

# EL EJERCICIO DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN UN PARLAMENTO FRAGMENTADO

ESPERANZA GÓMEZ CORONA  
*Profesora Titular de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Sevilla*

TRC, nº 55, 2025, pp. 181-206  
ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. Planteamiento. II. La primera legislatura fallida de nuestra historia democrática. III. El fin de la centralidad del parlamento legislador. La XII Legislatura. IV. De las elecciones de abril de 2019 al primer gobierno de coalición. V. La XV Legislatura. VI. Reflexiones finales

## I. PLANTEAMIENTO

El ciclo iniciado en 2015, con la aparición de nuevas fuerzas políticas en el panorama institucional daba paso a un período convulso en la política española, alterando el papel que el Parlamento venía desempeñando en nuestro sistema constitucional, debilitándolo. En contra de lo esperado, la falta de una correlación clara entre Gobierno y mayoría parlamentaria que se ha venido dando desde entonces, no ha provocado una revitalización de la actividad legislativa de las Cámaras sino más bien todo lo contrario.

Hemos asistido a períodos en los que al habitual uso y abuso del Decreto-ley ha venido a sumarse una paralización de la actividad netamente legislativa del Parlamento. En ocasiones, achacable a los largos períodos de gobierno en funciones que han provocado sendas disoluciones automáticas por falta de acuerdo para la investidura. Otras veces, por la propia inacción del Gobierno, que en algunos períodos ha renunciado a ejercer su potestad de presentación de proyectos de ley.

Por el contrario, hemos asistido a un protagonismo sin precedentes de la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios, los de apoyo al Gobierno y sobre todo, de los de la oposición, animados por la asimetría de la correlación de fuerzas en la Cámara Baja.

En las páginas que siguen vamos a realizar un recorrido por lo sucedido en las diversas legislaturas desde que en 2015 irrumpieran en las Cortes Podemos y Ciudadanos, poniendo fin a un período dominado por un bipartidismo imperfecto que había funcionado con relativa eficacia, dotando al sistema de altas dosis de estabilidad parlamentaria y en consecuencia, política. Y vamos a hacerlo analizando el uso de la potestad legislativa de las Cortes Generales, tratando de poner en relación la composición parlamentaria en cada Legislatura con el comportamiento de la misma en tanto que órgano legislador.

## II. LA PRIMERA LEGISLATURA FALLIDA DE NUESTRA HISTORIA DEMOCRÁTICA

Las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 se saldaron con una novedad, la irrupción en el Congreso de los Diputados de dos partidos políticos: Podemos y sus confluencias, herederos directos del 15M, con 71 escaños y Ciudadanos, que hasta la fecha sólo contaba con representación en el *Parlament* catalán y que logró 40. El efecto sobre los resultados de los dos grandes partidos fue claro. El Grupo Parlamentario Popular bajó de los 185 escaños a 119 y el Partido Socialista, de los 110 a 89, dibujando un escenario hasta entonces inédito, con un reparto más plural de los escaños.

La consecuencia más inmediata de la nueva composición parlamentaria fue la falta de acuerdo para la investidura, provocando la primera disolución automática de las Cámaras en nuestra historia constitucional, dando paso así al período más largo de nuestra reciente historia con un gobierno en funciones, 315 días, desde la celebración de las elecciones generales el 20 de diciembre de 2015, hasta la constitución del Gobierno en la XII Legislatura, el 29 de octubre de 2016.

Como novedad, además, la tradicional parálisis de las Cámaras hasta tanto se produce la investidura es sustituida por una inusitada actividad de los Grupos Parlamentarios, que comienzan a presentar iniciativas parlamentarias de manera acorde a su naturaleza, la de representantes de unas Cámaras recién elegidas. De esta manera, se arroja una nueva visión sobre la centralidad del Parlamento, ante la imposibilidad de saber a corto plazo quién o quiénes apoyarían al nuevo Ejecutivo y cuándo se produciría su nombramiento. Y ello a pesar de que muchas funciones parlamentarias necesitan del concurso de un Gobierno que no esté en funciones.

De hecho, el Ejecutivo en funciones no puede presentar proyectos de ley, tal y como establece el artículo 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Sin embargo, nada impide en un Parlamento válidamente constituido, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de sus diputados o diputadas. Otra cosa será la posibilidad de incluir la toma en consideración en el orden del día o el traslado de la iniciativa a la Comisión Legislativa Permanente, dada la autolimitación a la que se suelen someter las Cámaras parlamentarias en el plazo que media entre su constitución y la investidura. Pero, obviado esto, que es sólo

una cuestión de voluntad política dado que no aparece en la mayoría de los Reglamentos Parlamentarios, cabe preguntarse, en primer lugar, si el Gobierno en funciones está facultado para mostrar su criterio con respecto a la toma en consideración, que es un trámite obligado pero no determinante porque no vincula y, en segundo lugar, si le resulta posible otorgar su conformidad a la tramitación si la ley implicara aumento de gasto o disminución de ingresos en el ejercicio presupuestario en vigor.

En mi opinión, lo más lógico es pensar que antes de la investidura gubernamental, los parlamentarios no pueden desempeñar su función legislativa si el texto legislativo implicara aumento del gasto o disminución de ingresos. Ahora bien, si se tratara únicamente de normas que no afectan al presupuesto en vigor, la cuestión sería más sencilla, dado que el Gobierno únicamente tendría que manifestar su criterio, contrario o no a la toma en consideración (Gómez Corona, 2016). Criterio no vinculante, como sabemos. En definitiva, la ausencia de un Gobierno elegido por la Cámara recién constituida va a influir en el ejercicio de la potestad legislativa, impidiendo legislar en aquellos supuestos en que la aprobación de la ley implique aumento de gasto o disminución de ingresos. La razón estriba en el importante papel que el Gobierno desempeña en la elaboración y ejecución de los Presupuestos, tanto que se le ha concedido la última palabra en la aprobación de aquellas leyes que pudieran alterar el plan de ingresos y gastos en vigor.

De hecho, la XI Legislatura se salda con la aprobación de dos leyes, tramitadas a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, el mayoritario en ese momento. Es una cuestión singular que no se ha vuelto a producir y que se explica en buena medida por el carácter de las materias reguladas: una reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria<sup>1</sup> y una modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones por el transcurso de los dos meses desde la primera votación de investidura sin que se hubiera podido nombrar a un titular de la presidencia del Gobierno, previsto en el artículo 99.5 CE<sup>2</sup>.

También se aprueba un Decreto-Ley, el Real Decreto-Ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo, por el Gobierno en funciones y se convalida por el Pleno de la Cámara.

De esta manera, las dudas que pudiera haber en torno a la capacidad de aprobación de leyes parlamentarias en los períodos de cohabitación con un gobierno cesante resultan resueltas por la vía práctica. Tiene sentido que así sea al menos en el caso de las iniciativas que no requieren la conformidad del gobierno por implicar aumento de gastos o disminución de los presupuestos que alteren el Presupuesto en vigor.

1 LO 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

2 LO 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución.

### III. EL FIN DE LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO LEGISLADOR. LA XII LEGISLATURA

Tras la imposibilidad de que el Congreso salido de las elecciones de diciembre de 2015 designara a la persona titular de la presidencia del gobierno, las elecciones se repitieron el 26 de junio de 2016, arrojando un resultado no muy diferente del anterior. De hecho, la nueva composición del Congreso no vaticinaba una investidura sencilla y el candidato propuesto tras la primera ronda de consultas, Mariano Rajoy, fue investido presidente el 29 de octubre de 2016. Y lo fue en segunda votación, 48 horas después de la primera y con los mismos apoyos, 170, gracias a la abstención de 60 de los 75 diputados del Partido Socialista, en un gesto inédito de su principal competidor electoral para evitar una segunda repetición electoral. De esta manera Mariano Rajoy sería nombrado Presidente del Gobierno tras 314 días como Presidente en funciones.

Pero la legislatura no se presentaba nada fácil y ello tendría su reflejo en el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias. Es como si el sistema parlamentario de gobierno encontrara dificultades para funcionar con normalidad al margen de los ejes que hasta la fecha lo habían ordenado, el del Gobierno con su mayoría por un lado y, las minorías parlamentarias, por otro. Ello tendría su reflejo no sólo en las dificultades para lograr la investidura de la legislatura anterior, sino en el mismo ejercicio de la potestad legislativa y presupuestaria<sup>3</sup>.

