto de inflexión en esta dialéctica, puesto que se aprueban 54 leyes (15 orgánicas y 39 ordinarias) frente a un total de 20 decretos-leyes. En 2023, hasta la disolución anticipada de las Cámaras a finales de mayo, se aprecia una tendencia similar a la del año anterior, puesto que verán la luz 17 leyes (4 orgánicas y 13 ordinarias) mientras que el número de decretos-leyes se reduce a 5 (hasta el 30 de septiembre).

Una vez expuestas las cifras, sin embargo, para obtener la imagen precisa de cuál es el panorama de la producción normativa es preciso incorporar una vertiente analítica de índole cualitativa que venga a tomar en consideración la actitud que ha adoptado el Congreso de los diputados ante los decretos-leyes remitidos por el Gobierno de cara no solo a su convalidación sino, sobre todo, a su conversión en ley. Es precisamente esta perspectiva (dialéctica convalidación-conversión) la que ofrece la oportunidad de confirmar de un modo particularmente significativo esa situación -ya tantas veces aludida- de constante dependencia en la que se encontró el Gobierno durante la XIV legislatura para alcanzar las mayorías necesarias en sede parlamentaria. Y es que, de los 96 decretos-leyes remitidos por el Ejecutivo a la cámara baja tan solo 1 (el Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales) no superó el trámite de la convalidación. La tasa de éxito gubernamental, pues, roza el pleno absoluto.

No obstante, esa lectura es incompleta, puesto que no toma en consideración el devenir político sobre el que dichas cifras se asientan, a saber, que una buena parte de las convalidaciones de los decretos-leyes se va a lograr a cambio de que el Gobierno esté dispuesto a abrir el trámite de conversión en ley reclamado por determinadas fuerzas en el Congreso, cuyo concurso resulta imprescindible para esquivar la derogación. Especialmente ilustrativo resulta, en este sentido, el caso del Real Decreto-ley de reforma laboral, fruto del pacto alcanzado entre sindicatos y empresarios -con el aval del ministerio de trabajo- y en relación con el que el Gobierno rechazó condicionar su convalidación a la posterior apertura del trámite de conversión. Con la oposición de Esquerra Republicana, los nacionalistas vascos y el Partido popular, la reforma fue convalidada por un voto de diferencia (a favor del sí) emitido por error por un diputado de dicha fuerza política.

Concentrando de nuevo la atención en los datos, la situación que se detecta es la siguiente: en 2020, 38 decretos-leyes fueron convalidados. De entre estos, se acordó la conversión en ley de 26. En 2021, sobre un total de 32 decretos-leyes

convalidados, 15 iniciaron el trámite de conversión. En 2022, siendo 30 los decretos-leyes ratificados por el Congreso se puso en marcha la conversión en relación con 9. Con el final adelantado de la legislatura, en 2023, se acordó la conversión en ley de 2 de los 3 decretos convalidados. A la luz de lo expuesto, cabe concluir que la mayoría surge y se asienta sobre la base de un compromiso político entre el Ejecutivo y sus socios (dependiendo de los casos serán unos u otros) en virtud del cual la norma gubernamental se convalida con la finalidad de que ésta opere como una suerte de proyecto de ley ya en vigor, abierto a la incorporación de enmiendas tanto en el Congreso como en el Senado.

Cuestión distinta, aunque directamente relacionada con lo expuesto, es la que sitúa el foco de atención en el desarrollo efectivo de la tramitación parlamentaria de los decretos-leyes llamados a convertirse en ley. Teniendo en cuenta que aquella debe tener lugar acudiendo al procedimiento de urgencia, según dispone la Constitución y reiteran los reglamentos de las cámaras, cabría estimar que su conclusión debería llevarse a cabo y concluir en un tiempo necesariamente más breve que el requerido por el procedimiento ordinario. La experiencia, sin embargo, viene a poner en tela de juicio tal presunción, dejando en evidencia la existencia de una extendida práctica obstruccionista en el seno del Congreso, cuyo radio de acción no queda circunscrito exclusivamente al ámbito de la conversión en ley de los decretos-leyes, proyectándose también sobre la tramitación de otras iniciativas legislativas, consistente en las sucesivas y reiteradas aprobaciones de prórrogas del plazo de presentación de enmiendas por parte de la Mesa de la cámara baja. Actuando de esta manera, ciertamente reprochable desde la perspectiva de la urgencia que es inherente al procedimiento de conversión, se va dilatando en el tiempo la activación efectiva del debate, retrasando paulatinamente en el tiempo su tramitación efectiva. La máxima expresión de esta irregular práctica dilatoria queda de manifiesto de modo palmario atendiendo a los procedimientos de conversión inconclusos al término de la XIV legislatura: del total de 62 iniciados llegaron a término 27 (menos de la mitad), mientras que 25 quedaron pendientes de tramitación. Consecuentemente, se produce el curioso efecto de que normas ya vigentes, por estar recogidas en decretos-leyes previamente convalidados, que fueron aprobadas bajo la condición de poder modificarlas en el trámite de su conversión en ley se mantienen inalteradas al no haberse activado el referido procedimiento.

Del panorama someramente apuntado se desprende que la forma de gobierno parlamentaria diseñada por la Constitución ha experimentado una significativa transformación práctica que, si bien no trae causa de lo sucedido en la XIV Legislatura, se refuerza notablemente en la misma. A la tradicional preeminencia del Gobierno, derivada de su condición de motor político del sistema por voluntad constitucional, ha venido a sumarse, también con carácter continuado, la asunción de un rol protagonista en los procesos de creación normativa. La novedad detectada se deriva no tanto del abundante caudal de decretos-leyes aprobados por el Consejo de Ministros, sino sobre todo en función de la capacidad

demostrada por el Ejecutivo para neutralizar en sede parlamentaria (a través de la mesa del Congreso) la activación de los procedimientos de conversión de normas de urgencia que han superado la convalidación a cambio del compromiso de ser transformadas en leyes. De esta forma, aunque sobre el papel y en términos cuantitativos resulta indudable el aumento que experimenta el protagonismo del Congreso en relación con la legislación gubernamental de urgencia, de hecho tal impresión se difumina, revelándose inexacta

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Las nuevas dinámicas han llevado a que se soslayen o distorsionen funciones típicamente parlamentarias, muy especialmente la función legislativa, en la que se aprecia un desbordamiento del Gobierno, no sólo a causa de los numerosos decretos-leyes, sino también por la vía de presentación de proposiciones de ley y enmiendas heterogéneas por el Grupo o Grupos que le apoyan.

Es frecuente legislar por *decreto-ley* (la llamada “normalización del decreto-ley”), pues la falta de mayoría y la inestabilidad de los apoyos que propiciaron la investidura hacen necesario pactar ley a ley, sin la certeza de que no se introduzcan en ellas elementos indeseados, problema que se incrementa en el caso de las leyes orgánicas, que no pueden aprobarse ni modificarse por decreto-ley, y que exigen mayoría absoluta para su aprobación.

Cierto que los decretos-leyes han de ser convalidados por mayoría del Congreso, pero al menos en ese trámite -que en ocasiones se fuerza mezclando materias que hacen difícil explicar un voto en contra- no pueden modificarse. Para obtener la convalidación, se ofrece a veces a socios y no socios la tramitación como proyecto de ley -eso explica, entre otras razones, su alto número-, pero ello no garantiza una modificación sustancial en una ley futurible.

De hecho, el acuerdo de tramitación como proyecto de ley se produce en un porcentaje apenas superior a la mitad de los decretos leyes convalidados (53 de 95 hasta la disolución de las Cámaras de la XIV legislatura), y no todos ellos culminan en su aprobación como ley, pudiendo detenerse la tramitación mediante la ampliación del plazo de enmiendas o la no reunión de la ponencia (de 53 tramitados como proyectos de ley en la XIV legislatura, sólo 16 se han convertido en ley), incluso algún decreto-ley no se modifica en la tramitación parlamentaria como ley, así los precedentes de los Decretos-leyes 4/2020, 20/2020 y 9/2021.

Decíamos que el Parlamento pierde su papel central en la función que le es propia con la expansión del decreto-ley y la mutación en el sujeto ordinario de la función legislativa, de forma coyuntural en situaciones excepcionales que luego han devenido, aun de forma más mitigada, en permanentes. Podemos comprobarlo con cifras de la XIV legislatura, marcadas en sus dos primeros años por la pandemia y luego por la guerra de Ucrania.

El total de la legislatura es de 95 decretos leyes y 116 leyes aprobadas, con una corrección en los dos últimos años del predominio absoluto de aquellos o la paridad en los dos primeros. La casi igualación (apenas un 20 % más de leyes) sigue, aun disminuida, la tónica del Congreso fragmentado. En la convulsa XII legislatura, fue mayor el número de decretos-leyes que el de leyes (además de muy reducido el número de proyectos de ley, 23): 65 frente a 39. Si comparamos con la X legislatura, con un alto número de decretos-leyes, sobre todo al principio, debido a la crisis económica, vemos que el total de leyes fue de 169 frente a 76 decretos-leyes, más del doble. Y por irnos a la V legislatura, de duración reducida por la disolución consecuencia del rechazo al proyecto de ley de presupuestos, se aprobaron 147 leyes frente a 39 decretos-leyes.

Así pues, el decreto-ley se convierte en la norma y la ley en excepción, por resumir con un punto de exageración lo que supone privar de o mermar la función más característica de las Asambleas parlamentarias.

Observamos mutaciones también en la *iniciativa legislativa del Gobierno*, que a veces opta por la proposición en lugar del proyecto de ley, aunque esta vía continúa siendo la ordinaria, una vez superada la peculiaridad de la XII legislatura, en que se presentaron sólo 23 proyectos de ley, 18 de los cuales se convirtieron en ley: 101 proyectos presentados en la XIV, de los cuales 72 se convierten en ley, como corresponde a la iniciativa ordinaria, aun complementada con otras.

Cierto que las *proposiciones de ley del Grupo mayoritario* desde siempre procedían del Ejecutivo, hace veinte años las calificué de *segunda marca* del Gobierno, utilizada -entre otros objetivos posibles- “cabría imaginar, para eludir la obligación legal de solicitar informes o dictámenes sobre proyectos de ley”. Así, en la XIV legislatura, de 28 proposiciones de ley presentadas por el Grupo Socialista, solo o con otros grupos, 16 se han convertido en ley, frente a 3 de otros grupos, de 303 presentadas.

Aparte del incremento en el uso, hemos de tener en cuenta que el contexto en el que se produce la opción por las proposiciones de ley ha variado desde otras épocas. Para empezar, las leyes 39/2015 y 40/2015 y la consiguiente modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regularon la iniciativa legislativa del Gobierno, introduciendo trámites e informes -más allá de los tradicionales de organismos como el Consejo de Estado o el Consejo General del Poder Judicial- que ralentizan la aprobación de proyectos de ley por el Gobierno. Pero, sobre todo, establecieron mecanismos de participación ciudadana, que se ven asimismo eludidos cuando se decide que será el o los grupos de mayoría los que presenten una proposición.

Si en otros tiempos, las proposiciones de varios grupos parlamentarios significaban la existencia de un acuerdo que se plasmaba en el Parlamento, ahora no siempre es así, en particular si los firmantes son los grupos correspondientes a los partidos que gobiernan en coalición o los que apoyaron la investidura. Esta situación hace engañoso el dato de las proposiciones de ley de grupos tomadas en consideración en el Congreso (39 en la legislatura): se trata normalmente de las

precedentes de los grupos del Gobierno o de sus socios, y éstas últimas no siempre superan el trámite de enmiendas, merced a infinitas ampliaciones. Así, frente a 19 convertidas en ley, 20 caducaron al final de la legislatura (4 de cada uno de los Grupos Socialista, Plural y UP-ECP-GEC, 2 del Grupo Vasco, 2 del Popular, y 1 de cada uno de los Grupos ER, Cs y Mixto, más 1 de estos dos últimos conjuntamente).

La tercera vía espuria que afecta a la función legislativa parlamentaria es la introducción de *enmiendas en materia ajena* a la del proyecto o proposición, también provenientes, obviamente, del Ejecutivo. Frente a la doctrina limitativa del Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 119/2011, a mi juicio no es sólo el derecho de enmienda el que puede verse afectado, sino también el principio constitucional de seguridad jurídica, vulnerado por una calidad deficiente de la ley que provoque dificultades de localización o interpretación.

Una situación límite como consecuencia del intento de incorporación de enmiendas heterogéneas condujo al ATC 177/2022, por el que se acepta la solicitud de medidas cautelarísimas en un recurso de amparo formulado por 13 miembros del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados, suspendiendo la tramitación parlamentaria de los preceptos introducidos en el Congreso en la Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso (que suprime el delito de sedición y modifica el de malversación) por las enmiendas números 61 y 62, que pretendían la modificación de la LOPJ y de la LOTC (creo que la materia no ha sido indiferente respecto de la decisión adoptada). Por primera vez se suspende un procedimiento legislativo por el Tribunal Constitucional, suscitando una polémica sobre la necesidad de autocontención o si actuaba *ultra vires*.

