

**II JORNADAS PARLAMENTARIAS:
EL PARLAMENTO FRAGMENTADO
Y LA FORMA DE GOBIERNO**

Palacio del Congreso de los Diputados,
30 y 31 enero de 2023

**II JORNADAS PARLAMENTARIAS:
EL PARLAMENTO FRAGMENTADO Y
LA FORMA DE GOBIERNO**

Palacio del Congreso de los Diputados,
30 y 31 enero de 2023

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstas recaen, única y exclusivamente, en sus autores.

© Del texto: sus autores
© Congreso de los Diputados
Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones,
Departamento de Publicaciones
Floridablanca, s/n - 28071 Madrid

ISBN: 978-84-7943-571-4
Depósito Legal: M-4859-2024

Producción: Gráficas Muriel S.A.

NOTA A LA EDICIÓN

Algunas de las ponencias incluidas en esta obra han sido actualizadas por sus correspondientes autores.

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
NOTA A LA EDICIÓN	
I. JORNADAS PARLAMENTARIAS: EL PARLAMENTO FRAGMENTADO Y LA FORMA DE GOBIERNO	
INAUGURACIÓN DE LA PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	13
Meritxell Batet Lamaña	
II. MESA I: EL IMPACTO DE LA FRAGMENTACIÓN POLÍTICA EN LA FORMA DE GOBIERNO	
Ponencia: FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y FORMA DE GOBIERNO EN ESPAÑA (2015-2023)	
José Antonio Montilla Martos, <i>Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada</i>	19
Ponencia: EL IMPACTO DE LA FRAGMENTACIÓN POLÍTICA EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS	
Irene Delgado Sotillos, <i>Catedrática de Ciencia política y de la administración, Universidad Nacional de Educación a Distancia</i>	55
III. MESA II: PARLAMENTO MULTIPARTIDISTA Y SU REPERCUSIÓN EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y PRESUPUESTARIA	
Ponencia: APRENDIENDO A GESTIONAR LA FRAGMENTACIÓN: LAS FUNCIONES LEGISLATIVA Y PRESUPUESTARIA EN LA XIV LEGISLATURA	
Manuel Medina Guerrero, <i>Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla</i>	85

	<u>Pág.</u>
Ponencia: PARLAMENTO FRAGMENTADO Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	
Mónica Moreno Fernández-Santa Cruz, <i>Letrada de las Cortes Generales</i>	115
IV. MESA III: PARLAMENTO FRAGMENTADO Y SU INCIDENCIA EN LA FUNCIÓN DE CONTROL Y EN OTRAS FUNCIONES DE LA CÁMARA	
Ponencia: EL DEBILITAMIENTO DEL BIPARTIDISMO Y SU INCIDENCIA EN LA FUNCIÓN DE CONTROL Y EN OTRAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO	
María Lydia García Fernández, <i>Letrada de las Cortes Generales</i>	129
Ponencia: PARLAMENTO FRAGMENTADO Y DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS	
Laura Baamonde Gómez, <i>Universidad Carlos III de Madrid</i>	149
V. MESA IV: PARLAMENTO FRAGMENTADO Y SU INCIDENCIA EN LA CONFIANZA CONGRESO- GOBIERNO: INVESTIDURA Y CENSURA	
Ponencia: PARLAMENTO FRAGMENTADO Y SU INCIDENCIA EN LA CONFIANZA CONGRESO- GOBIERNO: INVESTIDURA Y CENSURA	
José María Morales Arroyo, <i>Catedrático de Derecho constitucional, Universidad de Sevilla</i>	187
Ponencia: LA INCIDENCIA DE LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA EN LA RELACIÓN DE CONFIANZA CONGRESO- GOBIERNO: INVESTIDURA Y CENSURA	
Piedad García-Escudero Márquez, <i>Letrada de las Cortes Generales, Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid</i>	223

	<u>Pág.</u>
VI. MESA V: PARLAMENTO MULTIPARTIDISTA Y SU REPERCUSIÓN EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA	
Ponencia: ÓRGANOS DE GOBIERNO Y PARLAMENTO FRAGMENTADO	
M ^a Asunción García Martínez, <i>Profesora titular honorífica de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid</i>	257
PARLAMENTO Y MULTIPARTIDISMO: SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA	
Ángeles González Escudero, <i>Letrada de las Cortes Generales</i>	307
VII. MESA VI: PARLAMENTO FRAGMENTADO: ¿UN PARLAMENTO MÁS FUERTE O MÁS DÉBIL?	
Ponencia: FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA, REPRESENTATIVIDAD Y GOBERNABILIDAD	
Paloma Biglino Campos, <i>Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid</i>	331
Ponencia: FORTALEZA Y DEBILIDAD DE UN PARLAMENTO FRAGMENTADO	
Juan José Pérez Dobón, <i>Letrado de las Cortes Generales</i>	343
VIII. CLAUSURA	
DEL BIPARTISMO IMPERFECTO A LOS BLOQUES	
Federico Trillo-Figueroa, <i>Expresidente del Congreso de los Diputados</i>	357

**I. JORNADAS PARLAMENTARIAS:
EL PARLAMENTO FRAGMENTADO Y
LA FORMA DE GOBIERNO**

INAUGURACIÓN DE LA PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Meritxell Batet Lamaña

Presidenta del Congreso de los Diputados

Los conceptos de fragmentación parlamentaria o parlamento fragmentado no son nuevos. Forman parte, desde hace tiempo, del utillaje conceptual empleado tanto por la ciencia política como por el derecho constitucional para analizar el funcionamiento y realidad de las democracias parlamentarias. En esta ocasión, estos conceptos ofrecen la oportunidad de analizar y reflexionar sobre las distintas dimensiones del Parlamento a partir del punto de vista de los condicionantes, pero también las oportunidades, que se derivan del enriquecimiento del pluralismo político representado en las asambleas legislativas. Este ha sido el objeto de estudio de la II Jornadas parlamentarias celebradas en el Congreso de los Diputados, cuyos trabajos recoge esta obra.

Todos compartimos la idea de que el parlamento es la institución central de un sistema democrático de gobierno. Esa centralidad ha determinado que a la hora de teorizar sobre el parlamento se tienda a partir de un modelo ideal que se suele construir sobre la imagen que acuñó Bagehot de “*government by discussion*”: procedimientos ordenados, discusión racional, deliberación ponderada y ejercicio de las distintas funciones en un marco de estabilidad y disenso limitado. Ese modelo más que una descripción de la realidad histórica del parlamentarismo opera, propiamente, como idea regulativa que se proyecta sobre la ordenación normativa de los parlamentos, así como sobre su funcionamiento en la práctica.

Pero este ideal no debe impedir observar la realidad de las cosas tal y como se nos presentan. Y esa realidad debe valorarse en sus propios términos, sin añoranzas de una pretendida edad de oro del parlamentarismo. En este sentido, el concepto de fragmentación aplicado al Parlamento pudiera considerarse que contiene una cierta connotación negativa en contraste con el ideal de que el nivel de pluralidad representada en la sede parlamentaria favorezca la funcionalidad del sistema de gobierno y facilite la capacidad de trabajo de las Cámaras. Dicho de otro modo, y más claramente: ante el hecho de un Parlamento fragmentado pudieran escucharse lamentos añorando los tiempos del cuasipartidismo o de las sólidas mayorías absolutas.

Ante un planteamiento de este tipo, creo que lo sensato es no cerrar los ojos a la realidad y analizarla sin los velos del prejuicio.

A lo largo de estos más de cuarenta años de democracia constitucional, el nivel de pluralidad representado en el Congreso de los Diputados ha variado a lo largo de las distintas legislaturas. El número de grupos parlamentarios se ha movido entre los seis grupos (en las legislaturas II, III y IX), los siete (en las legislaturas cuarta, quinta, sexta, séptima, décima y duodécima) o los ocho grupos (en las legislaturas novena y decimotercera). Las legislaturas con mayor número de grupos parlamentarios, diez grupos, han sido la primera y la actual, la decimocuarta. Es cierto que en esta legislatura se da el factor adicional de que el número de fuerza políticas con representación es particularmente alto, veinticuatro partidos políticos, y que, por ejemplo, varios grupos tienen una composición plural.

Una consecuencia directa de este alto nivel de pluralidad en el Pleno es que los debates son más largos y el número de oradores mayor. El hecho de que más voces puedan ser escuchadas y más puntos de vista puedan ser expresados puede favorecer el cumplimiento de la función de representación que debe realizar el Parlamento.

Pero, junto a esto, la gran exigencia que ofrece el aumento del pluralismo en el Parlamento es la necesidad de la función de integración política y del diálogo para alcanzar acuerdos.

En una atinada reflexión, Ignacio Astarloa, un muy querido letrado de esta Casa, ha señalado que *“el reconocimiento del pluralismo como principio constitucional, hijo de la realidad social, no lo efectúan las Constituciones*

con el propósito de separar, sino de unir"¹. El pluralismo exige tolerancia, respeto y reconocimiento mutuo. Y demanda una cultura del pacto desde la diferencia o desde la oposición.

A veces en nuestro país esta derivada del pluralismo político que es la necesidad de negociar, ceder y acordar se ve como una debilidad, en lugar de como lo que realmente es: una fortaleza democrática de nuestro sistema de gobierno. Pactar entre diferentes es consustancial a la pluralidad democrática. Lo importante en los acuerdos, dentro de la política democrática, no es tanto con quienes se alcanzan, sino que el contenido de lo pactado sea bueno y resulte útil para los ciudadanos.

En esta decimocuarta legislatura la pluralidad existente ha determinado una necesidad constante de acuerdos para lograr las mayorías suficientes para aprobar las leyes. A la vista de los resultados de la legislatura, desde el punto de vista de producción legislativa, parece claro que la fragmentación de la representación, por utilizar esta terminología, no ha supuesto un obstáculo insalvable para el regular ejercicio de la función legislativa.

En la XIV legislatura se han aprobado 118 leyes, de las que 33 son leyes orgánicas. De ese total, 89 han tenido origen en proyectos de ley, 20 en proposiciones de ley de los grupos en el Congreso, 3 en proposiciones de ley del Senado, 1 iniciativa legislativa popular y 4 reformas de estatuto de autonomía y 1 proposición autonómica. Todo ello acredita, a mi juicio, que la capacidad de lograr acuerdos sobre textos legislativos ha sido muy alta.

Los distintos trabajos presentados durante las Jornadas que ahora se publican han analizado las distintas funciones parlamentarias desde la perspectiva del parlamento fragmentado o multipartidista, no sólo la función legislativa, sino también la de control y la presupuestaria, o la repercusión de la fragmentación en la organización y funcionamiento de las cámaras.

Las contribuciones al debate han sido sumamente provechosas y creo que han enriquecido las perspectivas del derecho parlamentario en relación con un fenómeno que presenta rasgos novedosos como la fragmentación. El lector tiene ahora la oportunidad de acceder al conjunto de las ricas reflexiones que tuvieron lugar en aquellas jornadas.

¹ Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, *El parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Iustel, 2017, p. 128.

II. MESA I: EL IMPACTO DE LA FRAGMENTACIÓN POLÍTICA EN LA FORMA DE GOBIERNO

FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y FORMA DE GOBIERNO EN ESPAÑA (2015-2023)

José Antonio Montilla Martos

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Granada.

SUMARIO. I. QUIEBRA DEL BIPARTIDISMO IMPERFECTO Y FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA. II. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA E INVESTIDURA. 1. Las dificultades de la investidura en un parlamento fragmentado. 2. La investidura sin mayoría parlamentaria. III. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y ACTIVIDAD LEGISLATIVA. 1. La actividad legislativa en un parlamento fragmentado. 2. La iniciativa legislativa en un parlamento fragmentado. 3. El veto presupuestario para impedir la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios de la oposición. 4. La actuación de la Mesa del Congreso en un parlamento fragmentado. 5. La tramitación de las leyes en un parlamento fragmentado. IV. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO. 1. El refuerzo del control ordinario de fiscalización. 2. La utilización inadecuada de la exigencia de responsabilidad política. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. QUIEBRA DEL BIPARTIDISMO IMPERFECTO Y FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA

Las elecciones del 20 de diciembre 2015 han supuesto la quiebra del bipartidismo imperfecto que había existido en España desde la aprobación de la Constitución, y especialmente tras la superación a partir de 1982

del multipartidismo inicial¹. Dos grandes partidos (PSOE y PP) se han alternado en el poder con grupos políticos nacionalistas de Cataluña y País Vasco haciendo de bisagra cuando no alcanzaban la mayoría absoluta². Sin embargo, esos dos partidos que han ostentado el Gobierno en España en los últimos cuarenta años han obtenido en las cuatro elecciones generales celebradas entre 2015 y 2019 apenas el 50% de los votos (Nieto-Jiménez, 2022: 161), quedando el otro 50% repartido entre un amplio conjunto de opciones políticas tanto de ámbito estatal como territorial. Esto ha provocado una fragmentación de la representación política en el Congreso de los Diputados que no se había producido hasta ese momento. El partido que ganó las elecciones generales de la XI legislatura (2015) constituyó un grupo parlamentario con 119 integrantes, muy alejado de la mayoría necesaria para gobernar, por lo que tanto la investidura del Presidente, que finalmente no se logró, como el propio ejercicio de la acción de Gobierno en su caso, hubiera requerido el apoyo de diferentes fuerzas políticas. Esa situación se ha producido también tras la repetición de las elecciones generales de 2016 (XII legislatura) pues el grupo parlamentario mayoritario tenía 134 integrantes y después de las dos elecciones generales celebradas en 2019. Tras las elecciones de abril de 2019 (XIII legislatura) el mayor grupo parlamentario tenía 123 integrantes y luego, producida una nueva disolución automática de las Cortes al no poder ser investido ningún candidato a la Presidencia del Gobierno, después de las elecciones de noviembre de 2019 (XIV legislatura) el mayor grupo parlamentario tenía 120 miembros a los que deben añadirse los 35 del grupo con el que formó un gobierno de coalición. Incluso en las elecciones celebradas en julio de 2023 (XV legislatura), aunque las dos fuerzas políticas han aunado un mayor número de votos (64%), el mayor grupo parlamentario cuenta con 137 integrantes y el segundo con 121, por lo que necesitan el concurso de diversos grupos políticos minoritarios para gobernar.

¹ Sobre las distintas fases en la evolución de nuestro sistema de partidos desde 1977 a la actualidad, cfr. E. Guillén Lopez, 2019: 82-86.

² No podemos detenernos en las consecuencias de esta influencia de los partidos de ámbito no estatal para la forma de gobierno en España. Sobre ello, cfr. R.L. Blanco Valdés, 2017: 69-70.