Entre los motivos para el relativamente escaso número de leyes aprobadas, la actitud del Ejecutivo, que trató de impedir que las Cámaras legislaran al margen de su voluntad, utilizando todos los elementos a su alcance para tratar de imponerse al Congreso, incluido el recurso abusivo al veto presupuestario para bloquear en la Mesa las iniciativas legislativas de los grupos parlamentarios de la oposición, que era mayoritaria. El Gobierno llegó a plantear el veto en más de 40 ocasiones, en una clara extralimitación gubernamental de la facultad que tiene atribuida para oponerse a aquellas iniciativas legislativas que supongan aumento de gasto o disminución de crédito del Presupuesto en vigor.

También se utilizó de manera recurrente la ampliación del plazo de enmiendas en la tramitación legislativa en un intento de limitar las facultades legislativas de una Cámara que el partido del gobierno no controlaba, usando su mayoría en la Mesa.

Otra consecuencia directa de la falta de control sobre el Congreso de los Diputados es el recurso desorbitado al Decreto-ley. Es cierto que este hecho no sería en sí mismo novedoso si no fuera por el número relativamente escaso de leyes parlamentarias que llegan a buen puerto durante esta legislatura. Los motivos son variados y tienen que ver con la pérdida de esa correlación exacta, casi matemática que existía entre Gobierno y la mayoría parlamentaria que lo

3 Sobre este particular, puede consultarse, Gómez Lugo, Y (2021).

sustentaba y lo hacía funcionar como un bloque. Recordemos que esta será la legislatura en la que se formen dos gobiernos de diferente signo.

Si se observa lo sucedido en las distintas legislaturas, vemos cómo a pesar del número muy elevado de Decretos-Ley en algunas de ellas, como la VI, con 85 o la X, con 75, sigue siendo mayor el número de leyes que se aprueban. Esta tendencia se invierte en la XII Legislatura, que aprueba un total de 65 Decretos-ley frente a 28 leyes ordinarias y 9 orgánicas.

Legislatura	Leyes Orgánicas	Leyes Ordinarias	Decretos-Ley
I Legislatura	38	231	74
II Legislatura	41	170	39
III Legislatura	18	103	20
IV Legislatura	24	111	30
V Legislatura	38	109	40
VI Legislatura	40	180	85
VII Legislatura	41	151	42
VIII Legislatura	33	107	52
IX Legislatura	26	115	56
X Legislatura	41	128	75
XI Legislatura	2	0	1
XII Legislatura	9	28	65
XIII Legislatura	0	0	7
XIV Legislatura	33	85	92

Podría argumentarse, con razón, que muchos gobiernos han recurrido al Decreto-ley incluso cuando han contado con mayorías cómodas en la Cámara – incluso mayorías absolutas- haciendo una interpretación del artículo 86.1 CE, que dista mucho de la previsión del constituyente. Sin embargo, no cabe duda de que su uso se ha normalizado entre nosotros y se ha acentuado mucho más en los últimos tiempos<sup>4</sup>.

Pero hay una importante diferencia entre recurrir al Decreto-ley con frecuencia, aunque sin dejar de hacer uso de la normal potestad legislativa de las Cortes y gobernar en base casi exclusivamente a Decretos-ley, en un contexto en el que

<sup>4</sup> Existe una abundante bibliografía sobre el uso desmedido que el Decreto-Ley ha ido adquiriendo entre nosotros. A modo meramente ejemplificativo, puede consultarse Martín Nuñez, E. (2024), García-Escudero Márquez, P. (2021), Martín Rebollo, R. (2015). Aragón Reyes, M. (2016). Arana García, E. (2013).

no se aprueban leyes parlamentarias. Aquí radica precisamente la novedad de lo acaecido en esta legislatura, en las que no coexisten dos centros de elaboración de normas con rango de ley –Parlamento y Gobierno–, sino que el Parlamento ve en buena medida sustituido por el Gobierno, que sólo puede aprobar normas sujetas a importantes limitaciones materiales en cuanto a los contenidos que pueden afectar.

El saldo total de la XII Legislatura es revelador: 9 leyes orgánicas en 4 años y 28 leyes ordinarias frente a 65 Decretos-ley. Podemos afirmar, con Carmona Contreras (2019) que “un uso desmesurado del decreto-ley provoca una merma sustancial de la calidad democrática del sistema político al priorizar la lógica de la mayoría gubernamental en detrimento de la dialéctica pluralista que caracteriza la dinámica parlamentaria”. Recordemos, además, las limitaciones formales del Decreto-ley, que “no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”.

La pregunta que cabe hacerse es si esto supone que el ordenamiento jurídico se ha estancado porque no hay posibilidades de modificarlo en tan importantes ámbitos, o se ha renunciado a ello, o, por el contrario, el Gobierno utiliza el Decreto-ley para modificar aspectos puntuales de leyes que requerirían una norma parlamentaria, arriesgándose a una eventual declaración de inconstitucionalidad que no se produciría hasta pasados unos años. Recordemos como en orden a las materias que podían ser objeto de Decreto-Ley, el Tribunal Constitucional, en una actitud de autocontención, ha considerado que lo que queda prohibido es la aprobación de regulaciones generales, así como aquellas otras de índole restrictiva (Carmona Contreras, 2019). A pesar de esta actitud del máximo intérprete constitucional, no podemos obviar que el Decreto-ley tiene importantes límites materiales.

A mi juicio, el aumento progresivo del protagonismo del Decreto-ley tiene más que ver con la cómoda experiencia de las primeras diez legislaturas, en las que los sucesivos gobiernos y su mayoría parlamentaria constituían un todo homogéneo, compacto, que tenía en frente a una minoría parlamentaria bien definida. En los últimos tiempos, con la entrada de nuevos partidos y los distintos frentes abiertos, las fronteras se han diluido y el sistema responde más a la lógica propia del parlamentarismo en la que el Gobierno tiene que recabar continuamente el apoyo del Parlamento. Por más que pueda haber correspondencias entre el Ejecutivo y su mayoría, y necesariamente tiene que haberla tras la investidura, la presencia de nuevas fuerzas en el arco parlamentario complica en ocasiones esa asimilación casi automática que se había venido produciendo durante años, de manera que, en los últimos tiempos, la mayoría de investidura no se corresponde necesariamente con la mayoría de gobierno. En este escenario, parece más fácil negociar una eventual mayoría para convalidar un Decreto-ley que proceder a la tramitación de una ley parlamentaria en la que se pueden armar

mayorías coyunturales para aprobar cuestiones no queridas por el Gobierno. Da la impresión de que en este período los objetivos no pasan por regular materias reservadas a la ley, a la ley parlamentaria. Puede que el coste de negociar grandes reformas, que requerirían acuerdos amplios, sea demasiado.

Parece que la convalidación es más fácil de conseguir que la tramitación parlamentaria. Y, aun así, en esta legislatura asistimos a dos derogaciones de sendos Decretos-Ley, al no superarse el trámite de convalidación, los mismos que durante las diez primeras legislaturas.

Aunque el número no es para nada significativo, permite hacernos una idea de lo complejo de esta legislatura. Y así fueron derogados el Decreto-Ley 4/2017, de modificación del régimen de trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías, en cumplimiento de una sentencia del TJUE, de 11 de diciembre de 2014 y el Decreto-Ley 21/2018, en materia de vivienda y alquiler.

En este último caso, el Gobierno presentó otro Decreto-Ley reformulado, evitando las cuestiones que habían provocado su derogación por la Cámara, dando así paso al Decreto-Ley 8/2017, que sí fue convalidado.

Otra novedad tiene que ver con el número de Decretos-Ley que se acaban tramitando como ley parlamentaria por el procedimiento de urgencia. En esta Legislatura, de los 65, 26 fueron tramitados como proyectos de ley por vía de urgencia (6 con Rajoy y 20 con Sánchez). Cifras muy diferentes a las de legislaturas anteriores, rompiéndose la que había sido la tónica general hasta la fecha. Parece que, en un momento de mayorías líquidas, en el proceso de negociación con otras fuerzas políticas para convalidar el Decreto-ley puede surgir, como un elemento a considerar, la tramitación como proyecto de ley a cambio del apoyo para que los grupos parlamentarios que no conforman el Gobierno puedan participar introduciendo las mejoras que consideren oportunas tras su convalidación.