De otra parte, el ejercicio frecuente del *veto presupuestario* por el Gobierno, que no es sino una muestra más del temor a resultados indeseados en las votaciones, redundando en último término en la restricción de las facultades legislativas de las Cámaras. Por más que restringido por el TC en las SSTC 34 y 44/2018 y concordantes, se ejercita con bastante más frecuencia que en otros tiempos como arma de un Gobierno en minoría con apoyos inestables, que no está seguro del sentido de la votación de sus socios. El perdedor, obviamente, es el Parlamento, que sufre una merma en su capacidad legislativa.

Ante las derivas expuestas -buscadas y consideradas naturales en Gobiernos de minoría-, cabría reclamar una rectificación fruto de la voluntad política. Sin ella, carecería de sentido cualquier revisión que pudiera hacerse en la *regulación reglamentaria* del procedimiento legislativo: limitación de las ampliaciones de plazos de enmiendas salvo solicitud de todos los grupos, para evitar los bloqueos por parte de la Mesa, normalmente dominada por el Grupo mayoritario; establecer el requisito de homogeneidad en las iniciativas -que se exige por ley para la iniciativa popular- y de las enmiendas, como ya lo hace algún Reglamento de

Parlamento autonómico; una solución de los conflictos respecto de los vetos presupuestarios que evite la extralimitación del Gobierno y se adecúe a la vez a la doctrina limitativa del Tribunal Constitucional ...

Instemos también al Alto Tribunal a actuar como posible corrector de estas tendencias perversas del sistema parlamentario, para lo cual debería ser más severo en su apreciación del presupuesto habilitante de los decretos leyes, por poner un solo ejemplo.

ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ

La creación normativa es un proceso cuya regulación constitucional y desarrollo legislativo busca cargar de legitimidad el producto resultante y hacerlo aceptable también para quien no lo comparte.

En lo que se refiere, en especial, al procedimiento legislativo, la ley siempre será la expresión de la voluntad general; el producto de la decisión mayoritaria (simple o cualificada, dependiendo de las materias) que el Parlamento asume tras haber tenido la ocasión de discutir sobre los diferentes perfiles conflictivos que presenta el sector a regular. La creación normativa, concita, pues a la mayoría (decisión/unidad) y a la minoría (discusión/pluralidad). En el escenario fragmentado en el que actualmente se desarrolla, mayorías y minorías son precarias; la mayoría gobernante puede estar en minoría y la oposición puede convertirse en la fuerza mayoritaria. El ejemplo de la XII Legislatura, con la oposición capaz de ahogar la capacidad del Gobierno de presentar proyectos de ley, que apenas podía controlar la iniciativa normativa de la Cámara utilizando su potestad de veto de aquellas que tuvieran consecuencias presupuestarias (potestad que fue circunscrita por la STC 34/2018) revela las mayores dificultades de un gobierno nacido de la abstención frente al que surge de una coalición. Cuando el pluralismo irrumpe como lo ha hecho en este país -y descartada una gran coalición en la que de momento no se reconoce la sociedad española- las alternativas están entre la XII y la XIV Legislatura. Desde el punto de vista de la exigencia de la responsabilidad política presenta mayores ventajas el modelo que innova el ordenamiento (por criticables que puedan ser sus iniciativas) que el que se consume en su impotencia.

Además del principio jurídico-político que postula la discusión pública como instrumento de garantía de las minorías (también al servicio de la representación), el procedimiento legislativo exige también la observancia de reglas destinadas a garantizar la calidad técnica del producto, a cuyos efectos se prevén específicamente órganos de relevancia constitucional. La ley 39/2015 habla de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia (art.129). En lo que se refiere a los órganos pensemos específicamente en el Consejo de Estado o en el Consejo General del Poder Judicial.

Y puede ser esta la sede oportuna para advertir que el pluralismo político es sin duda expresivo de las diversas maneras en que se encara el interés general;

pero esta conflictividad no debiera suponer nunca una contestación del sistema institucional. Jugar con la presunción de que los órganos que la Constitución diseña para apuntalar aún más el principio de presunción de validez de la ley actúan según criterios ideológicos o atribuir estas mismas motivaciones a los que tienen como función juzgar y hacer ejecutar lo juzgado no contribuye en modo alguno a la solución pacífica de los conflictos en una sociedad plural.

Específicamente durante la legislatura del gobierno de coalición se han evidenciado algunas cuestiones dignas de resaltar.

Es posible señalar, así, que todo el proceso de creación normativa se vio afectado, indiscutiblemente por la necesidad de articular una respuesta jurídica para luchar contra la pandemia. Eso supuso la alteración de todo el Plan Anual Normativo y conllevó un trabajo de una complejidad enorme no solo por las circunstancias extremas en las que se tuvo que desarrollar sino por la propia imprecisión del paradigma jurídico que debía servir de referencia.

Los Decretos-Leyes tuvieron un papel muy importante y la crítica a los mismos no residió en el carácter abusivo del mismo (el presupuesto habilitante en su sentido más estricto no era discutible) sino su consideración al servicio del reparto de poder en la coalición. Este es el caso del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 cuya disposición final segunda establecía una modificación de la ley reguladora del Centro nacional de Inteligencia para garantizar la pertenencia del entonces líder del socio minoritario de la coalición en la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia. El TC declara la inconstitucionalidad, en la STC 110/2021, de este Decreto-Ley por falta de conexión de sentido entre la emergencia que motiva el Decreto y el contenido de este precepto. En el objeto de nuestro análisis ello significa que los complejos equilibrios de poder que exigen una coalición no pueden utilizar la creación normativa al margen de lo que establece el sistema de fuentes.

Ciertamente el número de Decretos-leyes disminuyó con el fin de la pandemia pero no tanto como para privar de todo sentido la crítica que sigue considerando que son demasiados. Ciertamente la laxitud con la que desde la STC 11/1983 se interpretan los conceptos de “extraordinaria y urgente necesidad” lleva a exacerbar el ataque cuando el Gobierno que los aprueba es plural y ni siquiera tiene una mayoría clara para proceder a su ratificación. El Congreso está ciertamente muy fragmentado, pero ante el momento ratificadorio lo que predomina es el bloqueo y la polarización. La convalidación de un Decreto-Ley ha supuesto colocarnos ante los umbrales de la mayoría absoluta. El gobierno, aun tejiendo apoyos adicionales, se va a encontrar con serias dificultades para salvarlo porque de lo que se trata es de conseguir un “sí” global a la medida. Las vicisitudes de la convalidación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo son expresivas de lo que se señala. En este escenario de bloqueo la utilización del Decreto-ley ha

comparecido como argumento cualificado en esa narrativa que trata de articular una deriva presidencialista patológica, lo que no se compadece con la limitada función del jefe del ejecutivo en el proceso de producción de esta fuente.

Debería hacerse un aparte para destacar específicamente de qué modo ha influido (o se ha proyectado) la nueva composición de las Cámaras en la función presupuestaria. La vinculación entre fragmentación parlamentaria y ley de presupuestos ha sido más compleja de lo que en principio podía preverse. Efectivamente, durante el ciclo que se abre con XI legislatura ha habido presupuestos prorrogados (2017 y 2018 y 2020), presupuestos rechazados (2019, detonante de la disolución anticipada de las Cortes y convocatoria de elecciones generales de 28 de abril de 2019) pero también presupuestos aprobados, notoriamente los de los años 2021, 2022 y 2023, que se corresponden con la legislatura del gobierno de coalición.

También procede recordar específicamente dos aspectos relacionados con la creación normativa que tienen directa relación con la inédita realidad de un gobierno de coalición. Los dos anuncian lo complejo que es armonizar sensibilidades muy diferentes o incluso opuestas; la dificultad adicional en que se traba la relación representativa cuando se tiene que asumir sobre una cuestión de principio (las cuestiones de la identidad sexual, por ejemplo) una posición que ni los representantes ni los representados de una parte del arco político comparten como consecuencia de la presencia en un Gobierno que se reconoce solidariamente responsable (art. 108 CE).

Es precisamente ese imposible, escapar de la responsabilidad solidaria, lo que explica -pero no justifica- que ocasionalmente se haya quebrado la regla del secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros (art. 5.3 de la Ley 50/1997 del Gobierno) aflorándose públicas y explícitas disensiones graves respecto de ciertos proyectos de ley.

Y el segundo aspecto que también considero bajo este prisma es la práctica de que el socio minoritario planteara sus iniciativas como proposiciones de ley. Ciertamente las proposiciones de ley de los grupos parlamentarios han aumentado exponencialmente desde la XII legislatura. Pero que uno de los socios de la coalición de gobierno utilice esta iniciativa legislativa, obviando la que en principio le parece destinada -el proyecto de ley- que además cuenta con las ventajas en la tramitación parlamentaria de corresponden al órgano que dirige la política, exige alguna atención. Puede concebirse en principio como una forma de presentar ante su electorado un perfil ideológico diferenciado del gobierno. Esta táctica política ciertamente mina la unidad de la acción gubernamental, complica su exigencia de responsabilidad e introduce una dinámica conflictual explícita donde solo debe haber disensión interna y cierre de filas en torno a la facultad presidencial de dirección de la acción de gobierno. Pero en el fondo lo que revela es que en el gobierno de coalición el temor a la fagocitación de la fuerza más débil le lleva a jugar simultáneamente como gobierno y como oposición. Quizás sea mucho pedir haber avanzado más en la primera experiencia y en un contexto

político tan complejo. La teoría constitucional del gobierno de coalición no va a surgir hasta que la experiencia tenga mayor recorrido.

Por último, recordemos a este respecto, que lo que no podría justificarse en modo alguno es utilizar la vía de la proposición parlamentaria para obviar la intervención de las instituciones técnicamente diseñadas para emitir juicios técnicos que permitan la eficacia y la eficiencia de la norma; que eviten disfuncionalidades o aporías; que pongan todos los elementos para evitar que pueda ser declarada nula por el órgano de control correspondiente.

JOAN RIDAO I MARTÍN

Vaya por delante que, a mi modo de ver, los problemas más acuciantes que afectan hoy día al proceso de creación del Derecho son el abuso de la legislación de urgencia y, en la esfera parlamentaria, tanto la excesiva rigidez de los procedimientos legislativos, dominados todavía por el dogma de las sucesivas lecturas, que impide a nuestros representantes centrarse en los debates políticos de fondo, como la poderosa y alargada sombra de la sempiterna racionalización parlamentaria, que se traduce en prerrogativas exorbitantes a favor del Ejecutivo y en una, por decirlo así, «mayorización» de la mayoría que condiciona la iniciativa de las minorías. Un ejemplo de esto último lo tenemos en la actividad legislativa presupuestaria, donde el Gobierno no solo tiene la iniciativa exclusiva, sino que lidera todo el proceso gracias a una serie de limitaciones que embridan su discusión y enmienda. Aún con todo, la más reciente jurisprudencia constitucional (SSTC 17/2019 y 53/2021) ha mitigado el abuso de esa potestad de veto, descartando que pueda ejercerse de forma arbitraria y exigiendo que la incidencia de la iniciativa sobre créditos presupuestarios en vigor sea real, efectiva e identificable.

Por lo que aquí interesa, es constatable que la irrupción del multipartidismo ha tenido una indudable incidencia en la función legislativa. La primera de las cuales es la ralentización del proceso legislativo. La necesidad de negociar acuerdos entre múltiples partidos puede alargar los plazos para la aprobación de leyes o hacerla inviable, impactando negativamente en la capacidad del Parlamento para responder de manera ágil a los desafíos y necesidades de la sociedad.

Por lo pronto, la iniciativa del Gobierno se vio eliminada en los períodos en que éste permaneció en funciones (legislaturas XI y XIII, y parte de la XII, la XIV y la XV), viéndose muy limitada el resto del tiempo, debido a la ausencia de mayorías estables. Así, en efecto, es de apreciar la ostensible disminución de la capacidad legislativa de las Cámaras en períodos especialmente convulsos como la XII legislatura, en que ni el Gobierno en minoría (PP), ni otro apoyado por una mayoría que se reveló coyuntural para hacer prosperar una moción de censura (PSOE y sus aliados) pudieron ejercer la actividad ordinaria de iniciativa propia de un régimen parlamentario. Solo hay que ver el escaso número de proyectos de

ley presentados debido a la autolimitación del Ejecutivo (49, solo 6 en la segunda mitad tras prosperar la moción de censura). Por el contrario, fueron tomadas en consideración 59 proposiciones de ley de las 334 presentadas (46 antes de la moción de censura y 13 después). Al final solo resultaron aprobadas 17 leyes ordinarias y 1 orgánica, si bien esa limitación, como veremos en otro momento, se vio compensada con el recurso al decreto ley (32).

Por su parte, las vicisitudes de la efímera XIII legislatura redujo el número de proyectos de ley aprobados a uno solo (por 56 proposiciones de ley), que ni siquiera devino ley. En la XIV legislatura —desde el 3 de febrero de 2020 hasta su disolución el 29 de mayo de 2023—, se presentaron 155 proyectos de ley, de los que 85 se convirtieron en ley (además de 33 proyectos de ley orgánica, todos ellos aprobados). También, como era esperar, se produjo un cierto resurgir de la iniciativa legislativa parlamentaria: 334 proposiciones de ley de los grupos parlamentarios y 4 de los diputados), de las que 64 fueron debatidas y rechazadas y 12 fueron inadmitidas en términos absolutos.