No podemos predecir si estamos ante una situación estructural de fragmentación política y, en consecuencia, parlamentaria, o si retornará el bipartidismo. Sabemos que nuestro sistema electoral favorece la limitación del número de grupos políticos con representación. En el caso del Congreso, en el que nos vamos a centrar, la circunscripción es provincial, la fórmula electoral (D'Hont) corrige la proporcionalidad en favor del más votado y hay numerosas circunscripciones pequeñas en las que se eligen 3, 4 o 5 diputados y en las que, por tanto, no resulta fácil que obtenga representación un tercer o cuarto partido de ámbito estatal, aunque sí los de ámbito territorial con una fuerte implantación. Sin embargo, algunos síntomas hacen presagiar el mantenimiento de la fragmentación. Por un lado, en Cataluña y País Vasco ya no existe un único grupo político nacionalista o soberanista predominante sino dos, que han podido formar grupo parlamentario tanto en la XIV como en la XV legislatura. Además, junto a estos grupos políticos de ámbito no estatal, parece también consolidarse la presencia de un tercer y un cuarto partido de ámbito estatal (en algún momento de este periodo hasta un quinto) con una representación significativa en el Congreso de los Diputados.

En cualquier caso, se mantenga o no en el futuro, es evidente que esta fragmentación parlamentaria en el Congreso advertida desde la XI legislatura ha afectado al funcionamiento de la forma de gobierno. En principio, la fragmentación no es negativa para el parlamentarismo. Permite un funcionamiento más dinámico pues hace necesario el debate y la negociación para articular mayorías que permitan aprobar las distintas iniciativas y evita, con ello, el “rodillo parlamentario”. Sin embargo, plantea algunos riesgos y dificultades. Por un lado, hace más compleja tanto la formación como la propia acción de gobierno. Lo relevante no es tanto la existencia de un mayor o menor número de grupos políticos con representación parlamentaria o de grupos parlamentarios en el Congreso sino la dificultad que ello conlleva para investir al titular de la Presidencia del Gobierno, para la aprobación de leyes o en general para el ejercicio de la función de impulso y dirección de la política interior o exterior que corresponde al Gobierno (art. 97 CE). Por otro lado, el funcionamiento de la forma de gobierno en un contexto de fragmentación parlamentaria ha permitido advertir con más

nitidez algunos defectos del diseño institucional en los que no se había reparado en el contexto simple del bipartidismo³.

En estas páginas queremos acercarnos a esa incidencia de la fragmentación en los tres pilares básicos de una forma de gobierno parlamentaria: la investidura del Presidente, que permite la formación del Gobierno; la actividad legislativa como función primordial del parlamento y el control parlamentario del Gobierno.

Debemos apuntar, sin embargo, que esa fragmentación parlamentaria ha dado lugar a distintas etapas en el ejercicio de la forma de gobierno en el periodo entre 2015-2023. Dejando al margen lo ocurrido durante los periodos de gobierno en funciones⁴, y, por tanto, la XI y la XIII Legislatura, se pueden distinguir tres etapas, con unas características distintas en lo que aquí nos interesa.

Una primera etapa es la desarrollada en la XII legislatura desde la investidura del Presidente Rajoy en 2016, con la abstención de la mayoría de los diputados del grupo parlamentario socialista, hasta la moción de censura de 2018. El portavoz del grupo que finalmente hizo posible la investidura del Presidente Rajoy afirmó al anunciar la abstención de su grupo que se trataba únicamente de desbloquear la situación y evitar una nueva repetición electoral pero ello no suponía dar la confianza ni el apoyo al Gobierno que se iba a formar tras esa investidura sino que iban a ejercer una férrea oposición. Por tanto, pese a ser investido el Presidente, el Gobierno inició su andadura con el apoyo de 170 diputados (137 del grupo parlamentario popular más 32 de Ciudadanos y 1 de Coalición Canaria). Pero lo relevante de este periodo es que tenía en contra a 180 diputados. Por tanto, estábamos ante un Gobierno sin mayoría parlamentaria.

³ Aragón apunta el riesgo de que la fragmentación derive en un “parlamentarismo de asamblea”, aún más pernicioso que el “criticable parlamentarismo presidencialista” desarrollado hasta 2015, pues si este pone en riesgo el régimen parlamentario el parlamentarismo de asamblea “directamente lo destruye” (M. Aragón Reyes, 2017: 31).

⁴ Dos largos periodos de gobierno en funciones. El primero de 314 días entre las elecciones de 20 de diciembre de 2015 (XI legislatura) y la investidura de Rajoy el 29 de octubre de 2016 (XII legislatura). El segundo de 254 días entre las elecciones del 28 de abril de 2019 (XIII legislatura) y la investidura de Sánchez el 7 de enero de 2020 (XIV legislatura).

Una segunda etapa va desde la moción de censura que inviste como Presidente del Gobierno a Sánchez en junio de 2018 a la disolución presidencial de las Cortes Generales de la XII legislatura el 4 de marzo de 2019. En este periodo se constituye un gobierno hiperminoritario pues el grupo parlamentario del Gobierno cuenta con sólo 84 representantes y tiene que buscar apoyos para cada decisión adoptada en el Congreso, fundamentalmente en los grupos parlamentarios que apoyaron la moción de censura pero sin que se hubiera suscrito ningún acuerdo de investidura o de gobernabilidad⁵.

La tercera etapa de gobierno con un parlamento fragmentado es la desarrollada durante la XIV legislatura (2020-2023), con un gobierno de coalición PSOE-UP que no sumaba la mayoría absoluta sino que necesitaba, además, el apoyo externo de otros grupos políticos.

Intentaremos mostrar que tanto el desarrollo de la actividad legislativa como el control parlamentario del Gobierno ha tenido características distintas en cada una de estas etapas.

II. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA E INVESTIDURA

1. Las dificultades de la investidura en un parlamento fragmentado

La investidura es el momento clave en la forma de gobierno parlamentaria prevista en la Constitución. Permite establecer la relación de confianza entre Gobierno y Congreso, que es precisamente lo que define a la forma de gobierno como parlamentaria, más allá de las quiebras que se produzcan durante la legislatura (M. Revenga Sánchez, 1988: 11-12). Y, además, hace posible que el Gobierno ejerza el impulso político, con el sustento de la mayoría parlamentaria, al menos mientras se mantenga esa confianza y el Congreso no le exija responsabilidad política a través de la moción de

⁵ En su interesante libro sobre la relación del Gobierno con el Parlamento en la XII legislatura, D. Gimenez Gluck utiliza la expresión “gobierno hiperminoritario” para los dos gobiernos constituidos en esa legislatura (2016-2019), tras la investidura de Rajoy (2016) y tras la moción de censura que invistió a Sánchez (2018). He preferido definir al primero como “gobierno sin mayoría parlamentaria” pues lo que lo define, a mi juicio, no es que sea minoritario pues cuenta con el apoyo de 170 diputados, que ha resultado suficiente para gobernar en algunas legislaturas, sino que tenía en su contra a una mayoría parlamentaria de 180 diputados (D. Giménez Gluck, 2019: 23-31).

censura. Por ello, la primera función sustantiva del representante cuando llega al Congreso es investir al titular de la Presidencia del Gobierno (E. Guillén López, 2019:113).

Desde que se ha producido la fragmentación política, y por ende parlamentaria, en España se han advertido dos situaciones en el proceso de investidura que inciden en el adecuado funcionamiento de la forma de gobierno. La primera es que no se consiga investir a ningún candidato y, en consecuencia, tengan que repetirse las elecciones conforme al artículo 99.5 CE. La segunda es que, aún investido, el titular de la Presidencia no pueda ejercer el Gobierno al no contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria. La doctrina se ha detenido especialmente en la dificultad para investir, planteando fórmulas para facilitarla. Sin embargo, debe hacerse hincapié también en los problemas derivados de alcanzar la investidura y ejercer la acción de Gobierno sin el apoyo de la mayoría parlamentaria.

Hasta la XI legislatura, el proceso de investidura no había planteado ninguna dificultad. En un sistema tendencialmente bipartidista, tras las elecciones generales el Jefe del Estado realizaba las consultas con los grupos políticos que habían obtenido representación en el Congreso (art. 99.1 CE) y proponía como candidato para ser investido al líder del partido que había ganado las elecciones. Nunca había habido una investidura fallida. Sin embargo, como se ha apuntado, el rechazo del Congreso al candidato propuesto ha sido habitual en los últimos años. En la XI legislatura fracasó la investidura del candidato Sánchez (4 de marzo de 2016), en la XII legislatura la del candidato Rajoy (2 de septiembre de 2016), en la XIII legislatura de nuevo la del candidato Sánchez (27 de julio de 2019) y en la XV legislatura la del candidato Núñez Feijóo (27 de septiembre de 2023). Esto ha dado lugar a dos disoluciones automáticas de las Cortes Generales, apenas constituidas, por no lograrse la investidura de ningún candidato a la Presidencia al transcurrir dos meses desde la primera votación, conforme a lo previsto en el art. 99.5 CE, imposibilitándose con ello el desarrollo tanto de la XI como de la XIII legislatura. Incluso, cuando se ha producido finalmente la investidura ha sido de forma agónica. En la XII legislatura tras la abstención de la mayor parte de los integrantes del principal grupo parlamentario de la oposición para evitar una nueva repetición electoral y en la XIV por sólo dos votos de diferencia, manteniéndose la incertidumbre hasta el último momento.

A esto deben añadirse otras situaciones no advertidas hasta entonces. Así, en la XI legislatura, el candidato que iba a proponer el Rey declinó el ofrecimiento al considerar que en ese momento no contaba con los apoyos necesarios para ser investido, por lo que el Jefe del Estado no hizo ninguna propuesta pero dejó constancia en la comunicación de la Casa de su Majestad el Rey de la negativa expresada a aceptar el encargo. Además, a continuación, en esta misma legislatura, el Jefe del Estado propuso por primera vez como candidato al líder del segundo partido para que intentara conseguir apoyos para la investidura.

Ante esta situación, se ha desarrollado en los últimos años un debate político y académico que, más allá de las apelaciones a una cultura de pacto para abordar la nueva situación⁶, hace hincapié en la necesidad de facilitar el procedimiento de investidura de forma que no deba repetirse el proceso electoral.

El art. 99 CE contiene una regulación bastante pormenorizada del proceso de investidura, en el marco del parlamentarismo racionalizado. Se exige el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso pero, a continuación, se facilita la investidura al reducirse esa mayoría a contar con más votos a favor que en contra en la segunda votación cuarenta y ocho horas después. Luego, si no se hubiera alcanzado la investidura, se “tramitarán sucesivas propuestas”. Finalmente, de mantenerse la situación de bloqueo durante dos meses desde la primera votación de investidura, se disuelven automáticamente las Cortes y se celebran nuevas elecciones generales. La regulación parecía suficientemente flexible para que algún candidato pudiera articular una mayoría y evitar con ello una repetición electoral. Sin embargo, hemos visto en los últimos años que esto no es así en un parlamento fragmentado. El riesgo de la repetición electoral no ha sido un acicate para alcanzar acuerdos sino que, al contrario, parece dificultarlos pues las negociaciones para la investidura se hacen pensando en la posibilidad de una repetición electoral, posicionándose para ello cada uno de los grupos políticos desde el inicio de la negociación. Esto dificulta

⁶ Entre esos llamamientos merece destacarse el efectuado por el propio Jefe del Estado en el comunicado de 5 de septiembre de 2016 tras el fracaso del candidato Rajoy en el primero de los procesos de investidura de la XII legislatura. Señala que “la pluralidad política, expresada en las urnas, conlleva una forma de ejercer la política basada en el diálogo, la concertación y el compromiso”.

las cesiones siempre necesarias para alcanzar acuerdos. Incluso, en algunos casos la posibilidad de una repetición electoral aparece como una segunda oportunidad para mejorar los resultados electorales⁷.

En este contexto, se han planteado cambios no sólo para cubrir las lagunas advertidas en la regulación sino para facilitar la investidura e impedir la repetición electoral. En ese sentido, la laguna más destacada es la inexistencia de un plazo para que el Jefe del Estado proponga un candidato abriendo con ello, incluso, la posibilidad de que no lo haga, lo que supondría el mantenimiento *sine die* de un Gobierno en funciones, con sus limitaciones constitucionales. En efecto, conforme al art. 99 CE, el Jefe del Estado no tiene plazo para iniciar el procedimiento de investidura. Es cierto que el artículo 99.1 señala de forma imperativa: “el Rey propondrá un candidato”, por lo que deberá cumplir su obligación constitucional de hacer una propuesta, siquiera para que sea fallida, e iniciarse de esa forma el cómputo del plazo de dos meses hasta la disolución automática del 99.5 CE. La cuestión indeterminada es cuánto tiempo puede estar el Jefe del Estado sin hacer esa propuesta. En este sentido, debería hacerse una reforma simple del art. 99 CE para establecer un plazo máximo en el que el Rey deba hacer una propuesta de candidatura a la investidura, a fin de iniciar el procedimiento. El art. 99.1 CE debería añadir al final: “en el plazo de un mes desde la constitución de las nuevas Cortes Generales o desde que se produjo cualquiera de los otros supuestos constitucionalmente previstos”⁸.

Cuestión distinta es si un representante al que el Jefe del Estado ofrezca ser candidato a la investidura puede declinar la oferta, como ocurrió en la XI legislatura. En la actualidad, por un lado, si nadie acepta la oferta del Jefe del Estado para ser candidato el procedimiento no se iniciaría nunca y, por otro, el Jefe del Estado está obligado a hacer la propuesta y debe procurar por todos los medios, en lo que le concierne, que la investidura se produzca. Incluso el 99.4 CE se refiere expresamente a la tramitación de “sucesivas propuestas” para alcanzar esa investidura, lo que obliga a abrir

⁷ Es una nítida diferencia de nuestra práctica política con la advertida en Alemania. Allí también existe la posibilidad de repetición electoral cuando no se inviste a ningún candidato. Sin embargo, en la práctica esa opción aparece descartada. Los actores políticos son conscientes de que deben alcanzar acuerdos para culminar la investidura. El proceso sólo se plantea desde esa lógica.

⁸ En el mismo sentido, R.L. Blanco Valdés, 2017: 92,

otras vías sobre las que el Congreso hubiera de pronunciarse, lo que no siempre se ha hecho (M. Revenga Sánchez, 2017: 114).

Partimos, por tanto, de que el Rey debe proponer a algún candidato para dar inicio al procedimiento pero no existe plazo para ello y los receptores de la oferta pueden declinarla, lo que impediría, en la práctica, efectuar esa propuesta. Esa es la paradoja a desentrañar. Ocurre que mientras el primer óbice, el plazo, requiere una reforma constitucional, el segundo puede ser resuelto mediante una interpretación integradora del art. 99 CE.