En lo que respecta a las leyes aprobadas en la legislatura, en 2017 se aprueba una única ley orgánica de modificación de la Ley del Jurado para permitir la participación de personas con discapacidad<sup>5</sup>, doce leyes ordinarias y 21 Decretos-Ley. Con respecto a las leyes ordinarias, tres de ellas se aprueban en aplicación de Derecho comunitario, una es la de Presupuestos (por lo que no es propiamente una ley) y dos están relacionadas con el sistema de financiación del País Vasco. Se aprueba una iniciativa relativa a la Radio Televisión Española, otra relativa al trabajo autónomo y una sobre precursores de explosivos. Restaría, una reforma de la Ley de Jurisdicción Voluntaria, otra de la de Asistencia Jurídica Gratuita y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El año 2018 se salda con la aprobación de 5 leyes orgánicas, 11 leyes ordinarias y 28 Decretos-ley. De las leyes orgánicas, se aprueba una reforma del Estatuto

<sup>5</sup> LO 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la LO 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones.

de Autonomía de Canarias, una reforma de la LOREG relacionada con los derechos de las personas con discapacidad, dos reformas de la LOPJ, una de ellas en cumplimiento del Pacto de Estado en materia de violencia de género y una única ley de nuevo cuño, la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. En lo relativo a las leyes ordinarias, de las once, una es la de Presupuestos, otra relativa al régimen fiscal de Canarias y una tercera para regular la Orden Europea de Detención. De las ocho restantes, una de medidas urgentes para paliar los efectos de la sequía, otra sobre infraestructuras y servicios de información geográfica, una sobre Patrimonio natural y diversidad, otra de evaluación medioambiental, una para aprobar un trasvase entre Cuencas hidrográficas, otra de Defensa de Consumidores y Usuarios, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con la ocupación de viviendas y el Código de Comercio.

El balance de 2019 es aún peor desde la perspectiva de la posición del Parlamento: 3 leyes orgánicas, 5 leyes ordinarias y 18 Decretos-ley, de los que 10 corresponden a la XII Legislatura. De las tres leyes orgánicas, una modifica el Estatuto de Autonomía para Valencia y las otras dos, el Código Penal. Una de ellas, en aplicación de una Directiva europea y la otra, en materia de imprudencia en la conducción de vehículos a motor. De las cinco leyes ordinarias, una Ley de Secretos empresariales, una modificación de la Ley de Propiedad Intelectual en aplicación del Derecho europeo, ley de mejora de la situación de orfandad de hijas e hijos de víctimas de violencia de género, ley de mejora de condiciones para la mejora del desempeño de la docencia no universitaria y ley reguladora de los contratos de crédito inmobiliario.

Más allá del número y proporción de leyes parlamentarias aprobadas, conviene detenerse un momento en lo que supone para un Estado el que el órgano central representante de la ciudadanía no ejerza su tarea legislativa con normalidad. La construcción de nuestro sistema de fuentes otorga a la ley parlamentaria una posición fundamental, atribuyéndole la regulación de las materias más importantes, ya sea a través de ley ordinaria o de ley orgánica. El Decreto-Ley, pensado para casos excepcionales, de “extraordinaria y urgente necesidad”, no es una norma apta para actualizar la voluntad constituyente con normalidad. De hecho, la concepción del constituyente era muy distinta: atribuir al Gobierno la posibilidad de elaborar, con carácter provisional, una norma capaz de dar respuesta a situaciones que requerían cierta agilidad, dejando para después, la participación del auténtico depositario de la potestad legislativa.

Pero el recurso exagerado al Decreto-ley no constituye la única causa de la pérdida de la centralidad del Parlamento como legislador, sino que cómo mucho explica el papel protagonista del Gobierno en la elaboración de normas con rango de ley y la falta de aprobación de leyes provenientes de proyectos de ley del gobierno. El Ejecutivo se muestra cauto a la hora de presentar proyectos de ley por miedo a perder el control sobre el texto final, dado que no cuenta con mayorías sólidas que lo avalen. De esta manera asistimos a otra *quiebra*, la pérdida de impulso legislativo por parte

del gobierno, que renuncia a una de las atribuciones más importantes de cara a desempeñar su labor: la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras.

De hecho, un repaso a las leyes (orgánicas y ordinarias) finalmente aprobadas durante este período, nos arroja un saldo muy llamativo: en 2017, la única Ley Orgánica aprobada es presentada por el Grupo Parlamentario Mixto en el Senado. Y de las once leyes ordinarias (doce menos la de presupuestos), únicamente seis tienen su origen en un proyecto de ley. En 2018 las cosas no son muy diferentes. De las cinco leyes orgánicas, sólo una proviene del Gobierno<sup>6</sup>. Y de las once leyes ordinarias, una es la de Presupuestos y del resto, la mitad, cinco, provienen de proyectos de Ley del Gobierno. En 2019, de las tres leyes orgánicas aprobadas, una es una reforma de un Estatuto de Autonomía y las otras dos, que reforman el Código Penal, proceden de proposiciones de ley del Grupo Parlamentario Popular. Sin embargo, la tendencia se invierte en el caso de las leyes ordinarias, procediendo del gobierno cuatro de las cinco aprobadas durante ese año.

En este punto ha podido influir, como ya vimos, la entrada en vigor de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establecen nuevos requisitos para la elaboración de proyectos de ley: la consulta pública previa a la elaboración del proyecto normativo, y la audiencia e información públicas de este una vez que ha sido redactado. Son trámites necesarios desde la perspectiva de la participación ciudadana, pero han podido influir en el desplazamiento de la iniciativa legislativa del Gobierno a sus grupos de apoyo.

No podemos terminar este análisis sin hacer referencia al papel desempeñado por la Mesa en dos cuestiones cruciales que van a influir en el ejercicio de la potestad legislativa de la Cámara: la aceptación del veto gubernamental a la tramitación de iniciativas con repercusiones presupuestarias y su papel en la ampliación abusiva del plazo de enmiendas de las distintas iniciativas legislativas.

Sobre lo primero, conviene detenerse en el uso o, mejor dicho, abuso de la facultad de veto gubernamental que el Gobierno Rajoy impuso a una gran cantidad de proposiciones de ley que partían de las Cortes Generales, con el argumento de que implicaban aumento de gasto o disminución de ingresos.

La facultad gubernamental de veto a las iniciativas legislativas con repercusión financiera, ya se trate de proposiciones de ley o enmiendas a proyectos de ley del gobierno, viene reconocido a nivel constitucional (Gómez Corona, 2018). Tiene sentido que, una vez aprobadas las cuentas anuales, el Gobierno, como encargado de ejecutarlas, tenga que dar su consentimiento para que se produzca una alteración de estas. Se trataría así de cumplir con el principio de anualidad presupuestaria, además de resultar coherente con la atribución al Ejecutivo de la

<sup>6</sup> LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

competencia de ejecución de los Presupuestos. Constituye “una característica muy relevante del parlamentarismo racionalizado, mediante el cual se garantiza, una vez aprobado el Presupuesto por la Cámara, la dirección y ejecución del mismo, sin que el Parlamento pueda, sin la aquiescencia del Gobierno, modificarlo o desfigurarlo a lo largo de su vigencia anual” (Aragón Reyes, 2007:24).

Pues bien, el Gobierno Rajoy opuso más de cuarenta vetos durante su mandato en la XII Legislatura, antes de la moción de censura que llevó a Pedro Sánchez al gobierno, en un intento claro por obstaculizar la potestad legislativa de unas Cámaras que no controlaba.

En dos ocasiones, el veto gubernamental fue contestado por la Mesa del Congreso, que lo obvió incluyendo la tramitación de las iniciativas legislativas vetadas en el orden del día. El Gobierno por su parte respondió planteando sendos conflictos entre órganos constitucionales, resueltos por las SSTC 34/2018, de 12 de abril y 44/2018, de 26 de abril. El Tribunal Constitucional fue taxativo a la hora de resolver la cuestión, poniendo fin a las extralimitaciones del Gobierno:

“El artículo 134.6 CE contiene una prerrogativa del Ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que debe por ello verse afectada. Teniendo en cuenta, como ya se ha señalado, que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gasto o una disminución de ingresos, el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE)”<sup>7</sup>.