A todo ello se une el hecho de que, en los últimos tiempos, con el pretexto no siempre justificado de la crisis económica iniciada en 2008, y de la pandemia de la Covid-19 a partir de 2020, pero sobre todo por la debilidad de las mayorías en el Parlamento, se ha hecho un uso desaforado del poder normativo del Gobierno consistente en dictar normas directamente obligatorias con fuerza de ley (decretos leyes), aunque en gran parte se hubiesen convalidado ulteriormente por una frágil mayoría de apoyo en el Congreso de los Diputados: 65 en la XII legislatura, 7 en la XIII y 96 en la XIV. No quiere decirse con eso que se trate de una cuestión nueva, puesto que desde hacía años se venía advirtiendo de la utilización no siempre regular de ese instrumento legislativo (entre 2008 y 2021 se aprobaron 263 decretos ley, 50 solo durante la contingencia de la covid-19), cifra que contrasta con el número de leyes ordinarias u orgánicas aprobadas en este mismo periodo (383).

No es infrecuente, por lo demás, que ese tipo de normas no lleguen siquiera a motivar las razones que las amparan o que se esgriman razones de pura conveniencia, como la de dar cumplimiento a una proposición no de ley o una pretendida coherencia con un conjunto normativo anterior. La casuística de anomalías es más amplia, sin embargo: decretos que propician delegaciones legislativas o reglamentarias, que regulan materias puramente reglamentarias, o que modifican abiertamente leyes orgánicas, y, en fin, decretos leyes ómnibus, que regulan múltiples leyes. Por si fuera poco, el control del TC se ha mostrado especialmente deferente hacia el legislador material, en el sentido de aceptar sin más la «utilidad de la decretación de urgencia en el tiempo presente», en alusión a la crisis económica o la pandemia, consintiendo así un «amplio margen de discrecionalidad que cabe conceder al Gobierno». Con todo, últimamente se vislumbra un rayo de esperanza por medio de algunas sentencias en que el alto tribunal no ha apreciado el supuesto habilitante o ha considerado que colisionaba con algunos límites materiales infranqueables (STC 73/2017, sobre la «amnistía fiscal» o STC

110/2021, sobre la incorporación del vicepresidente Pablo Iglesias a la comisión del Centro Nacional de Inteligencia, por la vía del Decreto ley 8/2020, de medidas para hacer frente al impacto económico y social de la covid-19).

Por todo ello, parece pertinente poner freno a la profusión legiferante de urgencia, dado que la escasa intervención parlamentaria —solo en el acto de la validación, en un debate de lectura única y con escaso tiempo para entrar en el fondo de la cuestión— menoscaba la institución parlamentaria en su conjunto, y en particular una de sus principales funciones, la legislativa, impidiendo al Parlamento convertirse en una institución dinámica y prestadora de nuevos servicios. Aunque cabe la posibilidad, sin necesidad de reformar la configuración constitucional de este instituto, de obligar a convertir en ley el decreto una vez validado y posibilitar así la participación plena de los grupos parlamentarios. La regla general debería ser, sin embargo, en un marco en el que prevalezca la ley formal, salvo en casos realmente urgentes y necesarios, que no debe haber margen para ningún principio de indiferencia sobre la titularidad de la facultad para legislar ni sobre el procedimiento a seguir para hacerlo, y todo ello bajo un enjuiciamiento lo más riguroso posible del TC.

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

El cambio en la legitimidad parlamentaria que sustenta la forma de gobierno actual tiene su proyección sobre una de las funciones irrenunciables de los parlamentos, como es la legislativa. A ella nos podemos aproximar desde dos perspectivas, una formal y otra material, cuántas y cuáles fueron los resultados legislativos de este contexto de gobierno de coalición y parlamento fragmentado.

Fomalmente, destaca el año 2021, donde se aprobarían 22 leyes, 10 leyes orgánicas y 32 decretos leyes. En 2022, se incrementa la aprobación de leyes hasta 39, 15 leyes orgánicas y el número de reales decretos leyes se cifra en 20. En 2023, marcado por el fin de la XIV Legislatura el 30 de mayo, se llegaron a aprobar 13 leyes ordinarias, 4 leyes orgánicas, de las que 3 eran modificaciones, siendo solo una la LOSU, realmente una ley de nueva factura. A ello se sumarían 5 decretos leyes. Si nos fijamos en estos últimos, en 2020 sería el cénit de esta XIV legislatura con 39 decretos leyes. En conclusión, casi un centenar de decretos leyes con los que se eleva exponencialmente el recurso a esta figura excepcional. Para ello podemos tomar en consideración otra legislatura monocolor de larga duración, como fue la X, entre 2011 y 2016. El total de Decreto leyes fue de 75 (29,17, 17 y 12). Por lo que el Decreto Ley en un recurso recurrente en un gobierno de coalición con un parlamento fragmentado.

Materialmente, este análisis cuantitativo requiere, en el caso de los decretos leyes, verificar la concurrencia del presupuesto habilitante, esto es la extraordinaria y urgente necesidad y el respecto a los límites establecidos en la Constitución (los decretos-leyes no podrán en ningún caso afectar al ordenamiento de las

instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, al Régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general). El Tribunal Constitucional ha enjuiciado en este periodo la singularidad del uso de los decretos leyes, v. gr. STC 156/2021, de 16 de septiembre, FJ 5 -conurrencia del citado doble requisito — la extraordinaria y urgente necesidad, de una parte, y la conexión de sentido entre dicha urgencia y la medida adoptada, de otra-, pero respecto al Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, o en materia de reales decretos autonómicos, STC 8/2023, de 22 de febrero, a partir de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad sobre el Decreto-ley del Consell 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto. Es importante recuperar la necesaria excepcionalidad de esta figura que se ha acotado desde el Tribunal Constitucional, respecto a los presupuestos habilitantes generosos que marca la Constitución. Así, “para que resulte legítimo usar la habilitación constitucional de la acción normativa de urgencia no basta con comprobar la existencia de una situación de inseguridad jurídica. Hace falta, además, que esa incertidumbre venga cualificada por unas determinadas circunstancias singulares, cuya presencia es la que reclama y fundamenta su corrección urgente” (STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 5).

Otro dato a considerar es el contenido de las leyes. Detectamos contenido retórico, probablemente tributario de la deriva populista con la que se busca desesperadamente revitalizar la representatividad parlamentaria. Un ejemplo doloroso de esa deriva podría ser la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Su buena intención, que nos trae a la memoria el art. 6 de la Constitución de Cádiz, ese deseo constitucionalizado de que todos los españoles fuesen “justos y benéficos”, se topa con la realidad de un contenido ambicioso, amparado en la potestad estatal de regular las condiciones básicas de los españoles y de las bases en un diseño competencial en régimen de concurrencia, pero que ha tropezado con el incumplimiento de su elemento supervisor, la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Ello no obsta que la ley es una normativa básica y que los tribunales empiezan tímidamente a implementar su contenido.

En este apartado se nos pregunta sobre el procedimiento legislativo. El papel de los Letrados de las Cámaras empieza a ser comprometido. Desde el recurso a las proposiciones de ley, con la finalidad esencial de eludir los informes preceptivos que han de acompañar un proyecto de ley; la normalización de la lectura única, mermando el análisis y debate que ha de acompañar una tramitación legislativa; las leyes cajón de sastre, ómnibus o transversales, donde se regula casi todo y a su vera las enmiendas intrusas. No podemos achacar a este contexto de fragmentación el recurso a las mismas. En 2003, Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, fue enmendada para introducir en el Código penal un nuevo delito, el de convocatoria ilegal de elecciones o consultas populares por vía de

referéndum. La STC 119/2011, de 5 de julio, dejó clara la posición del Tribunal Constitucional ante esta práctica. La legalidad parlamentaria se infringe si no se aplica un juicio de homogeneidad por la Mesa de la Cámara, evidenciándose una “absoluta desconexión” (FJ8) entre las enmiendas y el contenido de la Ley complementaria y la Ley complementada, lo que impide al parlamentario ejercer sus funciones, al no poder proponer la mejora de la ley matriz y supone una mutación contra reglamentaria, al ser una iniciativa legislativa nueva, al margen del proceso marcado para ella. No hay nada nuevo bajo el sol. En el contexto de la reforma de la Ley concursal el partido socialista quiso primar el cese como Fiscal General del Estado, como Fiscal de Sala del Tribunal Supremo. En ese caso se buscaba personalizar una reforma y el gobierno de coalición actuó como *check and balances*, contrarrestando y bloqueando esa enmienda, en lo que será esa dimensión de autocontrol de las coaliciones a la que se ha aludido. La Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, fue un marco curioso para la introducción para la creación en su Disposición adicional séptima de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial.

Esta práctica vulnera el “derecho de enmienda de los parlamentarios, considerado reiteradamente como una facultad integrante del núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes políticos y, por tanto, como reflejo del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de aquellos” (ATC 177/2022, de 19 de diciembre, FJ 6).

5. *¿En qué medida cree que esos cambios se proyectan también sobre la función de control al Gobierno (planteamiento de preguntas e interpelaciones, creación de comisiones de investigación, etc.) y sobre el modo en que se desarrollan los debates parlamentarios?*

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

El control del poder forma parte de la esencia del constitucionalismo liberal y democrático. Por eso, el control político en una forma de gobierno parlamentaria tan fuertemente racionalizada como la española se presenta no solo como algo necesario sino como algo imprescindible. Sin embargo, desde hace mucho tiempo se observa una notable devaluación del control parlamentario. Tengo la impresión de que no es un problema exclusivamente del marco jurídico o del diseño institucional -normas constitucionales o reglamentarias- sino más bien de la *vis expansiva* que los partidos políticos han desarrollado a lo largo de estas más de cuatro décadas de democracia y que le ha llevado a querer ser ellos los que tengan el control institucional. Por supuesto, con esto no estoy diciendo que no deban hacerse reformas en los reglamentos parlamentarios para mejorar los instrumentos de control, sí que se deben, se pueden y a buen seguro que mejoraría el control

parlamentario, pero no será suficiente, necesitamos una práctica política -gubernamental y parlamentaria- de contención y respeto a las competencias de cada órgano constitucional que ahora no se da en muchos casos.

Pues bien, el respeto a las competencias entre órganos constitucionales reclama el *control del Gobierno en el Parlamento*. Como ya dijieran hace años Fernández Miranda y Aragón Reyes la función de control parlamentario más que producirse mediante el *control del Parlamento* es el resultado del *control en el Parlamento*. La anterior afirmación no es un juego de palabras, es la constatación de que en nuestra forma de gobierno la mayoría parlamentaria no controla al Gobierno y, por ello, el sistema y las normas que lo regulan deben asegurar que los grupos de la oposición pueden ejercer dicha función. Para que así sea el Gobierno debe asumir que un comportamiento leal con el sistema es que rinda cuentas ante las Cámaras y las normas y prácticas parlamentarias internas deben organizarse para que los grupos de la oposición tengan oportunidad en los procedimientos de reclamar responsabilidad al Gobierno. Se ciega el control cuando el Gobierno no da cuenta de sus actos o la mayoría -en los órganos de funcionamiento o gobierno parlamentario- impide que se debata de aquello que no interesa al Ejecutivo.

En los años que estamos comentando hemos tenido buenos ejemplos. Basta recordar el caso del gobierno en funciones de Rajoy -2016- que se negaba a someterse al control ante el Parlamento para dar cuenta de la Cumbre de la OTAN del 10 y 11 de febrero de 2016 con el pretexto de que puesto que la Cámara que le reclamaba la comparecencia no era el que le había investido no estaba obligado a comparecer. Como es sabido el tema fue objeto de recurso ante el TC que emitió la Sentencia 124/2008 en la que, además de otras consideraciones sobre la función de control, sentó la doctrina por la que el hecho de que el Gobierno esté en funciones no quiere decir que el Parlamento también lo esté -en el supuesto de que se alargue la investidura- y, por lo tanto, el Gobierno que toma decisiones políticas está obligado a dar cuenta ante el Parlamento. Durante estos años en los que hemos tenido que enfrentarnos a la pandemia del Covid-19 también hemos tenido ejemplos en los cuales el Gobierno ha querido evitar o alargar el control parlamentario. Sin duda, el más significativo fue el Acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020 que decidió prorrogar por seis meses el estado de alarma de conformidad con el RD 926/2020 de 25 de octubre. El TC se pronunció sobre este tema en la STC 183/2021 en la que señaló que en ese caso aprobar una prórroga del estado de alarma más allá de los quince días previstos era inconstitucional puesto la decisión no era justificada y razonable: el Congreso de los Diputados la emitió sin saber qué medidas iban a ser aplicables, sin saber si se aplicarían en una parte u otra del territorio y por qué órgano del Estado. También debemos apuntar el Acuerdo del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020 por la que se decide suspender el cómputo de los plazos reglamentarios -lo que se llamó el cierre del Congreso- que dio lugar a la Sentencia 168/2021 en la que el Alto Tribunal, con argumentos bien discutibles, pero en los que ahora no puedo detenerme, llega a la conclusión de que esa suspensión

suponía una afectación al *ius in officium* de los parlamentarios y la esencialísima función de control que corresponde al Congreso de los Diputados en un estado de alarma.