Al hacer la propuesta, el Rey debe expresar la voluntad del Parlamento que ha conocido a través de las consultas con los representantes de los distintos grupos políticos presentes en el Congreso (art. 99.1 CE). En ese sentido, deberá proponer a quien considere que puede conseguir un mayor apoyo parlamentario para ser investido. Es el único criterio que debe guiar su actuación. Deberá realizar la suma de apoyos posibles o previstos y, a partir de ello, hacer su propuesta. Como hemos dicho, esa propuesta puede ser declinada por quien recibe la oferta, como ocurrió en la XI legislatura. En ese caso, el Jefe del Estado deberá proponer a otro candidato. Sin embargo, si ningún candidato acepta la oferta de Rey, éste tendrá que hacer una propuesta pues es su obligación constitucional y resulta necesario iniciar el proceso de investidura, siquiera para constatar el fracaso y poder repetir las elecciones. En ese caso, el Jefe del Estado propondrá a quien pueda obtener más apoyos y, en ese supuesto, el propuesto deberá someterse a la investidura⁹. El planteamiento puede resultar discutible pues supone negar el derecho de renuncia. Sin embargo, en ese punto no es una mera propuesta o encargo sino que se trata de cumplir una obligación constitucional, lo que concierne tanto al jefe del Estado para hacer la propuesta como al destinatario de ésta. De nada serviría reconocer la obligación constitucional del Jefe del Estado de proponer si no se reconociera la obligación por parte del propuesto como contraparte. De esta forma quedaría desbloqueado el proceso. Para ello no parece necesaria

⁹ Se ha planteado en la doctrina la reforma de la CE para que el plazo hasta las nuevas elecciones se activase automáticamente desde la constitución del Congreso. Sin embargo, no lo veo necesario. Basta con reconocer la obligación constitucional del Jefe del Estado de hacer una propuesta y la imposibilidad de declinarla por parte del propuesto cuando se trate de poner en funcionamiento el proceso de investidura previsto en el art. 99 CE.

ninguna reforma constitucional. Resulta suficiente interpretar que existe una obligación constitucional de hacer una propuesta por parte del Jefe del Estado, aunque no exista plazo, que tiene en su envés la obligación constitucional de aceptarla por parte del propuesto cuando su objeto sea iniciar el procedimiento de investidura y desbloquear, con ello, el proceso político.

Para alcanzar la investidura, se ha sostenido que el Rey podría jugar un papel mediador activo ante la falta de acuerdo entre los grupos políticos. Sin embargo, con buen criterio, se han recordado los riesgos que esto conlleva en una monarquía parlamentaria, superadora de la monarquía constitucional, pues quien ejerce ese poder adquiere, inexorablemente, responsabilidad y ello podría suponer un riesgo para la propia monarquía (M. Aragón Reyes, 2017: 19-20). Cuestión distinta es el refuerzo del papel de mediador activo de la Presidencia del Congreso en aras del acuerdo. Incluso, se ha defendido la completa exclusión del Jefe del Estado de este proceso a fin de apartarlo del conflicto político vinculado a la investidura, sustituyéndolo por el titular de la Presidencia del Congreso (E. Guillén López, 2019: 118)¹⁰. En cualquier caso, no puede olvidarse que el titular de la Presidencia del Congreso es un representante político, con un compromiso partidario, por más que desarrolle una función institucional, lo que dificulta el desempeño de una labor de mediación.

2. La investidura sin mayoría parlamentaria

El art. 99 CE debe ser interpretado en el sentido de favorecer que se produzca la investidura y, por tanto, que no se normalice una situación prevista como residual y excepcional cual es la repetición electoral. Supone el reconocimiento del fracaso de los representantes elegidos al no ser capaces de investir a un Presidente, con la pérdida de legitimación que ello conlleva. En cualquier caso, deben analizarse también los problemas que derivan de que se produzca la investidura sin que el candidato investido cuente con una mayoría para el ejercicio de la acción de gobierno.

¹⁰ En Reino Unido, en el caso de un parlamento fragmentado, son los partidos quienes desarrollan conversaciones para la formación del Gobierno sin que el monarca se implique en ellas a fin de preservar su posición (J. J. Solozábal Echavarría, 2017: 42-43).

Recuérdese que en los ordenamientos autonómicos era habitual la investidura automática de algún candidato pero esa posibilidad ha ido eliminándose en los Estatutos de segunda generación. Sólo se mantiene en el Estatuto de Castilla-la Mancha. Según su art. 14.5 transcurridos dos meses sin que ningún candidato sea investido, “quedará automáticamente designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños”. También se garantiza la investidura de algún candidato en País Vasco y Asturias aunque sin previsión estatutaria. En ambos casos los reglamentos parlamentarios prevén la proclamación del candidato que haya obtenido mayor número de votos en una votación pública por llamamiento, sin posibilidad de votar no.

El problema de estos modelos de investidura no es sólo que suponen quebrar la esencia del sistema parlamentario de Gobierno pues permite investir a quien puede tener en contra a la mayoría del órgano representativo sino que, en la práctica, no pueden funcionar pues no se puede desarrollar la acción de gobierno sin el apoyo del parlamento.

En el ámbito estatal, la experiencia de lo ocurrido en la primera parte de la XII legislatura fue elocuente. Como hemos indicado, la mayoría del grupo parlamentario socialista se abstuvo para que fuera investido el Presidente Rajoy y pudieran evitarse las terceras elecciones generales. Pero se abstuvo sin que previamente hubiera un acuerdo de gobierno o siquiera un mínimo acuerdo de investidura. Ya hemos mencionado antes el claro posicionamiento en contra del investido del portavoz del grupo parlamentario que iba a facilitar la investidura. La totalidad del grupo parlamentario socialista pasó a ejercer la labor de oposición al Gobierno, salvo en un asunto excepcional cual fue la aplicación del art. 155 CE.

Por tanto, pese a haber sido investido el Presidente, el Gobierno que formó (art. 100 CE) no contaba con el apoyo de la mayoría del Congreso para desarrollar su programa político. En la perspectiva que ahora nos interesa, la consecuencia de aquella investidura fue una distorsión del funcionamiento del sistema de gobierno parlamentario durante los dos primeros años de la XII legislatura: 2016-2018.

En efecto, la actividad legislativa fue escasa. Paradójicamente, se aprobaron las leyes de presupuestos para 2017 y 2018 con el apoyo del grupo parlamentario vasco, pero pocas más. Tampoco el Gobierno podía utilizar en exceso el instrumento del decreto-ley pues no contaba con la mayoría

suficiente para su convalidación, más allá de la transposición de normas europeas. En definitiva, el Gobierno no presentaba proyectos de ley mientras que las proposiciones de ley de la oposición eran muy numerosas¹¹. Y es que era más fácil la tramitación y aprobación de una iniciativa legislativa de la oposición que del Gobierno. Para evitarlo, se desarrollaron actuaciones a las que nos referiremos en estas páginas, que deterioran la forma de gobierno parlamentaria como el abuso de la disconformidad del Gobierno a la tramitación (veto presupuestario) o la ampliación *sine die* de los plazos de presentación de enmiendas en la Mesa.

Lo que me interesa destacar es que, en la práctica, el Gobierno no podía desarrollar su programa de gobierno pues no tenía posibilidad de articular mayorías para aprobar leyes en el Congreso. El problema no era tanto el número de diputados con cuyo apoyo contaba (170) sino la oposición de la mayoría del Congreso (180). La mayoría la tenía la oposición.

En este sentido, debemos concluir que resulta conveniente que se produzca la investidura tras un proceso electoral, evitando el fracaso deslegitimador que supone la repetición electoral. Sin embargo, desde la perspectiva de la forma de gobierno, es necesario que esa investidura se produzca en virtud de un mínimo acuerdo, para articular una mayoría más o menos sólida, aunque sea con dificultad y geometría variable. Hay que negociar y buscar cuando menos un acuerdo de investidura. En este contexto fragmentado, el bloqueismo debe sustituir al bipartidismo para que resulte investido el líder del partido mayor del bloque, sin perjuicio de la posible existencia de partidos bisagra que puedan alterar esa mayoría. Lo que no resulta adecuado, a mi juicio, es la investidura sin que el Gobierno constituido tenga la posibilidad de desarrollar un mínimo programa de gobierno pues en un sistema parlamentario de gobierno no se puede gobernar teniendo en contra a la mayoría del parlamento. Se trata de trasladar el modelo alemán: debe haber investidura, no puede producirse la repetición electoral y, para ello, los distintos grupos políticos deben negociar lo que sea preciso para alcanzar un acuerdo, siquiera mínimo, que permita el ejercicio de la acción de gobierno.

¹¹ Los datos concretos de los dos primeros periodos de sesiones de la legislatura pueden consultarse en P. García-Escudero, 2018: 75-76.

III. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y ACTIVIDAD LEGISLATIVA

1. La actividad legislativa en un parlamento fragmentado

La actividad legislativa resulta más compleja en un parlamento fragmentado. Es más laborioso conseguir los apoyos para aprobar una ley ordinaria y, aún más, una ley orgánica. Suele afirmarse que la consecuencia de ello es la aprobación de menos leyes y más decretos leyes. Sin embargo, si analizamos la experiencia de estos años de parlamento fragmentado (2015-2023) podemos concluir que la fragmentación no va a suponer necesariamente una paralización o una alteración sustancial de la actividad legislativa sino que dependerá de la forma en que se configure el gobierno y, especialmente, de su relación de confianza con el parlamento.

En el periodo temporal que nos ocupa pueden distinguirse, como hemos dicho, tres etapas: gobierno sin mayoría parlamentaria (2016-2018), gobierno hiperminoritario (2018-2019) y gobierno de coalición con apoyos externos (2020-2023).

En la primera etapa, efectivamente, resultó prácticamente paralizada la actividad legislativa, con la apuntada excepción de la aprobación de las leyes de presupuestos para 2017 y para 2018. Más allá de esto, sólo se advierten transposiciones de directivas, modificaciones puntuales de algunas leyes y las que aprueban el concierto económico con el País Vasco y el cupo. Sin embargo, tampoco fue especialmente elevado el número de decretos leyes que vinieran a cubrir ese vacío (30 en algo menos de dos años), al menos si lo comparamos con los aprobados en las últimas legislaturas. El motivo era que, como hemos destacado, se trataba de un gobierno sin mayoría parlamentaria y, en consecuencia, tampoco podía garantizar la convalidación de decretos leyes en el Congreso¹².

¹² De hecho el Congreso rechazó la convalidación del Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, en relación a los estibadores, pese a ser una regulación obligada para cumplir con una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (P. García-Escudero, 2018: 82-83). M. Carrasco explica que la derogación de dos decretos leyes al inicio de la X legislatura en Andalucía hizo que el número de decretos leyes fuera en esa legislatura la mitad que en la anterior (M. Carrasco Durán, 2020: 316-318). Esto también ocurrió en el ámbito estatal: el riesgo de que no fueran convalidados hizo que no se utilizará demasiado este instrumento normativo.

En la segunda etapa (gobierno hiperminoritario), la actividad legislativa fue notable para un periodo de sólo nueve meses pero destaca el dato de que, al igual que en la etapa anterior, se aprobaron más decretos leyes (35) que leyes (22). Suele decirse que la debilidad del Gobierno no le permitía aprobar leyes y, por ello, gobernaba a través de decretos leyes. Sin embargo, deben introducirse matices a esa afirmación.

Como destacábamos antes, cuando se sostiene que un gobierno débil abusa de los decretos leyes parece olvidarse que éstos han de ser convalidados por el Congreso en el plazo de 30 días desde su aprobación. La derogación de un decreto ley al no conseguir el Gobierno el apoyo de la mayoría simple del Congreso para su convalidación supone una grave derrota política que pone en cuestión la propia existencia de un gobierno, especialmente si es hiperminoritario¹³. Sin embargo, ese efecto político no se produce de igual forma cuando se paraliza la tramitación de un proyecto o proposición de ley en una comisión legislativa por no contar con los apoyos necesarios para continuar su tramitación.

Incluso, desde la perspectiva de la negociación política, en un parlamento fragmentado es más fácil para el Gobierno tramitar una ley que convalidar un decreto ley. En el proyecto de ley se rechazan las enmiendas a la totalidad y luego el contenido se debate en comisión, con menor atención mediática y pudiendo ofrecer la modificación de algún contenido para conseguir el apoyo de los grupos parlamentarios. Sin embargo, en la convalidación del decreto ley se trata de decir sí o no en el Pleno del Congreso, con toda la atención mediática y el mencionado riesgo de derrota política,

¹³ Hasta la época de fragmentación parlamentaria que comentamos sólo se había producido la no convalidación de un decreto-ley en ¡1979! (Real Decreto-ley 1/1979), al margen de una derogación por error en 2006 (Real Decreto-ley 1/2006). Sin embargo, hemos comprobado que en la primera parte de la XII legislatura se derogó un decreto-ley. En esta etapa de gobierno hiperminoritario sólo se derogó otro decreto ley pese al elevado número de los aprobados (Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, en materia de vivienda y alquiler). Si la situación se hubiera repetido difícilmente se hubiera podido mantener el Gobierno pues, como se explicará, este gobierno sólo contaba con los decretos leyes para el desarrollo de sus políticas. También en la XIV legislatura fue derogado el Real Decreto-ley 27/2020 (en materia de entidades locales) al no aprobarse la convalidación.

sin que el Gobierno pueda ofrecer más que su tramitación como ley¹⁴. Por tanto, los riesgos políticos son evidentes para un gobierno hiperminoritario: especial atención mediática, visibilización de la debilidad del Gobierno con la pérdida de la votación y posibilidad de unirse rechazos con distinto origen para formar una mayoría negativa en un parlamento fragmentado.

Por tanto, el excesivo uso del decreto ley en esta etapa no deriva de la debilidad parlamentaria sino de la intención de que las normas entren en vigor con rapidez, especialmente cuando el horizonte político no era largo. Pero a eso se añade en este periodo un motivo aún más relevante, a mi juicio: la imposibilidad de tramitar leyes impulsadas desde el Gobierno ante la obstrucción ejercida por la Mesa del Congreso. El Gobierno surgido de la moción de censura tenía en contra a la mayoría de la Mesa del Congreso, a partir de la radical oposición de PP y Ciudadanos a esa moción¹⁵. Esa mayoría obstruyó las iniciativas legislativas que procedían del Gobierno y los grupos parlamentarios que lo apoyaban a través de la prórroga indefinida de los plazos para la presentación de enmiendas. Por más voluntad que tuviera el Gobierno de impulsar la tramitación de leyes resultaba imposible su tramitación pues quedaban bloqueadas semana tras semana en la Mesa del Congreso al ampliarse el plazo para presentar enmiendas y, en consecuencia, no podían ser tramitadas¹⁶. De hecho, se aprobaron algunas leyes relevantes que ya estaban en tramitación como la ley orgánica de protección de datos de carácter personal y derechos digitales, la reforma del Estatuto de Canarias, la de derecho al sufragio de personas con discapacidad o varias modificaciones de la LOPJ vinculadas a la lucha contra la

¹⁴ No resulta casual que de los 35 decretos leyes aprobados en este periodo, 20 fueran tramitados conforme al art. 86.3 CE. Se trata generalmente de una exigencia de los grupos parlamentarios para aprobar la convalidación (Y. Gómez Lugo, 2022: 176).

