

**¿ESTÁ EN CRISIS EL ESTADO DE  
DERECHO Y LA SEPARACIÓN DE  
LOS PODERES POR UN EJERCICIO  
DISTORSIONADO DE LAS  
FUNCIONES PARLAMENTARIAS?**

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. EL ESTADO DE DERECHO Y LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES: DOS CONCEPTOS ENTRELAZADOS, HOY EN CRISIS, FUNDAMENTALES EN LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. II. LA INTERVENCIÓN CRECIENTE DEL GOBIERNO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. III. LA DESVALORIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE CONTROL. IV. CONCLUSIÓN.

Fecha recepción: 13.12.2022  
Fecha aceptación: 16.05.2023

# ¿ESTÁ EN CRISIS EL ESTADO DE DERECHO Y LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES POR UN EJERCICIO DISTORSIONADO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS?

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ<sup>1</sup>

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada  
Catedrático *Jean Monnet* de Derecho Constitucional Europeo

## I. INTRODUCCIÓN. EL ESTADO DE DERECHO Y LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES: DOS CONCEPTOS ENTRELAZADOS, HOY EN CRISIS, FUNDAMENTALES EN LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.

Hablar del Estado de Derecho, hoy, es hacerlo, propiamente, de su crisis («*rule of law backsliding*»), habida cuenta de los graves riesgos que, en la actualidad, afectan al mismo<sup>2</sup>. Tales amenazas han estado constantemente presentes, porque toda conquista social es siempre precaria, viéndose afectada por retrocesos o involuciones. Mas pareciera que, contemporáneamente, esas advertencias proliferan, sobre todo, en espacios

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático *Jean Monnet* de Derecho Constitucional Europeo. Departamento de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho 18001. Granada. jmporras@ugr.es. ORCID: 0000-0003-1573-0738.

<sup>2</sup> «Informe sobre criterios de verificación del Estado de Derecho», adoptado por la *Comisión Europea para la Democracia por el Derecho* (Comisión de Venecia). Sesión Plenaria de los días 11 y 12 de septiembre de 2016. [https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/RuleofLawChecklist\\_ESP2019.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/RuleofLawChecklist_ESP2019.pdf) Vid., un completo análisis acerca de la aplicación de la referida «*checklist*» en Castellá i Andreu, J. M.<sup>a</sup>, Montobbio, M., Granata-Menghini, S. (Dirs.), *Estado de Derecho, Democracia y Globalización, Una aproximación a la Comisión de Venecia en su XXX aniversario* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022, pássim. Vid., así mismo, el *Informe sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea de 2022*, de la Comisión Europea [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_es), acompañado de la Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de marzo de 2023, que lo valora. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0094\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0094_ES.html)

jurídicos aparentemente homogéneos y cohesionados, como el europeo, en donde la desnaturalización y el falseamiento de sus contenidos ponen en peligro a la propia democracia constitucional<sup>3</sup>.

A continuación, nos centraremos únicamente en el análisis y denuncia de algunos de los peligros, cada vez más evidentes, que se ciernen sobre la separación de los poderes, los cuales, en última instancia, cuestionan que el Estado de Derecho limite el poder a través de la forma en que articula su ejercicio, descalificando su voluntad de establecer una estructura racional de distribución de aquél, orientada a hacer posible su organización con arreglo a un fin previsto, el cual no es otro que asegurar la libertad. No en vano, frente a la concentración del poder, propia de cualquier régimen autocrático, la Constitución dispone su división con arreglo un plan prefijado, a modo de garantía general<sup>4</sup>. Mas, como sabemos, las formas de alcanzar ese propósito, disponiendo esa articulación, han cambiado a lo largo de la Historia.

Así, originariamente, durante la Ilustración, se consideró que las principales funciones del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) se habían de atribuir a titulares distintos, vinculados a un delicado sistema de controles y equilibrios («*checks and balances*»)<sup>5</sup>, de correctivos y vetos («*statuer et empêcher*»)<sup>6</sup>. Y de tal forma se entendió que había de ser, dada la tendencia o inclinación de quien tiene poder a abusar de él, «yendo hasta donde encuentra límites»<sup>7</sup>. Porque excederse en su ejercicio implica invadir ámbitos ajenos de actuación, forzar o ampliar indebidamente las propias competencias, redundando en el sacrificio o menoscabo de los derechos. Para evitarlo, entendía Montesquieu, se hace preciso que, «por la disposición de las cosas, el poder frene al poder», lo que es tarea a cumplir por la Constitución<sup>8</sup>.

Dicha articulación mecánica y esquemática de los poderes se realiza históricamente según dos modelos distintos: en América, donde los poderes constituidos, derivados de la elección popular, desempeñan funciones diferentes que se comprometen recíprocamente a respetar, manteniendo, por tanto, una relación de coordinación e

<sup>3</sup> Cfr., a modo de relevante ejemplo, Bustos Gisbert, R., «Judicial independence in European Constitutional Law», en *Constitutional Law Review*, 4, 2022, págs. 591-620.

<sup>4</sup> García Pelayo, M., *Derecho constitucional comparado*, (1950). Madrid, Alianza, 1984, pág. 154 y ss.

<sup>5</sup> La inspiración no es otra que la de la Inglaterra de la «constitución equilibrada» («*balanced constitution*»), en el siglo XVIII, donde se armonizan las teorías, originariamente contradictorias, del «gobierno mixto» y de la «separación de poderes», sentando así las bases de la forma de gobierno parlamentaria. Cfr. Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the separation of powers*. Oxford, Clarendon Press, 1967, págs. 53 y ss. Varela Suanzes-Carpegna, J., «División de poderes y sistema de gobierno en la Gran Bretaña del siglo XVIII. (Teoría y práctica de la Monarquía mixta y equilibrada)», en *Fundamentos*, n.º 5 (monográfico sobre la división de poderes), 2009, págs. 53-119.

<sup>6</sup> Se pretendía así restaurar un supuesto orden natural en materia de gobierno. Cfr., Cassirer, E. *Philosophie der Aufklärung* (1932). (Trad. esp., México, Fondo de Cultura Económica, 1993, págs. 270 y ss.). También, Hazard, P., *Le pensè européenne au XVIIIe siècle* (1946). (Trad. esp., Madrid, Alianza, 1985, pág. 163).

<sup>7</sup> Acerca de esta «experiencia eterna», Secondat, C. L. de, Barón de Montesquieu, en «*De l'esprit des Lois*» (1748). (Trad. esp., Madrid, Tecnos, 1985, Libro XI, Capítulos III a V, págs. 106-110).

<sup>8</sup> Montesquieu, op. cit., pág. 106.

igualdad; y en Europa, donde el liberalismo primigenio acoge una concepción dispar<sup>9</sup>, que, plasmada en las constituciones como supuesto o premisa de su parte orgánica<sup>10</sup>, vino a establecer una relación de supra y subordinación entre los tres poderes del Estado, asentada en el predominio de la Asamblea.

Así, hoy en día, la separación de los poderes, aun conservando, como no podía ser de otro modo, ese significado o pretensión fundamental, se ha tornado mucho más compleja a como la concebían los clásicos. No en vano, cada época ha de buscar, de acuerdo con sus propias necesidades, la forma de ordenar el poder que mejor garantice su administración responsable. Así, las transformaciones experimentadas por el Estado obligan a considerar la nítida distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos, lo que supone no sólo la previsión del poder de reforma constitucional, sino, también, el reconocimiento de la función trascendental, de carácter preservador del orden jurídico-político, así objetivado, que se atribuye a la jurisdicción constitucional; el desarrollo de las formas federativas, que entrañan una división vertical del poder, conforme a un reparto competencial entre entidades territoriales de distinta amplitud y rango; la admisión del papel determinante que juegan los partidos políticos, en tanto que actores esenciales en el actual modelo de democracia representativa; el reconocimiento de que el gobierno ha dejado de ser el «comité ejecutivo de un parlamento omnipotente»<sup>11</sup>, para pasar a desarrollar la función de dirección política, participando decisivamente en la elaboración de las leyes; la renovada exigencia de independencia del poder judicial, en tanto que garantía de su adecuada administración; y la apertura a los procesos de integración supraestatal, que la globalización ha hecho necesarios, y que la Unión Europea representa, de forma ejemplar, en nuestro continente.

Mas, sobre todo, dicho cambio de paradigma proviene del entendimiento de que la separación de los poderes ha de imbricarse contemporáneamente con el principio democrático, que exige una legitimación común de los órganos a quienes corresponde el ejercicio de las distintas funciones estatales, al requerir que todo poder proceda

<sup>9</sup> Según la Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, du août 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution». Posteriormente, la concepción original, fundada en el establecimiento de tres poderes a quienes se encomiendan tres funciones igualmente diferenciadas, se vio enriquecida, durante el siglo XIX, con la agregación de un *cuarto poder*, que se hacía recaer en el monarca. Buscaba hacer posible el correcto funcionamiento de los demás poderes, sin que se cruzaran o bloquearan entre sí. De ahí que se asignara a aquél, despojado de otros cometidos, la tarea de actuar como órgano de equilibrio, y guardián, reparador y preservador del sistema. Semejante doctrina del «*poder neutro*», arbitral y moderador de los demás poderes, fue formulada por B. Constant y contribuyó determinadamente a la construcción de la forma de gobierno parlamentaria. Cfr. Constant, B., *Cours de Politique Constitutionnel* (1820). (Trad. esp. Taurus, 1968, págs. 13 y ss.).

<sup>10</sup> Vid., así, aún, el art. 20.2 y 3 de la Ley Fundamental de Bonn.

<sup>11</sup> Bagehot, W., *The English Constitution* (1867). London, Fontana Press, 1993, pág. 69.

o emane del pueblo y haya de reconducirse, por vías directas o indirectas, a él<sup>12</sup>. Eso hace que no se justifique, ya, la necesidad de establecer un equilibrio entre los poderes en razón a su distinta extracción u origen, puesto que todos comparten una misma legitimación en la Constitución. Por tanto, la división de poderes conserva su funcionalidad, replanteando el desarrollo de las funciones estatales, conforme a una articulación de los órganos que las ejercitan, orientada a garantizar, en ese nuevo contexto democrático<sup>13</sup>, la pervivencia de las ideas de limitación y control, que son inherentes al concepto de Estado de Derecho<sup>14</sup>.