La conflictividad que provocó esta cuestión pone en duda elementos relevantes del veto y que hasta la fecha no habían planteado problemas: la afectación al ejercicio presupuestario en caso de prórroga de las cuentas del Estado y lo que es más grave, la posibilidad de oponer el veto cuando la norma afecte a un futuro ejercicio presupuestario, recurriendo a dos argumentos: a que el artículo 134.6 CE no recoge de manera explícita que la afectación a los gastos e ingresos presupuestarios se refiere al ejercicio presupuestario en curso y, en segundo lugar, amparándose en el principio de estabilidad presupuestaria del artículo 135 CE, que se considera como un límite adicional a la potestad legislativa de las Cámaras.

Ambas cuestiones fueron resueltas por el Tribunal Constitucional de manera contraria a las pretensiones del Gobierno. El veto únicamente tiene sentido

7 STC 34/2018, de 12 de abril, FJ 9.

cuando afecte a las cuentas en vigor, nunca a ejercicios futuros. Si así fuera, el Gobierno podría condicionar el ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes Generales hasta el punto de vaciarla casi de contenido. Y las cuentas se entienden como cuentas anuales, prorrogadas o no, pero no se puede limitar la capacidad legislativa de las Cámaras en base a planes plurianuales.

Por otro lado, la polémica suscitada permite abundar en el asunto del control sobre el veto, analizando si la Mesa de la Cámara puede o no levantarlo y bajo qué premisas, incidiendo en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento propias del sistema parlamentario de gobierno. Y, por último, es una cuestión que repercute de manera directa sobre el *status* de los representantes parlamentarios, incidiendo en el mismo negativamente cuando se utiliza al margen de los supuestos constitucionalmente previstos.

Por si esto no fuera poco, el Gobierno Rajoy recurrió a otro ardid para frenar las iniciativas legislativas de los grupos parlamentarios que no controlaba: ampliar *sine die* los plazos de presentación de enmiendas, de quince días según el artículo 110 del Reglamento del Congreso, acabando con una costumbre parlamentaria que se venía aplicando desde la VIII legislatura, en la que “se estableció la convención parlamentaria de que, como regla general, la Mesa otorgara tres plazos de enmiendas de manera automática y luego solo se concedieran por unanimidad. Sin embargo, esta fue modificándose en las legislaturas posteriores y en la XII volvió a imponerse el criterio de la mayoría de la Mesa, a petición de algún grupo, sin criterio general que objetivara el proceso, dejándolo en la discrecionalidad de la mayoría” (Gimenez Gluck, 2019:74). Con esta técnica dilatoria, obstaculizadora, de filibusterismo parlamentario, la Mesa consiguió que no culminaran su tramitación iniciativas de tanta relevancia como las reformas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal o del Código Penal<sup>8</sup>.

Especial gravedad reviste la obstaculización en la tramitación de proyectos de ley que traen su causa en un Decreto-Ley convalidado<sup>9</sup>, dado que en este caso la Cámara en Pleno ya ha manifestado su posición favorable a tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (Gómez Lugo, 2022:169).

Hay que tener en cuenta que la Mesa de la Cámara en esta legislatura tenía una composición que no se correspondía con la del Congreso: tres miembros del Grupo Parlamentario Popular, incluida la Presidencia de la Cámara; dos, de Ciudadanos, dos del Grupo Socialista y dos de Podemos y sus confluencias. La mayoría estaba así en manos de Populares y Ciudadanos que tienen 134 y 32 miembros en sus respectivos grupos. Esta práctica se mantuvo hasta febrero de 2018, por el cambio de postura de los miembros de Ciudadanos.

8 La Proposición de modificación de la LECr (122/000086), en fase de enmienda desde el 19-5-2017 hasta el 27-2-2019, o la Proposición de LO de reforma del CP (122000020), en fase de enmienda desde el 20-10-2017 hasta el 5-3-2019.

9 El Proyecto de modificación de la Ley de memoria histórica (Ley 52/2007), procedente del RDL 10/2018 (121/000026), estuvo en enmienda desde el 21-9-2018 hasta el 5-3-2019 tras 27 ampliaciones.

De esta manera, la mayoría de la Mesa utilizó su capacidad decisoria para no objetar el veto presupuestario del Gobierno a las iniciativas legislativas de la oposición y para prorrogar *sine die* el plazo de presentación de enmiendas de esas mismas iniciativas. Luego, en la segunda parte, con Pedro Sánchez en el gobierno tras el triunfo de la moción de censura, la Mesa siguió utilizando su mayoría para frenar las iniciativas legislativas de los grupos de apoyo al nuevo gobierno.

Es difícil saber qué motivos han pesado más en la falta de capacidad legislativa del Parlamento, aunque sin duda, la cuestión del veto ha llegado a impedir la tramitación de leyes, que una vez incluidas en el orden del día habrían obligado a un pronunciamiento por parte de las Cámaras. Precisamente eso, la tramitación de iniciativas que no se compartían, es lo que late detrás del veto gubernamental en el modo en el que se ha ejercido esta facultad constitucionalmente reconocida.

De lo que no cabe duda es del papel clave de la Mesa de la Cámara a la hora de relegar al Parlamento, impidiendo fraudulentamente la tramitación de iniciativas legislativas, colocándose en una situación de clara supeditación a los intereses del Gobierno de Mariano Rajoy, desconociendo su posición como órgano rector de la Cámara. De esta manera, los órganos de gobierno de la Cámara, Presidencia y Mesa, se han convertido en instrumentos en manos del Gobierno de turno, que los utiliza para imponer su criterio por encima de cualquier otra consideración, relegando al Parlamento a una posición subalterna que acaba desconociendo su posición constitucional.

#### IV. DE LAS ELECCIONES DE ABRIL DE 2019 AL PRIMER GOBIERNO DE COALICIÓN

##### 1. La XIII Legislatura (fallida)

El gobierno surgido tras la moción de censura tendría sólo nueve meses de vida. Tras el rechazo de los presupuestos generales del estado por parte del Congreso, Pedro Sánchez convoca elecciones que se celebraron el 28 de abril de 2019.

El resultado no arroja más solución posible que la de un acuerdo PSOE-UP, que juntos suman 165 escaños. Y, sin embargo, este acuerdo no llega a producirse, disolviéndose las Cámaras tras el agotamiento de los dos meses establecidos en el artículo 99.5 CE. Como novedad, la irrupción por primera vez de Vox, fuerza situada a la derecha del Partido Popular como una escisión de este y con 24 escaños.

En este tiempo se aprobaron un total de 7 Decretos-ley y ninguna ley, a pesar de que en este breve lapso se llegan a presentar 72 Propositiones de Ley, sin que se tramitara ninguna. También se presentaron 8 iniciativas legislativas populares

y 5 propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía. Nada de ello pudo prosperar.

Recuperábamos así la normalidad de la paralización de la actividad parlamentaria en tanto la persona titular del gobierno no resultara investida, como había venido sucediendo de manera ininterrumpida hasta la XI Legislatura.

## 2. La XIV Legislatura. El primer Gobierno de coalición

La repetición electoral arrojó unos resultados que, si bien no movieron mucho la situación entre bloques, sí trajeron cambios entre las distintas fuerzas del ala derecha. Así, el PSOE volvió a ganar las elecciones, bajando de 123 a 120 escaños. También UP y sus confluencias sufrirían cierto desgaste, bajando de 42 a 35. El Partido Popular por su parte subió de 66 a 88. Pero esta subida no le permitió compensar la caída de C's (de 57 a 10), cómo tampoco pudo hacerlo la espectacular subida de Vox, que en unos meses pasó de 24 a 52 escaños. De esta manera, el bloque progresista que acabaría en el Gobierno sumó 155 y consiguió la investidura con 167 votos en segunda votación, gracias al apoyo de los 6 diputados del PNV, los 2 de Más País-Equo, el único de Compromís, 1 de Nueva Canaria, 1 del BNG y 1 de Teruel Existe.

En contra, 165 votos: los 88 del PP, 52 de Vox, 10 de Ciudadanos, 8 de Junts, 2 de Navarra Suma, 2 de la CUP, 1 de Coalición Canaria, 1 de Foro de Asturias y 1 del Partido Regionalista de Cantabria. Resultaron fundamentales las abstenciones de los 13 representantes de ERC y de los 5 de EH Bildu. Se trata del margen más corto registrado en la historia de la democracia.