¹⁵ En la XII legislatura, la Mesa estaba compuesta por 3 miembros del PP, 2 del PSOE, 2 de Ciudadanos y 2 de Unidas Podemos.

¹⁶ No es preciso acudir a ninguna fuente para hacer esta afirmación pues como Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes en ese periodo me correspondía hacer la petición de desbloqueo todas las semanas a los secretarios generales de los grupos parlamentarios Popular y de Ciudadanos siempre de forma infructuosa pues se trataba de una clara estrategia política. No se desbloqueó la tramitación de estas iniciativas en todo el periodo de gobierno hiperminoritario incluso pese a los anuncios públicos de que iban a hacerlo por parte de Ciudadanos, más incómodo que el PP con esta situación.

violencia de género pero sólo llegó a aprobarse como ley un proyecto de ley (Ley 4/2019) de los 27 que el Gobierno remitió a las Cortes Generales (D. Giménez Gluck, 2019: 80). En consecuencia, las políticas gubernamentales fueron vehiculadas a través de decretos leyes¹⁷.

Finalmente, resulta relevante constatar que en la tercera etapa de parlamentarismo fragmentado, la que hemos denominado de gobierno de coalición con apoyos externos (XIV legislatura), ni ha habido pocas leyes ni se ha gobernado a través de decretos leyes. Se han aprobado 118 leyes, lo que supone un número relevante, si tenemos en cuenta la situación de excepcionalidad sufrida en 2020 y 2021 con la pandemia de la Covid-19. En este sentido, en 2022, una vez superada la crisis sanitaria, fueron aprobadas 54 leyes (39 leyes ordinarias y 15 leyes orgánicas)¹⁸. Además, 89 de las leyes aprobadas en la legislatura proceden de proyectos de ley, lo que refleja la recuperación del impulso gubernamental, aun matizando este dato con los proyectos que proceden total o parcialmente de la conversión de decretos leyes. Además, el número de decretos leyes ha vuelto en 2022 y 2023, después de la pandemia, a las cifras habituales en las legislaturas de bipartidismo imperfecto. En el año 2022 se aprobaron 22 decretos leyes y en la primera mitad de 2023, únicamente 5. Quizás son demasiados para un instrumento normativo cuyo presupuesto habilitante es la “extraordinaria y urgente necesidad” pero no es una consecuencia de la fragmentación parlamentaria sino del uso que tradicionalmente se ha hecho de este instrumento normativo en España. Basta recordar que en 2012, con un gobierno de mayoría absoluta, se aprobaron 27 decretos leyes.

La conclusión es clara. En un parlamento fragmentado la actividad legislativa será reducida si el Gobierno tiene en su contra a la mayoría del Congreso o a la Mesa del Congreso (39 leyes en la XII legislatura) pero

¹⁷ Aunque pueda resultar controvertida, comparto la posición de Giménez Gluck en su análisis de este periodo: “ante la inacción legislativa del Parlamento, es preferible legislar a golpe de Decreto-ley que no hacerlo en absoluto” (D. Giménez Gluck, 2019: 142).

¹⁸ Se advierte el aumento en el número de leyes a medida que va superándose la pandemia. En 2020 se aprobaron sólo 14 leyes (11 ordinarias y 3 orgánicas), y la primera es de julio; en 2021 ya se aprobaron 33 leyes (22 ordinarias y 11 orgánicas) hasta llegar a las mencionadas 54 de 2022. En 2023 continuaba el buen ritmo legislativo pues en los primeros meses del año, hasta la disolución de las Cortes Generales el 29 de mayo, se habían aprobado 17 leyes (13 ordinarias y 4 orgánicas).

se puede desarrollar una importante actividad legislativa siempre que el Gobierno cuente con el suficiente sustento en el Congreso, facilitado por la existencia de un gobierno de coalición que permite sumar a dos grupos parlamentarios, tenga apoyos externos que impidan aunar mayorías en su contra y cuente con el respaldo de la Mesa del Congreso para el desarrollo de su actividad de impulso, como ocurrió en la XIV legislatura¹⁹.

2. La iniciativa legislativa en un parlamento fragmentado

En nuestra forma parlamentaria de gobierno, el impulso legislativo corresponde fundamentalmente al Gobierno a través de los proyectos de ley que aprueba el Consejo de Ministros y se remiten a las Cortes Generales. De esta forma, el Gobierno ejerce la función constitucional de dirección de la política interior y exterior (art. 97 CE) y desarrolla el programa de gobierno presentado por el Presidente en la sesión de investidura. Por ello, la Constitución reconoce carácter prioritario a los proyectos de ley (art. 89 CE); no se someten a debate de toma en consideración para ser tramitados en las Cortes Generales, a diferencia de las proposiciones; el Gobierno puede solicitar su tramitación por el procedimiento de urgencia (art. 93 RCD) y puede pedir su incorporación con carácter prioritario en el orden del día del Pleno (art. 67.3 RCD). Todo ello sin perjuicio de la mayor capacidad técnica del Gobierno para elaborar las iniciativas desde sus estructuras administrativas.

Hasta el año 2015, una inmensa mayoría de las leyes procedían de proyectos de ley presentados por el Gobierno²⁰. Sin embargo, en un parlamento fragmentado adquiere mayor importancia la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios. Esto puede resultar positivo para el funcionamiento de la forma de gobierno en cuanto muestra la viveza del órgano parlamentario siempre que la iniciativa parlamentaria no sustituya al impulso del órgano de dirección política. Es lo que sucedió durante la XII

¹⁹ En el ámbito autonómico también se ha constatado que la fragmentación parlamentaria no ha sido un obstáculo para legislar. Al contrario, la “fragmentación ha sido compatible con la producción de un alto número de leyes” cuando no ha venido acompañada de inestabilidad en la vida parlamentaria (M. Carrasco Durán, 2020: 301-302).

²⁰ Cfr. el cuadro elaborado por D. Giménez Gluck, 2019: 44-45.

legislatura, tanto en el gobierno sin mayoría como en el gobierno hiperminoritario tras la moción de censura. El primero sólo presentó 17 proyectos de ley, frente a 243 proposiciones de ley de los grupos parlamentarios, al no contar con la mayoría suficiente para controlar su tramitación. El segundo presentó 27 proyectos de ley pero debemos recordar que sólo 1 fue finalmente aprobado. En conclusión, de las 39 leyes aprobadas en esa legislatura sólo 18 proceden de proyectos de ley y 21 de proposiciones de ley, esto es, el Gobierno había perdido su tradicional posición preferente en el impulso legislativo²¹

Sin embargo, en la XIV legislatura, con un gobierno de coalición con apoyos externos el funcionamiento ha sido más equilibrado. Hemos dicho ya que se han aprobado 118 leyes de las que 89 proceden de proyectos de ley, esto es, se mantiene el impulso político del Gobierno. A ello se añaden 29 proposiciones de ley (20 del Congreso, 3 del Senado, 5 de Asambleas autonómicas y 1 Iniciativa legislativa popular) lo que supone una actuación también relevante de los grupos parlamentarios en el impulso legislativo.

En cualquier caso, la mayoría de las proposiciones de ley finalmente aprobadas proceden de los grupos parlamentarios que conforman el Gobierno. Las iniciativas legislativas de los grupos de la oposición, o incluso de los que dan apoyo externo al Gobierno, son rechazadas en el debate de toma en consideración o no culminan su tramitación legislativa. Esto ha generado un debate sobre los motivos por los que se ejerce la iniciativa legislativa a través de una proposición de ley de los grupos parlamentarios del Gobierno en lugar de proyectos de ley.

Se ha dicho, en sentido crítico, que la intención es evitar los informes de los órganos consultivos y los trámites vinculados al proyecto de ley, lo que va en demérito de la calidad de las leyes. Ciertamente, siempre puede existir esa tentación. Sin embargo, deben tenerse en cuenta también otras circunstancias para una comprensión cabal de la situación.

En primer lugar, nuestro procedimiento legislativo es demasiado largo y escasamente ágil pero esto es especialmente notorio en el supuesto de los

²¹ En el ámbito autonómico, no ha sido extraña la aprobación de leyes con origen en proposiciones de ley de grupos parlamentarios de la oposición e incluso con la oposición del grupo del Gobierno, cfr. E. Aranda Alvarez, 2019: 272; M. Carrasco Durán, 2020: 303.

proyectos de ley, precisamente por la fase previa a su remisión a las Cortes Generales. Una simple lectura del art. 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno permite comprender el largo proceso de preparación de un proyecto de ley para su remisión a las Cortes Generales. Esto puede tener sentido cuando se pretende regular por completo una materia pero invita a utilizar la proposición de ley cuando se trata de una modificación puntual de una ley, simplemente porque es mucho más rápido. Debería hacerse una reflexión sobre la necesidad de agilizar el proceso de elaboración de un proyecto de ley. Su demora durante muchos meses no parece congruente con la celeridad del tiempo actual.

En segundo lugar, la iniciativa puede proceder de una proposición de ley presentada por ese grupo parlamentario cuando estaba en la oposición, recuperada y tramitada cuando cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria para ser aprobada. Es lo que ha ocurrido en la XIV legislatura con la ley orgánica de eutanasia o la ley de igualdad de trato y no discriminación. Ambas tienen origen en proposiciones de ley presentadas en legislaturas anteriores.

En tercer lugar, también resulta interesante comprobar que en gobiernos de coalición, un motivo para utilizar la proposición de ley puede ser que la iniciativa sea asumida por los distintos grupos parlamentarios que forman el Gobierno y no impulsada desde un concreto ministerio.

En definitiva, resulta adecuada una actividad legislativa en la que el impulso corresponda al Gobierno pero también puedan participar los grupos parlamentarios. No se puede gobernar desde el Parlamento, el riesgo atisbado en la XII legislatura, pero tampoco se puede obstruir la iniciativa de los grupos parlamentarios pues ello deteriora el funcionamiento del sistema parlamentario de gobierno. En ese sentido, debemos detenernos en situaciones de obstrucción de esa iniciativa advertidas en este periodo de parlamentarismo fragmentado a las que hemos hecho mención. En concreto, la utilización del veto presupuestario para bloquear las iniciativas legislativas de los grupos parlamentarios de la oposición y la actuación de la Mesa a través de la inadmisión o de las prórrogas indefinidas de los plazos para la presentación de enmiendas.

3. El veto presupuestario para impedir la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios de la oposición.

El art. 126.2 RCD establece que ejercitada la iniciativa legislativa, la Mesa del Congreso ordenará su remisión al Gobierno para que manifieste su conformidad o no a la tramitación si implica aumento de los créditos o disminución de los ingresos. De esta forma, el Gobierno cuenta con un instrumento para impedir la tramitación de las iniciativas de los grupos parlamentarios de la oposición, el conocido como veto presupuestario.

Este instrumento apenas había sido utilizado por el Gobierno pues, en definitiva, la mayoría gubernamental iba a rechazar la proposición en el debate de toma en consideración y el “veto” tenía difícil defensa política. Todo cambia en la etapa de gobierno sin mayoría parlamentaria de la XII legislatura pues las iniciativas de la oposición tenían más posibilidades de prosperar que las del propio Gobierno. Ante la dificultad de rechazar estas proposiciones en el debate de toma en consideración, el Gobierno intentaba paralizar su tramitación a través de un uso generalizado de estos informes de disconformidad por disminución de ingresos o incremento de gastos. En el breve periodo de la XII legislatura, previo a la moción de censura, se ejerció el veto presupuestario en 64 ocasiones (los 10 primeros con el Gobierno en funciones), cuando la media hasta ese momento era de 7 disconformidades por legislatura (D. Giménez Gluck, 2019: 62).

El conflicto generado por estos vetos a la tramitación se trasladó al Tribunal Constitucional cuando la Mesa del Congreso reconsideró dos de ellos. El Gobierno planteó un conflicto de atribuciones frente a los dos acuerdos de reconsideración de la Mesa del Congreso que permitían la tramitación de iniciativas objeto de veto al considerar que se vulneraba el art. 134.6 de la Constitución. También se plantearon diversos recursos de amparo por la no reconsideración por la Mesa del Congreso de vetos presupuestarios en otros supuestos. Esto llevó al TC a establecer una doctrina en la que se señalan unos límites jurídicos tan estrictos para la aplicación del veto presupuestario que en la práctica lo impide (SSTC 34/2018; 42/2018; 94/2018; 139/2018)²².

²² Extensamente, sobre este episodio, D. Giménez Gluck, 2019: 56-71; Y. Gómez Lugo, 2022: 165-167.

Según la doctrina del TC, la justificación del Gobierno ha de ser expresa y motivada y debe referirse a medidas cuya incidencia en el Presupuesto sea real y efectiva para la posible alteración del Presupuesto en ejercicio, no para futuros presupuestos. Eso significa, en la práctica, que el Gobierno deberá indicar de forma expresa la partida del ejercicio presupuestario en curso que resulta afectada. En consecuencia, basta con indicar en la proposición de ley que la entrada en vigor de la iniciativa legislativa será en el siguiente ejercicio presupuestario para que el veto no resulte posible. Por tanto, el Gobierno sólo podrá dar su disconformidad cuando no aparezca en la Disposición Final de la proposición de ley la entrada en vigor diferida, por olvido del proponente o de forma intencionada con el objetivo de generar un conflicto político. Se ha evitado con ello la posibilidad de que el Gobierno utilice este mecanismo de forma generalizada para impedir el inicio de la tramitación de iniciativas legislativas de la oposición. Sin embargo, la situación actual tampoco es idónea pues no parece lógico condicionar de manera indeterminada los presupuestos de los años venideros. Resulta más adecuada una mayor exigencia al Gobierno para que motive la disconformidad y su incidencia presupuestaria tanto en este ejercicio como en los siguientes, estableciendo con claridad la partida que resulta afectada, pudiéndose controlar tanto por la Mesa como, en su caso, por el Tribunal Constitucional si se considera que el veto es abusivo.

4. La actuación de la Mesa del Congreso en un parlamento fragmentado.

El otro espacio conflictivo en el ejercicio de la iniciativa legislativa en el parlamentarismo fragmentado ha sido la Mesa del Congreso.

La Mesa es un órgano técnico, de ordenación del trabajo parlamentario, cuya función principal es calificar los escritos que llegan a la cámara parlamentaria. La potestad de calificación consiste en verificar la capacidad de aquel que pretende iniciar un trámite parlamentario y si esa iniciativa reúne los requisitos precisos. Ha resultado un lugar común destacar que, conforme a la doctrina del TC, el control de la Mesa con motivo de la calificación nunca puede ser un “juicio de oportunidad política” (STC 203/2001/4).