Partiendo de tales supuestos suele indicarse que la forma en que la división de poderes se presenta actualmente, responde, más bien, a un *modelo dualista*, que describe, «grosso modo», la reconfiguración sufrida por aquél con respecto a la representación mental, mítica y simplificada, de dicho principio o teoría, de acuerdo con la cual el mismo sólo se realiza, asociado a la forma política estatal, si se dispone una división estanca y tripartita de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, correspondiendo el ejercicio de cada uno de ellos a un órgano específico, dispuesto al efecto, el cual se ve forzado a mantener una completa incomunicación con los demás. Como sabemos, un entendimiento tal de la separación de los poderes no se ha reflejado en sistema político alguno vigente a lo largo del tiempo<sup>15</sup>; ya que la propia complejidad que presenta la configuración y la dinámica misma del poder en toda organización jurídico-política desaconsejó muy pronto su aplicación, conforme a su versión más pura o extrema.

Así, como, muy pronto, observaron los padres de la Constitución de los Estados Unidos de América<sup>16</sup>, lo que se requería era extraer de ese principio su aportación más significativa, aquélla que confirmaba la distinción clásica, ya apuntada por H. de Bracton, en el siglo XIII, entre «*gubernaculum*» y «*jurisdictio*», según la cual es necesario separar, de un lado, el ejercicio libre, en cuanto a la determinación de los fines, que no de los medios, de las *funciones políticas*, las cuales conllevan la adopción de iniciativas que dan lugar a la creación del Derecho, concretándose en el conjunto de reglas ordenadoras de la convivencia, que son vinculantes para la comunidad; y, por

<sup>12</sup> Acerca de este cambio de modelo o paradigma, cfr., Böckenförde, E.W., *Entstehung und Wandel des Staatsrechtsbegriffs*. en *Recht, Staat, Freiheit, Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1991, págs. 143-169; en especial, pág. 122.

<sup>13</sup> García Macho, R. «Problemática de la división de poderes en la actualidad» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 53, 1986, págs. 175-190; en especial, pág. 184.

<sup>14</sup> Subraya así su valor permanente en el Estado constitucional, Kägi, W., «Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung» en *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Hüber zum 60. Geburtstag*, Bern, Stämpfli Verlag, 1961, págs. 151-173; en especial, 158 y ss.

<sup>15</sup> García Roca, J., «Del principio de la división de poderes» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 108, 2000, págs. 41-75; en especial, págs. 47-48.

<sup>16</sup> Afirmando que la imposibilidad práctica de establecer una completa incomunicación de los poderes no vicia o contradice la existencia de un gobierno libre, Madison, J., Cartas XLVII y XLVIII, en Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*. (1780). (Trad. esp., México, Fondo de Cultura Económica, 1943, págs. 204 y ss.).

otro, el desarrollo, plenamente reglado, de las *funciones jurisdiccionales*, que entrañan la garantía de la correcta aplicación de aquél y el consiguiente control efectivo del sometimiento general a sus determinaciones, junto con la resolución de las controversias que se susciten<sup>17</sup>.

En lo que a ese *poder político* se refiere, se parte de la premisa de que, hoy en día, el parlamento y el gobierno, particularmente en los regímenes parlamentarios, aun manteniendo una configuración constitucional propia, que conlleva una «reserva» de competencias específicas, no son ya órganos fácilmente distinguibles, dado el decisivo papel que desempeñan los partidos políticos, tanto en su conformación, como en la determinación de sus líneas comunes de actuación. Así lo demuestra la coincidencia de las orientaciones y propuestas de la mayoría parlamentaria con las decisiones que adopta el gobierno. De tal modo, se viene a poner de manifiesto que se trata de órganos que interactúan, conforme a un esquema de colaboración necesaria, ejerciendo el poder político, según criterios de conveniencia y oportunidad, con la consiguiente libertad en la selección de los fines que se proponen alcanzar<sup>18</sup>.

Frente a ese poder político se contraponen el *poder jurisdiccional*, como garante de la conformidad con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico de las decisiones que los órganos políticos aprueban. De este modo, en suma, según el modelo dualista apuntado, la división fundamental que se observa es, en realidad, la que se produce entre los poderes de ordenación normativa y decisión política; y los poderes que aplican, garantizan y controlan la juridicidad de las resoluciones acordadas por aquéllos<sup>19</sup>. De ahí que, una vez asegurada esa división dual básica, quepa proceder a la distribución de las competencias entre los órganos, a fin de hacer efectivo el desarrollo de las funciones de referencia, posibilitando su interacción; mas de acuerdo con un esquema de controles y equilibrios, tanto internos como externos, de «frenos y contrapesos», garante de su restricción, el cual se muestra heredero de la no menos histórica «teoría del gobierno mixto». De ese modo, combinando concepciones, depuradas de sus postulados más radicales y extremos, se persigue la limitación y compensación recíproca, evitando, al cabo, que ninguna instancia de poder concentre los procesos de toma de decisiones y de garantía de su observancia y adecuada aplicación<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> McIlwain, C.H., *Constitutionalism: ancient and modern*. (1947). (Trad. esp., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 101 y ss.). Torre, A, «Estado mixto y división del poder. Análisis histórico-político de un itinerario doctrinal» en *Fundamentos*, n.º 5, 2009, págs. 22-52; en especial, pág. 31.

<sup>18</sup> Esto explica fenómenos como el de la «administrativización» de la ley o el de su transformación en instrumento de la acción gubernamental. Cfr., de Vergottini, G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam-Wolters Kluwer, 2022, undicesima edizione, págs. 398-399.

<sup>19</sup> García Pelayo, M., «La división de poderes y su control jurisdiccional», en *Revista de Derecho Político*, n.º s. 18-19, 1983, págs. 7-16, en especial, pág. 12 y ss.

<sup>20</sup> Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the separation of powers...*, op. cit., págs. 171 y ss.; y Mateucci, N., *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*. (1988). (Trad. esp., Madrid, Trotta, 1998, pág. 151.)

Así, contemporáneamente, los diferentes órganos del Estado han adquirido un importante grado de especialización funcional, pasando a desempeñar, a tal fin, los cometidos que la Norma Fundamental les asigna<sup>21</sup>. Por tanto, lo que caracteriza, hoy, a la división de poderes no es que a cada órgano le corresponda, tal que antaño, una sola función, sino que cada uno de ellos disponga de un haz de competencias para participar en el cumplimiento de determinadas funciones, de ejercicio, a veces, conjunto<sup>22</sup>, que se compadecen con la naturaleza o carácter del órgano en cuestión. Pero sin que ello pueda suponer la invasión o el menoscabo de las competencias asignadas a cada uno de ellos, pues dicho reparto no viene sino a expresar la idea o visión de la separación de los poderes adoptada por la Constitución<sup>23</sup>.

Es por esto por lo que, como apuntara García Pelayo, la referida reducción de la trinidad clásica a la dualidad contemporánea sólo se revela certera si acoge el punto de vista de la Ciencia Política o de la Teoría del Estado; mas no el del Derecho Constitucional, pues sea cual sea el sustrato real de parlamento y gobierno, lo cierto es que se trata de órganos configurados de manera distinta, apareciendo dotados de competencias propias<sup>24</sup>, en razón a su más o menos intenso grado de conexión con el principio democrático: directo, en el caso del primero, lo que le lleva a representar a la mayoría y a las minorías; e indirecto, en el del segundo, en tanto que representante sólo de aquélla<sup>25</sup>. Así, el desequilibrio que se advierte, en la actualidad, en favor del Gobierno, en tanto que centro efectivo de orientación e impulso de la acción estatal<sup>26</sup>, ha sido consecuencia del desarrollo particular que ha seguido el sistema parlamentario en España, el cual ha adquirido, además, una deriva notablemente presidencialista<sup>27</sup>. Dicha evolución ha venido a afectar a un reparto de poder que, a través de la

<sup>21</sup> Solozábal Echavarría, J.J. «Sobre el principio de la separación de poderes», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 24, 1981, págs. 215-234; en especial, págs. 230 y ss.; y en la redacción de voz «Separación de poderes», en VVAA, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, Vol. IV, págs. 6188-6192; en especial, pág. 6190.

<sup>22</sup> García Pelayo, M., voz «División de poderes» en González Encinar, J.J. (Ed.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, págs. 228-239; en especial, págs. 235-236.

<sup>23</sup> Gómez Montoro, A. J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, págs. 193 y ss.

<sup>24</sup> García Pelayo, M., «La división de poderes...», op. cit., p. 13.

<sup>25</sup> Molas Batllori, I. y Pitarch Segura, I., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, pág. 225.

<sup>26</sup> de Otto y Pardo, I., «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, 1980, n.º 188, págs. 139-181; López Guerra, L. «La posición constitucional del Gobierno», en VVAA, *Gobierno y Administración en la Constitución española*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Vol. I, 1988, págs. 15-33.

<sup>27</sup> Aragón Reyes, M., «Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales» en Aragón Reyes, M. y Gómez Montoro, A. J. (Coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, págs. 27-68. Y, en un marco general, en relación al modelo referencial alemán, cfr., Friesenhahn, «Parlament und Regierung im modernen Staat», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Band 16, Berlin, De Gruyter, 1958, págs. 9-65; y al italiano, vid., Ceccanti, S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997, págs. 81 y ss.

práctica generada, tiende a sobredimensionar a un órgano, proclive a extralimitarse en el ejercicio de sus competencias y a sortear los controles dispuestos para fiscalizar su actuación<sup>28</sup>. Así se aprecia en el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias, aun en una situación de fragmentación de la representación política, como la que se refleja en la composición de las Cortes Generales, desde principios de 2016.

## II. LA INTERVENCIÓN CRECIENTE DEL GOBIERNO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

El debilitamiento del Parlamento y el predominio, a veces, exagerado, adquirido por el Gobierno, se advierte, en España, en primer lugar, en relación al ejercicio de la función legislativa. Así, partiendo del reconocimiento inequívoco del principio democrático (1.1 y 1.2 CE), en lo que al ejercicio de la *función normativa o de creación del Derecho* se refiere, la Constitución establece una distribución de dicha función, en el seno del ordenamiento general del Estado. De tal forma, aun disponiendo, inicialmente, que corresponde a las Cortes Generales la potestad legislativa (art. 66.2), reconoce, asimismo, al Gobierno competencia para participar, de manera muy destacada, en el ejercicio de dicha función, mediante la remisión de proyectos de ley al Congreso (arts. 87.1 y 88 CE) y a través, sobre todo, de la aprobación de normas con fuerza de ley: decretos-legislativos y decretos-leyes (arts. 82 y 86 CE). Al tiempo, la Constitución atribuye al Ejecutivo una potestad normativa reglamentaria, de intensidad muy considerable, que, aun estando sometida al principio de la primacía o preferencia de la ley (art. 9.1 CE), se caracteriza, tanto por ser originaria (art. 97.1 CE), pudiendo, así, ejercerse, en ausencia de habilitaciones específicas, como por extenderse a un ámbito general, al no hallarse limitada a materias concretas.