En definitiva, podemos observar que, en los últimos años, bien por las variaciones que se han dado en la práctica de los procedimientos fruto del multipartidismo bien por la situación de excepcionalidad en la que nos metió la pandemia, lo cierto es que Parlamento no ha salido bien parado en su función de control. En un contexto de multipartidismo y/o alarma en los cuales debería ser más protagonista la función de control parlamentaria el resultado ha sido justamente el contrario, sea ha evitado lo más posible la intervención de las Cámaras. Quizás podamos salvar de la conclusión anterior las mociones de reprobación de miembros del Gobierno que hasta este tiempo eran casi testimoniales. En la XII legislatura se tramitaron 19 de las que llegaron a prosperar 8. En la XIV legislatura se han tramitado 67 y solo han prosperado 2, lo que dice mucho de la estabilidad que ha tenido el gobierno de coalición en este período.

ANA CARMONA CONTRERAS

El Gobierno, a pesar de las dificultades tantas veces aludidas que han rodeado la XIV legislatura, ha demostrado su capacidad para sacar adelante aquellas iniciativas cruciales para el desarrollo de su programa político, logrando el apoyo de distintas fuerzas parlamentarias (los socios de investidura, aunque no siempre y en todo caso). Pero tal conclusión positiva no oculta la existencia de un escenario de fondo, marcado por la existencia de un descarnado enfrentamiento político entre los dos partidos mayoritarios que provoca un efecto de bloqueo político, cortocircuitando las posibilidades del necesario entendimiento y el consiguiente acuerdo sobre asuntos de la máxima relevancia. Unos asuntos que requieren contar con el respaldo de mayorías cualificadas y que exigen un debate en profundidad que permita encontrar puntos de encuentro básicos sobre los que cimentar las correspondientes decisiones en sede parlamentaria. El caso de la no renovación del Consejo General del Poder Judicial, con el mandato caducado desde finales de 2018, es un ejemplo paradigmático de la patología política concurrente. Ante la actitud obstruccionista del principal partido de la oposición que, de forma reiterada, se ha resistido a cumplir con su deber constitucional de renovar el órgano de gobierno de los jueces, el Ejecutivo ha respondido con ciertas iniciativas (fallidas), proponiendo la reducción de las mayorías necesarias para la elección parlamentaria de los 12 vocales de procedencia judicial. Lo que choca con el sentido de lo dispuesto por la Constitución, la interpretación que de la misma llevó a cabo el Tribunal Constitucional en su sentencia 108/1986, así como con los estándares acuñados en el ámbito europeo (Comisión de Venecia, de forma muy destacada). Adicionalmente, debe llamarse la atención sobre el *modus operandi* utilizado para formalizar dichas iniciativas, que no se han presentado ante el

Congreso como proyectos de ley sino, antes bien, como proposiciones de ley avaladas por los grupos parlamentarios que sustentan el Gobierno de coalición o incluso como enmiendas incorporadas a la tramitación de iniciativas legislativas ya en curso que versan sobre cuestiones ajenas. Un ejemplo de esta última conducta nos remite a lo sucedido en el curso de la tramitación en el Congreso del proyecto de Ley Orgánica de transposición de una serie de directivas europeas en materia penal, así como de modificación de determinados delitos del Código Penal, cuando los grupos socialista y de Unidas Podemos presentaron enmiendas para modificar la LOPJ, en lo relativo al sistema de elección de vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, así como para introducir reformas en la LOTC. Estas estrategias ponen de manifiesto, en el primero de los supuestos -recurrir a sus grupos parlamentarios para que presenten bajo la forma de proposiciones de ley sus iniciativas-, una criticable voluntad por parte del Ejecutivo de eludir los controles técnicos (a cargo del Consejo de Estado y el Consejo General del Poder Judicial) que se aplican preceptivamente, aunque despojados de efecto vinculante, a sus proyectos de ley. Y en el segundo -aprovechar la tramitación de una ley para proponer enmiendas intrusas, esto es, que no guardan relación con el objeto de aquella-, un escaso respeto por mantener la homogeneidad material de las normas en curso de elaboración, así como por preservar los derechos participativos de los diputados. Precisamente, en el caso referido, además, las enmiendas propuestas dieron lugar a un grave conflicto institucional, ya que tras ser impugnada ante el TC su admisión a trámite por diputados de la oposición, por considerar vulnerado su derecho fundamental como representantes populares, aquel concedió las medidas cautelarísimas solicitadas y procedió a suspender la tramitación de las mismas no en la cámara baja, en donde el procedimiento ya había concluido, sino en el Senado, donde todavía estaban pendientes de discusión y no pudieron ser discutidas (Auto TC 177/2022, de 19 de diciembre, acompañado de 5 votos particulares).

Atendiendo a la situación de fondo concurrente resulta, pues, que la dinámica deliberativa que en teoría debe caracterizar la discusión parlamentaria y que se orienta a la confrontación y discusión de ideas que conduce, en su punto final, a la plasmación consensual de la voluntad general, ha dado paso a una situación en la que el elemento predominante es la autoafirmación del propio discurso político y la descalificación de los otros. De esta forma, emerge un devenir parlamentario dominado por narrativas paralelas, trufadas de descalificaciones y rechazos recíprocos, en el que el espíritu de debate constructivo tiende a ocupar un ámbito marginal, cuando no inexistente.

Tal conclusión se proyecta tanto en los procedimientos legislativos como en el funcionamiento de los instrumentos de control a disposición de las cámaras. El caso de las comisiones de Investigación, al que se refiere otra de las preguntas formuladas, ofrece un nuevo exponente de la situación de intensa polarización en la que ha estado inmersa la reciente experiencia parlamentaria. Así, se desprende atendiendo a la temática abordada por dos de las comisiones que vieron la luz en

la XIV Legislatura: en primer lugar, la relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos del Ministerio del Interior, con la finalidad de favorecer intereses políticos del PP y de anular pruebas inculpatorias para este partido en casos de corrupción, durante los mandatos de Gobierno del Partido Popular y, en segundo, la referida a las actuaciones del Ministerio del Interior durante el gobierno del Partido Popular en relación con las presuntas irregularidades que vinculan a altos cargos y mandos policiales con la existencia de una trama parapolicial. También, con una marcada orientación de instrumentalización partidista merece la pena, por su carácter ilustrativo, traer a colación ejemplos referidos a comisiones de investigación propuestas por grupos de la oposición y que no prosperaron al cosechar el rechazo de la mayoría. Son los casos que pretendían investigar la financiación de Podemos o el encuentro en el aeropuerto de Barajas del ministro J. L. Ábalos con D. Rodríguez, número dos del presidente venezolano, N. Maduro. Una suerte similar corrió la propuesta presentada por Unidas Podemos en torno al uso de las tarjetas de crédito opacas por parte del Rey emérito tras su abdicación, así como la relativa a las presuntas implicaciones y responsabilidades de los gobiernos de F. González en la trama de los GAL, avaladas por grupos independentistas vascos y catalanes y el BNGa.

Como contrapunto a esta marcada orientación partidista, es imprescindible llamar la atención sobre otras dos comisiones de investigación que abordan, en términos objetivos, cuestiones dotadas de interés general: por un lado, la relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair. Dicho accidente tuvo lugar en agosto de 2008 y ya en 2011 vio la luz una comisión de investigación. Sin embargo, su actividad no dio frutos, mostrando un recorrido azaroso e interrumpido en distintas ocasiones, lo que impidió alcanzar resultados efectivos. Una situación de inoperancia precedente que, por lo demás, vuelve a reiterarse también en esta ocasión, al haberse reactivado los trabajos de la comisión en las postrimerías de la XIV legislativa. Por otro lado, tenemos la comisión relativa a la gestión de las vacunas y el Plan de Vacunación en España, cuyos avances no han mostrado un ritmo sostenido en el tiempo y que no han propiciado alcanzar conclusiones finales.

Llegados a este punto, no podemos finalizar el presente apartado sin referirnos a una interesante iniciativa surgida en el ámbito parlamentario, que gira en torno a un asunto dotado de la máxima gravedad -los abusos sexuales a menores en el seno de la iglesia católica- que suscita una destacada atención por parte de la opinión pública. La conciencia predominante en torno a la necesidad de abordar una investigación seria y rigurosa, al margen del sensacionalismo, resultó determinante para poner en marcha una modalidad de comisión de investigación inédita en nuestra experiencia constitucional. Se trata, en efecto, de una iniciativa aprobada (en marzo de 2022) por una amplísima mayoría del Congreso de los diputados (sólo contó con el voto en contra de Vox), articulada como una proposición no de ley presentada por los grupos socialista y del Partido Nacionalista Vasco, que atribuye al Defensor del Pueblo la creación de una comisión independiente, integrada por personas expertas, para investigar la pederastia en la iglesia

católica, de cuyos trabajos dará cuenta a la cámara, bien por propia iniciativa o a petición de los grupos parlamentarios.

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

El control ordinario del Gobierno se desarrolla mediante las *preguntas e interpelaciones* semanales exigidas por la Constitución, instrumentos que han perdido parte de su sentido original: desde luego las preguntas escritas, cuyo número ahoga toda posibilidad de información o control, pero también las orales, que se han convertido en un contracontrol de la oposición, y las interpelaciones devenidas preguntas ampliadas (sólo intervienen interpelante e interpelado), no un debate general como prevén los Reglamentos. Llevamos tiempo denunciando la inadecuación de estos instrumentos ordinarios de control parlamentario para la finalidad que pretenden, esto es, verificar si la acción del Gobierno se acomoda o no al criterio del Parlamento y exigir, en caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del Gobierno o imponer su cese.

En cuanto a las *comparecencias y debates en Pleno*, sólo se desarrollan cuando lo desean los socios de investidura, que hacen apoyo u oposición según les convenga, y pueden hacer inevitable la comparecencia -que entonces será a petición propia- del Presidente del Gobierno o de un Ministro. En este sentido, cabría apreciar un incremento en las comparecencias, especialmente en Pleno.

En un sistema parlamentario como el nuestro, en que la mayoría quiere lo que quiere el Gobierno, es ilusorio pensar que aquélla controle o éste se deje controlar. No obstante, aquí como en la función legislativa, el Parlamento no debe caer en la tentación de olvidar que es algo distinto del Gobierno, aunque comparta la misma filiación política. La oposición denuncia que la mayoría impide (en uso legítimo del Reglamento, cabría añadir) la celebración de comparecencias o dificulta la creación de comisiones de investigación, de forma que el Parlamento no podrá ejercer su función de control. Esto no ha cambiado mucho por el hecho de que el Gobierno sea de minoría o de coalición y la mayoría inestable, salvo por el éxito de algunas iniciativas por acuerdos cruzados o contra natura entre grupos.

Asistimos cada vez más al *contracontrol* por parte de la mayoría, el uso del “y tú más” como única respuesta a la crítica, negativo para la visión de la institución parlamentaria por la opinión pública. La actuación de los actores políticos no es fácil de cambiar, pero deben ser conscientes de que el régimen parlamentario es aquel en el que el Gobierno, aparte de contar con la confianza del Parlamento, tiene que gobernar ante él, dando permanentemente cuenta al mismo de su actuación, y que esta *accountability* es la finalidad de los instrumentos de control.

Una muestra de ese contracontrol cada vez más en boga, y no sólo en España, es la constitución de *comisiones de investigación* sobre actuaciones de un Gobierno anterior. Dado que la responsabilidad que se depura es exclusivamente política,

como ha confirmado el Tribunal Constitucional en algunas sentencias (la más reciente, la STC 77/2003), cabe preguntarse si tiene sentido la utilización de este instrumento concebido como de control de la acción del Gobierno (66.2 CE), aunque pueda versar sobre cualquier asunto de interés público (76.1 CE). El nuevo Congreso fragmentado nos ha mostrado la facilidad para crear comisiones de investigación, aunque muchas no concluyan su trabajo o ni siquiera se constituyan.

Así, la XII legislatura, en la que también se apreció el aumento en la presentación de proposiciones no ley como medio de hacerse visibles los grupos nuevos de oposición, e incluso algunos aliados en la moción de censura, se caracteriza por batir todos los records en la creación y constitución de comisiones de investigación: 7 en total, 2 de ellas tras el cambio de Gobierno, que no llegaron a constituirse. Sin embargo, solo dos de ellas llegaron a concluir sus trabajos emitiendo informe, una en cada periodo. En la XIV, la tendencia a la constitución se confirma, son 4 las comisiones de investigación constituidas, de las cuales tres emiten dictamen.

Habrà que preguntarse si la actividad desarrollada y en ocasiones no culminada por este número de comisiones de investigación, cuyos debates a veces alcanzan repercusión pública más por la forma que por el fondo, ha de considerarse positiva o no para la institución parlamentaria y para la función de control que el propio instrumento extraordinario tiene constitucionalmente atribuida. Si se trata de investigar asuntos concretos para prevenir supuestos similares o mejorar la normativa reguladora, las comisiones especiales, ponencias y subcomisiones de estudio muestran mejores resultados en la obtención de acuerdos: de 13 ponencias o subcomisiones constituidas en el Congreso en la XII legislatura, 7 aprobaron informe, alguno en materia tan política como el régimen y financiación de los partidos políticos.