Los resultados permiten constatar un hecho: el bipartidismo que había presidido nuestra reciente historia constitucional era sustituido por un sistema de bloques, en los que tanto Partido Socialista como Partido Popular continuaban siendo hegemónicos. Y los partidos surgidos al calor del movimiento del 11-M, perdían parte de su fuerza inicial.

Con estos resultados, cabía augurar una legislatura inestable, altamente polarizada, con un número de fuerzas políticas presentes en la Cámara inédito hasta entonces: Un total de 21 fuerzas agrupadas en 10 Grupos Parlamentarios. Entre las novedades, la irrupción de Teruel Existe, una agrupación electoral ciudadana que consigue romper por primera vez las barreras establecidas en la LOREG a las agrupaciones electorales y las propias del sistema electoral en una provincia, además, con una baja densidad de población y en consecuencia, un reparto del voto muy poco proporcional<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Ciertamente, es una gesta digna de reseñar, teniendo en cuenta las dificultades a que se ven sometidas las agrupaciones de electores para presentarse según la LOREG, que requieren la firma de al menos el 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción en las elecciones al Congreso y al Senado, frente al 0.1 % que exige el mismo artículo 169 LOREG para los partidos políticos que se presenten por primera vez.

### 2.1. *Los primeros compases de la pandemia: del cierre de las Cortes a la recuperación de su actividad centrada en la lucha contra la pandemia*

El primer Gobierno de coalición tiene que hacer frente a la pandemia del COVID-19, que provocaría la declaración del estado de alarma con confinamiento de la población incluido. La necesidad de distanciamiento social para hacer frente a la propagación de la enfermedad incidió significativamente en el funcionamiento de las instituciones del Estado que tuvieron que centrarse en hacer frente a una situación inédita entre nosotros.

La primera reacción de las Cortes Generales fue la paralización de su actividad ante las medidas de distanciamiento social. Actividad que se iría reanudando para hacer frente, sobre todo, a la necesidad de aprobar medidas para luchar contra la pandemia y hacer frente a los desastrosos efectos económicos y sociales que la paralización de la actividad económica suponía<sup>11</sup>.

Durante el primer estado de alarma se aprobaron un total de 16 Decretos-Ley, que fueron todos convalidados por unas mayorías relativamente holgadas y un buen número de ellos, además, tramitados como ley parlamentaria. De hecho, de los 16 Decretos-Ley aprobados durante este primer estado de alarma, únicamente tres no se tramitaron como Ley.

Ciertamente, el período que abarcaron los distintos estados de alarma supusieron una potenciación del papel hegemónico del Gobierno, que llegó a aprobar un decreto de alarma de seis meses de duración, impidiendo cualquier control por parte de las Cámaras en forma de prórroga del estado excepcional que el Congreso debía aprobar<sup>12</sup>. Fueron meses en los que el Gobierno asumió el control ante unas Cámaras que podían hacer poco más que convalidar los distintos Decretos-Ley que se iban aprobando para hacer frente a la pandemia y a los efectos socio-económicos de la misma.

### 2.2. *La recuperación de la normalidad legislativa*

Como resulta obvio, la primera parte de la legislatura estuvo marcada por la lucha contra la pandemia y así se aprecia en el signo de la legislación aprobada, con muchas normas dedicadas a contener los efectos negativos de la COVID sobre la ciudadanía y la Economía, que se materializan sobre todo a través de

11 Se ha escrito mucho sobre el papel que desempeñaron las Cortes Generales durante los distintos estados de alarma activados a raíz de la pandemia del coronavirus. Sin ánimo exhaustivo, puede consultarse Tudela Aranda, J. (2023), García-Escudero Márquez, P. (2020).

12 Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. El 9 de noviembre, el Congreso autorizaba la prórroga de seis meses de duración, hasta el 9 de mayo de 2021. Sobre este particular puede consultarse, entre otros, García Mahamut, R. (2021).

Decretos-ley. Una vez superado lo peor de la pandemia, el ritmo de aprobación de Decretos-ley continúa siendo alto, aunque se aprecia cierta recuperación de la ley parlamentaria.

En lo que respecta a la actividad legislativa, en 2021 se aprueban 21 leyes ordinarias y 11 leyes orgánicas. Entre éstas, la de Eutanasia, la del Consejo General del Poder Judicial en funciones y la de la Protección integral a la infancia y la adolescencia. Entre las leyes ordinarias, la del Ingreso Mínimo Vital, la reducción de la temporalidad en el empleo público, la de cadena alimentaria o la *Ley Rider*. Frente a esas 32 leyes entre ordinarias y orgánicas, 32 Decretos-ley.

Pero no es sólo esto. Parece que el Gobierno de coalición recupera en parte el impulso legislativo y en 2021, de las 21 leyes ordinarias aprobadas, únicamente dos tienen su origen en proposiciones de ley de los grupos parlamentarios. El resto, son el resultado de proyectos de ley gubernamentales, evidenciando cómo el gobierno había recuperado, al menos en parte, su papel de impulsor de las principales políticas públicas a través de la iniciativa legislativa. Tiene sentido además teniendo en cuenta que muchas de estas normas tienen como objetivo luchar contra los efectos de la pandemia.

En el caso de las leyes orgánicas la proporción cambia, y de las 11 aprobadas, únicamente 4 proceden del gobierno en forma de proyecto de ley. Dos son reformas de Estatutos de Autonomía y provienen en consecuencia de Parlamentos autonómicos y el resto proviene de los Grupos Parlamentarios, siendo de destacar una ley tan importante como la reguladora de la eutanasia, que procede del Grupo Parlamentario Socialista. También a propuesta de los Grupos Parlamentarios, esta vez de los dos que conforman el gobierno de coalición, PSOE y UP, se produce la reforma de la LOPJ para establecer el régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial en funciones, enclavado esto en un conflicto por su renovación del que luego daremos cuenta.

Por su parte, 2022 y 2023 presentan una actividad legislativa aún mayor, impensable poco tiempo antes, a la vista de lo reducido de su actividad en este campo. De hecho, en 2022 llegan a aprobarse 38 leyes ordinarias y 15 orgánicas, frente a 20 Decretos-ley. Entre ellas, la Ley 15/22, de Igualdad de Trato y No Discriminación; la de Memoria Democrática, la Ley Orgánica de Garantía integral de la libertad sexual, la penalización del acoso en las puertas de las clínicas abortivas o la reforma de la LOREG en materia de voto para españoles en el extranjero.

De las 38 leyes ordinarias que se aprueban, 31 proceden del Gobierno en forma de proyecto de ley. Destaca la aprobación de una ley procedente de la iniciativa legislativa popular, la de Reconocimiento de la Personalidad Jurídica de la Laguna del Mar Menor y otra cuya tramitación se había iniciado en el Senado, en materia de adaptación de nuestra normativa interna a la Convención de las Personas con Discapacidad.

En cuanto a las leyes orgánicas, la tendencia se invierte y de las 15 aprobadas en 2022, únicamente 4 proceden del Gobierno.

En 2023, a pesar de que las elecciones se celebran en julio, se aprueban durante el primer semestre 13 leyes ordinarias y 4 orgánicas, frente a 5 Decretos-ley. Entre ellas, algunas de tanta relevancia como la de Igualdad real y efectiva de las personas trans, la del derecho a la vivienda y, entre las leyes orgánicas, la polémica ley del Solo sí es sí, la del Sistema Universitario y la Ley de Salud sexual reproductiva y de la interrupción del embarazo.

De las leyes ordinarias, la totalidad procede de proyectos de ley del gobierno. De las orgánicas, tres. Únicamente una, la destinada a modificar el Código Penal en lo que tiene que ver con los delitos contra la libertad sexual, procede del Grupo Parlamentario Socialista.