A modo de freno a esa expansión de la acción normativa gubernamental, el señalamiento, en la Constitución, de *reservas de ley* conduce a las cámaras parlamentarias, cuando la materia objeto de aquéllas queda vedada a la acción legislativa del Gobierno, a regular, inicial y preferentemente, por sí mismas, el núcleo de ámbitos que, de ese modo, se sustraen a la intervención primera del Ejecutivo, por vía reglamentaria. De ahí que dicha potestad normativa del Gobierno requiera, en tales casos, de habilitaciones expresas en la propia ley reguladora, determinantes de su contenido específico<sup>29</sup>. No en vano, a través de esas reservas se expresa, sin duda, mejor el sentido constitucional de la democracia, al tiempo que se garantiza la separación de los poderes<sup>30</sup>,

<sup>28</sup> Porras Ramírez, J. M.<sup>a</sup>, «Función de dirección política y potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno» en *Revista de Administración Pública*, n.º 146, 1998, 1995, págs. 337-357.

<sup>29</sup> El problema estriba en saber qué materias están indiscutiblemente reservadas por la Constitución a la ley; cuestión ésta acerca de la cual la doctrina científica sigue discrepando.

<sup>30</sup> Rubio Llorente, F., «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley. (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)», en *Revista de Administración Pública*, n.º s. 100-102, 1983, págs. 417-432; en especial, págs. 428-430.

«impidiendo que la conexión entre ejecutivo y mayoría parlamentaria desnaturalice ese principio, privando al Parlamento de sus competencias constitucionales»<sup>31</sup>. Se pone así de manifiesto que la unificación y homogeneización políticas de parlamento y gobierno no suprimen la diferencia entre la ley y el reglamento; sino que, más bien, le otorgan un significado distinto; y no porque la ley hecha en Cortes siga siendo garantía democrática de la libertad amenazada por el ejecutivo monárquico, tal que ocurría durante la vigencia del Estado legal de Derecho, sino porque, hoy, expresa una mayor congruencia con la democracia constitucional. No en vano, es fruto de un procedimiento normativo, típico, público y pluralista, en el que confluyen, en su discusión, la mayoría y las minorías<sup>32</sup>; distinguiéndose abiertamente del que sigue el Gobierno, tanto en la elaboración de las normas con fuerza de ley, en ejercicio de su potestad legislativa delegada o de urgencia, como en la producción de reglamentos<sup>33</sup>.

Aun así, el aumento progresivo del poder normativo del Gobierno no ha dejado de manifestarse. Y de forma muy destacada lo ha hecho mediante el fenómeno de la *deslegalización*, técnica normativa cada vez más empleada en tiempos de acelerada transformación tecnológica, afectados por el proceso de integración europea, que actúa frecuentemente como vector de esos cambios. Dicho fenómeno es consecuencia de la generación de un Derecho que, sujeto a un presente rápidamente cambiante, se muestra consciente de su propia contingencia y ausencia de previsibilidad. La deslegalización alude así a una práctica mediante la cual la propia ley es quien habilita o, más bien, delega en el reglamento para que sea éste quien modifique, complete o actualice aspectos que, no debiendo ser esenciales de su contenido, se fían a aquél, en tanto que sobrevenidos o imprevisibles. Mas su uso frecuente y no siempre medido, hace que dicho proceder afecte a los fundamentos del ordenamiento jurídico, por lo que requiere la incorporación de garantías y controles democráticos, los cuales, hoy, en España, no han sido institucionalizados<sup>34</sup>. A lo sumo, se cuenta con el desatendido, y a todas luces insuficiente, *Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005*, que contiene *directrices de técnica legislativa*, en donde se indica que: «las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo». Habida cuenta de la habitual desatención a esas directrices<sup>35</sup>, expresión mera de un «derecho débil» («soft law»), conviene, más bien, prestar atención a la regulación acometida por la Unión Europea, en el art. 290.1 TFUE, del llamado «acto delegado», que consti-

<sup>31</sup> Balaguer Callejón, F. *Fuentes del Derecho*. Vol. II: Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos, Madrid, Tecnos, 1992, págs. 104 y ss.

<sup>32</sup> Acerca de los rasgos característicos que han de inspirar, inexcusablemente, al procedimiento legislativo «como forma externa de la ley», cfr. Starck, C., *Die Gesetzesbegriff des Grundgesetzes* (1970). (Trad. esp., Santiago de Chile, Olejnik, 2019, págs. 139-144).

<sup>33</sup> de Otto y Pardo, I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pág. 144.

<sup>34</sup> Sánchez Barrilao, J. F., *De la ley al reglamento delegado. Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes*, Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, págs. 185 y ss.

<sup>35</sup> Santamaría Pastor, J. A., «El confuso mundo de las habilitaciones reglamentarias», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108, 2020, págs. 105-130; en especial, págs. 114-116.

tuye una referencia útil a tener muy presente, dado que la norma europea establece acertadas condiciones y cautelas, a las que la Comisión ha de atenerse, a fin de circunscribir el alcance de su potestad normativa. Acogiendo ese modelo se vendría a conceder carta de naturaleza a una fuente del Derecho que, en España, con forma de «*reglamento delegado*», no ha sido expresamente reconocida, en tanto que técnica de transferencia de materias desde el ámbito legal al reglamentario, rodeándola de las debidas garantías<sup>36</sup>.

De igual modo, asistimos a una *hipertrofia en la producción de normas del Gobierno con fuerza ley*, en particular, de *decretos-leyes*, figura ésta de la que se hace un uso abusivo, verdaderamente desmesurado. Como se sabe, la Constitución ha atribuido al Gobierno una potestad legislativa propia, con pretextos extraordinarios de urgencia, para dictar normas provisionales con rango de ley, las cuales se ven sujetas a devaluados límites y controles (art. 86 CE). Mas la utilización exorbitante de ese poder legislativo excepcional, de más fácil y expeditiva producción que, incluso, un mero reglamento, constituye una evidencia incontestable, que tiene como responsables a gobiernos de uno y otro signo político. La crisis de 2008 fue la causante del aumento exponencial de decretos-leyes, hecho éste que ha continuado, incluso aumentando, hasta la actualidad. Ello ha supuesto la sustitución del Parlamento por el Gobierno, en detrimento del empleo del procedimiento legislativo ordinario, «y de la participación de las minorías que éste dispensa» (STC 137/2011). De esta forma, una figura normativa concebida para tener un uso esporádico u ocasional y, en todo caso, subsidiario (cuando no quepa acudir al procedimiento legislativo de urgencia) ha llegado a convertirse en una modalidad de actuación normativa de empleo ordinario<sup>37</sup>, la cual, además, ha visto multiplicada, muchas veces, su injustificable utilización, en los ordenamientos autonómicos donde esta figura normativa ha sido introducida<sup>38</sup>. Y así ha sucedido teniendo como protagonistas, no sólo a gobiernos minoritarios, en un contexto de fragmentación parlamentaria, sino, igualmente, a gobiernos con mayoría absoluta, tal y como se advirtió en la X Legislatura u hoy se advierte en algunas Comunidades Autónomas donde el Ejecutivo goza de esa posición de ventaja.

<sup>36</sup> Así, según el art. 290 TFUE, el acto legislativo que confiere la delegación delimitará de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, quedando reservada al acto legislativo la regulación de los elementos esenciales en un ámbito. Así mismo, dicho acto legislativo expresará las condiciones a las que se sujetará la delegación, correspondiendo al Parlamento Europeo o al Consejo la posibilidad de revocar la delegación, por mayoría de los miembros que lo componen, en el caso del Parlamento, y por mayoría cualificada, en el del Consejo. Además, el acto delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo formulan objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo. Vid. Carrera Hernández, F. J., «Simplificación de instrumentos jurídicos en el proyecto de Tratado constitucional», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 16, 2003, págs. 1041-1066; en especial, págs. 1049 y ss.

<sup>37</sup> Vid., por todos, Aragón Reyes, M., *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016, *pássim*.

<sup>38</sup> Acerca del decreto-ley autonómico, cfr., Porras Ramírez, J. M.ª, *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema de fuentes autonómico*, Madrid, Thomson Civitas, 2007, págs. 136 y ss.

Así, en el ámbito estatal, cabe denunciar la proliferación aberrante de decretos leyes que afectan indebidamente a materias constitucionalmente vedadas (incidiendo en el derecho tributario, presupuestario, sancionador, expropiatorio, la financiación autonómica y local, la planificación económica, la racionalización administrativa o la deuda pública, entre otras); decretos-leyes que fungen como reglamentos o regulan casos y situaciones concretas, blindándose frente a posibles impugnaciones provenientes de sus destinatarios, a menudo, colectivos de sujetos particulares, los cuales quedan sometidos a una situación de indefensión, al carecer de legitimación para impugnar dichas normas<sup>39</sup>; o decretos-leyes que muestran una condición *ómnibus*, al llegar a regular, en un solo texto normativo, decenas de materias acentuadamente heterogéneas.

De tal forma, aun cuando, a partir de la STC 68/2007, el Tribunal Constitucional comenzó a exigir que el presupuesto habilitante del decreto-ley se ajustara a parámetros controlables jurisdiccionalmente, requiriendo motivación explícita y específicamente razonada, y proporcionalidad o demostración fehaciente de la relación existente entre la situación de urgencia y necesidad descrita y las medidas adoptadas, lo cierto es que su doctrina, por lo general, demasiado deferente con el Gobierno, no ha sido suficientemente tenida en cuenta, en lo que a sus aspectos más restrictivos se refiere, por lo que apenas ha llegado a tener consecuencias prácticas. Además, no hay que olvidar que la actuación del máximo intérprete de la Constitución se produce, siempre, tardíamente, llegando a afectar a normas, a veces, derogadas, generadoras de situaciones de afectación lesiva de los derechos e intereses legítimos, ya irreparables. Cabe así afirmar que la conversión de la emergencia constitucional en regla de gobierno se ha instaurado como mecanismo alternativo, cada vez más ordinario, de legislación. La Cámara Baja de las Cortes juega aquí un papel habitualmente menguado, al limitarse, salvo en ocasiones excepcionales, en las que el Gobierno carece de los apoyos mayoritarios precisos<sup>40</sup>, a convalidar el decreto-ley, tras un debate y votación de totalidad que facilita la asunción de la voluntad de la mayoría y, por tanto, la del Gobierno, con escasa discusión. Y que, aun en supuestos de rechazo, no supone la invalidación de los efectos causados por el decreto-ley durante su período de vigencia<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Dichos *decretos-leyes singulares* poseen, bien un carácter organizativo, bien se refieren a materias típicamente reglamentarias, mientras que, en otras ocasiones, llegan a afectar a situaciones jurídicas y derechos individuales. Así, Arana García, E., «Uso y abuso del decreto ley», en *Revista de Administración Pública*, n.º 191, 2013, págs. 337-365; en especial, págs. 349 y ss.