Otro instrumento de control, no regulado y creado por el uso parlamentario, prolifera en Gobiernos de minoría con apoyos inestables hasta el punto de convertirse en cuasiordinario: la *reprobación de los ministros* y otras autoridades. En la XII legislatura, se presentan 13 propuestas, de las cuales 8 son aprobadas por el Pleno. Incluso en la segunda parte de la legislatura, alguno de los grupos que apoyaron la moción de censura permiten la aprobación de la reprobación de la Ministra de Justicia, o solicitan otras dos reprobaciones. En la XIV, son 67 las solicitudes de reprobación de miembros del Gobierno presentadas en el Congreso, según su página web, de las cuales 2 serían aprobadas.

En conclusión, la reprobación de los ministros (introducida por vía de práctica pertinaz, en el sentido de ir conquistando posiciones, pese a las dudas sobre su admisibilidad constitucional, hasta llegar a la aprobación de una primera reprobación ministerial, la de la Ministra de Fomento Magdalena Alvarez por el Senado el 18 de diciembre de 2007) se ha convertido en instrumento habitual, siendo la más reciente en ambas Cámaras y de la Ministra del mismo ramo en días consecutivos de mayo de 2023, obviamente sin trascendencia jurídica alguna por no estar constitucionalmente prevista.

Una referencia final a otros *efectos de la fragmentación sobre los debates*. En primer lugar, provoca una desproporción manifiesta: con dos Grupos “Mixtos” en el Congreso en la XIV legislatura (Mixto y Plural, en total 23 diputados, 2 de ellos procedentes de otro Grupo) en los que 11 formaciones políticas se hallan representadas, y por tanto con numerosas intervenciones, más seis grupos pequeños y medianos (EH Bildu, Cs, GV, GR, UP, VOX) que intervienen por un mismo tiempo -tienen 5 o 52 diputados-, como también los dos grupos mayores (en total 10 grupos parlamentarios con 19 formaciones políticas), el peso relativo se desdibuja en los debates, incluso las posiciones respectivas se diluyen o difuminan.

El número de formaciones políticas representadas disminuye en la XV legislatura, si bien el número de grupos parlamentarios (9) continúa siendo elevado merced al cuestionable préstamo de diputados para que determinados partidos nacionalistas puedan constituir grupo propio, de forma que el Mixto queda al inicio con sólo tres miembros, pertenecientes a UPN, BNG y CCa.

En segundo lugar, los debates parlamentarios en ocasiones se han convertido en un marco inesperado para la visualización de las discrepancias en el seno del Gobierno de coalición a través de las intervenciones, no sólo de los portavoces de los respectivos grupos, sino de los propios ministros.

ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ

En la pregunta relativa a las iniciativas de control hay dos cuestiones relativas respectivamente al fondo y a la forma y hemos de comenzar destacando la importancia de las segundas, de los “modos”. Porque efectivamente en el control es donde se presenta con más claridad la dinámica de contraposición de ideas; donde se expresa con toda evidencia que hay visiones diferentes de sociedad. Por eso es tan crucial la forma en que esta pluralidad se exprese porque si los términos son los del antagonismo, la discusión pública quedará imposibilitada para cumplir esa dinámica integradora que es su razón última de ser. A este respecto, me parece que debería reivindicarse algo tan clásico, lamentablemente demodé, como es la función pedagógica de la política. Las instituciones representativas deberían liderar un país mostrando que las palabras sirven para expresar los desacuerdos con toda cortesía, desacreditando ideas, pero no personas. Sin utilizar argumentos “ad hominem”; sin reiterarlos “as nauseam”. Poco realista sería llamar solo a la ironía arquetípicamente británica y totalmente desproporcionado descartar los sarcasmos. El debate parlamentario debe ser abierto, espontáneo, pero no puede olvidarse que ese plus de libertad de expresión que supone la inviolabilidad parlamentaria está directamente relacionado con las funciones parlamentarias (art. 71 CE, STC 71/1985). Entre ellas no está, desde luego, el insulto.

En esta legislatura hemos tenido la desgracia, por ejemplo, de escuchar descalificaciones a miembros del gobierno que envilecen. Ataques plenamente conscientes de que se utilizaba para escarnio una de las categorías del artículo 14 CE.

Ciertamente, tal deriva solo es comprensible si se admite que quienes actúan de este modo asumen que la política institucional no debe responder a otra lógica que la que impera en las redes sociales. Esta es la forma perversamente actual con que se declina por algunos/as parlamentarios/as el tradicional adagio de acercar las instituciones a la calle (virtual, hoy). No es el espíritu de provocación el que me anima a señalar que en este momento histórico las instituciones tienen la misión de trabajar (y erigirse como ejemplo) para la ciudadanía, desde la ciudadanía; no de asumir de manera simple, acrítica e interesada (notas que caracterizan al populismo) que la distancia entre la calle y las instituciones debe salvarse haciendo de las segundas un sucedáneo de la primera. La ciudadanía es un concepto clásico y aun insustituible que supone un proceso de construcción de lo común a partir de las insuprimibles diferencias producto del pluralismo social; que descarta las identidades excluyentes; que no puede entender de “batallas culturales” sino de políticas que ordenan la vida social en un determinado sentido y que podrán ser ajustadas o incluso revertidas dentro del marco constitucional como resultado de los procesos electorales. Solo al enemigo se le puede atacar sin respetar las formas. No podemos admitir la visión schmittiana de la política. Ergo, perder las formas atacando a las personas en función de su pertenencia a las categorías que justifican el derecho antidiscriminatorio debería ser un comportamiento inimaginable.

En este contexto merece la pena reparar especialmente en la STC 25/2023, primera vez que el TC se pronuncia sobre la facultad de la presidencia de la Cámara (del Congreso de los Diputados, concretamente) de retirar determinadas expresiones del Diario de Sesiones. Es muy importante resaltar las dificultades añadidas que encuentran en un entorno tan inflamable (en los entornos políticamente complejos) los órganos de dirección de las Cámaras, especialmente la Presidencia y las Mesas. Facultades como la de ordenar los debates (por ejemplo, establecer el orden de intervención de los portavoces cuando el grupo parlamentario que apoya al gobierno no es el más numeroso) o la función calificadora exigen un cuidado exquisito, una institucionalidad incuestionable.

En lo que se refiere a las observaciones concretas sobre los instrumentos de control, resulta evidente que un parlamentarismo sin mayorías estables da más juego también a los instrumentos de fiscalización.

La proliferación de las Comisiones de Investigación es el ejemplo en el que nos centraremos.

Si ponemos como punto inicial de análisis la XII Legislatura (primera en la que se hay gobiernos de diferente signo político como consecuencia de la aprobación de la moción de censura), comprobaremos que se crearon 7 comisiones de Investigación en el Congreso de los Diputados por ninguna durante la legislatura anterior; pero, sobre todo, lo más importante es que 6 se aprobaron con el voto en contra (o la abstención, en un caso) del grupo parlamentario que apoyaba al Gobierno. Es comprobable así que con la pérdida de mayorías absolutas el gobierno pierde también la manija, y las iniciativas de control están abonadas a

un resultado más incierto. Las minorías, contra esa dinámica tan asentada y la elaboración doctrinal consiguiente, sí pueden poner al Gobierno contra las cuerdas. Como ha ocurrido con muchos de los análisis del sistema electoral, ha bastado con un cambio en la realidad para que la norma surtiera otros efectos. En un sistema de pluralismo como el actual las mayorías no absolutas tienen que competir por serlo y las minorías relativas pueden convertirse en mayoría si se unen. Sobre el papel parece algo muy acorde con el espíritu del parlamentarismo y no necesariamente enfrentado con el racionalizado.

Las Comisiones de Investigación son un microcosmos que condensa la variedad de matices que presentan los parlamentos fragmentados y la tensión inherente a cualquier gobierno de coalición. En efecto, es muy clarificador comprobar que se investiga, a instancias de quién, de qué modo y con qué resultado.

La primera cuestión es muy relevante y muestra que en las Cámaras algunas fuerzas políticas no admiten una limitación respecto de determinados temas (por ejemplo, la monarquía) En este sentido, la doctrina del TC según la cual la actividad investigadora realizada por un órgano estatal (o autonómico, en su caso) supone indiscutiblemente el ejercicio de potestades públicas (STC 111/2019) la hacen compatible con la ligazón con el derecho de acceso a los cargos públicos de los representantes (art. 23.2 CE), que, a su vez, encuentran vinculado a la posibilidad de investigar “cualquier asunto de interés público” (artículo 76 CE). Aquí vuelve a verse la siempre cualidad bifronte de las Cámaras como órgano de la sociedad y del Estado; cuanta más fragmentación política hay más son los ámbitos en los que se proyecta esta tensión constitutiva y más la intensidad con la que se manifiesta. Las peticiones de investigar las presuntas actividades irregulares del ex Jefe del Estado que se han planteado por los socios de la coalición o de las fuerzas que han sido un apoyo estable se han inadmitido (de consuno con las fuerzas políticas de la oposición); y se han dejado caducar solicitudes como las dirigidas a crear Comisiones para investigar la tragedia ocurrida entre Nador y Melilla el 24 de junio de 2022.

También referido al objeto de investigación hay que señalar la querencia por la investigación del pasado. En la última legislatura, cuatro de las cinco comisiones que se han constituido buscan el esclarecimiento de situaciones anteriores producidas durante los períodos de gobierno del Partido Popular o retoman el trabajo de comisiones de investigación que no llegaron a concluir, como las referidas al accidente aéreo de Spanair en 2008 o del tren Alvia en 2013. No solo el objeto a investigar es controvertido; también lo es el tiempo en el que suceden los casos en los que incidir. Mención especial merece al respecto la solicitud de creación de una Comisión sobre los sucesos del 3 de marzo de 1976 en Vitoria-Gasteiz, caducada con el fin de la legislatura. Es evidente que en este momento el pluralismo ideológico y parlamentario está compitiendo por escribir un relato de país.

Respecto de la cuestión referente a la individualización de quienes han podido instar con éxito la creación de una comisión en el Congreso queda claro que en esta legislatura el bloque situado a la derecha no lo ha conseguido. Han

sido las fuerzas políticas en las que se ha apoyado el gobierno de coalición (en algún caso con el concurso del Grupo Parlamentario socialista) las que han instado la iniciativa exitosa. En el caso de la única Comisión de Investigación que tenía por objeto el análisis de una política desarrollada en esta legislatura -la relativa a la gestión de las vacunas y el Plan de Vacunación en España- la solicitud partió de los Grupos Parlamentarios Plural y Mixto si bien se aprobó con una amplísima mayoría, concentrándose prácticamente la abstención en el Grupo Parlamentario Vox.

Ciertamente esta abstención permite tener un nuevo dato de que la polarización es el resultado de una profunda sospecha que ningún sistema democrático debiera permitirse. En cualquier caso, la coincidencia muy mayoritaria en que la gestión de las vacunas es una cuestión que merece la atención de la institución representativa por excelencia no se ha trasladado a la forma en la que su actividad se ha desarrollado. En el Voto Particular presentado por el Grupo Parlamentario Popular se justifica su voto en contra en el hecho de no haberse admitido ninguna de las comparecencias solicitadas por este Grupo o de Vox.

Finalmente, respecto del resultado no cabe sino dar testimonio del funcionamiento del bloqueo. Dos de las cinco Comisiones caducaron con el fin de la legislatura: la creada sobre las actuaciones del Ministerio del Interior durante el gobierno del Partido Popular en relación con las presuntas irregularidades que vinculan a altos cargos y mandos policiales con la existencia de una trama parapolicial; y la que tenía por objeto establecer las causas del accidente ferroviario del ALVIA ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013. La referida a la gestión de las vacunas concluyó con un dictamen aprobado por una mayoría favorable de 169 diputados contra 153 noes, estos últimos correspondientes a los diputados de los Grupos Parlamentarios Popular, Vox y Ciudadanos, más 4 votos del Grupo Parlamentario Mixto.

Es forzoso, pues, concluir que mientras en lo susceptible de investigar se mantienen serias diferencias entre las fuerzas políticas que conforman el bloque de apoyo al gobierno estas se han mantenido sustancialmente cohesionadas en los relativo al desarrollo de la actividad de las comisiones efectivamente constituidas. Por otra parte, el resto de las fuerzas parlamentarias no han logrado ampliar sus alianzas para incomodar a un gobierno que cuenta con 153 diputados.

En el apartado final de esta pregunta no resulta superfluo reparar en que el aumento de la conflictividad intraparlamentaria, tanto en las Cortes Generales, como en los parlamentos autonómicos ha supuesto un aumento claro de los recursos de amparo *ex art.* 42 LOTC, aumento especialmente ostensible a partir de 2015. En efecto, hasta 32 son los recursos interpuestos por esta vía durante el año 2022, el máximo registrado según mis datos. De aquí se puede deducir que la doctrina de los *interna corporis* es cada vez más residual y supone una mayor implicación de la jurisdicción constitucional en la vida interna de la cámara, y de resultados también una mayor capacidad de intervención en la lógica interna de los partidos (Cfr. STC 93/2023).