Sin embargo, en estos años de parlamentarismo fragmentado, la Mesa ha tenido un especial protagonismo a través de dos actuaciones que la han situado en el centro del debate político. Por un lado, la inadmisión de

iniciativas aduciendo su inconstitucionalidad; por otro, el bloqueo de la tramitación parlamentaria de iniciativas legislativas como consecuencia de las continuas prórrogas del plazo para presentar enmiendas.

a). El TC había señalado que no era posible la inadmisión de una iniciativa por parte de la Mesa por causas ajenas a una estricta regularidad formal (STC 191/2013). No podía, además, hacer una interpretación restrictiva de esta cuestión en cuanto rige el principio de interpretación más favorable de los derechos de los parlamentarios (STC 201/2014/3). Consolidaba con ello una línea doctrinal iniciada muchos años antes en virtud de la cual la potestad calificadora se limitaba a la comprobación de los requisitos formales sin admitir valoraciones sobre el contenido de la iniciativa (J. Ridaó Martín, 2023: 79). La razón es clara: las decisiones de inadmisión pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria. Cuando se trata de una iniciativa legislativa de origen parlamentario, la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate. Si no fuese así, estaría actuando como un órgano netamente político, impidiendo que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público. No obstante, la STC 10/2016 ha introducido un matiz en esta doctrina en cuanto permite una suerte de control de constitucionalidad preventivo del contenido de la iniciativa en el proceso de admisión, más allá del examen de los requisitos legales que el ordenamiento establece para cada tipo de iniciativa. En concreto, la mencionada sentencia señala que la Mesa no debe, con carácter general, inadmitir propuestas amparándose en la inconstitucionalidad de su contenido con la salvedad de aquellos supuestos en que la “contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad” sea “palmaria y evidente”. Aunque el propio Tribunal ha intentado limitar esa doctrina a los supuestos en los que “de forma manifiesta desobedezca una decisión de este Tribunal” (STC 46/2018), lo que parece exigir la vinculación de la decisión a un concreto supuesto ya conocido por el Tribunal Constitucional²³, resulta fácil advertir los problemas que plantea esta doctrina pues permite a la mayoría de la Mesa inadmitir iniciativas de los grupos parlamentarios a partir de un juicio de constitucionalidad que no le compete. Ese procedimiento, surgido

²³ “La Mesa sea consciente de que al tramitarla puede estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal” (STC 46/2018).

en relación a iniciativas vinculadas al proceso independentista catalán, se ha extendido a otros ámbitos como las iniciativas en relación a la Corona. Se está limitando, por tanto, no la adopción de una decisión presuntamente inconstitucional sino el propio debate parlamentario, pudiendo afectar, con ello, el *ius in officium* de los parlamentarios²⁴.

b) La segunda actuación de la Mesa en estos años que desnaturaliza su función técnico-jurídica se refiere a la prórroga indefinida del plazo para presentar enmiendas, utilizado por la mayoría del órgano como forma de impedir la tramitación de iniciativas legislativas. Es evidente la distorsión que esa actuación genera en el funcionamiento de la forma de gobierno parlamentaria. No todas las iniciativas legislativas van a convertirse en ley pero la mayor o menor celeridad en la tramitación, o incluso su paralización, debería depender de la comisión legislativa permanente en la que se debata el proyecto o proposición de ley, no del órgano de ordenación del trabajo parlamentario.

Este fenómeno se ha hecho especialmente visible cuando en el marco del gobierno hiperminoritario de la XII legislatura se ha utilizado para obstruir las iniciativas legislativas procedentes del Gobierno y de los grupos que lo apoyaban, como hemos mencionado antes. Con el gobierno sin mayoría parlamentaria se había utilizado para impedir la tramitación de iniciativas legislativas de la oposición, lo que ciertamente había sido una práctica habitual en las legislaturas anteriores cuando una proposición de ley no impulsada por el Gobierno superaba la toma en consideración²⁵. Lo realmente novedoso es que tras la moción de censura se constituyó en la Mesa una mayoría de bloqueo (PP-Ciudadanos) de oposición al Gobierno que impidió la tramitación de las iniciativas legislativas impulsadas por éste o los grupos parlamentarios que lo apoyaban²⁶.

²⁴ Cfr. J. Ridaó Martín, 2023: 81-82.

²⁵ La diferencia es que con un gobierno que tiene en contra a la mayoría parlamentaria esas iniciativas legislativas de la oposición podrían culminar su tramitación, al no contar el Gobierno con el apoyo de la mayoría parlamentaria y, por ello, era importante paralizarlas en la Mesa.

²⁶ Como señala Y. Gómez Lugo “es la primera ocasión en que esta táctica se utiliza de forma sistemática en el Congreso con la pretensión de bloquear determinadas iniciativas legislativas” (2022: 167).

Es evidente la necesidad de eliminar esta posibilidad, radicalmente contraria a la esencia de la forma de gobierno parlamentaria. La tramitación y definitiva aprobación de una iniciativa legislativa no puede depender de la voluntad de la Mesa. En ese sentido, la Mesa debería tener que motivar por qué concede la prórroga del plazo solicitado por los grupos, sin que pueda ser un simple criterio de oportunidad política. Pero, sobre todo, debería limitarse el número de veces que la Mesa puede ampliar dicho plazo.

En algunas legislaturas se han establecido usos parlamentarios en ese sentido. Así, en la VIII se estableció el criterio de conceder tres ampliaciones de los plazos de presentación de enmiendas de manera automática y luego sólo se podría conceder la prórroga por unanimidad de todos los grupos parlamentarios. En la IX y la X la convención fue la de establecer dos ampliaciones de plazo si lo solicitaba un grupo parlamentario y nuevas prórrogas cuando lo solicitaban dos o más grupos que representaran a la mayoría de la Cámara²⁷. Sin embargo, en la XII legislatura no se estableció ningún acuerdo en ese sentido y, como hemos visto, después de la moción de censura, la Mesa directamente impidió la tramitación de las iniciativas legislativas impulsadas desde el Gobierno.

En cualquier caso, esta cuestión no se puede dejar a los usos parlamentarios, que pueden ser quebrados en cualquier momento por el interés político de alguno de los actores. Es necesaria una modificación del reglamento del Congreso. Así, en la propia XII legislatura, el grupo parlamentario socialista presentó una proposición de ley en la que se modificaba el art. 110 RCD para incluir un inciso según el cual el plazo de quince días para presentar enmiendas podía ser prorrogado hasta en dos ocasiones por acuerdo de la Mesa si lo solicitaba algún grupo parlamentario y para que puedan acordarse posteriores prórrogas sería necesario que así lo solicitaran dos grupos que representen a la mayoría absoluta de los miembros de la cámara. No se trataba tanto de limitar el número de prórrogas sino de garantizar que si se amplía el plazo es porque así lo estima la mayoría absoluta del Congreso, esto es, que la decisión sea del Pleno y no de la Mesa. La iniciativa fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso el 30 de octubre de 2018 pero, como puede suponerse, la Mesa también bloqueó

²⁷ Cfr. D. Giménez Gluck, 2019: 74.

esa iniciativa. No obstante, en la XIV legislatura tampoco se ha culminado esa necesaria reforma reglamentaria.

Incluso, a mi juicio, no debería permitirse el obstruccionismo de la Mesa ni siquiera con el acuerdo de la mayoría absoluta de la cámara, por respeto al ejercicio de la función parlamentaria por parte de las minorías, salvo que exista unanimidad como se había previsto en la VIII legislatura. Ciertamente, determinadas proposiciones de ley son tomadas en consideración sin que exista la voluntad real de culminar su tramitación, especialmente en un parlamento fragmentado. Se trata de no desairar al grupo minoritario con cuyo apoyo debe contarse o, en su caso, a los colectivos sociales que han propuesto la proposición de ley. Por ello, la práctica ha sido dejar estas iniciativas varadas en la Mesa durante toda la legislatura, ampliando continuamente el plazo para presentar enmiendas. El problema es que, con ello, la Mesa está realizando una función política que no le corresponde. La iniciativa debe ser trasladada a la comisión legislativa permanente y allí, en un órgano de debate político, debería quedar aparcada si no hay acuerdo de los grupos para culminar su tramitación, hasta decaer con el final de la legislatura.

Pero, más allá de esta crítica a la instrumentalización política de la Mesa, a mi juicio, esta posibilidad de prorrogar de forma indefinida el plazo de presentación de enmiendas, impidiendo con ello la tramitación parlamentaria de una proposición o proyecto de ley, no sólo distorsiona el funcionamiento de la forma parlamentaria de gobierno sino que es inconstitucional por vulnerar los derechos de participación política de los representantes (art. 23.2 CE).

El TC ha reiterado que la Mesa no puede hacer juicios de oportunidad política y no puede limitar el derecho a ejercer la función parlamentaria. En ese caso, nos dice el TC, dejaría de ser un órgano que cumple la función técnico-jurídica de ordenar el funcionamiento de la cámara (STC 200/2014), para convertirse en un órgano netamente político. Si esto es así, ¿cómo va a aceptarse que pueda impedir en la práctica la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas mediante la indefinida ampliación del plazo de enmiendas? Parece evidente que, con ello, se está vulnerando el derecho de los parlamentarios a ejercer su función representativa pues la participación en la deliberación de la iniciativa legislativa forma parte del núcleo de esa función (*ius in officium*). Sin embargo, el TC no se ha pronunciado sobre esta

cuestión al inadmitir el recurso de amparo parlamentario presentado contra 14 acuerdos de la Mesa por considerar que no se había agotado la vía previa al no haberse presentado solicitud de reconsideración de dichos acuerdos.

5. La tramitación de las leyes en un parlamento fragmentado.

La tramitación del proyecto o proposición de ley en un parlamento fragmentado, tras el cierre del plazo de enmiendas, tiene también algunas singularidades pues resulta claro que se legisla de forma diferente. En los debates de la ponencia creada en la comisión legislativa permanente que corresponda, la mayoría gubernamental no puede pasar el “rodillo parlamentario”, rechazando todas las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios, como se hace cuando hay mayoría absoluta, sino que debe buscar el acuerdo entre los distintos grupos a través de una negociación que puede alargarse en el tiempo (P. García-Escudero, 2019: 111). Una situación habitual en este supuesto es que se introduzcan enmiendas procedentes de grupos parlamentarios distintos a los del Gobierno. En un parlamento fragmentado hay que negociar las enmiendas e incluso aceptar o transaccionar algunas para incorporar al acuerdo a otros grupos políticos.

De la participación activa de los grupos parlamentarios en el debate parlamentario de la ley, incorporando contenidos a ésta, resulta una forma de gobierno más acorde con el valor superior pluralismo político. El problema puede plantearse cuando esas enmiendas contradicen la voluntad legislativa del Gobierno como impulsor de la iniciativa. En ese supuesto puede distorsionarse el funcionamiento del sistema al no ejercer ya el Gobierno el *indirizzo* político. Es lo que se ha denominado “gobernar desde el parlamento”, incongruente con nuestro modelo. En la forma parlamentaria de gobierno, el impulso legislativo corresponde al órgano de dirección política del Estado (art. 97 CE). Debe marcar los tiempos y los plazos en los que se tramita la ley, sin perjuicio de que el texto de estas iniciativas sea enriquecido con enmiendas de todos los grupos que no desvirtúen la finalidad perseguida con la iniciativa. Ante esa situación, si es un proyecto de ley el Gobierno podrá retirarlo (art. 128 CE) pero si se trata de una proposición de ley es posible que el Pleno de la Cámara no acepte esa retirada y se apruebe finalmente con enmiendas no aceptadas por el Gobierno o incluso en contra de su voluntad, como ha ocurrido en algunas Comunidades Autónomas.

En conclusión, si la aprobación de enmiendas o incluso de una proposición de ley en contra de la voluntad de la mayoría gubernamental es puntual puede tratarse de un accidente parlamentario. En general, no es fácil la aprobación de informes de ponencia en contra de la voluntad de los grupos que apoyan al Gobierno pues es necesario configurar una mayoría alternativa en positivo, no sólo en negativo. Sin embargo, si ese hecho se convierte en habitual significa que el Gobierno no cuenta con el suficiente apoyo parlamentario para desarrollar su programa de gobierno y, en consecuencia, el Presidente debería ejercer su derecho de disolución o puede plantearse una moción de censura, como ocurrió en la XII legislatura.

IV. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

El control parlamentario del Gobierno también se ha visto afectado en diversos sentidos en el contexto de un parlamentarismo fragmentado. Poder y control son dos conceptos que funcionan como acción-reacción en la forma de gobierno parlamentaria (E. Guillén López, 2019: 145) pero de forma paradójica pues si hay más poder habrá menos control. En un parlamento fragmentado el poder del gobierno que ha logrado con dificultad la investidura y ejerce la actividad legislativa en virtud de negociaciones con diversos grupos políticos, está sometido a un control reforzado en cuanto los grupos políticos que apoyan al Gobierno también quieren controlarlo y la mayoría gubernamental no podrá impedirlo. Se multiplica con ello la utilización de los instrumentos de control. Esto se refiere especialmente al control ordinario de fiscalización, más que al control que conlleva la exigencia de responsabilidad. El primero es el control ordinario que realizan los grupos parlamentarios para trasladar a la opinión pública su posición crítica y alternativa a la mayoría parlamentaria gubernamental a través de preguntas, interpelaciones, mociones, proposiciones no de ley, solicitudes de comparecencias o comisiones de investigación. El control exigencia de responsabilidad es el que puede provocar la caída del Gobierno a través de la presentación de una moción de censura o de la pérdida de una cuestión de confianza. Como punto de partida podemos decir que ambas formas de control se revitalizan en un parlamentarismo fragmentado pero de manera distinta y no siempre de la forma más adecuada desde la perspectiva constitucional.