<sup>40</sup> Apunta a un fortalecimiento del control parlamentario de los decretos-leyes en períodos de fragmentación parlamentaria y gobierno minoritario Y. Gómez Lugo, cuando recuerda que, en la XII Legislatura, el Congreso derogó dos decretos-leyes; hecho éste que, en los treinta y nueve años anteriores de democracia parlamentaria, sólo había sucedido en otras dos ocasiones. Cfr., «Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 2022, págs. 155-187; en especial, págs. 173-175.

<sup>41</sup> Como referencia, ya, clásica Astarloa-Huarte Mendicoa, I., «Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español», en *Revista de Administración Pública*, n.º 106, 1985, págs. 97-169.

Además, a esta regulación favorable al Gobierno contribuye el hecho de que la conversión en ley del decreto-ley, sanadora de los vicios en los que aquél pudo incurrir, tiene un carácter, tan sólo, opcional, dando lugar a su tramitación sucesiva como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 94 RC). A este respecto, debería asumirse plenamente el modelo italiano, a fin de que se supedite la valoración conjunta de la actuación normativa iniciada con el decreto-ley a lo que determine la posterior y obligatoria ley de conversión, (lo que exige, sólo, modificar el art. 151.4 del Reglamento del Congreso, a fin de que aquélla deje de ser potestativa). De ese modo, se vendría a facilitar que, en el curso de esa tramitación necesaria, pudieran presentarse y votar enmiendas parciales al texto original, haciendo efectiva la participación de las minorías, garantizando así la plena intervención de las Cámaras en el ejercicio de las facultades propias de la función legislativa<sup>42</sup>. Y tampoco estaría de más prever que, en el caso de no convertirse en ley el decreto-ley, dentro del plazo de tramitación que se indique, hubiera de perder éste su eficacia, con efectos retroactivos<sup>43</sup>. Mas la principal novedad la ha representado la introducción del desafortunado precedente, de dudoso acomodo la Constitución, avalado por un cuestionable informe de los letrados del Congreso, mediante el que se vino a considerar que la Diputación Permanente, como órgano de continuidad de esa Cámara, una vez disuelto el Parlamento en aplicación del art. 99.5 CE, está, aun así, capacitada ex art. 151.5 RCD, para tramitar la conversión en ley del decreto-ley convalidado, a través del procedimiento de urgencia<sup>44</sup>, atribuyéndole así a dicho órgano una más que cuestionable competencia legislativa plena<sup>45</sup>.

También, Carmona Contreras, A., «El decreto-ley en tiempos de crisis», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 47, 2013, págs. 1-20.

<sup>42</sup> La fragmentación del espectro parlamentario, a partir de 2016, ha supuesto un significativo incremento de la, hasta entonces, infrecuente práctica consistente en convertir el decreto-ley en ley, conforme al art. 86.3 CE, con tramitación simultánea por urgencia y comisión con competencia legislativa plena. Así comenzó a observarse durante el mandato del primer Gobierno Sánchez, en el segundo período (2018-2019) de la XII Legislatura (2016-2019); práctica ésta intensificada durante la XIV Legislatura (2019-2023), en tanto que exigencia impuesta por los grupos políticos minoritarios que proporcionan su apoyo al Ejecutivo. Cfr. Gómez Lugo, Y., «Efectos de la fragmentación...», op. cit., págs. 178-185.

<sup>43</sup> Vid. arts. 77.2 y 77.3 de la Constitución italiana.

<sup>44</sup> Así sucedió en el período de *gobierno en funciones*, actuante, en 2019, entre las Legislaturas XIII y XIV, a pesar de no haber sido previsto por la Constitución, ni adecuarse a los rasgos característicos del procedimiento legislativo, que sólo atribuye al Pleno y, extraordinariamente a las Comisiones, competencia legislativa plena, de conformidad con el art. 75.2 CE. Cfr., Peña Jiménez, D., «La Diputación Permanente a la luz de cuatro décadas», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 103, 2018, págs. 319-365; en especial, págs. 355-358.

<sup>45</sup> Se pronuncia rotundamente en contra de esa posibilidad planteada, afirmando que el art. 86.3 CE, al que menciona el art. 78.2 CE, es «regla de procedimiento y no norma de competencia», por lo que «no cabe, pues, hablar, a propósito del art. 78.2 CE, de remisión a *facultades* que sencillamente no están en el precepto al que la remisión se refiere» Jiménez Campo, J., «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el decreto-ley», en *Revista de Derecho Político*, n.º 15, 1982, págs. 35-55; en especial, pág.49.

En cualquier caso, y más allá de lo indicado, se ha de insistir en la necesidad de moderar la posición de ventaja en la que se sitúa al Gobierno, en relación al empleo de esta controvertida fuente del Derecho, y de mejorar, a la par, la fiscalización que el Parlamento debe desarrollar al respecto, a fin de reconducir su alcance y contener su expansión. Y si a esto se uniera una más precisa o restrictiva determinación de los límites materiales que afectan al decreto-ley, con el concurso de una jurisprudencia del Tribunal Constitucional más taxativa, su reconfiguración haría de aquél una modalidad normativa más contenida y acorde con un equilibrado reparto de los poderes y con la significación que la ley debe seguir mereciendo en el ordenamiento constitucional.

Además de lo indicado, la función legislativa se ha visto afectada por un escenario de fragmentación parlamentaria, claramente perceptible desde 2016, el cual ha incidido inevitablemente tanto en su desarrollo, como en el de las demás funciones atribuidas a las Cortes por la Constitución. En ese nuevo marco, tras algunas experiencias que alentaron, al menos durante la XII Legislatura (2016-2019), una proliferación de iniciativas legislativas de origen parlamentario, lo cierto es que el Ejecutivo ha retomado, durante la XIV (2019-2023), a través de nuevas vías, el impulso y el protagonismo en ese ámbito. Y lo ha hecho al haber obtenido el apoyo y sostén político de un significativo número de grupos parlamentarios, lo que le permite beneficiarse de una favorable composición de los órganos de gobierno de las Cámaras. De tal modo, sin voluntad alguna de exhaustividad, se destacarán, a continuación, ciertas prácticas, algunas especialmente relevantes, que inciden, en la actualidad, en el normal desarrollo del *iter legis*, generalmente en beneficio de los intereses del Gobierno, afectando, en ocasiones, lesivamente, al sistema de controles y garantías establecido.

Así, resulta cada vez más frecuente comprobar cómo las *Mesas de las Cámaras*, en ejercicio de su competencia de calificación y admisión (arts. 31.1.4 RCD y 36.1 c) RS), rechazan a trámite, con parcialidad proclive a la mayoría que sostiene al Gobierno, las iniciativas legislativas promovidas por los grupos minoritarios. Exceden así, claramente, su cometido previsto, el cual consiste en la mera verificación formal de la capacidad del proponente y del cumplimiento de los requisitos exigidos por el reglamento parlamentario. Se viene así a realizar un auténtico juicio de oportunidad política o control material, que actúa en perjuicio y limitación de los derechos fundamentales de los parlamentarios (art. 23.2 CE). Cuando así sucede, la Mesa deja de actuar como órgano de gobierno de la Cámara, para convertirse en un órgano político destinado a impedir que las iniciativas legislativas, contrarias a los intereses del Gobierno, se sometan a discusión parlamentaria<sup>46</sup>.

Sin duda, a ello ha contribuido, decisivamente, el Tribunal Constitucional, que, con su polémica STC 10/2016, facultó excepcionalmente a las Mesas de las Cámaras para inadmitir propuestas, en los supuestos en que se considerara, en razón a su contenido, esto es, atendiendo a criterios materiales o competenciales, que «la

<sup>46</sup> Torres Muro, I., *Los órganos de gobierno de las Cámaras legislativas: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pág. 34 y ss.

contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes». Y así se dispuso, a pesar de que el propio Tribunal estableciera una lectura restrictiva, conforme a la cual entendía que la Mesa sólo podía efectuar esa valoración de fondo negativa, ateniéndose a supuestos ya determinados por el Tribunal Constitucional, esto es, «cuando de forma manifiesta (la propuesta) desobedezca una decisión de este Tribunal» (SSTC 46/2018 y 115/2019). Sin embargo, llevando a cabo una interpretación extensiva, dicho órgano interno parlamentario ha considerado que cuenta con la prerrogativa que lo faculta para inadmitir, a veces, con manifiesta arbitrariedad, proposiciones de ley referidas a los más variados asuntos. O, incluso, más recientemente, con la aprobación del Tribunal Constitucional, la Mesa de la Cámara Baja llegó a rechazar, sin motivación alguna, la tramitación en lectura única de una proposición de ley, no permitiendo su traslado al Pleno, según prevé el Reglamento del Congreso (STC 110/2019)<sup>47</sup>. De este modo, a través de esta criticable práctica, que tiene su origen en la abierta voluntad del Tribunal Constitucional de circunscribir y orientar las actuaciones de la Mesa del Parlamento de Cataluña, enmendando por completo una consolidada jurisprudencia previa, (SSTC 95/1994, 124/1995<sup>48</sup>, 38/1999, 40/2003, 208/2003), se ha venido a cercenar tanto el pluralismo político, como el alcance del derecho de representación política, menoscabando la garantía de un «gobierno limitado», respetuoso con la separación de los poderes, que el Estado democrático de Derecho está obligado a asegurar.

También, la Mesa del Congreso, asumiendo ese nuevo y desviado *rol como órgano político*, frenó la tramitación legislativa, muy especialmente en la XII Legislatura (2016-2019), bloqueando ciertas iniciativas, ya promovidas por la oposición y contrarias a los intereses del Gobierno (al no contar aquél, durante el período 2016-2018, con el respaldo de la mayoría parlamentaria, para rechazar su toma en consideración); ya las presentadas por el Gobierno o los grupos parlamentarios afines a aquél (al encontrarse la Mesa, durante el período 2018-2019, controlada por la, sobrevenida, tras la moción de censura, oposición). De tal modo se llegó así, en esta última etapa mencionada, muy especialmente, a paralizar la actividad legislativa de la Cámara, al acordarse la *ampliación del plazo de presentación de enmiendas* (art. 91, en relación al art. 110 RCD), mediante prórrogas sucesivas e indefinidas, que no tenían otro propósito que impedir la prosecución del procedimiento legislativo iniciado por el Gobierno. Y de ese modo sucedió, llegándose, incluso, a bloquear la tramitación como ley de decretos-leyes convalidados<sup>49</sup> o de proyectos de ley declarados de urgencia. Con este proceder la Mesa actuó, así, como contrapoder del Pleno, lesionando los derechos de representación política de los parlamentarios (art. 23.2 CE). De ahí que

<sup>47</sup> La STC 110/2019 abunda en este extremo, llegando a permitir a la Mesa la adopción de decisiones sin motivación, exentas, incluso, de control jurisdiccional.