JOAN RIDAO I MARTÍN

Ni que decir tiene que una de las formas de visibilizar la irrupción de las nuevas minorías en el Parlamento ha sido la intensificación de las iniciativas de control político, con el objeto de fiscalizar la acción normativa y no normativa del Gobierno, ya sea con o sin sanción inmediata aparejada, consistente en la presentación de mociones de censura, a las que ya nos hemos referido en otro momento, pero también en forma de propuestas de reprobación contra miembros del Gobierno, y, a otro nivel la creación de comisiones de investigación, las solicitudes de comparecencia y las clásicas preguntas orales y escritas en Pleno y en comisión.

Por lo que a las propuestas de reprobación de los ministros se refiere, es sabido que se trata de un mecanismo informal y no reglado constitucionalmente, aunque cada día es más frecuente como vía para afejar una conducta o, incluso, pedir la destitución de uno de los miembros del Ejecutivo, soslayando así el carácter solidario de la responsabilidad gubernamental (art. 108 CE). Así, pese a que el resultado de la votación no sea jurídicamente vinculante, no deja de ser ilustrativo de la animadversión política de la mayoría hacia el Gobierno en un momento dado. Hasta la moción de censura que comportó la remoción de Mariano Rajoy (XII legislatura) (entre el 19 de julio de 2016 y el 1 de junio de 2018), se presentaron 13 propuestas de reprobación de ministros, altos cargos u otras autoridades, de las que 8 fueron aprobadas por el Pleno. Y, hacia el final de la segunda mitad de la misma legislatura (21 de mayo), el PP (2), e incluso los propios aliados de Pedro Sánchez en la triunfante moción de censura, propiciaron distintas reprobaciones (Unidas Podemos, PDeCAT). El carácter efímero de la XIII legislatura redujo a 3 las propuestas, cifra que aumentó exponencialmente en la XIV legislatura, hasta la más alta de todo el período democrático: 67 (en 58 peticiones distintas, de las que cinco englobaban a 14 ministros). Los grupos parlamentarios del PP, Vox y Ciudadanos fueron las formaciones que registraron solicitudes de reprobación contra alguno de los ministros del Ejecutivo (un total de 67), y también ERC, pese a ser un socio estable de Pedro Sánchez, a quien había dado apoyo para su investidura. El ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska, encabezó las propuestas de reprobación (23), seguido de Alberto Garzón, ministro de Consumo (7), la titular de Igualdad, Irene Montero (3).

La XII legislatura se caracterizó, por otra parte, por el gran número de comisiones de investigación constituidas, sobre todo respecto de actuaciones del Gobierno anterior del mismo color que el ejerciente, un hecho propiciado igualmente por la ausencia de una mayoría suficiente o estable por parte del Gobierno, circunstancia imprescindible en el sistema del Congreso de los Diputados debido a que las minorías no pueden crearlas por sí mismas. A este respecto, cabe recordar que la STC 133/2018, de 13 de diciembre, resulta clarificadora sobre las calificaciones que pueden verse en las conclusiones sobre responsabilidades penales, que desbordan el ámbito de la comisión de encuesta parlamentaria. Sea como

fuere, la existencia de una mayoría adversa dio lugar a la creación de hasta 5 comisiones de investigación hasta el momento de la moción de censura contra Mariano Rajoy, y 2 después de ésta, si bien estas últimas no llegaron a constituirse. Con todo, aunque la fragmentación partidista dio lugar a que se creara casi el doble de la media de comisiones de encuesta que en legislaturas anteriores (3), esa misma atomización política también dificultó la consecución de acuerdos, a tal grado que solo 2 llegaron a aprobar conclusiones, una por cada período de la legislatura: la relativa a la utilización partidista del Ministerio del Interior (septiembre de 2017) y a la crisis financiera (febrero de 2019). En la XIII legislatura no se creó ninguna y en la XIV se creó la Comisión de Investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior durante el gobierno del Partido Popular en relación con las presuntas irregularidades que vinculan a altos cargos y mandos policiales con la existencia de una trama parapolicial, que no pudo concluir sus trabajos tras la disolución operada el 29 de mayo de 2023. Estos últimos datos revelan a las claras que, pese al entusiasmo que acompaña la creación de estos poderosos instrumentos de control, no es tan fácil que concluyan sus trabajos emitiendo dictamen por la falta de acuerdo político. Además de que, en ocasiones, la proyección pública de estos trabajos ha tenido más que ver con cuestiones de forma que de fondo.

Esta misma secuencia se reprodujo en la presentación de interpellaciones urgentes y preguntas. Por lo que a las primeras se refiere, en la XII legislatura se substanciaron 182, por 12 en la XIII legislatura y 309 en la XIV. En la XII legislatura se formularon 2.646 preguntas orales y 45.798 escritas; 14 preguntas orales en Pleno y 16 en comisión, y 5.420 preguntas escritas en la XIII legislatura; y hubo 1.256 preguntas orales en Pleno y 2.185 en comisión, y 108.042 preguntas escritas en la XIV legislatura.

En cuanto al modo en que se desarrollaron los debates parlamentarios, y ello es imputable tanto a la extrema polarización política como a la condición de los líderes parlamentarios, es constatable una notabilísima banalización de los mismos cuyo mejor epítome serían las sesiones de control con preguntas orales al Gobierno, convertidas en un remedo de entretenimiento, o peor, en un oscuro diálogo entre sordos. Pues, en efecto, las preguntas y las respuestas suelen tener poco o nada que ver entre sí, y en muchos casos revisten un dudoso interés para el interés general, pues tienen que ver con las puyas interpartidistas antes que con la jerarquía de preocupaciones de los ciudadanos.

Aun con todo, somos conscientes de que el Parlamento de hoy en día necesita apelar a la opinión pública en el contexto de la sociedad del espectáculo, de modo que las intervenciones parlamentarias se dirigen, sobre todo, a conseguir una cierta presencia en los medios, incluso en las redes sociales, no tanto a la participación en una dinámica deliberativa. Se trata de un tipo de intervención sin la que es imposible conseguir interpelar al electorado en el momento actual. Ello, no obstante, sería esperable, al menos en las sesiones plenarias, que se produjeran debates lo más serios y rigurosos posibles, independientemente de que, por las razones ya expuestas, no sirviera para hacer cambiar de opinión al adversario.

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

Un punto de partida parte de matizar la distinción entre relación de confianza y función de control: “Junto a la cuestión de confianza y a la moción de censura, la Constitución contempla otros instrumentos que forman parte o a través de los que se ejerce la función de control de la acción del Gobierno, como son las preguntas o las solicitudes de comparecencia (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2; 33/2010, de 19 de julio, FJ 3; 44/2010, de 26 de julio, FJ 1; y 28/2011, de 14 de marzo, FJ 2, entre otras). Nuestra doctrina sobre dichos instrumentos de control no viene sino a confirmar que no se puede mantener la identidad plena entre función de control y relación de confianza, por más que se encuentren relacionadas”. (STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7). Podríamos sostener una relación género-especie, donde la fiducia es la primera y el control es una especie que ha de proyectarse en el tiempo y que se evidencia en momentos puntuales y con diferentes intensidades. Respecto a la extinción de la confianza, no se puede extinguir algo que no se ha tenido nunca. Dado que ese pequeño porcentaje de los que lo solicitan (décima parte de los diputados, art. 175.2 RCD), nunca le habían otorgado esa confianza y sus fines son otros: ahondar la crisis gubernamental o catapultar a un presidente sin concurrir a las urnas.

Sobre los instrumentos de control, como las preguntas, las interpelaciones, las proposiciones no de ley o las reprobaciones, se proyectan ciertas disfuncionalidades. Las preguntas se alejan del núcleo de la función representativa del parlamento (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, FJ 4; y 74/2009, FJ 3) y buscan el escándalo, la provocación o simplemente el bloqueo del gobierno ante la imposibilidad de su respuesta, por lo inabarcable de su formulación. Ej. “Afronta el gobierno los problemas de los españoles” (10 de mayo de 2023).

Respecto a 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”, (SSTC 40/2003, FJ 7; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3). En la XIV hubo un total de 1219 presentadas al pleno, de las que se aprobaron una parte insignificante. De su contenido destacamos su localismo o su loable ambición, como la presentada en febrero de 2023, “Proposición no de Ley relativa a garantizar la igualdad en el acceso a los tratamientos de cáncer en todo el territorio nacional” o la “Proposición no de Ley sobre la concesión de permisos para la prevención del suicidio”. Otras, identifican el pulso de la opinión de la Cámara, como “Proposición no de Ley por la que se insta al Gobierno a declarar persona non grata al Presidente de Rusia, Vladímir Vladímirovich Putin”. La lectura de todas ellas nos hace reparar en la pluralidad y en la dispersión del trabajo de los diputados, un tanto distantes de la realidad social. Una variante de las mismas son las reprobaciones. Evidencian el cuestionamiento de un miembro del gobierno, pero lejos de lo que ocurre en el País Vasco, no

tienen mucho efecto y lejos de debilitar al objetivo de los mismos, parecen blindarle un mérito adicional.

Como dato más alarmante, estas disfuncionalidades no se agotan en sí mismas, sino que se convierten en el caldo de cultivo de nuevas patologías, como que el gobierno no las responda o no las responda fundadamente.

El parlamento y los parlamentarios buscan con estos instrumentos hacerse visibles, pero quizá no de la mejor forma. Parece que estamos abocados a un parlamentarismo irracional, donde estos comportamientos no quiebran la legalidad, pero abrazan lo que podríamos llamar una inconstitucionalidad emocional, en cuanto le alejan de la legitimidad que sustenta la representación democrática. Para avanzar conviene mirar hacia atrás y recuperar aquellas funciones sobre las que Bagehot reflexionaba en 1867, *The English Constitution*. El Parlamento tiene una función electoral, tiene que elegir al primer ministro, al presidente, no debe eludir ese mandato. Tiene una función expresiva, representativa en cuanto actúa como correa de transmisión de la voluntad popular. Tiene una función pedagógica, debe educar a los ciudadanos, trasladarle de modo comprensible la complejidad de los procesos decisorios. Esa función formativa se ha de completar con una función informativa, que no debe desplazar ni a los medios de comunicación, ni a las redes sociales, pero que no debe asumir ser desplazada por estos. Finalmente, ha de tener una función legislativa y otra presupuesta y financiera. Alejarse de esas funciones es alejarse de la democracia representativa.

6. *En relación con el conjunto de cuestiones anteriores, ¿considera que sus respuestas se pueden aplicar también a los sistemas parlamentarios de las Comunidades Autónomas o estos merecen una valoración diferente y particularizada? ¿Cree que ciertas experiencias en las Comunidades Autónomas han servido como “laboratorios” o “campos de pruebas” para las transformaciones en las dinámicas de las instituciones nacionales?*

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Casi podría decir que esta pregunta la respondí en el número 49 - año 2019- de esta misma revista cuando publiqué el artículo “El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno: “mucho ruido y pocas nueces”. Sin embargo, volver sobre el tema me permite hacer algunas precisiones. Allí sostenía que el multipartidismo en algunas comunidades autónomas era una realidad política desde los años 80. Recordaba que en aquellos tiempos Vallés hablaba de las Españas electorales refiriéndose a la orientación del voto y la conformación de partidos en los diversos territorios del Estado que generaba cinco modelos diferentes: *uno de carácter dominante o común* en la mayor parte de las Comunidades Autónomas y *cuatro de tipo excéntrico* respecto del modelo

dominante, que coincidían con el País Vasco, Cataluña, Galicia y Navarra (allí decíamos que a este último modelo ahora podríamos sumar a Canarias, Aragón y Baleares). También en aquel artículo señalaba que en la Legislatura autonómica 2015-2019 casi desaparece el bipartidismo imperfecto allí donde era común y recordaba que los gobiernos de coalición o minoritarios con pacto de legislatura eran una práctica ensayada en nuestras CCAA sin que esa situación de multipartidismo restara estabilidad gubernamental. Entonces me llamó la atención que pese al gran número de gobiernos en minoría o que fueron fruto de acuerdos parlamentarios no se evidenció inestabilidad política notable. Sí, se observaba que la relación entre los Ejecutivos y los Parlamentos era más dialéctica y que la actividad parlamentaria era mucho más intensa y, sin embargo, tan solo tuvimos la experiencia de tres mociones de censura: dos en Madrid, que se presentaron sabiendo que eran meramente testimoniales y tenían nulas posibilidades de prosperar y otra en Murcia, que tras la ruptura del acuerdo de gobierno entre el PP y C's parecía que tenía más posibilidades pero que finalmente terminó por retirarse y no solo no llegó a debatirse sino que supuso la renovación del pacto de gobierno PP C's. Por supuesto tuvimos pocos casos de crisis de gobierno, más allá de los que se generaron «estratégicamente». Muy al contrario, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en donde se produjo una situación de crisis en torno a los presupuestos de 2017 entre el Gobierno del PSOE y el apoyo de Podemos, la misma se solventó con un pacto para la constitución de un Gobierno de coalición, y la crisis de gobierno en Canarias entre CC y PSC-PSOE con un Gobierno en minoría que siguió gobernando sin excesiva dificultad. En el trabajo parlamentario comprobamos el gran número de iniciativas de control sin sanción que se tramitaban, en particular, la constitución de comisiones de investigación en asuntos de corrupción —v.gr. Madrid, Valencia, Castilla y León, Andalucía—, pero, como decíamos, llama la atención que no tuviéramos mociones de censura con posibilidades de prosperar o cuestiones de confianza. En el ámbito legislativo, se producían prácticas que después hemos visto en las Cortes Generales: aumentaron las proposiciones de ley, pero tanto éstas como los proyectos de ley se veían frenados. Las primeras, porque los Gobiernos hacían uso de su capacidad para informar desfavorablemente por aumento de créditos o disminución de ingresos de la iniciativa -vetos presupuestarios-; los segundos, porque de no ser un proyecto de ley acordado con los grupos que apoyaban parlamentariamente al Gobierno podían ser modificado en el trámite de enmiendas en términos contrarios a la voluntad gubernamental. Por supuesto, observamos cómo, en muchos casos, se hacía uso de las potestades que tienen las Mesas de las cámaras en cuanto a la tramitación de iniciativas para agilizar unas y frenar otras (v.gr. prorroga continua y *sine die* de los plazos de enmiendas de un proyecto o proposición de ley para frenar su tramitación o la solicitud de interminables sesiones de comparecencias de expertos sobre la iniciativa).