1. El refuerzo del control ordinario de fiscalización.

No parece necesario justificar que a mayor fragmentación parlamentaria más control ordinario de fiscalización. En las preguntas orales y escritas no se producen demasiados cambios, más allá de incrementarse el número, cuando no están reglamentariamente tasadas, al existir más grupos políticos que recaban información al Gobierno o ponen en cuestión sus actuaciones por esta vía. Si se advierten cambios que debemos mencionar en las mociones y proposiciones no de ley que conllevan una votación en la cámara; en las solicitudes de comparecencia de miembros del Gobierno y en las comisiones de investigación parlamentaria.

a). Cuando el Gobierno tiene mayoría absoluta en la cámara, las mociones consecuencia de interpelación o las proposiciones no de ley presentadas por grupos parlamentarios de la oposición suelen ser rechazadas, especialmente si contienen alguna crítica al Gobierno. Sin embargo, en un parlamento fragmentado la situación es distinta. Se presentan muchas más proposiciones no de ley no sólo para hacerse visibles los distintos grupos políticos sino también porque resulta posible su aprobación en contra de la voluntad del Gobierno²⁸. Esta aprobación de más mociones y proposiciones no de ley ha planteado la cuestión de su cumplimiento, esto es, la vinculación del Gobierno a estas decisiones adoptadas por el órgano parlamentario. Es claro que el Congreso no le puede imponer por esta vía su forma de actuación. Pero tampoco puede el Gobierno ignorar completamente esa actividad parlamentaria, como si no hubiera existido por el hecho de tratarse de instrumentos de control sin sanción. El Grupo parlamentario vasco ha presentado en las últimas legislaturas una proposición de ley sobre el control parlamentario de los acuerdos parlamentarios sin fuerza de ley en la que se plantea un mecanismo para que el Gobierno de cuenta en cada periodo de sesiones del cumplimiento o no de las mociones y proposiciones no de ley aprobadas en el Congreso. Se prevé que un representante del Gobierno deba acudir a la cámara en el primer mes hábil del periodo de sesiones con un informe sobre el grado de cumplimiento de las iniciativas aprobadas en el anterior periodo de sesiones. Sin embargo, aunque fue

²⁸ No es casualidad, por tanto, que en la XII legislatura se hayan aprobado muchas más proposiciones no de ley (1333) que en ninguna otra legislatura. Cfr. D. Giménez Gluck, 2019: 136.

tomada en consideración en la XII legislatura, no terminó su tramitación y decayó con el final de la legislatura. Debería ser aprobada una iniciativa en ese sentido para reforzar la rendición de cuentas del Gobierno. Eso no significa, obviamente, que el Gobierno deba seguir la orientación política que le marca el Parlamento sino simplemente la obligación de explicar los motivos por los que no lo hace (D. Giménez Gluck, 2019: 160) para que el Parlamento pueda actuar, en su caso, en consecuencia, pero no a través de los instrumentos de fiscalización, pretendiendo “gobernar desde el Parlamento”, sino de la exigencia de responsabilidad política.

Desde una perspectiva política, las iniciativas más relevantes son las de reprobación de los miembros del Gobierno a través de una moción o una proposición no de ley. Sabemos que en nuestro sistema parlamentario de Gobierno, los miembros del ejecutivo son nombrados y cesados por el Presidente una vez investido (art. 100 CE). Por ello, al depender exclusivamente del Presidente, no se ha previsto ninguna vía para que las Cortes Generales puedan exigir responsabilidad política a los miembros del Gobierno por su actuación, sino únicamente al Presidente. Por tanto, se ha utilizado esta vía del control ordinario de fiscalización para mostrar a la opinión pública la posición de la cámara de crítica a la actuación de un miembro del Gobierno pero sin ninguna consecuencia jurídica. En las legislaturas de bicameralismo imperfecto se había producido algún caso de reprobación, al menos en el Senado cuando la mayoría de esa cámara era distinta al Congreso. Sin embargo, ha sido en la XII legislatura cuando se han reiterado las reprobaciones no sólo de ministros sino también de otras autoridades o incluso del Fiscal General del Estado hasta llegar a la “trivialización de la reprobación como instrumento de control” (P. García-Escudero Márquez, 2018: 91)²⁹.

b) Seguramente el cambio más perceptible se produce en relación a las solicitudes de comparecencia de los miembros del Gobierno. Cuando la mayoría parlamentaria gubernamental es fuerte, el Gobierno comparece poco en el Congreso, tanto en el Pleno como en las Comisiones y lo hace

²⁹ En el periodo de Gobierno sin mayoría parlamentaria de la XII legislatura se presentaron 13 propuestas de reprobación contra miembros del Gobierno u otras autoridades de las que fueron aprobadas 8 por el Pleno del Congreso. Con el gobierno hiperminoritario se produjo la reprobación de la ministra de Justicia. Cfr. P. García-Escudero Márquez, 2019: 121.

a petición propia. Además, a través de la mayoría parlamentaria controla tanto la fecha como el objeto de la comparecencia. En toda la X legislatura, con mayoría absoluta, el Presidente del Gobierno sólo compareció en 2 ocasiones, al margen de las vinculadas a dar cuenta de los Consejos Europeos, en los cuatro años de legislatura.

El control gubernamental de las comparecencias es más difícil en un parlamento fragmentado³⁰. En la XII legislatura, los dos Presidentes comparecieron 15 veces (al margen de las vinculadas a los Consejos Europeos). Además, sólo 4 de esas comparecencias lo fueron a petición propia. Las 11 restantes fueron comparecencias obligadas por la mayoría del Congreso para ocuparse de asuntos delicados que el Presidente hubiera preferido soslayar (D. Giménez Gluck, 2019: 121-123). Los miembros del Gobierno distintos al Presidente comparecen generalmente en Comisión y, de forma muy excepcional, en Pleno³¹. Sin duda esto enriquece el funcionamiento del parlamento pues se debaten aquellos asuntos que son objeto de interés y polémica en la opinión pública siempre que las comparecencias no sean tan reiteradas que condicionen la propia acción de gobierno. En cualquier caso, el Congreso no limita el tiempo de intervención del miembro del Gobierno mientras que debe hacerlo, lógicamente, con los grupos parlamentarios. Esto le da una cierta posición de ventaja al Gobierno en estas comparecencias.

c) En relación a las comisiones de investigación sabemos que la gran limitación de este instrumento de control en nuestro ordenamiento es la

³⁰ Procede recordar en este punto el conflicto de atribuciones que se produjo en la *nonnata* XI legislatura entre el gobierno en funciones y un Congreso fragmentado en el que el grupo parlamentario de ese Gobierno, aún siendo el mayor de la cámara no contaba con el apoyo de la mayoría parlamentaria para impedir la aprobación por ésta de solicitudes de comparecencia de miembros del Gobierno. Ante la negativa de éstos a acudir al Congreso se planteó por la cámara un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales que fue resuelto en la STC 124/2018. En ella el Tribunal sostiene que el Gobierno en funciones debe ser controlado por las Cortes Generales en cuanto el control no se vincula siempre a una relación de confianza y el Gobierno en funciones desarrolla actividades, por ejemplo en el ámbito europeo, que deben ser controladas.

³¹ Estos miembros del Gobierno comparecieron 543 veces en la XII legislatura. Nunca se había producido tal número de comparecencias en tan poco tiempo. Cfr. los datos en D. Giménez Gluck, 2019: 120.

exigencia de una mayoría de la cámara para crearlas, a diferencia de lo que ocurre en Alemania donde se crea por $\frac{1}{4}$ parte del *Bundestag*. Por ello, generalmente se utilizan para fiscalizar a gobiernos anteriores cuando se ha producido un cambio de gobierno. Desde una nueva mayoría parlamentaria se utiliza la comisión para poner de manifiesto actuaciones reprochables de gobiernos anteriores cuyos integrantes forman parte de la minoría parlamentaria en el momento de crearse la comisión. En la práctica, no ha sido un instrumento de control del gobierno sino incluso de control de la oposición.

Sin embargo, la situación resulta algo distinta en un parlamento fragmentado. Puede ocurrir que la mayoría gubernamental deba aceptar la creación de comisiones de investigación o incluso que sean aprobadas con su rechazo. Por ello, en un parlamento fragmentado siempre se van a crear más comisiones de investigación. Así de las 1, 2 o, como máximo 3, creadas en las legislaturas más crispadas del bipartidismo imperfecto, hemos pasado a las 7 comisiones de investigación de la XII legislatura, aunque únicamente 5 llegaron a constituirse. En este contexto, el Gobierno no tiene la mayoría suficiente para impedir la creación de comisiones de investigación y depende de su capacidad para articular mayorías. En la XIV legislatura hemos comprobado que propuestas de PP o Vox para la creación de comisiones de investigación eran rechazadas con el apoyo de los grupos que hicieron posible la investidura del Presidente del Gobierno y otras propuestas por ERC o EH-Bildu sobre actuaciones del Rey emérito, por ejemplo, son rechazadas con el apoyo de los grupos parlamentarios de la derecha. Cuestión distinta es la posibilidad de que las comisiones de investigación terminen con unas conclusiones pues puede existir acuerdo parlamentario para crear la comisión pero resulta más difícil que una mayoría se ponga de acuerdo para aprobar el dictamen de dicha comisión³².

2. *La utilización inadecuada de la exigencia de responsabilidad política.*

En cuanto a los instrumentos de exigencia de responsabilidad política que son, como se sabe, la cuestión de confianza (art. 112 CE) y la moción de censura (art. 113 CE) en un parlamento fragmentado resulta más facti-

³² Así, sólo dos de las comisiones creadas en la XII legislatura terminaron sus trabajos aprobando un dictamen. Cfr. P. García-Escudero Márquez, 2019: 119).

ble su utilización, especialmente de la moción de censura cuya iniciativa corresponde a los grupos parlamentarios. La experiencia de estos años nos ha permitido advertir dos situaciones. La primera es que, en efecto, en este marco resulta posible el éxito de una moción de censura, como ocurrió en la XII legislatura, aunque sea difícil por su carácter “constructivo”. La segunda es que distintos grupos parlamentarios van a utilizar este instrumento de exigencia de responsabilidad, con toda la solemnidad que conlleva un procedimiento de investidura, para ejercer la fiscalización al gobierno en una utilización fraudulenta del instrumento constitucional.

En el primer sentido, no podemos pensar que en un parlamento fragmentado van a ser habituales las mociones de censura culminadas con éxito. La dificultad no estriba, como he dicho, en la censura al Gobierno o en la exigencia de una mayoría cualificada cual es la mayoría absoluta, en lugar de la habitual mayoría simple. Lo que obstaculiza realmente el éxito de la moción es la obligación de incluir un candidato alternativo, que quedará automáticamente investido. Especialmente en un parlamento fragmentado puede ser relativamente fácil sumar una mayoría absoluta de censura al Gobierno pero es mucho más improbable que todos los grupos apoyen al candidato alternativo que ha presentado la moción. De hecho, en el caso que se recuerda habitualmente: la moción de censura presentada en Alemania en 1982 con el candidato Helmut Kohl frente al canciller Helmut Schmitt no estábamos ante un parlamento fragmentado sino ante un “partido bisagra”, los liberales, que hasta ese momento gobernaban con los socialdemócratas (SPD) y decidieron apoyar la moción de censura presentada por los cristianodemócratas (CDU-CSU). En este sentido, el supuesto de la moción de censura de 2018, en la XII legislatura, fue ciertamente singular pues fue apoyada por diversos grupos políticos que decidieron no sólo censurar al gobierno Rajoy sino investir al candidato Sánchez. Esto resultó posible porque, como se ha expuesto en estas páginas, el Presidente fue investido sin contar con el apoyo de la mayoría del Congreso sino para evitar una nueva repetición electoral.

Lo que van a producirse en un parlamento fragmentado son más mociones de censura fallidas. La Constitución prevé que la moción de censura pueda ser presentada por 1/10 parte de los miembros del Congreso, esto es, por sólo 35 diputados. Desde la XI hasta la actual XV legislatura ha habido hasta cuatro grupos parlamentarios con ese número de diputados.

En este contexto, se ha estado utilizando un mecanismo excepcional de exigencia de responsabilidad, que paraliza la actividad parlamentaria y le dedica varias jornadas, esto es, un procedimiento solemne del parlamentarismo racionalizado como un instrumento más de control ordinario del Gobierno. Se han repetido tanto en la XII como en la XIV legislatura mociones de censura sin ninguna posibilidad de prosperar, como simple fórmula de crítica política al Gobierno y para que el candidato de la moción ocupe durante unos días el centro del debate político. Ni siquiera han sido presentadas por el principal grupo de oposición sino por el tercer grupo y, en consecuencia, finalmente cuentan con un apoyo en el Congreso muy alejado de la requerida mayoría absoluta³³. Estamos ante una distorsión del sistema parlamentario de gobierno en cuanto se están utilizando un mecanismo constitucional excepcional de exigencia de responsabilidad política como instrumento de control ordinario. Entre las reformas técnicas que precisa la parte orgánica de la Constitución debería incluirse, por tanto, la elevación del número de diputados para proponer la moción de censura hasta un número que si no la garantiza al menos la haga viable.

V. CONCLUSIÓN.

La fragmentación parlamentaria no cambia el funcionamiento de la forma de gobierno parlamentario pero altera, y obliga a adaptar, sus elementos basilares.

En el caso de la investidura, resulta dificultada por la necesidad de lograr el apoyo de diversos grupos parlamentarios. Es necesario buscar acuerdos mínimos. No basta con investir pues hay que gobernar y no se puede gobernar con la mayoría del Congreso en contra. Por tanto, el candidato habrá de perseverar en la búsqueda de acuerdos que permitan no sólo la investidura sino el ejercicio de la acción de gobierno.

Por otro lado, la XIV legislatura ha mostrado que un parlamento fragmentado no es un obstáculo para el desarrollo de una robusta actividad legislativa, tanto en el número de leyes como en el alcance de éstas. Se

³³ En la XII legislatura, la moción de censura con el candidato Iglesias obtuvo 82 votos. En la XIV legislatura, las dos mociones presentadas por Vox, la primera con el candidato Abascal y la segunda con un candidato ajeno a la actividad política en ese momento, Tamames, obtuvieron 52 y 53 votos respectivamente.

requiere para ello no tener en contra a la mayoría del Congreso, de forma que se pueda llegar a acuerdos con los distintos grupos políticos, y contar con una Mesa que no obstruya sino que facilite esa actividad legislativa. También puede resultar relevante la constitución de un gobierno de coalición de forma que la base de apoyo parlamentario permanente al Gobierno sea más amplia al sumarse dos o más grupos. Se legisla pero de forma diferente por lo que resulta fundamental la capacidad de alcanzar acuerdos con diversos grupos parlamentarios.

En cualquier caso, la experiencia de estos años ha mostrado la necesidad de modificar la regulación parlamentaria para impedir que puedan producirse tácticas obstructivas y facilitar, en general, el desempeño de la actividad legislativa. Así, nos hemos referido a la mejor regulación de los informes de disconformidad del Gobierno a las proposiciones de ley; a la eliminación de la posibilidad de ampliación indefinida de los plazos de presentación de enmiendas o a la revisión de las normas que regulan la preparación de los proyectos de ley hasta que son aprobados en el Consejo de Ministros para ganar en agilidad. Todo ello sin olvidar que continúa pendiente el debate sobre la agilización del procedimiento legislativo en su conjunto pues carece de sentido la reiteración de debates plenarios.

En cuanto al control, es evidente que el control ordinario de fiscalización resulta reforzado en el parlamentarismo fragmentado. Al Gobierno le resultará más difícil impedir las comparecencias del Presidente en pleno y de los ministros en comisión; se aprobarán más proposiciones no de ley y mociones, incluso contra la voluntad del Gobierno y se crearán más comisiones de investigación, aunque muchas de ellas no aprobaran su dictamen final por falta de acuerdo entre los distintos grupos. Sin embargo, es importante que esa actividad de control sea compatible con la actividad legislativa. Una forma de gobierno en la que hay mucho control y escasa actividad legislativa es también disfuncional pues el gobierno no será eficaz si no puede impulsar su programa político y se dedica fundamentalmente a dar cuenta de su gestión.