<sup>48</sup> Torres Muro, I., «Los derechos de los parlamentarios» en *Revista de Derecho Político*, n.º 44, 1998, págs. 257-281.

<sup>49</sup> Gómez Lugo, Y., «Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa», op. cit., págs. 168-170.

urja plantear una reforma reglamentaria a fin de limitar el número de ampliaciones del plazo de enmiendas, habida cuenta de la intencionalidad obstruccionista que anima, en ocasiones, el empleo de aquéllas<sup>50</sup>.

Así mismo, si bien hay que destacar el tradicional predominio del que ha venido gozando el Ejecutivo en la fase introductoria del procedimiento legislativo (art. 89.1 CE), el cual se ha evidenciado en la prioridad reconocida al Gobierno a la hora de ver acogidos sus proyectos de ley en el orden del día del Congreso (art. 67.3 RC), en la presunción de aceptación preliminar de aquéllos por parte de la Cámara (arts. 110 y 112 RC), predeterminando así, completamente, la agenda legislativa de las Cortes<sup>51</sup>, y en el monopolio de la iniciativa legislativa en la presentación de los presupuestos generales del Estado (art. 134.1 CE), lo cierto es que la significativa fragmentación del Parlamento que, desde 2016 se advierte<sup>52</sup>, no sólo ha alterado la dinámica del sistema de partidos, sino que ha conducido, tras la ruptura del bipartidismo imperfecto hasta entonces existente, a un significativo *aumento en la presentación y tramitación de proposiciones de ley*. Éstas vienen siendo auspiciadas, ya por los grupos de la oposición, que el Gobierno del Partido Popular trató de frenar, durante la XII Legislatura (durante el primer bienio y medio 2016-2018 de aquélla), especialmente mediante el *empleo abusivo del veto presupuestario* (arts. 134.6 CE y 126 RCD)<sup>53</sup>, al no poder ya garantizarse, tal

<sup>50</sup> El Grupo Parlamentario Socialista presentó una propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, que pretendía limitar el número de ampliaciones del plazo de enmienda, autorizadas por la Mesa, a sólo dos ocasiones. Ulteriores prórrogas requerirían el acuerdo de, al menos, «dos Grupos que representen la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara». Así, cfr., Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B, Proposición de ley, de 8 de septiembre de 2017, núm. 147-1, p. 2.

<sup>51</sup> García-Escudero Márquez, P., *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pág. 63 y ss.

<sup>52</sup> Parra Gómez, D., «La función legislativa en Parlamentos fragmentados», en Seijas Villadangos, E. (Coord.), *Parlamentarios: origen y retos. XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, págs. 315-343.

<sup>53</sup> Morales Arroyo, J.M.<sup>a</sup>, «El conflicto presupuestario Gobierno/Cortes Generales como «perpetuum mobile», en *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 22/ 2019, págs. 213 y ss.; y vid, también, Giménez Sánchez, I., «La función económico-presupuestaria del Congreso de los Diputados» en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 113, 2022, págs. 213-244. Así, en la XII Legislatura, el Gobierno Rajoy hizo uso del veto presupuestario en cuarenta y cinco ocasiones para oponerse a la tramitación de proposiciones de ley de los grupos parlamentarios de la oposición. Ello generó un enfrentamiento entre el Congreso y el Gobierno que dio lugar a dos conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales y a tres recursos de amparo, que culminaron en las SSTC 34/2018, 39/2018, 44/2018 y 17/2019. A través de dichos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional ha tratado de limitar esa utilización abusiva de su prerrogativa por parte del Ejecutivo, al exigir que el objeto del veto presupuestario no sea el mero impacto económico de una medida, sino una afectación, real y efectiva, de los gastos e ingresos, efectivamente reflejados en el presupuesto (STC 34/2018). Además, el máximo intérprete de la Constitución ha dispuesto que el alcance temporal del veto deba ser, así mismo, limitado al presupuesto en curso en ese momento. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha precisado el alcance del control que debe ejercer la Mesa del Congreso en esos supuestos, el cual ha de consistir en revisar el ejercicio por parte del Gobierno de su facultad de veto, ex art. 134.6 CE, en relación a las proposiciones de ley, a fin de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios. Así, ha insistido en que la Mesa podrá

que antaño, el rechazo de su toma en consideración, a través de la mayoría, en el Pleno; ya, como se ha venido observando en la XIV Legislatura (2019-2023), presentando esas proposiciones de ley los grupos que conforman la propia mayoría que sostiene al Gobierno, a fin de sortear las más complejas y morosas exigencias, dispuestas con vistas a la aprobación de los anteproyectos de ley, derivadas de los cambios introducidos en la Ley 50/1997, del Gobierno, a raíz de la aprobación de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. En ese último caso, la debilidad gubernamental en las Cortes explica la voluntad del Ejecutivo de recurrir o alentar dicha práctica, que, al tiempo, atribuye un mayor protagonismo a sus socios de coalición, combinándola con la de la aprobación recurrente de decretos-leyes, a fin de así conseguir, a través de una y otra vía, una más llana y pronta ejecución, tanto de su programa de gobierno, como de los acuerdos que alcanza con los grupos que lo respaldan en el Parlamento.

Mas el precio que esta táctica conlleva no es otro que la utilización de vías de tramitación legislativa, sujetas a garantías procedimentales notablemente menos exigentes. No en vano, la presentación de proposiciones de ley no requiere el cumplimiento de ciertos requisitos previos necesarios, como el que demanda que toda iniciativa legislativa gubernamental haya sido prevista en el Plan Anual Normativo, se someta a consulta pública, se acompañe de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo y cuente con los preceptivos informes del Consejo de Estado y, en su caso, del Consejo General del Poder Judicial, junto con las demás estipulaciones expresadas en las mencionadas leyes<sup>54</sup>.

A su vez, hay que hacer hincapié en el *derecho que asiste a los parlamentarios, ex art. 23.2 CE, a que se tramiten las iniciativas legislativas a través del procedimiento adecuado*. Un derecho que se ve, en demasiadas ocasiones, conculcado en aras de conseguir un desarrollo del *iter legis*, de la forma más favorable o conveniente para los intereses del Gobierno. Así, ya el ATC 85/2006 vino a indicar que tramitar una propuesta legislativa a través de un procedimiento reglamentariamente inadecuado no sólo constituye un vicio procedimental, sino una vulneración de un derecho fundamental, al afectar lesivamente al núcleo de la función representativa, del que forman parte las facultades de los parlamentarios, que son manifestación relevante del *ius ad officium* del representante político. Es, por tanto, a la Mesa de la Cámara a quien cabe imputar esa decisión o acuerdo, lesivo de tales derechos, particularmente cuando la materia esté reservada constitucionalmente a procedimientos legislativos específicos. Se establece así una vía de protección de los derechos de las minorías, frente a los abusos en los que frecuentemente incurre la mayoría, que abre el camino al planteamiento de

---

rechazar los vetos presupuestarios arbitrarios e irracionales presentados por el Gobierno. Cfr., insistiendo en la necesidad de clarificar las competencias de la Mesa, cfr., Ridao i Martín, J., «El veto o limitación del derecho de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 32, 2019, págs. 151-186.

<sup>54</sup> Requisitos dispuestos en el Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

recursos de amparo (art. 42 LOTC), una vez rechazada la correspondiente solicitud de reconsideración impugnatoria de la decisión de la Mesa (arts.31.2 RC y 36.2 RS)<sup>55</sup>. Así, pues, tanto el derecho a la calificación de la iniciativa, como el derecho a su admisión a trámite y el derecho a obtener una decisión sobre la tramitación a través del procedimiento adecuado, dada su condición de actos conexos orientados a dar curso a la propuesta legislativa, se ven, en ocasiones, menoscabados por decisiones irregulares de la Mesa, que pueden llegar a ser consideradas lesivas de los derechos protegidos por el art. 23.2 CE, al limitar el ejercicio de la función parlamentaria, vulnerando las garantías cuya preservación aquélla exige<sup>56</sup>.

También ha de ponerse de manifiesto el uso abusivo que se hace del *derecho de enmienda*, sin respeto u observancia de los límites materiales que le afectan<sup>57</sup>. Dicha mala práctica parlamentaria, que se advierte, cada vez con mayor frecuencia, ha de ser vencida exigiendo una conexión material entre la enmienda y el texto principal al que se vincula. Por tanto, ha de requerirse homogeneidad o congruencia entre la enmienda y el proyecto o proposición de ley objeto de tramitación (STC 119/2011). Y, también, como antes se indicó, que se limite el número de enmiendas y el amplísimo margen de discrecionalidad que se reconoce a la Mesa para autorizar su presentación y la extensión del plazo correspondiente. Su empleo, ya con fines obstruccionistas por parte de las minorías, ya con el propósito de vincular asuntos heterogéneos a tramitar y aprobar en un solo texto, por parte de la mayoría que respalda al Gobierno, son expresión de conductas igualmente rechazables<sup>58</sup>.

En no menor medida, hay que insistir en la necesidad de que el Parlamento recupere su condición de espacio o foro deliberativo, en el que se adopten decisiones, fruto de un debate plural, dejando así atrás su actual rol como mera instancia ratificadora de iniciativas previamente acordadas en ámbitos, no siempre transparentes, ajenos a él<sup>59</sup>. En ese sentido, el procedimiento legislativo constituye una secuencia de actos en los que se produce un punto de encuentro, constante y privilegiado, en el que confluyen y se integran las distintas opciones, forjándose los acuerdos que, resultado de la transacción, se acaban expresando a través de leyes. Frente a la crítica habitual acerca de la inidoneidad del procedimiento legislativo para ofrecer una

<sup>55</sup> Vidal Prado, C., «Crisi istituzionale in Spagna: il rinnovo frustrato del Consejo General del Poder Judicial e del Tribunal Constitucional», en *Federalismi.it. Rivista di Diritto Pubblico, Comparato, Europeo*. n.º 34, 2022. <https://www.federalismi.it/>

<sup>56</sup> Gómez Lugo, Y., «El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado» en *InDret Revista para el Análisis del Derecho* 4/2009, págs. 1-21 <https://raco.cat/index.php/InDret/article/view/141381/192892>

<sup>57</sup> Cfr., con carácter general, Redondo García, A. M. C., *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Cortes Generales, 2001, pássim.

<sup>58</sup> García-Escudero Márquez, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, págs. 121 y ss.

<sup>59</sup> Gómez Corona, E., «La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido», en *Revista de Derecho Político*, n.º 111, 2021, págs. 109-136; en especial, pág. 134.

respuesta rápida a acciones legislativas requeridas, abonando así el terreno para el empleo de la potestad legislativa gubernamental de urgencia, hay que recordar que el Parlamento cuenta con instrumentos jurídicos adecuados para ofrecer una solución pronta a muchas de esas situaciones. Así, aun sin que se deba llegar a un uso abusivo de los mismos, los *procedimientos legislativos abreviados, de urgencia y lectura única*<sup>60</sup>, son una cabal demostración de la aptitud del Parlamento para ofrecer cauces idóneos en ese sentido, sin detrimento de las garantías exigidas.