La conclusión a la que llegábamos en aquel estudio era que la Legislatura 2015-2019 en las CCAA abrió un nuevo tiempo parlamentario en el que el

pluralismo de grupos era mucho más significativo que en otras ocasiones, pero sin que ello generase una gran inestabilidad institucional. Probablemente porque no solo el sistema electoral incide en garantizar la estabilidad, hay que tener en cuenta que la racionalización parlamentaria -moción de censura constructiva, facultad del Presidente del Gobierno para disolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadas, control de la actividad parlamentaria por la mayoría desde las Mesas de las cámaras, etc.- hace que, una vez que se ha conseguido la investidura, el Gobierno dispone de una «sobre alimentación» con la que domina la vida política y, en particular, la parlamentaria. Esta situación la hemos seguido viendo en los años siguientes -2019-2023- con ciertas variaciones. Lo primero que salta a la vista es que cuando el multipartidismo se ha instalado en el Congreso de los Diputados se ha desarrollado al mismo tiempo una estrategia parlamentaria de bloques que ha endurecido las relaciones políticas llegando a la ruptura de pactos de Estado y forzando las normas constitucionales y reglamentarias para conseguir objetivos políticos. El resultado de este multipartidismo de bloques, una vez celebradas las elecciones de 2023, es la conformación de gobiernos en el ámbito local, autonómico y estatal con esa dinámica *bloquista* en la que los gobiernos se hacen fuertes forzando la legalidad y los parlamentos quedan aún más debilitados.

La propuesta de *lege ferenda* que allí hacíamos para superar estos problemas creo es extensible a la situación nacional de 2023. Si se quiere incidir en el mayor equilibrio de fuerzas entre el Gobierno y el Parlamento, lo lógico es actuar en una doble dirección: por un lado, en la reforma electoral, al menos, abriendo las listas electorales y estableciendo un sistema de voto preferencial que libere a los representantes de las cúpulas de los partidos y de más juego para los pactos en las Cámaras. Por otro, reformando los reglamentos parlamentarios para asegurar la autonomía parlamentaria que, en particular, se debe garantizar con la exclusiva sumisión a Derecho de los órganos de gobierno de las Cámaras —v.gr. Mesas— y evitar que los intereses partidarios determinen lo que se hace y cómo se hace en las Comisiones y los Plenos parlamentarios. Es inadmisibles que la mayoría parlamentaria —o las Mesas, que aún es peor— pueda impedir durante meses que ciertos temas se vean en las Comisiones o el Pleno, como sería inadmisibles que las minorías pretendiesen que en esos órganos sus iniciativas salieran victoriosas si no cuentan con el voto mayoritario del colegio. Por supuesto, se debe cambiar la mentalidad de cómo se desarrolla la acción política. Hasta ahora estaba presidida por una dinámica de mayoría absoluta que no solo garantizaba gobiernos monocolor, sino que también aseguraba que el Parlamento se mostrara «dócil» ante las reclamaciones del Ejecutivo. Con la generalización del multipartidismo debemos pensar en que se ha de aprender a hacer política en minoría y que ello conduce a la consecución de acuerdos y pactos en los que, irremediamente, todas las partes que intervienen deben perder algo para que gane el interés común. Si se trabajase desde esta perspectiva seguramente no se hubiera dado una situación como la producida en los años 2015 y 2016 en el Estado cuando estuvimos 314 días con el Gobierno en funciones a pesar de que era posible un acuerdo parlamentario

para investir a un candidato a Presidente del Gobierno, que finalmente se tuvo que dar, una vez celebradas las elecciones de junio de 2016. La XV Legislatura también ha empezado con un Congreso de los Diputados fragmentado donde serán necesarias políticas de acuerdos para investir un candidato a Presidente del Gobierno que están por ver al momento de terminar esta encuesta. Veremos si así es o terminamos con una nueva repetición electoral.

ANA CARMONA CONTRERAS

A la hora de trazar paralelismos entre la situación concurrente en las Cortes Generales en la legislatura de referencia y la que tiene lugar en el ámbito autonómico, resulta necesario situar en primer término las profundas diferencias políticas que existen entre las distintas Comunidades Autónomas. Es precisamente tal diversidad la que impide aseveraciones generales, así como extraer un patrón común, lo que conduce a la necesidad de realizar valoraciones particularizadas en cada caso. Sobre la base de esta premisa, sin embargo, es posible detectar la concurrencia en determinadas CCAA de situaciones que presentan una relación de similitud con otras que han tenido lugar en el ámbito central y viceversa.

Es el caso planteado por el contexto de fragmentación que experimenta el elenco de actores políticos que acceden al circuito representativo. Muy llamativa es la eclosión de fuerzas con implantación local cuyo principal eje vertebrador se sitúa en las reivindicaciones de los territorios ubicados en la España “vaciada”. En clave de éxito electoral, el ejemplo más destacado nos remite a las Cortes de Castilla y León, en donde, tras las elecciones (anticipadas) celebradas en febrero de 2022, obtienen representación, junto con las fuerzas de implantación nacional, Soria ya y Unión del Pueblo Leonés, con 3 procuradores cada una y X Ávila, con un escaño.

Por lo que respecta a otras experiencias autonómicas que han podido servir como bancos de prueba para posteriores transformaciones de dinámicas a nivel nacional, brillan con luz propia dos casos. En primer lugar, por orden cronológico, se encuentra el Gobierno de coalición en Valencia entre fuerzas progresistas presidido por X. Puig, a partir de 2015 y reeditado en 2019, gracias a los denominados Pactos del Botànic. Suscritos entre el PSPV, Compromís y Podemos pueden ser considerados como un antecedente de la experiencia posterior del Ejecutivo central que, a principios de 2020, surge del acuerdo entre PSOE y Unidas Podemos. Por su parte, la formación en Castilla y León, tras las elecciones a principios de 2022, de un Gobierno de coalición entre populares y Vox se erige en una decisión dotada de indudable relevancia. A partir de esta decisión de abrir la puerta del Ejecutivo autonómico a la ultraderecha (en Andalucía, el primer Gobierno del Partido Popular presidido por J.M. Moreno contó con el apoyo parlamentario de Vox, aunque sin integrarse en el Ejecutivo, en el que sí participó Ciudadanos) quedaron sentadas las bases para lo que vendría a continuación de las elecciones autonómicas y locales de mayo de 2023 y de las generales en julio de

ese mismo año. Precisamente, la opción asumida por el Partido popular de suscribir acuerdos de gobierno, tanto en ayuntamientos como en CCAA con Vox (lo que permitirá hacerse con el poder en las Comunidades de Valencia, Aragón, Extremadura y Murcia), deja expedita la vía para anticipar la dinámica de colaboración que se revalidará entre dichas fuerzas en el contexto de los comicios estatales y que también se puso en evidencia en la sesión de investidura (fallida) del candidato Alberto Núñez Feijoo ante el Congreso de los diputados a finales de septiembre de 2023.

Sin embargo, es en la esfera de la producción normativa donde se perfila un paralelismo más intenso entre los ordenamientos central y autonómico. Me refiero a la circunstancia de que, en aquellas CCAA en donde los Estatutos de autonomía incorporan previsiones que atribuyen a sus Gobiernos la potestad normativa de urgencia, la figura de los decretos-leyes ha irrumpido con fuerza, afirmándose como destacada fuente del derecho. Es cierto que, como sucede en el ámbito estatal, con motivo de la gestión de la pandemia, los decretos-leyes autonómicos experimentaron con carácter general en este período un crecimiento exponencial, justificado sobre la situación extraordinaria concurrente. No obstante, dejando a un lado dicho uso justificado por las circunstancias, lo cierto es que se detecta una acusada tendencia gubernamental en las distintas CCAA -independientemente del signo político de las fuerzas gobernantes- a recurrir a este instrumento normativo como vía preferente para el impulso de su acción política. De esta forma, cabe afirmar que también a escala autonómica la forma de gobierno parlamentaria experimenta una importante transformación, que sitúa al Ejecutivo no solo como motor político del sistema, sino también como sujeto preeminente en el proceso de creación de normas.

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Las respuestas anteriores se han referido a las Cortes Generales y a la relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, de forma que algunas deberían ser matizadas si pretenden aplicarse a las Comunidades Autónomas -en las que se han dado situaciones que merecen un análisis específico, incluso particularizado entre Comunidades- y otras no podrían generalizarse, como las relativas al número de grupos parlamentarios.

No obstante, sí hemos observado circunstancias comunes, como la fragmentación o la aparición de nuevas fuerzas, a las que se han ido dando soluciones. Ello permitiría afirmar que, en la misma forma en que los Reglamentos parlamentarios han sido capaces de reformarse a lo largo del tiempo en las Comunidades Autónomas para adaptarse a nuevas realidades- lo que no se ha conseguido respecto de los de Congreso y Senado-, también la adaptación ha sido más rápida en la realidad política, con un adelanto en la cultura del pacto o en los Gobiernos de coalición, que sirven de campo de pruebas o de ensayo para dinámicas nacionales;

pensemos por ejemplo en la cesión de la Presidencia de Asambleas a grupos distintos del del Gobierno para obtener la investidura.

ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ

La fragmentación del espacio político también se ha dado en las Comunidades Autónomas, lo que las ha llevado a experimentar con gobiernos de coalición, en algunos casos con notable éxito. Pero efectivamente más allá de resaltar las tensiones internas a las que necesariamente está sujeto cualquier gobierno plural la caracterización del funcionamiento de los sistemas parlamentarios de las Comunidades Autónomas requiere una aproximación especial. En primer lugar, porque no son una realidad homogénea. En efecto, poco tienen que ver aquellos en los que la divisoria ideológica se traza en torno al nacionalismo, con los que pueden considerarse en cierto modo un reflejo territorial de la dinámica estatal; o con el de la Comunidad de Madrid, que viene acreditando, además una capacidad de condicionamiento muy importante en la afirmación del liderazgo de uno de los principales partidos estatales.

Pero apuntado esto -y circunscribiendo el análisis a este complejo período que tratamos de abordar- deberíamos señalar que si se tomara el ámbito autonómico como un experimento o un termómetro se debería anotar que tras las elecciones de mayo de 2023 el panorama resultante es demoledor para las coaliciones que estaban en el gobierno. Exceptuando el caso de Navarra, o ha cambiado el signo político de las fuerzas coaligadas o se ha otorgado la confianza a un gobierno en solitario (aunque ocasionalmente se han necesitado apoyos externos para la investidura) El correctivo político del electorado, por tanto, ha sido espectacular. Tanta importancia se le ha atribuido en el análisis realizado por el Gobierno estatal que, como es sabido, el Presidente procedió a convocar inmediatamente elecciones generales. De esta forma se hace más evidente que nunca la interrelación de los procesos electorales estatales y autonómicos; una nueva muestra -si cabe más explícita- de la conexión entre los subsistemas políticos territoriales y el nacional que también había anunciado la cascada de crisis en los gobiernos de coalición autonómicos desatada por la Moción de censura en la Región de Murcia. Y resulta completamente fundamental reparar en que la campaña electoral a las generales pasa a situarse en un escenario en el que se enfrentan dos coaliciones. Las elecciones autonómicas son así -al menos en parte- desencadenantes de que al menos una parte del espectro político (el que integra el gobierno de coalición estatal) haya interiorizado plenamente la dificultad de conseguir mayorías suficientes; esta legislatura parece haber sido un rodaje para afrontar sin duda una realidad con múltiples aristas. Tener que pactar el discurso de investidura con partidos que una parte de la cámara querría ilegalizar contamina cualquier discusión sobre el proyecto de país llevándolo al terreno de los compañeros de viaje.

Las coaliciones de gobierno, en definitiva, no son fáciles y están sometidas a múltiples riesgos. Derivan del pluralismo del Parlamento y lo transmiten a un órgano pensado para la unidad. Y si ni siquiera consigue alcanzar la mayoría absoluta tendrán que forjarse alianzas adicionales. No son un paso adelante en el que sublimar el espíritu de pacto; ni el paso atrás del mercadeo de los votos. Las tensiones que trasladan al circuito de poder son las presentes en la sociedad. Las instituciones, precisamente por serlo, tienen como función racionalizarlas.