Además, ese gobierno no puede hacerse desde el Parlamento. La fragmentación dinamiza el funcionamiento del Parlamento. Nada más negativo para un parlamentarismo vivo que la mayoría absoluta con su “rodillo parlamentario”. Sin embargo, también distorsiona el funcionamiento del sistema parlamentario de gobierno la pretensión de “gobernar desde el parlamento” en un contexto de fragmentación. El Gobierno debe impulsar

su programa político con el apoyo de una mayoría parlamentaria y con la fiscalización y control de los grupos parlamentarios, también de aquellos que de forma permanente o puntual lo apoyan.

Pero hay un problema más profundo para el ejercicio de la forma de gobierno en un parlamento fragmentado, con el que quiero terminar. Como hemos visto, el debate, la negociación y el acuerdo resultan necesarios para aprobar cualquier iniciativa. Sin embargo, la sociedad polarizada, muy influenciada por el lenguaje maniqueo de las redes sociales, que tiende a constituir grupos cerrados y autorreferenciales, suele rechazar el logro de acuerdos políticos entre los que piensan diferente. No los premia sino que los castiga electoralmente como cesiones, muestra de debilidad, etc. Y sin acuerdos no puede funcionar la forma parlamentaria de gobierno en un parlamento fragmentado.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, M. (2017), *Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias*, REDC, 109.

Aranda Álvarez, E. (2019), *El nuevo mapa de partidos en las CCAA y sus efectos en la forma de gobierno: mucho ruido y pocas nueces*, TyRC, 43.

Azpitarte Sánchez, M. (2014). *La funcionalidad de la ley en un sistema político fragmentado*, en *Fundamentos*, 8.

(2017), *La formación del gobierno en el nuevo contexto multipartido: crónica política y legislativa del año 2016*, REDC, 109.

Blanco Valdés, R. (2017), *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, REDC, 109.

Carrasco Durán, M. (2020), *Legislar en parlamentos fragmentados. El caso de las CCAA*, RCG, 109.

García-Escudero Márquez, P. (2018), *Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución*, RDP, 101.

(2019), *Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado*, TyRC, 44.

Giménez Gluck, David (2019), *El gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Giménez Sánchez, I. (2020), *Evolución de la doctrina del TC en materia de veto presupuestario del Gobierno*, REDC, 118.

Gómez Lugo, Y. (2022), Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa, REDC, 126.

Guillén López, E. (2019), *Repensando la forma de gobierno*, Marcial Pons, Madrid.

Nieto Jiménez, J.C. (2022), Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales, REP, 196.

Porras Ramírez, J.M. (2023) ¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?, RDP, 117.

Rallo Lombarte, A. (2020), *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)*, CEPC, Madrid.

Revenga Sánchez, M. (1988), *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, CEPC, Madrid.

(2017), La funcionalidad del artículo 99 de la constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?, REDC, 109.

Ridao Martín, J (2023), El control constitucional del Parlamento y la juridificación de la vida política, RDP, 117.

Ruiz Robledo, A. (2023), El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos de parlamentarismo racionalizado, RCG, 115

Solozábal Echavarría, J.J. (2017), La problemática constitucional de la formación del gobierno y la intervención del monarca en nuestro régimen parlamentario, REDC, 109.

EL IMPACTO DE LA FRAGMENTACIÓN POLÍTICA EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS¹

THE IMPACT OF POLITICAL FRAGMENTATION ON DEMO-
CRATIC POLITICAL SYSTEMS

Irene Delgado Sotillos

Catedrática de Ciencia política y de la administración
Universidad Nacional de Educación a Distancia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. IDEAL DEMOCRÁTICO Y FRAGMENTACION. 1. *La interacción entre fragmentación y polarización política.* 2 *Una nueva dimensión: la polarización afectiva.* III. LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS. 1. *Nuevos actores en el escenario político y parlamentario.* IV. ESPAÑA COMO ESTUDIO DE CASO. 1. *La transformación del sistema de partidos (2015-2019).* V. CONCLUSIONES.

¹ Una síntesis de este trabajo fue presentada en las II Jornadas parlamentarias: el parlamento fragmentado y la forma de gobierno, celebradas los días 30 y 31 de enero de 2023 en el Congreso de los Diputados y organizadas por el Instituto de Derecho Público Comparado UC3M; Instituto de Derecho Parlamentario UCM; Centro de Estudios de Partidos Políticos UNED, Fundación Manuel Jiménez Abad y Dirección de Estudios y Publicaciones del Congreso de los Diputados.

I. INTRODUCCION

Durante las últimas dos décadas se ha debatido profusamente en la academia acerca de las transformaciones de los regímenes democráticos representativos (Przeworski, 2022; Levitsky y Ziblatt, 2018²). Son mayoría los autores que han realizado un diagnóstico de crisis de la democracia representativa o, al menos, de replanteamiento de los principios en los que se asienta. Muchos indicadores lo corroboran: una abstención muy alta en los procesos electorales, unos resultados cada vez más imprecisos y volubles, una evidente pérdida de afiliados/as de los partidos y otros factores que favorecen el déficit democrático (Reybrouck, 2017; Mair, 2015; Tormey, 2015)³. En términos representativos esta preocupación por la erosión del apoyo democrático trae causa por la configuración de las asambleas representativas a las que han accedido nuevos partidos políticos elevando los niveles de fragmentación parlamentaria. Estos nuevos partidos que, según Mair (1999: 210⁴), sin ser originalmente miembros del sistema una vez acceden a él son capaces de cambiar las dinámicas de competición establecidas hasta el momento. Consecuentemente modifican las fórmulas de gobierno, abriendo una estructura de competición de partidos, que en muchos de los países europeos estaba cerrada (Casal Bértoa y Weber, 2016⁵).

Este escenario ha desencadenado una ruptura con fórmulas de gobierno mayoritarias en los países del sur de Europa. La expansión de formatos de gobierno antaño propios de la Europa del norte, cuyos países gozan de una amplia tradición en la formación de gobiernos de coalición, es una evidencia contrastable hoy en día. Todos los posibles gobiernos desde 1989 a 2010 han sido de ejecutivos de coalición en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Luxemburgo y Países Bajos. También en el centro de

² Przeworski, A. (2022). *Las crisis de la democracia*. Madrid: Siglo XXI; Levitsky, S. y D. Ziblatt (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.

³ van Reybrouck, D. (2017). *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*. Madrid: Taurus; Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia*. Madrid: Alianza; Tormey, S. (2015). *The End of Representative Politics*. Cambridge: Polity Press.

⁴ Mair, P. (1999). "New political parties in established party systems: how successful are they?", en Beukel, E.; Klausen, K.K. y Mouritzen, P.E. (eds.). *Elites, Parties and Democracy*. Odense: Odense University Press.

⁵ Casal Bértoa, F. y Weber, T. (2016). "Restrained change: party systems in times of economic crisis". *The Journal of Politics*, 81(1): 233-245.

Europa han dominado este tipo de gobiernos, en Alemania y en Austria, por ejemplo, ampliándose esta relación si dirigimos la mirada hacia el sur y el este europeo, como es el caso de Italia o de Eslovenia. En otros países la frecuencia de gobiernos de coalición ha sido también elevada, como en República Checa, Estonia o Letonia.

En España, los resultados de las elecciones de 2019 conducen a la formación del primer gobierno de coalición en la esfera nacional. Un gobierno con fracturas internas en la adopción de decisiones y asentado bajo una lógica de geometría variable de apoyos parlamentarios fruto de una elevada fragmentación de ofertas partidistas distribuidas a lo largo del eje ideológico. El origen de esta situación procede de la entrada de nuevos partidos políticos en el escenario parlamentario, partidos que ocupan posiciones ideológicas extremas, a la vez que coexisten con fuerzas nacionalistas y regionalistas. Esta combinación de elementos ha trasladado un alto grado de polarización política a un sistema político fragmentado, fenómeno al que tampoco escapan otras democracias (McCoy et al., 2018⁶; Carothers y O'Donohue, 2019⁷).

Este trabajo se ocupa de analizar esta problemática que afecta hoy en día a un buen número de sistemas representativos europeos. Analiza las causas de la fragmentación y de la polarización política y toma a España como estudio de caso. Parte de la premisa de que las consecuencias de este fenómeno se originan en el cambio en el comportamiento electoral que tiene como resultado el apoyo a los partidos denominados *anti-establishment*, ya sean populistas, radicales o bien de extrema derecha o extrema izquierda. Esta situación ha tensionado el sistema político aumentando no solo la distancia entre los partidos políticos sino también definiendo diferencias irreconciliables entre votantes y partidos.

II. DEMOCRACIA Y FRAGMENTACIÓN

Las democracias asentadas en sociedades con profundas divisiones –culturales, étnicas, religiosas o lingüísticas–, institucionalizadas en

⁶ McCoy, J.; Rahman, T. y Somer, M. (2018). "Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities". *American Behavioral Scientist*, 62(1): 16-42.

⁷ Carothers, T. y O'Donohue, A. (2019). *Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

sistemas multipartidistas que facilitan a las minorías alcanzar la representación, son más propensas a promover la estabilidad (Carey (1997:67-68⁸). Estas democracias denominadas de consenso obtienen resultados satisfactorios en todos los indicadores cuantitativos y cualitativos de calidad democrática. De ahí que sean la “forma más benigna y benévola” de democracia (Lijphart, 2000: 257). La configuración de sistemas multipartidistas se asienta en los niveles de fragmentación elevados lo que asegura, indiscutiblemente, la representatividad de los diversos intereses sociales aunque en algunos casos tiendan a formar gobiernos menos estables (Powell, 1982:108⁹). Este modelo de democracia requiere además de unas élites cooperativas, solidarias en la neutralización de las tendencias centrifugas de estas sociedades segmentadas, élites capaces de acomodar las plurales tendencias de sociedades complejas. Así entonces, podemos constatar que la fragmentación del sistema de partidos no deriva necesariamente en inestabilidad, siempre que se logre inhibir el extremismo, esto es, se contenga la dispersión ideológica entre los partidos políticos del sistema (Dalton, 2008¹⁰).

El distanciamiento o polarización viene determinado por la distribución de los partidos en la dimensión ideológica. Se produce tanto en el plano simbólico de la identificación con posturas de “izquierda-derecha” como asociado a otros elementos como puede ser en España, el eje “nacionalismo/centralismo” y a través del posicionamiento de los partidos sobre determinados temas ya sean de política económica o de políticas sociales. Pero el distanciamiento también puede producirse por otros elementos de carácter emocional o psicológico, lo que se ha denominado polarización afectiva. En este caso, no se refiere a las divergencias ideológicas que se aprecian entre partidos políticos sino a la animadversión que sienten los ciudadanos hacia quienes no son parte de su colectivo (ya sea ideológico

⁸ Carey, J.M. (1997). “Institutional design and party systems”, en L. Diamond et al. (eds). *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

⁹ Powell, G.B. (1982). *Contemporary democracies: participation, stability and violence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

¹⁰ Dalton, R.J. (2008). “The quantity and the quality of party systems: party system polarization, its measurement, and its consequences”. *Comparative Political Studies*, 41(7): 899-920.

o partidista). La polarización afectiva se define entonces como la distancia emocional entre el afecto que despiertan quienes simpatizan con nuestras mismas ideas políticas en contraposición con el rechazo hacia quienes tienen opiniones distintas. Este tipo de polarización crece en las sociedades modernas y existen motivos para preocuparse pues tiene efectos adversos para el buen funcionamiento de nuestras democracias: deteriora la cooperación entre ciudadanos, la confianza hacia las instituciones y la legitimidad de los gobiernos. La desconfianza y rechazo entre adversarios políticos puede incluso generar la parálisis o bloqueo de las instituciones. En definitiva, la polarización afectiva genera un clima de opinión que facilita el mal gobierno. Si ambas modalidades de polarización –ideológica y afectiva– coexisten en un sistema político tensionado por una elevada fragmentación las consecuencias sobre la democracia y la dinámica institucional llegan a ser alarmantes.

1. La interacción entre fragmentación y polarización política

Los cambios que se advierten en los sistemas de partidos actuales están ligados al fenómeno de la fragmentación. Como apuntó en su día Maurice Duverger (1969)¹¹ si hay un criterio que pueda ser considerado como principal para establecer cambios en un sistema de partidos, ese es el del número de formaciones políticas que compiten en unas elecciones. En este sentido, la clasificación más conocida de modelos de sistemas de partidos es la de Sartori (1976)¹², basada en el criterio numérico: sistema de partido único, de partido hegemónico, de partido predominante, bipartidista, de pluralismo limitado, de pluralismo extremo y de atomización. Pero el influyente estudio de Sartori sugiere que los sistemas de partidos se comparen no solo en función del número de sus partidos sino también en función al grado de polarización ideológica. En otras palabras, propone analizar de forma conjunta dos de las características más importantes de los sistemas de partidos: la fragmentación y la polarización. La fragmentación refleja el número efectivo de partidos políticos existente en un sistema de partidos. Pero lo conveniente no es sólo contar partidos ni detenerse

¹¹ Duverger, M. (1969). *Les parties politiques*. París: Armand Colin.

¹² Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: a framework for analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.

en el análisis de la cifra de su número absoluto, sino que lo que interesa es dar peso al tamaño relativo de los partidos políticos dentro del sistema¹³. Sabemos, por un lado, que la fragmentación de los sistemas de partidos tiene importantes efectos sobre la vida política de un país, pues cuanto mayor sea el número de partidos mayor será la complejidad y la complicación para la gobernabilidad del sistema político. Es evidente que, a mayor número de partidos, mayor será el coste de transacción en la formación de gobierno y la posterior toma de decisiones políticas. Un número alto de partidos puede limitar las posibilidades de apoyo a las propuestas legislativas del Ejecutivo. Por otro lado, el cambio en un sistema de partido puede provenir de su grado de polarización. La polarización intensifica el debate ideológico y en el caso de que sea muy elevada puede afectar a la legitimidad y la estabilidad del sistema, principalmente por la existencia de partidos antisistema.

La interacción entre ambas dimensiones permite, por tanto, hablar de sistemas “centrípetos”, propios de sistemas de partidos poco polarizados; o de interacciones “centrífugas”, propias de sistemas muy polarizados (Sartori, 2005). Basándose en el supuesto de que el número de partidos refleja el grado de polarización dentro de un sistema de partidos, algunos estudios sostienen que existe una alta correlación entre la polarización ideológica y la fragmentación de los partidos. Sin embargo, la polarización no es una función positiva y lineal de la fragmentación. Se pueden encontrar bajos niveles de polarización en sistemas de partidos muy fragmentados; y, al contrario, se pueden dar altos niveles de polarización en sistemas de partidos no fragmentados (Pelizzo y Babones, 2007¹⁴). Así entonces, lo realmente interesante es profundizar en las consecuencias políticas que la combinación de ambas dimensiones tiene sobre los actuales sistemas democráticos.