De esta manera, en la última parte de la legislatura y tras un primer período centrado en la lucha contra la pandemia y sus efectos, el Parlamento recupera su vitalidad legislativa, siendo capaz de acometer un buen número de reformas legislativas, muchas de ellas en materia de derechos fundamentales. También hay que señalar como todos los Decretos-Ley convalidados fueron votados para su tramitación como ley parlamentaria, en una muestra más de que, en caso de ausencia de mayorías bien definidas en un Parlamento altamente fragmentado, la tramitación como ley es un elemento más con que cuenta el Gobierno en la negociación para conseguir apoyos para la convalidación. Y desde el punto de vista del Parlamento no deja de ser una gran noticia, teniendo en cuenta que una vez que se ha participado en la convalidación, con una mera votación, se abre la puerta a la presentación de enmiendas que den cabida al sentir de otras sensibilidades presentes en el Parlamento.

Es de destacar la cantidad de leyes, ya sean de nuevo cuño o de modificación de legislación anterior, que se dedican a la igualdad y a la lucha contra la violencia machista. Y resulta llamativo además la cantidad de ellas que proceden del Grupo Parlamentario Socialista, siendo Unidas Podemos la fuerza que ocupa el Ministerio de Igualdad en el reparto de carteras del gobierno de coalición.

Ello se debe a una tensión constante entre los socios de gobierno, que tuvo en el campo del feminismo su máxima expresión. De hecho, la aprobación de la polémica ley del Solo Sí es Sí, la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, impulsada por el Ministerio de Igualdad en manos de UP, trajo consigo la rebaja de pena a algunos condenados por delitos contra la libertad sexual, dada la ausencia de una cláusula para limitar los efectos retroactivos que provocaba la desaparición del abuso sexual como tipo penal específico y su equiparación con la agresión sexual.

Ello provocó gran alarma social a la que el Partido Socialista quiso poner fin, registrando una modificación de la norma sin que su socio de gobierno tuviera conocimiento de la misma y contra su criterio. La reforma sería aprobada mediante la Ley Orgánica 4/2023, de 27 de abril.

### 2.3. *La disputa con el Tribunal Constitucional y la interferencia en el procedimiento legislativo*

En un contexto de mucha polarización, la tensión existente entre los dos bloques alcanza a la designación de miembros de otros órganos, que parece una tarea imposible. En el marco del bloqueo en la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, que llevaba con su mandato terminado desde el 4 de diciembre de 2018<sup>13</sup>, el Gobierno, a través de sus Grupos Parlamentarios, trata de responder mediante una reforma legal que coadyuve a desbloquear el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional pendientes, los procedentes del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial.

Ya antes se había aprobado una reforma legislativa para limitar las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial en funciones<sup>14</sup> y ahora se pretende rebajar las mayorías requeridas para la elección, por este órgano, de los magistrados que les correspondía nombrar. Y evitar, además, que el Tribunal Constitucional continuase con el bloqueo a la incorporación de los dos nombrados por el Gobierno, hasta tanto no estuvieran los procedentes del órgano de gobierno de los jueces.

El problema es que para hacerlo se recurre a la técnica de las enmiendas intrusas, es decir, esas que no tienen nada que ver con el texto que se está tramitando y que ya habían sido objeto de análisis por parte del Tribunal Constitucional, que había ido endureciendo su posición con respecto a la admisibilidad de estas<sup>15</sup>.

Con este telón de fondo, se produciría un hecho de extrema gravedad desde el punto de vista de las posiciones respectivas que el Parlamento y el Tribunal Constitucional tienen que mantener, con la suspensión de la tramitación legislativa de las enmiendas en cuestión, paralizando el procedimiento legislativo para impedir la votación y -eventual- aprobación de las mismas. El argumento, la inadmisión en este caso de las enmiendas intrusas<sup>16</sup>.

Con respecto a este tipo de enmiendas, que son aquellas que no presentan homogeneidad con el texto que pretenden modificar, la jurisprudencia había ido evolucionando desde un primer momento permisivo con este tipo de práctica, que deja mucho que desear desde la perspectiva de la buena técnica legislativa, pero que no encuentra límite en nuestro ordenamiento estatal, como sí sucede en los países de nuestro entorno.

13 El Consejo sería finalmente renovado en julio de 2024.

14 Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

15 Sobre este particular puede consultarse García-Escudero Márquez, P. (2013).

16 Al respecto puede consultarse, Rallo Lombarte, A. (2024).

Ante esta ausencia de límites, el Tribunal Constitucional se había mostrado favorable a su admisión en una jurisprudencia que iría cambiando poco a poco, hasta llegar al extremo contrario, validando su inadmisión por falta de homogeneidad. Qué duda cabe de que la exigencia de cierta relación entre la enmienda y el texto a enmendar está implícita en el mismo concepto de este procedimiento parlamentario, aun sin mención expresa de este requisito.

Ciertamente, el TC se había enfrentado a este supuesto en varias ocasiones, con enmiendas introducidas en el Senado, que nada tenían que ver con el contenido inicial del proyecto o proposición tal y como había salido de la Cámara Baja. Este proceder hurtaba al Congreso de los Diputados la posibilidad de debate y análisis sobre las cuestiones añadidas por las enmiendas.

Paradigmática de la primera posición, permisiva con las enmiendas intrusas, es la STC 99/1987, sobre la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, en la que el Tribunal afirmaba que “no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuadas las que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno”.

Esta doctrina sería posteriormente ratificada en la STC 194/2000, de 19 de julio, en la que se analiza una cuestión introducida mediante enmienda en el Senado. Para el Tribunal Constitucional, los artículos 90.2 CE y 107 RS “no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados”, rechazando que el procedimiento empleado hubiera restringido las facultades del Congreso de los Diputados.

Esta jurisprudencia sería reiterada años más tarde, en la sentencia 119/2011, en la que el TC nos recuerda su doctrina destacando cómo “en defensa del amplio margen de autonomía y valoración de las Cámaras, que no cabe derivar de la Constitución la existencia de unos límites al alcance de las enmiendas senatoriales que impidan innovaciones en la finalidad de la iniciativa legislativa, de modo que la negativa a valorar la concurrencia de una conexión material u homogeneidad entre la enmienda y la iniciativa legislativa como requisito de admisibilidad de una enmienda no supondría un infracción de la legalidad parlamentaria”.

El Tribunal Constitucional se había mostrado más favorable a reconocer la necesidad de homogeneidad en las enmiendas en sede de recurso de amparo, tanto en aquellos casos en los que el Reglamento Parlamentario de la Cámara preveía este requisito como en los que no (STC 23/90, AATC 275/93 y 1118/99).

En la importante STC 119/2011, se resuelve un recurso de amparo, abocado al Pleno, en la que se revisa la jurisprudencia anterior y se destaca de manera clara: “incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre la posibilidad de

que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo”. Y así, como si siempre hubiera sido esa su posición, el TC considera que existen límites materiales a la actividad legislativa, reconociendo a su vez un amplio margen de apreciación de las Cámaras para determinar si existe o no conexión material, exigiendo motivación sobre la decisión adoptada.

Pues bien, con esta jurisprudencia de fondo, doce diputados del Partido Popular del Congreso presentan un recurso de amparo frente a la admisión de dos enmiendas parciales que los grupos parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos- En Comú Podem- Galicia en Común, habían presentado a 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. Las enmiendas, que nada tenían que ver con el texto de la proposición de ley, consistían en una reforma de la Ley Orgánica 6/85, de 1 de julio, del Poder Judicial y de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, pretendían, específicamente, reformar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional –y eliminar el trámite de verificación de la adecuación de los nombramientos de nuevos magistrados– y la Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo referido al modo de elección y mayorías requeridas para la designación de magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Consejo General del Poder Judicial.

La Mesa de la Comisión de Justicia decidió admitir las enmiendas por acuerdo de 12 de diciembre de 2022. Ante eso, los 12 diputados del Partido Popular presentaron una solicitud de reconsideración ese mismo día, que no llegó a ser estudiada por la mesa de la Comisión. El Presidente de la citada Comisión convocó a la misma para el día 15 de diciembre de 2022, con un orden del día que incluía el debate de la proposición de ley (y, por ende, de las enmiendas 61 y 62), lo que llevaría previsiblemente a su aprobación. Ante estos hechos, el 14 de diciembre de 2022, los mismos doce diputados del Partido Popular interpusieron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional alegando lesión de su derecho a la participación política reconocido en el artículo 23 CE. Los recurrentes solicitaron además la adopción de una medida cautelar *inaudita parte* que permitiera la suspensión de la tramitación parlamentaria de las enmiendas intrusas, argumentando que, de no hacerlo así, se produciría una lesión irreparable para sus derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 CE. Y lo solicitaban con carácter urgente, dado que la votación en el Pleno del Congreso estaba prevista para el 15 de diciembre de 2022.