JOAN RIDAO I MARTÍN

La cuestión que se nos plantea hace implícita referencia al escenario de fragmentación parlamentaria en la arena autonómica y al traslado a las instituciones del Estado de algunas soluciones institucionales propuestas en ese ámbito. Para atender esta cuestión hay que tener en cuenta, ante todo, que tanto la estructura institucional como las dinámicas políticas son muy variadas, y que las respuestas a la evolución de la configuración del sistema de partidos son asimismo muy diversas. Por otra parte, hay que examinar si en la esfera de las comunidades se han replicado algunos, sino todos, los elementos que caracterizan la actual fragmentación en las Cortes: la irrupción de nuevos partidos; la dificultad (y necesidad) de alcanzar acuerdos entre fuerzas de distinto signo para garantizar la elección del presidente o presidenta; la inestabilidad en el devenir cotidiano de la vida política y la complejidad que supone la obtención de mayorías que aseguren la permanencia del gobierno y la ejecución de sus políticas públicas o de su programa normativo.

Y la respuesta no puede ser más que positiva. Por un lado, las asambleas autonómicas han incorporado hasta tres nuevas fuerzas políticas de implantación en todo el Estado, independientemente de su ya de por sí configuración pluralista moderada o extrema: Podemos y Ciudadanos a partir de 2015 y Vox a partir de 2018 en Andalucía y de 2019 en el resto del Estado, hasta eclosionar en junio de 2023 (Comunitat Valenciana, Murcia, Extremadura y Illes Balears). Dicho con otras palabras, frente a la situación anterior en que la constante era la existencia de mayorías absolutas (que se ha mantenido en Galicia y más adelante se ha recuperado en Extremadura y Castilla-La Mancha) y de coaliciones minoritarias, se ha generalizado la conformación de mayorías más amplias mediante acuerdos entre fuerzas políticas distintas.

Con todo, debe decirse, esta fragmentación en la esfera autonómica no ha impedido la elección de presidentes autonómicos en un tiempo razonable y la consiguiente formación de gobierno, sin que sean constatables especiales obstáculos para la formación, como se ha dicho, de mayorías amplias en contraste con lo vivido en 2015 en el Congreso de los Diputados (la no elección de un presidente del Gobierno), y ello debido tanto a razones relacionadas con el marco institucional autonómico (que previene plazos muy perentorios para proceder al

debate de investidura, a diferencia de la Constitución), como a causas de naturaleza política (la falta de experiencia o de acomodo de las fuerzas políticas estatales a un escenario para el que las comunidades autónomas, por antecedentes, están más preparadas).

Por otra parte, pese a que estamos hablando de acuerdos políticos mayoritarios, los gobiernos formados en el ámbito autonómico no responden necesariamente a la fórmula de gobierno de coalición explícita, sino que presentan distintas formas. Si bien, no puede perderse de vista que las coaliciones han sido una constante histórica en democracia, señaladamente en Cataluña, el País Vasco, Galicia, Canarias, Navarra o Aragón. En Andalucía, además, se han dado algunos acuerdos coalicionales entre los gobiernos socialistas y el Partido Andalucista e IU, o más adelante entre el Partido Popular y Ciudadanos, dotando así de estabilidad a gobiernos que no gozaban de mayoría absoluta en el parlamento. También se han dado gobiernos minoritarios en Asturias o en Cantabria, gobiernos de un partido apoyado por otro mediante acuerdos de investidura (Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia), o incluso acuerdos con apoyo externo, con el concurso de partidos que no comprometían su apoyo de manera estable y que se reservaban un notable grado de autonomía para decidir sobre las iniciativas a debate en el parlamento (Aragón, Cantabria, Illes Balears, Navarra y Comunitat Valenciana). Así pues, la presencia de numerosos partidos y la ausencia de un partido dominante, no ha impedido la gobernabilidad mediante la consecución de acuerdos para la aprobación de leyes y la adopción de medidas importantes.

En este contexto, por supuesto que la fragmentación y el multipartidismo han tenido consecuencias, sobre todo de orden político, por la inestabilidad en la vida parlamentaria especialmente en momentos inmediatamente preelectorales. Y en el ejercicio de las funciones parlamentarias, con el consiguiente aumento de la actividad de impulso y control político por parte de las minorías. Y también en la función legislativa, donde es de apreciar desde un descenso en el número de leyes aprobadas hasta un aumento de las enmiendas a los proyectos de ley o del número de proposiciones de ley, que en muchos casos prosperaron contra el criterio de los partidos que soportaban al gobierno.

Por lo que se refiere a las experiencias en las Comunidades Autónomas que puedan servir como «campos de pruebas» para las transformaciones en las dinámicas de las instituciones del Estado, son de hacer constar las reformas de algunos reglamentos parlamentarios con una lógica contramayoritaria, potenciando notablemente el papel de las minorías en el ejercicio de la función de control. Por ejemplo, para la creación de comisiones de investigación con decisión vinculante de la minoría [Cataluña (art. 67.3) y Galicia (art. 52)], o más mitigada con intervención final del Pleno para dejarlas sin efecto [Andalucía (art. 52), Asturias (art. 74), Castilla-León (art. 50), La Rioja (art. 48) y Madrid (art. 75)]. En parecido sentido en relación con los debates generales [Cataluña (art. 156.2), País Vasco (art. 196.1), Asturias (art. 197.2), Andalucía (art. 150.1)], aunque en este último

caso la redacción no es muy clara, como quizás tampoco lo sea en la vasca. Finalmente, también son de destacar las facilidades para formular solicitudes de comparecencia a instancia de las minorías: Andalucía (art. 153), Aragón (art. 237), Illes Balears (art. 183), Navarra (art. 203). También en Cantabria (art. 187), Castilla - La Mancha (art. 201-202) y País Vasco (art. 200), si bien en estos casos es preciso el acuerdo de la Mesa. Sin embargo, queda mucho trecho por recorrer en el ámbito autonómico, y por supuesto en el de las Cortes Generales, cuyos reglamentos demandan una profunda actualización, para agilizar los procedimientos y eliminar los vestigios exorbitantes del parlamentarismo racionalizado.

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

Los parlamentos autonómicos han plasmado su impronta sobre el parlamentarismo desde dos planos, uno formal y otro material.

Formalmente, encontramos indicios de cierta experimentación que busca engarzar con la idea de la racionalización, esto es con la idea de la estabilidad y de evitar el bloqueo institucional. Así, el Parlamento vasco puede cesar a un consejero, sin necesidad de hacer caer al gobierno, lo que sería extrapolar consecuencias de la reprobación o adoptar una pseudo-moción de censura singularizada. Igualmente, se ha insertado el denominado parlamentarismo negativo, en virtud del cual se entiende dada la confianza de la Cámara ante la ausencia de un voto mayoritario en contra de la candidatura a ostentar la presidencia del gobierno autonómico. Igualmente, para afrontar el paroxismo que genera la imposibilidad de empezar a computar los plazos sin un detonante, sin una unidad de partida, lo que defiere sine die los mismos al albur de la discrecionalidad de los candidatos. Discrecionalidad de doble filo, porque la no presentación de un candidato no solo afecta al que no se propone, sino que aspira a bloquear opciones alternativas, que parecen respetar un turno no escrito, como efectos colaterales deseados. Ello redundaría en alargar los gobiernos en funciones *sine die*. Pero los parlamentos autonómicos también son un espacio propicio a las patologías parlamentarias. Baste citar la designación autonómica de senadores, proceso que se rinde al “interés político” de los designados y de sus partidos, contribuyendo “al desprestigio de las instituciones” (STC 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 6.A.a). Corriente que parece contar con el plácet del Tribunal Constitucional, en cuanto que asumiendo una aptitud pragmática de la mano de “las circunstancias políticas concurrentes” articula un nuevo principio, el de no obstrucción de la designación. (STC 56/2022, de 5 de abril, FJ 4.C). Así, no nos ha de sorprender que la Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León, reformada por la Ley 1/2022, de 27 de octubre, establezca en su art. 5.3 “Los candidatos se entenderán designados cualquiera que sea el número de votos válidos que obtengan”.

Desde un plano material, los parlamentos autonómicos desarrollan un comportamiento mimético a las Cortes Generales. En lo que afecta al control, este se proyecta no solo desde las minorías, en la oposición parlamentaria, a las mayorías gubernamentales, sino que también se recurre al parlamento para controlar en un foro abierto a los distintos grupos que conforman el gobierno. Los parlamentos autonómicos han retomado un protagonismo que no deberían haber perdido en su condición de instituciones básicas de cada Comunidad Autónoma, y ello de la mano de su fragmentación y de su soporte a gobiernos de coalición.

En este terreno material hay una deriva inquietante en cómo han entendido una de sus funciones, la legislativa. La han convertido en un trampolín desde el que proyecta un rol de antipoder al Estado central. Los boletines oficiales de cada Autonomía se han convertido en crisoles privilegiados donde se han evidenciado esas posiciones antagónicas y contestatarias que materializan el rol de contrapoder. Un repaso por esas publicaciones nos lleva a afrontar una imprecisa clasificación de las aptitudes normativas autonómicas como contrapoderes, a partir de los siguientes patrones: la ley del mínimo y del máximo (*lex migliore*); el no acatamiento por elusión (*lex fugit*) o el paralelismo normativo (*lex repetitae*). Contrapoder territorial por mejora, por elusión o por repetición.

Desde parámetros ecológicos, la *ley del mínimo y el máximo* aglutinaría aquel corpus normativo autonómico en el que, aprovechando los márgenes competenciales autonómicos, los legisladores territoriales han recurrido a exprimirlos de modo reivindicativo, buscando evidenciar su voluntad diferenciadora respecto a los referentes estatales. El ejemplo desde el que hemos extrapolado este patrón se vincula a las competencias autonómicas en materia tributaria, predominando las medidas tendentes a modificar las reducciones establecidas en la normativa estatal y las de sus antagónicas ideológicamente autonomías. La Exposición de Motivos de la Ley 3/2021, de 22 de diciembre, de Supresión de impuestos propios de la Comunidad de Madrid y del recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas, es un auténtico manifiesto ideológico y ejemplo insigne de reificación de una autonomía contrapoder.

Un segundo patrón desde el que podemos ilustrar ese rol de contrapoder adoptado por alguna comunidad autónoma es el de soslayar normativamente la legislación estatal. Esta versión de autonomías a la fuga (*lex fugit*) consiste en eludir los mandatos del legislador central mediante estrategias como adelantarse a la entrada en vigor de la regulación estatal. Con ello esquivan, a su vez, un no acatamiento directo o una desobediencia que pudiera tacharse de inconstitucional. Todo ello se puede ilustrar en el ámbito educativo. La publicación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) ha habilitado un interesante escenario para esta praxis, a partir de su calendario de implantación (disposición final quinta) —auténtico sudoku— y su entrada en vigor (disposición final sexta). La Región de Murcia ilustra este proceder.

Finalmente, estrategia para afianzar el status autonómico de contrapoder es la de legislar de modo paralelo al Estado, optar por unas leyes espejo o *lex speculum*, en el sentido coloquial de “solo vale, porque yo lo he dicho”. El Tribunal Constitucional no ha sido ajeno a esta técnica legislativa, de la mano de las *leges repetitae*, estableciendo la posibilidad de una inconstitucionalidad mediata de estos preceptos, no por su confrontación directa a la Constitución, sino por entrar en conflicto con otras normas infraconstitucionales dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, al repetir esas disposiciones quien no tendría competencias para ello, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en aquellas (STC 51/2019, FJ 6). Un ejemplo interesante de esta praxis lo hallamos en las legislaciones autonómicas en materia de memoria democrática.

En base a ello, las autonomías más que un laboratorio, se han convertido en una especie de parque de atracciones, en el que pugnan por llamar la atención, en detrimento de otras comunidades o del mismo Estado. Una forma muy peculiar de contribuir a una cultura constitucional, una cultura parlamentaria.

* * *

TITLE: *Academic survey about the new dynamics in the parliamentary system*

ABSTRACT: *In this academic survey a group of Constitutional Law Professors answer some questions about the new dynamics in the parliamentary system because of the changes in the party system and the meaning of these new dynamics. These have been projected on the position of the Cortes Generales and each of its chambers, the mechanisms of parliamentary rationalization, the process of presidentialization of the government, the legislative procedures and the parliamentary function of political control.*

RESUMEN: *En esta encuesta un grupo de profesores de Derecho Constitucional contestan un conjunto de preguntas sobre las nuevas dinámicas que se han producido en la forma de gobierno como consecuencia de los cambios en el sistema de partidos y sobre su alcance. Estas nuevas dinámicas se han proyectado sobre la posición de las Cortes Generales y cada una de sus cámaras, los mecanismos de racionalización parlamentaria, el proceso de presidencialización del gobierno, los procedimientos de creación del derecho y la función parlamentaria de control político.*

KEY WORDS: *Parliamentary system, Parliament, Government, presidentialism, parliamentary control*

PALABRAS CLAVE: *Sistema parlamentario, parlamento, gobierno, presidencialismo, control parlamentario*

Esta encuesta se ha diseñado en el marco del PID2021-124531NB-I00, El estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo.

CÓMO CITAR / CITATION: Aranda, E./ Carmona, A./ García-Escudero, P./ Guillén, E./ Ridao, J./ Seijas, E. (2023). Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno, *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 15-94.