Aun así, es cierto que el carácter, en exceso, prolijo y reiterativo del procedimiento legislativo, en su fase constitutiva o central, con la deliberación y votación de enmiendas en la Ponencia, la Comisión y el Pleno; junto con el hecho de que la duración de aquél, dependiente en buena medida de la voluntad de la mayoría, sea siempre prolongada e imprevisible, supone un argumento a favor de la promoción, por parte del Gobierno, de alternativas más expeditivas<sup>61</sup>. La reforma de los reglamentos de ambas Cámaras debería corregir los defectos apuntados y allanar la utilización de los procedimientos legislativos, tanto del ordinario, como de los especiales, a fin de evitar las «malas prácticas» apuntadas.

A ello contribuiría decisivamente, en el marco de una reforma federal del Estado, que el Senado, en el desarrollo de la función legislativa, se contrajera a la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley que afectan a los intereses directos de las Comunidades Autónomas, fungiendo así, en éste y en tantos otros aspectos, como auténtica «cámara de representación territorial» (art. 69 CE)<sup>62</sup>. No en vano, la tramitación, en el Senado, de los proyectos y proposiciones de ley, de forma subsiguiente al Congreso, ralentiza o dilata en exceso la duración del procedimiento legislativo, hecho éste que es, a menudo, invocado, como coartada, para justificar el uso abusivo del decreto-ley por parte del Gobierno, en contextos de crisis<sup>63</sup>. Además, así se evitaría otra notable disfunción que se aprecia en aquellas ocasiones en las que el Gobierno introduce, aprovechando la tramitación de un proyecto de ley en la Cámara Alta, a través de disposiciones adicionales, enmiendas a otras leyes que nada tienen que ver con la materia o asunto que es objeto de discusión en la Cámara<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Gómez Lugo, Y., *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, pássim.

<sup>61</sup> Punset Blanco, R., «La fase central del procedimiento legislativo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 14, 1985, págs.111-134; y Rubio Llorente, F., «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, 1986, págs 83-113.

<sup>62</sup> Porras Ramírez, J. M.<sup>a</sup>, «Der Spanische Senat als Kammer der territorialen Vertretung. Eine anstehende Verfassungsreform», en H. J. Blanke, S. Magiera, C. H. Pielow, M. Weber (Herausgegeben von), *Verfassungsentwicklungen im Vergleich: Italien 1947 — Deutschland 1949 — Spanien 1978*, Berlin. Duncker & Humblot, 2021, págs. 322-334.

<sup>63</sup> En 2013, alegando expresamente dicho pretexto, el Gobierno llegó a dictar veintisiete decretos-leyes. Así, vid., Aragón Reyes, M., *Uso y abuso del decreto-ley*, op. cit., págs. 24 y ss.

<sup>64</sup> García-Escudero Márquez, P., «De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de

### III. LA DESVALORIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE CONTROL

De igual modo, si tan importante es no desvirtuar el ejercicio de la función legislativa, procurando que Parlamento y Gobierno acomoden sus actos, sin incurrir, por tanto, en extralimitaciones, a la distribución de competencias dispuesta por la Constitución; no menos necesario resulta preservar el desarrollo de la función de control, dada su íntima conexión con la idea de la separación de los poderes que es inherente al propio concepto de Constitución. Así, aun partiendo de que, en todo caso, «el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad»<sup>65</sup>, lo cierto es que se trata de un cometido capital que la Norma Fundamental reserva específicamente a las Cortes (art. 66.2), viniendo a caracterizarse por su continuidad de ejercicio y su naturaleza esencialmente política. Por ello, se orienta, en todo momento, a valorar y, en su caso, cuestionar o, incluso, reprobar, mediante una estimación libre, esto es, a través de la realización de un juicio fundado en criterios subjetivos de oportunidad y conveniencia, que no objetivos de legalidad, cuantas actuaciones, de esa condición, desarrolla el Ejecutivo. De ahí que, una vez reformulado ese cometido, en atención a la común legitimación democrática alcanzada por ambos órganos<sup>66</sup>, el control se sustancie, hoy, internamente, esto es, en el seno del propio Parlamento<sup>67</sup>. Pues es en éste, en tanto que espacio plural de representación y discusión pública, donde se visibiliza la dialéctica mayoría-minorías, Gobierno-oposición, permitiendo contrastar criterios diferentes con respecto al proceder del órgano responsable de la dirección política del Estado.

Tal hecho explica el protagonismo que, en el desarrollo de la función, asumen las minorías<sup>68</sup>, que, al ser las ejercitantes naturales de los diferentes instrumentos de control establecidos, son quienes ponen de manifiesto, tanto su «apreciación crítica de la acción gubernamental, ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre»<sup>69</sup>, como la obligación universal de rendición de cuentas que contrae el Ejecutivo, ante los representantes legítimos de aquélla, por

leyes?», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31, 2013, págs. 199-236.

<sup>65</sup> Busch, E., *Parlamentarische Kontrolle: Ausgestaltung und Wirkung*, Uelzen, Decker und Müller, 1991, págs. 23 y ss.

<sup>66</sup> El control externo del Parlamento sobre el Gobierno era propio de la época en la que éste dependía preferentemente de la confianza del monarca y no de la asamblea. Cfr. de Otto y Pardo, I., «Sobre la Monarquía», en VVAA, *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, Taula de Canví, 1978, págs. 51-61.

<sup>67</sup> Aragón Reyes, M., «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político*, n.º 23, 1986, pág. 9-39.

<sup>68</sup> López Guerra, L., «El control parlamentario como instrumento de control de las minorías» en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 8, 1996, págs. 81 y ss.

<sup>69</sup> Rubio Llorente, F., «El control parlamentario», en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, págs. 241-258; en especial, págs. 256-257.

el ejercicio que hace de su poder. Y así sucede, no sólo a los efectos de limitarlo, sino, incluso, a fin de propiciar, en su caso, de forma extraordinaria, una exigencia de responsabilidad que, en el supuesto de prosperar, puede entrañar la ruptura del imprescindible vínculo de confianza que liga al Gobierno con el Parlamento, condicionando su existencia<sup>70</sup>.

Es por ello por lo que los procedimientos e instrumentos de control contemplados, muchos de ellos claramente multifuncionales, deberían, en todo caso, dejarse exclusivamente en manos de las minorías. De ahí que se deban revisar y modificar cuando no satisfagan ese cometido esencial. Y es que hoy, ya los reglamentos parlamentarios, ya la práctica política, los han dispuesto de forma tal que, en vez de compadecerse con el propósito apuntado, consiguen, en no pocas ocasiones, reducir su alcance o, incluso, anular su significación. Así se manifiesta a través de tres vías complementarias que vienen a dificultar, al cabo, el ejercicio pleno de la función representativa encomendada a los parlamentarios.

En primer lugar, cabe constatar como ciertos medios de control han visto devaluada su eficacia de forma apreciable. A modo de significativo ejemplo, de esta manera ha sucedido con las *interpelaciones* (art. 181-184 RCD), cuya potencial importancia ha quedado desvirtuada, al no resultar el instrumento de control más incisivo y complejo que se deseó que fueran. De tal modo, se han convertido, de hecho, en meras preguntas seguidas de debate<sup>71</sup>, lo que contradice su objetivo o razón de ser, que no es otro que inquirir sobre la orientación política seguida por el Gobierno, en relación a un asunto de trascendencia general, insinuando, tras la presentación de una moción, un juicio del que puede derivarse una sanción futura<sup>72</sup>. A su vez, a esto se une la constatación de que la distribución de las *preguntas de respuesta oral* (art. 188 RCD), en el orden del día de cada Pleno en que se sustancia su debate, favorece apreciablemente a la mayoría que sostiene al Gobierno, mermando, a la postre, también, la eficacia potencial de este otro cualificado y ágil instrumento de control. Y así sucede por mucho que se haya facilitado la sustitución de las preguntas, ya previstas, por otras referidas a acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros, o a otros asuntos de especial actualidad<sup>73</sup>. A ello se ha de agregar la apreciación del carácter frecuente-

<sup>70</sup> Como referencia clásica, vid. Rescigno, G.U., *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1968, págs. 131 y ss.

<sup>71</sup> Resolución de 6 de septiembre de 1983, de la Presidencia del Congreso, para el desarrollo de los artículos 180 a 184, en relación con el artículo 67.4 del Reglamento, *acerca de las interpelaciones*.

<sup>72</sup> Para un concepto de interpelación, figura ésta importada del Derecho francés y vinculada, inicialmente, a los regímenes asamblearios revolucionarios, cfr., Martínez Elípe, L., *Tratado de Derecho Parlamentario*, Volumen I: «Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria», Madrid, Aranzadi, 2000, págs. 298-299. El contraste con la práctica seguida en el Parlamento Europeo es muy evidente. Vid. Porras Ramírez, J. M.<sup>a</sup>, «Sin información no hay control: la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Consejo ante el Parlamento Europeo. Posibilidades y limitaciones de un modelo imperfecto de fiscalización política», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 62, 2020, págs. 99-126.

<sup>73</sup> Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, *sobre desarrollo del art. 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno*, modificada por

mente elusivo que presentan las respuestas del Ejecutivo, cuando no su expresión con forma de alegato o contra-pregunta, dirigidas por aquél a la oposición. Tal circunstancia desvirtúa así, a menudo, su carácter, privándolas del sentido primigenio que les atribuye el reglamento. Por tanto, sólo una más decidida y enérgica actuación por parte de la Presidencia de las Cámaras podrá reconducir una práctica distorsionada, necesitada de corrección.

En segundo lugar, los reglamentos parlamentarios han hecho su propia aportación negativa, incitando a que, en numerosas ocasiones, sea, más bien, el Gobierno, esto es, el sujeto que debe ser controlado, quien tome la iniciativa de acudir al Parlamento ofreciendo información, presentando comunicaciones (arts. 196-197 RCD y art. 182.1 RS), exponiendo planes y programas (art. 198 RCD), organizando sesiones informativas (art. 202 RCD) o, incluso, exponiendo informes sobre asuntos concretos ante las comisiones de las Cámaras (art. 203 RCD). Con este proceder el Ejecutivo viene a limitar las posibilidades de actuación propia y originaria, que no reactiva y tasada, de los grupos parlamentarios. No en vano, mediante la proliferación de esas actuaciones gubernamentales, se rebaja el protagonismo de quienes debieran ser los actores políticos principales de la función de control, que no son otros que los grupos parlamentarios de la oposición. Con ello se busca compensar una situación de desequilibrio inicial entre las partes, consustancial al ejercicio del control, que se torna, de ese modo, una realidad aparente, cuando no ficticia.