No es posible entender el asunto en toda su magnitud si no se repara en el contenido de las enmiendas cuestionadas que pretendían, una de ellas, obligar al

Tribunal Constitucional a convocar un Pleno para nombrar magistrados a los dos candidatos ya designados por el Gobierno. El Tribunal Constitucional no había procedido a ello argumentando que la Constitución prevé que el Tribunal se renueve por tercios, que los dos magistrados designados por el Gobierno tienen que ir acompañados de los dos designados por el Consejo General del Poder Judicial y que este último no había designado aún a los futuros magistrados.

Con este contexto y, tras la presentación de la demanda de amparo, los grupos parlamentarios Socialista y Unidas Podemos plantean, además de su solicitud de personación, la recusación de los dos magistrados que, de salir adelante la votación, serían automáticamente renovados y, en consecuencia, tendrían que dejar sus cargos. El Tribunal Constitucional, en una respuesta un poco insólita, por ser suave, inadmitió la recusación por entender que la habían planteado sin estar personados y luego, admitió su personación.

Pero no quedó ahí la cosa. En un pronunciamiento inédito, en el que se cruzaron las líneas rojas de la autonomía parlamentaria, el Tribunal Constitucional atendió la petición de medidas cautelares y suspendió la votación del Pleno del Senado, alegando que, si esta se producía, la lesión de los derechos fundamentales de los recurrentes sería irreparable<sup>17</sup>.

Y con esa argumentación se decreta la paralización de una votación, no en el Congreso de los Diputados, donde ya había tenido lugar días antes, sino en el Senado. El argumento es falaz porque la lesión, de existir, ya se habría producido y era irreparable desde un punto de vista material. Se trata de un recurso de amparo interpuesto por diputados frente a actuaciones de la Cámara de la que forman parte y el Tribunal Constitucional, de manera preventiva, extiende al Senado paralizando la votación. Si a esto añadimos que las enmiendas, de aprobarse, iban a provocar el inmediato cese de dos de sus miembros, cuya recusación no se había aceptado el asunto resulta escandaloso. La enmienda perseguía la eliminación del trámite de verificación de los nuevos magistrados, un trámite meramente formal que estaba permitiendo al Tribunal Constitucional bloquear la renovación parcial de los dos magistrados ya designados por el gobierno y que tenían su mandato caducado hacía seis meses. Como consecuencia del Auto, el Senado aprueba el texto sin las enmiendas controvertidas, que no se incluyen finalmente en la proposición de ley.

Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial alcanzaría finalmente un Acuerdo para designar a los dos nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, pudiéndose producir la renovación del órgano en diciembre de 2022.

El análisis pormenorizado del asunto no puede esconder la gravedad extrema que supone la paralización de una votación en el único órgano que representa a la ciudadanía de manera directa. Más aún cuando se hace en sede de amparo, como

17 Sobre los contornos precisos de la autonomía parlamentaria pueden consultarse mis trabajos Gómez Corona, E. (2021), y Gómez Corona, E. (2008).

medida provisional que acaba paralizando una votación futura en el Senado cuando la que se recurre es la que ya se ha producido en el Congreso de los Diputados.

## V. LA XV LEGISLATURA

Los resultados de las municipales y autonómicas del 28 de mayo de 2023 otorgaron mucho poder institucional al bloque de la derecha y hacían presagiar un bronco y complicado final de legislatura para el Gobierno. Con ese escenario, Pedro Sánchez disolvió las Cámaras el 29 de mayo, un día después de los comicios y convocó elecciones. Se ponía así fin de manera anticipada a la legislatura de la pandemia, la invasión de Ucrania y la inflación desorbitada a la que tuvo que hacer frente el primer gobierno de coalición de nuestra reciente historia constitucional.

Los comicios arrojaron un resultado inesperado para el bloque progresista que contaba con números para revalidar el Gobierno, a pesar de que el Partido Popular fue el más votado, con 137 escaños que, sin embargo, sumados a los 33 de Vox, se quedaron a 6 de la mayoría absoluta. Por su parte, el Partido Socialista obtuvo 121 escaños incluyendo los del Partido Socialista de Catalunya que, sumados a los 31 de Sumar, que aglutinaba a los partidos que conformaron Unidas Podemos y a alguno más, se quedaban en 152.

Con este escenario, la investidura no parecía fácil. No obstante, el bloque progresista contaba con más posibilidades de investir a su candidato, dada su capacidad para armar acuerdos con otras fuerzas presentes en el hemiciclo. Así lo habían demostrado en la sesión constitutiva de la Cámara el 17 de agosto, en la que consiguieron que Francisca Armengol, miembro del grupo parlamentario socialista, fuera nombrada presidenta con 178 escaños, 2 por encima de la mayoría absoluta. La composición de la Mesa reflejaba esos acuerdos: 4 miembros del Grupo Popular, 3 miembros del Grupo Socialista y 2 de Sumar.

El 16 de Noviembre de 2023 Pedro Sánchez era elegido presidente del gobierno en un Congreso de los Diputados muy complejo, con once fuerzas representadas en el Congreso agrupadas en nueve Grupos Parlamentarios y un Senado con una mayoría absoluta abrumadora del Grupo Popular, con 144 escaños del total de 266 que componen la Cámara.

El acuerdo alcanzado con *Junts* para la investidura, que incluía la aprobación de una Ley de Amnistía no hacía presagiar un inicio tranquilo de legislatura. Todo lo contrario, tal y como fue.

A una actitud inédita por parte del poder judicial, que protagonizó concentraciones a las puertas de los juzgados en contra de la aprobación de la Ley de Amnistía y de un comunicado muy duro del CGPJ emitido antes incluso de conocerse el texto preciso de la proposición de ley, el Grupo Popular no duda en

usar su mayoría absoluta para hacer filibusterismo parlamentario, tratando de obstaculizar la tramitación de la Ley de Amnistía en dos tiempos.

El primero, a finales de 2023, con una reforma exprés del Reglamento Parlamentario para impedir la tramitación de la proposición de ley de amnistía en la Cámara Baja por el procedimiento de urgencia, que hubiera permitido acortar el plazo habitual en el Senado de dos meses hasta los 20 días. Se consiguió así dilatar un proceso que ya había sufrido retrasos y dilaciones en el Congreso, por el inesperado voto negativo de *Junts* en el Pleno del Congreso y que obligó al texto a volver a la Comisión correspondiente.

Más allá de las consideraciones acerca de la constitucionalidad de la medida, que es discutible y hasta tanto no resuelva el Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad planteado por senadores del Partido Socialista, lo cierto es que ha cumplido su función, dilatar la tramitación de la norma, que entró en el Senado el 14 de marzo de 2024. El 14 de mayo el Senado aprobaba su propuesta de veto, que devolvía el texto al Congreso de los Diputados.

Por si no fuera poco, el Grupo Parlamentario Popular anunció su intención de interponer un conflicto entre órganos constitucionales por su desacuerdo con el Congreso de los Diputados con respecto al texto, con solicitud incluida de medidas cautelares para la paralización de la norma, cosa que finalmente no hizo.

Así que, con más incidencias de lo previsto la Ley de Amnistía finalmente pudo aprobarse definitivamente el 30 de mayo.

Al margen de las vicisitudes en la tramitación de esta Ley, el balance de la actividad legislativa de la primera parte de la legislatura resulta más bien pobre. Durante 2023, las Cortes salidas de las elecciones de julio no aprobaron ninguna ley, ni ordinaria ni orgánica. Normal teniendo en cuenta que la investidura se prolongó hasta el 16 de noviembre, como hemos dicho. Por su parte, el Gobierno únicamente aprobó tres Decretos-ley, uno de los cuales fue derogado por el Congreso, evidenciando como mayoría de investidura y mayoría de gobierno no siempre coinciden. De los otros dos, uno se tramita como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

2024 se salda con una cifra bastante mediocre. Un total de siete leyes ordinarias, seis leyes orgánicas y once Decretos-ley. De estos, nueve serían convalidados y tramitados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, continuando con la tendencia iniciada años antes. Dos de ellos serían derogados, suponiendo un duro revés parlamentario para el gobierno que no podía sacar adelante en primera instancia un Decreto-ley omnibus que contenía medidas de protección social de distinto tipo<sup>18</sup>. Tampoco conseguiría la convalidación para una

18 Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social

de sus medidas estrella, la relativa al gravamen a las grandes empresas energéticas<sup>19</sup>, complicando mucho el escenario para lo que resta de legislatura.