En tercer lugar, es, también, de advertir cómo se ha convertido, de modo espurio, a la mayoría en el sujeto encargado de autorizar la realización o puesta en práctica de ciertos instrumentos de control que se atribuyen a los grupos parlamentarios, a fin de fiscalizar la acción gubernamental. De este modo, son la Mesa y la Junta de Portavoces de cada Cámara, en tanto que órganos internos, dominados por miembros de la mayoría y afines, por tanto, al Gobierno, quienes determinan el orden del día en el que se incluyen, o no, las preguntas e interpelaciones, las solicitudes de información y comparecencia, y la presentación de proposiciones no de ley. De ese modo, cuando tales iniciativas no son aceptadas a trámite, se transforma indebidamente un cometido, que debiera ser sólo formal, en material. Y llevando lo indicado al extremo, es, paradójicamente, esa misma mayoría quien autoriza, o no, la creación y quien determina, en su caso, la composición, el objeto de la investigación, el procedimiento de actuación y el dictamen o informe que contiene las conclusiones a las que llegan las infrecuentes *comisiones de investigación* (arts. 76 CE y 52 RCD)<sup>74</sup>. Además, a esto se une el conocimiento de que, conforme a la criticable práctica instaurada, tales comisiones únicamente son autorizadas para realizar averiguaciones referidas a sucesos acaecidos y protagonizados por gobiernos previos, de signo político distinto al, en ese momen-

Resolución de la Presidencia, de 15 de noviembre de 2016, por Resolución de 4 de septiembre de 2019 y por Resolución de 4 de febrero de 2020.

<sup>74</sup> Torres Muro, I., «Artículo 76: las comisiones parlamentarias de investigación», en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (Dir.), *Comentarios a la Constitución española en su XXX aniversario*, Madrid, Wolters Kluwer, 2009, págs. 1436 y ss.

to, existente; gobiernos que desarrollaron, por tanto, sus actuaciones en legislaturas anteriores, y a los que se desea, ahora, someter a investigación, mientras se encuentra en la oposición el grupo parlamentario al que se vinculan. De esta forma, se asiste al hecho paradójico de que sea la mayoría quien controla a la minoría; y no al contrario. A este respecto, una solución plausible provendría de la incorporación del modelo alemán, que, efímeramente, fue asumido, también, por el Parlamento Europeo, con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. Conforme a esa regulación bastaría con la solicitud razonada de una fracción minoritaria, aunque significativa, de miembros de la Cámara (1/4), para que se debiera asumir la solicitud de constitución de una comisión de investigación.

A lo indicado cabe añadir la favorable regulación pro gubernamental de los instrumentos previstos de exigencia de la responsabilidad política<sup>75</sup>. Por medio de ellos se desarrolla una forma extraordinaria de control que promueve, a través de procedimientos específicos, inspirados en el llamado «parlamentarismo racionalizado»<sup>76</sup>, la regulación de los supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria, mas contribuyendo, también, contradictoria y destacadamente, a la estabilidad o dificultad de remoción del Ejecutivo. No en vano, el propósito que animó dicha regulación no fue otro que superar las situaciones experimentadas durante el período de entreguerras del siglo xx. En ellas la debilidad del Gobierno era puesta a prueba reiteradamente, al someterlo a votaciones, en relación a asuntos de importancia cuya derrota conllevaba la retirada de esa precaria confianza. En este sentido, la incorporación del referente alemán (art. 67 LFB), especialmente, en lo que a la articulación del modelo de moción de censura, «constructiva» o compleja, se refiere (art. 113 y 114.2 CE), ha supuesto, a la postre, un notable reforzamiento de la posición del Gobierno. No en vano, asegura su permanencia, al obstaculizar notablemente su destitución, aun en los casos en que existe un consenso cierto en la Cámara acerca de la oportunidad o conveniencia de la misma, que constata su debilidad; consenso que, sin embargo, puede no existir en torno a la figura de un candidato alternativo a presidirlo, hecho éste que, a la postre, frustra su derribo<sup>77</sup>. A este respecto, la supresión, a través de una reforma de la Constitución, de ese carácter «constructivo», dimensión ésta incorporada tardíamente, como elemento exógeno, extraño, al cabo, a la moción de censura, devolvería a ésta su sentido original, en tanto que instrumento exclusivamente orientado a la exigencia extraordinaria de responsabilidad política, y no encaminado, de forma simultánea, a lograr la investidura de un candidato alternativo a presidir

<sup>75</sup> Bustos Gisbert, R., *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001, pág. 56 y ss.

<sup>76</sup> Instaurado después de la II Guerra Mundial, acogiendo los planteamientos sistematizados por B. Mirkine-Guetzévitch, *Nouvelles tendances du Droit constitutionnel* (1928). (Trad. esp., Madrid, Reus, 1934, págs. 11-17). De su acogida en las nuevas Constituciones de posguerra da cuenta este mismo autor en su obra *Les Constitutions européennes*, Paris, PUF, 1951, Vol. 1, págs. 69 y ss.

<sup>77</sup> Acerca de sus pros y contras, cfr., Simón Yarza, E., «Moción de censura: ¿constructiva u «obstructiva»?» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 103, 2015, págs. 87-109.

el Gobierno. Así mismo, y en esta misma línea, una reforma constitucional debería contemplar el planteamiento de las, hasta ahora, apenas utilizadas, *cuestiones de confianza*, vinculándolas, no sólo al programa del Ejecutivo o a declaraciones de política general (art. 112 CE y 173-174 RCD); sino a la aprobación de iniciativas concretas, de enumeración tasada, y carácter especialmente relevante, como el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado, una vez que se haya acreditado previamente la no obtención de la mayoría necesaria para conseguir su aceptación<sup>78</sup>. De ese modo, promoviendo el empleo de este instrumento extraordinario, se contribuiría, en no menor medida, a reequilibrar las posiciones respectivas del Parlamento y del Gobierno, mejorando, a la par, el desarrollo de la función de control.

A las causas estructurales indicadas se suma el escenario sobrevenido de fragmentación parlamentaria que se viene advirtiendo, desde principios de 2016, como consecuencia de la reestructuración del sistema de partidos causante de aquélla. De tal forma, se ha venido a manifestar la transición desde un modelo de bipartidismo imperfecto a otro de carácter multipartidista<sup>79</sup>. Esa nueva situación, como no podía ser de otro modo, ha afectado, también, al ejercicio de la función de control. Así, cabe destacar, en primer lugar, el problema planteado en la efímera XI Legislatura (2016-2016), referido a la negativa del *Gobierno en funciones* a someterse a toda forma de control parlamentario, alegando carecer de la confianza del Congreso<sup>80</sup>. Esa actitud, infundada e irrazonable, prolongada nada menos que durante 314 días, fue rechazada por el *Informe* emitido, al respecto, por la Secretaría General del Congreso<sup>81</sup>, el cual confirmaba la pertinencia y obligatoriedad de dicho control, aunque se hubiera de contraer éste al desarrollo de las competencias que el Gobierno tenía atribuidas, en razón a su devaluado estatus, conforme a los arts. 101 de la Constitución y 21 de la Ley 50/1997<sup>82</sup>.

Tal resistencia provocó que la Cámara Baja planteara un conflicto entre órganos constitucionales, que el Tribunal Constitucional resolvió mediante la STC 124/2018. En dicha resolución, como no podía ser de otro modo, se vino a dar la razón al Congreso, al que se consideró Cámara no afectada por disminución alguna de sus potestades. De tal modo, el Tribunal Constitucional determinó que la

<sup>78</sup> Cfr., el modelo de cuestión de confianza aplicado en el ámbito municipal, conforme al art. 197 *bis* de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Vid., Trujillo Pérez, A.J., «La nueva regulación de la moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local español», en Castillo Blanco, F. (Ed.), *Modificaciones y panorama actual de Régimen Local español*, Granada, CEMCI, 2000, 151 y ss.

<sup>79</sup> Vid., entre otros, García-Escudero Márquez, P., «Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, n.º 101, 2018, págs. 72 y ss.

<sup>80</sup> Reviriego Picón, F., «La permanencia en funciones del Gobierno; algunas reflexiones tras 314 días de interinidad», en Aranda Álvarez, E. (Coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, págs. 151-176; en especial, pág. 171.

<sup>81</sup> «Informe sobre la actividad de la Cámara durante el período en que el Gobierno cesante se encuentre en funciones, de 19 de enero de 2016», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108, 2020, págs. 331-354.

<sup>82</sup> F.J. 9.º STC 124/2018.

obstrucción al despliegue de la función de control parlamentario, con independencia de la existencia, o no, de una relación fiduciaria entre ambos órganos, incidía, grave y negativamente, en el equilibrio de poderes previsto en la Constitución, impidiendo la fiscalización de aquellas actuaciones que el Gobierno seguía desarrollando, aun encontrándose disminuido de competencias y circunscrito, por ende, a la gestión o despacho ordinario de los asuntos públicos («*Geschäftsregierung*»).

Ciertamente, la fragmentación parlamentaria que se advierte desde 2016, acompañada de la formación de gobiernos minoritarios, ha supuesto un auge relativo del control parlamentario, que no necesariamente lo hecho más eficaz. Que sea más visible ante la opinión pública, en tanto que más frecuente o numerosa la utilización de los mecanismos de los que se sirve, no implica necesariamente, ni un mejor uso, ni una acogida o respuesta más satisfactoria, por lo que no se observan cambios cualitativos al respecto, dada la defectuosa configuración y puesta en práctica de unos medios de control que han de ser reformados. Así, se asiste, desde la XII Legislatura (2016-2019) a un empleo creciente de los instrumentos de fiscalización política, no sólo por parte de la oposición, sino, también, de los grupos que apoyaron la formación del Ejecutivo resultante de la moción de censura de 2018, los cuales no se resisten, a través de aquéllos, a orientar, evaluar y, en su caso, incluso, reprobar las actuaciones del Gobierno, cuyas iniciativas, habitualmente, secundan y apoyan una vez consensuadas. El supuesto extremo se plasmó en el rechazo al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado de 2019, expresado por esos grupos. De ese modo, se vino a evidenciar una forma de control, sancionador, en este caso, de las propuestas del Ejecutivo, referido al ejercicio de la función presupuestaria<sup>83</sup>. Tal control conllevó, al percibirse desde el Gobierno como una manifestación de retirada de apoyos parlamentarios por parte de sus socios, la disolución anticipada de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales, que dieron paso a la breve XIII Legislatura (2019-2019).