Sin embargo, las principales medidas del Decreto-ley ómnibus volverían a ser presentadas en un nuevo Decreto-ley a principios de 2025. Veremos cómo se salda la cuestión.

## VI. REFLEXIONES FINALES

La fragmentación parlamentaria presente entre nosotros desde la XI Legislatura ha tenido como efecto más inmediato la pérdida de esa correlación exacta que existía entre la mayoría parlamentaria y el gobierno al que sustentaba. Se configura así un escenario en el que hay varios actores relevantes a ambos lados del espectro político, en los que las alianzas no son estables y en el que hay muchos vectores de acuerdo y desacuerdo (derechos sociales, posición frente a Cataluña, Monarquía, distribución territorial del poder, relaciones internacionales...). Con este telón de fondo cabía esperar un Parlamento más dinámico que nunca, con múltiples iniciativas en las que los partidos mostrasen su postura en torno a los diversos temas y con alianzas coyunturales en función de las cuestiones a tratar. Nunca las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento se habían desarrollado tan lejos de los ejes Gobierno-mayoría parlamentaria por un lado y minoría o minorías, por otro.

Este cambio de escenario sin embargo provocó en un primer momento una parálisis institucional del Parlamento, con serias dificultades para investir al Presidente del Gobierno con las Legislaturas XI y XIII fallidas, y una actividad legislativa mermada o casi inexistente durante largos períodos. Así, en la XII Legislatura, asistimos a un incremento paulatino del número de Decretos-ley aprobados por el Gobierno con la novedad de que se producen en un momento en el que casi no se aprueban leyes parlamentarias, como se ha visto. A ello habría que añadir la actitud obstruccionista del Gobierno, presentando vetos a las iniciativas legislativas parlamentarias de la oposición con la excusa de que incrementaban el gasto o disminuían el ingreso aun cuando no era así. Esta actitud solo pudo influir en la parálisis legislativa de la XII Legislatura por la colaboración necesaria de la Mesa de la Cámara, que permitió el uso y abuso del veto presupuestario por parte del Gobierno al margen de los contornos previstos en la Constitución y los Reglamentos Parlamentarios. Asimismo, la ampliación indefinida de los plazos para la presentación de enmiendas dejó en el cajón muchas iniciativas legislativas que podrían haber sido aprobadas si no hubiera sido por esta práctica, contraria a los propios intereses de la Cámara. Esta sería

19 Real Decreto-ley 10/2024, de 23 de diciembre, para el establecimiento de un gravamen temporal energético durante el año 2025.

la Legislatura de la moción de censura en la que Pedro Sánchez accede al Gobierno por primera vez. Un mismo Parlamento, dos Gobiernos de distinto signo.

También hemos visto cómo el Gobierno limitaba la elaboración de proyectos de ley ante unas Cámaras que no controlaba, aprobándose muchas leyes procedentes de proposiciones de ley de los Grupos Parlamentarios, tanto de los de apoyo al Gobierno como de la oposición. En cambio, se ha incrementado de manera muy notable el número de Decretos-Ley que se tramitan como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia una vez convalidados, demostrando como en un escenario parlamentario con difíciles equilibrios, la tramitación como proyecto de ley se convierte en un elemento más de la negociación entre el gobierno y los grupos parlamentarios que apoyan la convalidación siempre y cuando su tramitación posterior les permita participar presentando enmiendas.

Únicamente en momentos puntuales, como en el tramo final de la XIV Legislatura asistimos a una revitalización de la potestad legislativa de las Cortes, con el consiguiente aumento del protagonismo del Gobierno a la hora de elaborar proyectos de ley. Pero, tras ese período postpandemia, la tramitación legislativa en las Cámaras se convierte para el Gobierno en una agonía, demostrándose una vez más como mayoría de investidura y mayoría de gobierno han dejado de ser la misma cosa.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- Aragón Reyes, M. (2017). La organización institucional de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 9-32.
- Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid: Iustel.
- Arana García, E. (2013), "Uso y abuso del decreto-ley", *Revista de Administración Pública*, 191, 337-365.
- Carmona Contreras, A. (2019). Decretos-Leyes: el medio y los fines. *Agenda Pública*, 8 de marzo.
- García Mahamut, R. (2021). "La problemática jurídico-constitucional que plantea el segundo Estado de alarma y el final de su vigencia", *Teoría y Realidad Constitucional*, 48, 239-264.
- García-Escudero Márquez, P. (2021), "Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley", *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, 82-104.
- García-Escudero Márquez, P. (2020), "Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8, 18-27.
- García-Escudero Márquez, P. (2013). "De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?", *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 199-236.

- Giménez Gluck, D. (2019). *El gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gómez Corona, E. (2021). “Los límites de la autonomía parlamentaria hoy. La influencia del conflicto catalán sobre el control de los actos parlamentarios sin valor de ley por el Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 237-261.
- Gómez Corona, E. (2018). Las potestades financieras de las Cortes Generales: del uso al abuso del veto presupuestario sobre las enmiendas con repercusión financiera. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28.
- Gómez Corona, E. (2016). Las limitaciones del Parlamento recién constituido durante la *prorrogatio* gubernamental. *Revista de Derecho Político*, 96, 149-180.
- Gómez Corona, E. (2008). *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Tirant lo Blanch.
- Gómez Lugo, Y. (2022). Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 155-187.
- Gómez Lugo, Y. (2021). “Las funciones parlamentarias en un escenario fragmentado”, en Gutiérrez Gutiérrez, I. y Salvador Martínez, M. (eds.), *División de poderes en el estado de partidos*, Marcial Pons.
- Martín Nuñez, E. (2024). “Algunas consecuencias del uso abusivo del Decreto-Ley por parte de los Ejecutivos estatal y autonómicos”, *Derecho Privado y Constitución*, 45, pp. 109-132.
- Martín Rebollo, R. (2015). “Uso y abuso del decreto-ley: un análisis empírico”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 174, 23-92.
- Rallo Lombarte, A. (2024). “La insólita suspensión de la potestad legislativa del Senado”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 53, 315-357.
- Tudela Aranda, J. (2023). “Parlamento y pandemia: ¿una oportunidad desaprovechada?”, en De La Iglesia Chamarro, A. (dir.), *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Giménez Abad.

\*\*\*

TITLE: *The exercise of legislative power in a fragmented parliament*

ABSTRACT: *The cycle that began in 2015, with the emergence of new political forces in the institutional landscape gave way to a convulsive period in Spanish politics, altering the role that Parliament had been playing in our constitutional system. This is going to be reflected in the exercise of parliamentary functions, which until now had been exercised around the precise contours provided by the axis of parliamentary majority-government on the one hand, minorities on the other. However, since the 11th Legislature we have witnessed a weakening of the legislative power of the Chambers, the more resentful of their function the weaker the parliamentary weakness of the government.*

RESUMEN: *El ciclo iniciado en 2015, con la aparición de nuevas fuerzas políticas en el panorama institucional daba paso a un periodo convulso en la política española, alterando el papel que el Parlamento venía desempeñando en nuestro sistema constitucional. Ello va a tener su reflejo en el ejercicio de las funciones parlamentarias, que hasta la fecha se habían ejercido en torno a los contornos precisos que proporcionaba el eje mayoría parlamentaria-gobierno por un lado, minorías por otro. Sin embargo, desde la XI Legislatura asistimos a un debilitamiento en la potestad legislativa de las Cámaras, más resentidas en su función conforme más debilidad parlamentaria presentaba el gobierno.*

KEYWORDS: *Parliament, legislative function, Legislative procedure, parliamentary system of government.*

PALABRAS CLAVE: *Cortes Generales, potestad legislativa, Decreto-ley, procedimiento legislativo, sistema parlamentario de gobierno*

FECHA DE RECEPCIÓN: 30.12.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 20.02.2025

CÓMO CITAR/ CITATION: Gómez Corona, E. (2025). El ejercicio de la potestad legislativa en un parlamento fragmentado. *Teoría y Realidad Constitucional* 55, 181-206.