Por su parte, en la XIV Legislatura (2019-2023) el ejercicio de la función de control se ha visto afectado, de manera extraordinaria, en sus inicios, por la declaración del estado de alarma<sup>84</sup>, proclamado como consecuencia de la pandemia de Covid-19. Amparándose en dicha declaración la Mesa del Congreso acordó, el 19 de marzo de 2020, con efectos que se extendieron hasta el 13 de abril de ese año, suspender los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas entonces en tramitación. Ello ocasionó la interposición de un recurso de amparo, planteado por los diputados del grupo parlamentario VOX, tanto contra dicho Acuerdo, como contra aquél que desestimaba el recurso de reconsideración presentado por los miembros del citado grupo. El Tribunal Constitucional acogió, mediante su STC 168/2021, la petición expuesta en dicho recurso, viniendo así a proclamar, de forma genérica y absoluta, que la función de control

<sup>83</sup> Así, Gómez Lugo, Y., «Las funciones parlamentarias en un escenario fragmentado», en Gutiérrez Gutiérrez, I., Salvador Martínez, M. (Dir.), *División de poderes en el Estado de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2022, págs. 23-52; en especial, pág. 47.

<sup>84</sup> Real Decreto 462/2020, de 14 de marzo (BOE-A-20203692).

del Gobierno, en tanto que cometido esencial del Parlamento, «no puede quedar... paralizada o suspendida, ni siquiera transitoriamente», como, sin embargo, a su juicio, sí lo fue, aun en una situación excepcional como la indicada, al acarrear una inaceptable privación o menoscabo del derecho de participación política de los diputados<sup>85</sup>.

La sentencia indicada recibió varios votos particulares que insistieron, por el contrario, en la proporcionalidad de la limitación, acordada por la Mesa del Congreso, en atención a los graves riesgos que para la salud pública se evidenciaron al inicio de la pandemia, con el consiguiente deber de proteger la vida e integridad física de los diputados. También recordaron que la actividad de la Cámara no se interrumpió, viéndose más bien ralentizada por las circunstancias sobrevenidas. Y, así mismo, denunciaron que la sentencia no probaba, ni exigía demostración fehaciente alguna a los recurrentes, acerca de qué iniciativas de dichos parlamentarios se habían visto lesivamente afectadas por el Acuerdo de la Mesa y cuál había sido la intensidad del daño producido. Finalmente, en dichos votos particulares se puso de manifiesto el hecho, ciertamente contradictorio, de que la suspensión de plazos, en los inicios de la pandemia, fue general, afectando, por tanto, también, al propio Tribunal sentenciador, que así lo acordó, aun antes que la Cámara Baja, el 16 de marzo de 2020, siendo aquél un órgano constitucional no menos necesario que el Congreso para garantizar el ejercicio continuo de las funciones de máxima relevancia que la Norma Fundamental le atribuye.

Una vez normalizada la situación, el curso de la XIV Legislatura vino a abundar en los rasgos ya apuntados en las precedentes. Así, el clima de polarización y enfrentamiento constante, ya en aquéllas vislumbrado, no hizo sino intensificarse, proyectando un fuerte impacto en la opinión pública, lo que, si bien supuso una cierta revitalización del Parlamento, como escenario de esos debates y centro de la actividad política, lo ha hecho a costa de visibilizar, en el desarrollo de los trabajos de las Cámaras, una confrontación ideológica muchas veces de expresión agria, no siempre atendida a las reglas de respeto mutuo, cortesía y buen comportamiento que deben informar las actuaciones que tienen lugar en aquéllas. En cualquier caso, la función de control ha adquirido un nuevo y más notable protagonismo, al advertirse un multiplicado uso de los instrumentos a su alcance por parte de las minorías. Así se revela en el aumento sustancial de las preguntas, interpelaciones, mociones, proposiciones no de ley, reprochaciones a miembros del Gobierno, solicitudes de información y comparecencia... e, incluso, mediante la presentación de dos mociones de censura. Tales instrumentos han

<sup>85</sup> Entre otros, asumiendo un planteamiento crítico acerca de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, cfr., Presno Linera, M.A., «El Estado de alarma en crisis», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 111, 2021, págs. 129-197; en especial, págs. 184 y ss. López Basaguren, A., «El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 125, 2022, págs. 237-282; en especial, pág. 249. En relación a la dicotomía limitación/suspensión de derechos, vid., desde diferentes perspectivas, Revenga Sánchez M. y López Ulla, J.M., «El dilema limitación/suspensión de derechos y otras «distorsiones» al hilo de la pandemia», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 48, 2021, 215-237; y Vidal Prado, C., «Herramientas jurídicas frente a situaciones de emergencia sanitaria. ¿Hasta dónde se pueden limitar derechos sin recurrir a la excepcionalidad constitucional?» en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 48, 2021, págs. 265-296.

sido utilizados, unas veces a fin de contrastar visiones políticas, con la aspiración legítima de cuestionar las actuaciones de aquél, erosionando el crédito y la imagen del Ejecutivo; pero, también, en otras, indebidamente, para obstruir el desarrollo de ciertas iniciativas que el Gobierno promueve, como las destinadas a renovar a los miembros vacantes de los órganos constitucionales que así lo precisan, o a obtener visibilidad pública, a sabiendas de su inutilidad práctica<sup>86</sup>. De ahí que sea imprescindible afrontar cambios decididos en los reglamentos parlamentarios, a fin de conseguir que el control sea efectivo y no se vea, como a menudo se advierte, devaluado o distorsionado, en cuanto a su articulación y fines. No en vano, impedir su correcto desenvolvimiento, entraña el cuestionamiento del modelo vigente de democracia parlamentaria.

#### IV CONCLUSIÓN

El patrón dualista de la separación de poderes, difundido contemporáneamente por la Ciencia Política, parte de la premisa de que Parlamento y Gobierno, en los regímenes parlamentarios, no son ya órganos fácilmente distinguibles, como demuestra la coincidencia de orientaciones y propuestas de la mayoría parlamentaria con las decisiones que adopta el Ejecutivo. Ese planteamiento soslaya el hecho de que se trata de órganos constitucionales configurados de manera distinta, y dotados, por tanto, de competencias propias, en razón a su más o menos intenso grado de conexión con el principio democrático. Semejante confusión ha favorecido una deriva en el desarrollo de la forma de gobierno que altera el reparto de poder establecido, conllevando el sobredimensionamiento del órgano que, en tanto que centro efectivo de orientación e impulso de la acción estatal, se muestra más proclive a extralimitarse en el ejercicio de sus competencias, y a sortear los controles dispuestos para fiscalizar su actuación. De ese modo, se aprecia en el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias, aun en una situación de fragmentación de la representación política, como la que se refleja en la composición de las Cortes Generales, desde principios de 2016. Así, aun cuando esos cambios podrían favorecer una revitalización del Parlamento, lo cierto es que la preeminencia alcanzada por el Gobierno en el ejercicio de las funciones legislativa y de control, no ha dejado de incrementarse. Ello ha supuesto devaluar la significación del Parlamento, propiciando con ello una merma de las garantías que ofrece el Estado democrático de Derecho. Revertir esa situación exige, tanto corregir esas disfunciones, como mejorar sustancialmente sus facultades. El objetivo último no es otro que contribuir a la mejora de la calidad de nuestra democracia, muy necesitada, siempre, de límites y controles que garanticen su adecuado funcionamiento, asegurando, al cabo, la siempre precaria libertad.

---

<sup>86</sup> Vid., al respecto, el interesante trabajo, en el que se incorporan propuestas de reforma plausibles y sugerentes, de Carmona Contreras, A., «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 113, 2022, págs. 245-273.

**Title:**

Are the Rule of Law and the separation of powers in crisis due to a distorted exercise of parliamentary functions?

**Summary:**

I. INTRODUCTION. THE RULE OF LAW AND THE SEPARATION OF POWERS: TWO INTERTWINED CONCEPTS, TODAY IN CRISIS, FUNDAMENTAL IN CONSTITUTIONAL DEMOCRACY. II. THE INCREASING INTERVENTION OF THE GOVERNMENT IN THE EXERCISE OF THE LEGISLATIVE FUNCTION. III. THE DEVALUATION OF THE CONTROL FUNCTION. IV. CONCLUSION.

**Resumen:**

Este trabajo parte del planteamiento de que se ha asumido contemporáneamente, por influencia de la Ciencia Política, un modelo dualista de separación de los poderes, que se limita a contraponer el poder político al jurisdiccional. Tal reducción con respecto a la trinidad clásica provoca la confusión de las posiciones respectivas del Parlamento y del Gobierno, como si no fueran órganos dotados de perfiles constitucionales distintos, dado su distinto grado de conexión con el principio democrático. Esto explica por qué el Gobierno, en tanto que institución más ágil y dinámica, que funge como centro de orientación e impulso de la acción estatal, ha adquirido un protagonismo creciente en el desarrollo de las funciones parlamentarias, a costa de devaluar la posición atribuida a las Cortes Generales. Esa preeminencia, muchas veces excesiva, se advierte, hoy, en el ejercicio de la función legislativa y en la de control, a pesar de la situación de fragmentación de la representación política existente en España desde 2016. La alteración del reparto de poder resultante, con respecto al diseño contemplado en la Constitución, ocasiona una merma de las garantías que dispone el Estado democrático de Derecho. Revertir esa situación exige, tanto corregir esas disfunciones, como mejorar sustancialmente las facultades atribuidas al Parlamento. El objetivo último no es otro que contribuir a la mejora de la calidad de la democracia, muy necesitada, siempre, de límites y controles que contengan al poder y aseguren la libertad.

**Abstract:**

This paper has as its starting point the fact that, due to the influence of Political Science, a dualistic model of separation of powers has been assumed, which is limited to contrasting political power with jurisdictional power. Such a reduction with respect to the classical trinity causes the confusion of the respective positions of the Parliament and the Government, as if they were not bodies endowed with different constitutional profiles, given their different degree of connection with the democratic principle. This explains why the Government, as a more agile and dynamic institution, which serves as the centre of orientation and impulse

of state action, has acquired a growing role in the development of parliamentary functions, at the cost of devaluing the position attributed to the Parliament. This pre-eminence, often excessive, is seen, today, in the exercise of the legislative and control functions, despite the fragmented situation of political representation that has existed in Spain since 2016. The resulting change in the distribution of power, with respect to the constitutional design, causes a reduction in the guarantees available to the democratic State of Law. Reversing this situation requires both correcting these dysfunctions and substantially improving the powers attributed to Parliament. The ultimate goal is none other than to contribute to improving the quality of democracy, which is always in great need of limits and controls that contain power and ensure freedom.

**Palabras clave:**

Estado de Derecho; separación de poderes; Parlamento; Gobierno; función legislativa; función de control

**Key words:**

Rule of Law; separation of powers; Parliament; Government; Legislative function; Control function