¹³ Se debe optar por aplicar a los resultados electorales el índice Laasko-Taagepera que cuenta el número de partidos políticos ponderado por su tamaño para descontar la relevancia de los partidos pequeños (Laakso y Taagepera, 1979). Remitimos a su obra “Effective number of parties: a measure with application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, 12(1): 3-27.

¹⁴ Pelizzo, R. y Babones, S. (2007). “The political economy of polarized pluralism”. *Party Politics*, 13(1): 53-67.

Los estudios sobre polarización han servido como ya hemos señalado, para fines clasificatorios, pero continúa sin aquilatarse su impacto sobre el sistema político y sobre los actores que lo integran. Por tal razón encontramos respuestas contradictorias entre sí entre la comunidad científica, que deja sin resolver el debate planteado. Tradicionalmente, la literatura politológica ha presentado la polarización ideológica como una cuestión problemática, con consecuencias políticas e institucionales desfavorables. Pero desde otra perspectiva se puede sostener que la polarización no tiene necesariamente que ser vista como algo negativo. De hecho, algunos académicos han destacado diversas consecuencias positivas para la salud de una democracia. Así por ejemplo se ha resaltado que cuando existen partidos con posiciones ideológicas diferenciadas los electores tienen mayor facilidad para entender las posiciones de cada partido sobre las distintas políticas y seleccionar, en el contexto electoral, el partido que se ajusta mejor a sus preferencias políticas (Wang 2012¹⁵). La polarización contribuye además a mejorar la capacidad de control sobre lo que hacen los políticos y los gobiernos (Bornschieer, 2015¹⁶). De esta forma una de las principales virtudes atribuidas a la polarización es que coadyuba a mejorar la calidad de la representación.

Recientemente diversos estudios también han mostrado con otros argumentos los efectos favorables de la polarización ideológica. Se destaca su impacto positivo en el terreno del comportamiento electoral. Así, hay suficiente evidencia empírica para afirmar que los contextos de polarización ideológica aumentan el compromiso político e incentivan la participación en elecciones (Epstein y Graham 2007¹⁷). Se supone además que el aumento de la polarización reduce los niveles de volatilidad dado que aumenta la distancia ideológica entre los partidos lo que hace menos probable el cambio en las preferencias electorales (Dejaeghere y Dassonneville 2017¹⁸).

¹⁵ Wang, C.H. (2012). "The effects of party fractionalization and party polarization on democracy". *Party Politics* 20(5): 687-699.

¹⁶ Bornschieer, S. (2015). "The new cultural conflict, polarization and representation in the Swiss party system, 1975-2011". *Swiss Political Science Review* 21(4): 680-701.

¹⁷ Epstein, D. y Graham, J.D. (2007). "Polarized politics and policy consequences". *Policy Insight*, Occasional Paper. Rand Graduate School.

¹⁸ Dejaeghere, Y. y Dassonneville, R. (2017). "A comparative investigation into the effects of party-system variables on party switching using individual-level data". *Party Politics*, 23(2): 110-123.

Por el contrario, el listado de problemas atribuidos a la polarización es más extenso. Cuando se utiliza el término polarización con una connotación negativa se asocia a sistemas de pluralismo polarizado que generan situaciones de conflicto, confrontación o parálisis (Singer, 2016¹⁹). Hoy en día podríamos sintetizar en dos las dificultades a las que se enfrentan los sistemas políticos fragmentados y polarizados: la inestabilidad política y los conflictos surgidos para la gobernabilidad. Sabemos que, en términos generales, una alta polarización hace muy difícil que los partidos y los políticos alcancen acuerdos y compromisos, lo que viene a desencadenar efectos perniciosos a nivel institucional. Estos sistemas suelen caracterizarse por la existencia de partidos excluyentes –o antisistema– que promueven una competencia centrifuga y en los que las coaliciones de gobierno son poco viables (Tsebellis, 2006: 284²⁰). Estas formaciones políticas que emergen en el sistema de partidos tienen como objetivo el oponerse al *establishment* político, aglutinan el descontento ciudadano hacia la elite política además de instigar el rechazo hacia los partidos tradicionales o consolidados (Schedler, 1996²¹).

La evidencia muestra que la irrupción de fuerzas antisistema en democracias estables ha contribuido a aumentar la polarización al legitimar posiciones ideológicas extremas (Bischof y Wagner 2019²²; Castanho, 2018²³; Mudde 2013²⁴). En Europa occidental desde 1980, el apoyo que obtienen los denominados partidos populistas de derechas ha ido en aumento de forma imparable, sobre todo desde finales de los años 90. Lo más preocupante para la supervivencia de la democracia es que este tipo de formaciones tienen hoy representación parlamentaria en todos y cada uno de los países de

¹⁹ Singer, M. (2016). "Elite polarization and the electoral impact of left-right placements: evidence from Latin America, 1995-2009". *Latin American Research Review*, 51(2): 174-194.

²⁰ Tsebellis, G. (2006). *Jugadores con veto*. México: Fondo de Cultura Económica.

²¹ Schedler, A. (1996). "Anti-political-establishment parties". *Party Politics*, 2(3): 291-312.

²² Bischof, D. y Wagner, M. (2019). "Do voters polarize when radical parties enter parliament?". *American Journal of Political Science*, 63(4): 888-904.

²³ Castanho, B. (2018). "Populist radical right parties and mass polarization in the Netherlands". *European Political Science Review*, 10(2): 219-244.

²⁴ Mudde, C. (2013). "Three decades of populist radical right parties in Western Europe: so what?". *European Journal of Political Research*, 52(1): 1-19.

Europa occidental, con la única excepción de Portugal, Islandia y Malta. Así, además de los casos mencionados anteriormente, podemos destacar al Partido Demócrata Sueco (SD), el Partido por la Libertad (PVV) de Geert Wilders en los Países Bajos, el Partido de la Reforma Democrática Alternativa (ADR) en Luxemburgo, el Partido de la libertad de Austria (FPÖ), la Liga Norte (LN) en Italia, el Partido Popular Danés (DF), los Verdaderos Finlandeses (PS) o el Partido del Progreso en Noruega (FrP), por poner solo algún ejemplo. Además, alguno de ellos ha formado parte del gobierno (Verdaderos Finlandeses, LN o FPÖ) y otros han facilitado su apoyo parlamentario en gobiernos en minoría (DF o el PVV). También en Europa aparecen con un crecimiento electoral significativo un grupo de partidos populistas de izquierda, como Syriza en Grecia, Francia Isumisa (FI) en Francia o Podemos en España. Organizaciones que se han caracterizado y diferenciado de los partidos tradicionales de izquierda radical europea obteniendo victorias electorales que les sirve para jugar un papel relevante en la oposición a las políticas de los partidos tradicionales y en el gobierno en el caso español.

Otro aspecto inquietante en este contexto es que, en situaciones de polarización, los políticos y los ciudadanos son más propensos a tolerar algunas prácticas antidemocráticas, como se ha detectado en el contexto norteamericano (Finkel et al., 2018²⁵). Por tanto, la polarización puede conducir a un retroceso democrático tal y como constató Sartori quien anunció, que era probable que altos niveles de polarización condujeran a una situación en la que “la legitimidad democrática del sistema político fuese ampliamente cuestionada” (Sartori, 1976: 135²⁶). Los hallazgos de estudios empíricos demuestran que los votantes que se sitúan en posiciones ideológicas extremas mantienen actitudes poco favorables a la aceptación de las normas y prácticas democráticas, como la alternancia en el gobierno, los controles y equilibrios entre poderes, o el respeto de los derechos de las minorías. Por ejemplo, en términos ideológicos los votantes extremistas son menos propensos que los votantes moderados a aceptar la derrota electoral como un resultado legítimo del proceso político, adhiriéndose a

²⁵ Finkel, E.J. et al. (2020). “Political sectarianism in America”. *Science*, 370 (6516): 533-536.

²⁶ Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.

teorías conspirativas sobre la integridad electoral (Miller et al, 2016²⁷; Norris et al., 2020²⁸). Los extremistas ideológicos también tienden a rechazar el *statu quo* de la democracia representativa en favor de otras formas de gobierno; se inclinan a ser más desconfiados políticamente, a tener opiniones intolerantes sobre las minorías independientemente de su condición étnica o religiosa; y sienten una mayor animadversión hacia otros partidos distintos al suyo (Midlarsky, 2001²⁹). Ello presupone de la existencia de un sentimiento hostil hacia diversos elementos del contexto político.

2. Una nueva dimensión: la polarización afectiva

Durante los últimos años, expertos han venido afirmando de manera reiterada que el clima de polarización ha aumentado de manera notable no solo como producto de los resultados electorales y la configuración de las asambleas representativas sino también entre las opiniones de la ciudadanía hacia la esfera pública. Se ha extendido una modalidad de polarización que no se basa tanto en diferencias ideológicas sino en diferencias respecto a los sentimientos que generan los partidos y sus líderes. Se trata de una actitud que contrapone los sentimientos favorables que generan los líderes y los votantes del partido con el que se identifica el ciudadano frente a los sentimientos desfavorables y de hostilidad hacia los líderes y votantes de otros partidos (Miller, 2021³⁰; Iyengar et al., 2012³¹; Lelkes, 2016³²). Remite a una polarización basada en visiones maniqueas y simplistas de los adversarios políticos (*nosotros* frente a *ellos*), que se presentan y perciben

²⁷ Miller, J.M.; Saunders, K.L. y Farhart, C.E. (2016). “Conspiracy endorsement as motivated reasoning: the moderating roles of political knowledge and trust”. *American Journal of Political Science*, 60(4): 824-844.

²⁸ Norris, P.; Garnett, H.A. y Grömping, M. (2020). “The paranoid style of American elections: explaining perceptions of electoral integrity in an age of populism”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 30(1): 105-125.

²⁹ Midlarsky, M.I. (2011). *Origins of political extremism: mass violence in the twentieth century and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

³⁰ Miller, L. (2021). “La polarización política en España: entre ideologías y sentimientos”. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio social*, 152: 13-22.

³¹ Iyengar, S., Sood, G. y Lelkes, Y. (2012). “Affect, not ideology. A social identity perspective on polarization”. *Public Opinion Quarterly*, 76(3): 405-431.

³² Lelkes, Y. (2016). “Mass polarization manifestations and measurements”. *Public Opinion Quarterly*, 80(1): 392-410.

como enemigos a eliminar y a los que se les niega la legitimidad de su propia existencia.

El problema que se genera es que estos sentimientos tienden a ir más allá de la esfera política y logran dividir a la sociedad en grupos antagónicos que se perciben mutuamente como enemigos pudiendo llegar incluso a condonar actos de violencia política (Martherus et al., 2021³³; McCoy et al., 2018³⁴)³⁵. Es por tanto un fenómeno que aparece en muchas democracias y que remite a un conflicto basado fundamentalmente en identidades básicas que nos alejan de discusiones serenas sobre políticas públicas, soluciones y propuestas concretas. Como ya se ha señalado este tipo de polarización afectiva es mucho mayor en torno a la confianza y sentimientos hacía los líderes de los partidos que hacia los grupos de votantes. Esto evidencia, que los líderes son los mayores aglutinantes de los sentimientos de polarización afectiva que se producen entre los ciudadanos, lo que muestra, a vez, su capacidad para inducirlos o aminorarlos (Druckman y Levendusky, 2019³⁶).

Además, aunque la intuición nos lleve a pensar que las actitudes de hostilidad hacia el adversario político se diluyen en los ciudadanos con mayor nivel educativo, esto es exactamente al revés. Aquellos votantes con más estudios son los que se muestran más acrítricos con la ortodoxia de sus partidos, y también son los que temen de forma más tribal a sus adversarios. Mientras que el 49% de republicanos y el 55% de demócratas expresan que el partido rival les produce miedo, esos porcentajes se elevan al 62 y el 70% respectivamente para aquellos votantes con estudios universitarios (Lelkes et al. 2019³⁷). Curiosamente, son las personas más formadas

³³ Martherus, J. L., Martinez, A. G., Piff, P. K., y Theodoridis, A. G. (2021). "Party animals? Extreme partisan polarization and dehumanization". *Political Behavior*, 43: 517-540.

³⁴ McCoy, J., Rahman, T. y Somer, M. (2018). "Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities". *American Behavioral Scientist*, 62(1): 16-42.

³⁵ Acontecimientos como el asalto al Capitolio el 6 de enero de 2021, o los actos golpistas ocurridos el 8 de enero de 2023 en Brasilia ilustran los peligros de este resentimiento político.

³⁶ Druckman, J.N. y Levendusky, M.S. (2019). "What do we measure when we measure affective polarization?". *Public Opinion Quarterly*, 83(1): 114-122.

³⁷ Lelkes, Y.; Levendusky, M. Malhotra, N. y Westwood, S.J. (2019). "The origins and consequences of affective polarization in the Unites States". *Annual Review of Political Science*, 22: 129-146.

las que tienen más tendencia a caer en espirales de polarización, lo cual conduce a las élites políticas –siempre más receptivas a las demandas de los ciudadanos con mayores recursos de movilización y cognitivos– a dar crecientes muestras de pureza ideológica y de lo que Lukianoff y Haidt (2018³⁸) llaman “señalización de virtud”, es decir, exclamar su lealtad absoluta a la causa de su partido y abjurar de cualquier compromiso con los rivales políticos. Crecientemente, nos vamos separando en grupos de individuos basados en la condena moral de nuestros adversarios políticos. Esta dinámica del “nosotros” contra “ellos” puede acrecentarse en los próximos años. Ya somos testigos del efecto que genera sobre la confianza en las instituciones políticas, indicador con una marcada tendencia decreciente en todo Occidente.

III. LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS

1. Nuevos actores en el escenario político y parlamentario

La fragmentación del sistema de partidos viene indisolublemente asociada a la presencia en el escenario electoral y parlamentario de un mayor número de actores que compiten por los votos y obtienen representación en las asambleas representativas. En Ciencia política, los argumentos que justifican el surgimiento de nuevas formaciones consideran dos tipos de factores. Por un lado, algunas investigaciones identifican como detonantes factores a largo plazo. Entre ellos se hace referencia a elementos de tipo institucional, como puede ser el sistema electoral, o a la estructura de clivajes o fracturas en el país, lo que explicaría la emergencia de un mayor número de partidos políticos en sistemas políticos consolidados. Por otro lado, otros estudios consideran las variables de tipo coyuntural o de corto plazo como las más adecuadas para explicar el éxito de las nuevas formaciones en el terreno político. En particular se centran en analizar el impacto del contexto económico o los acontecimientos de carácter social y político como impulsores de la emergencia de nuevos partidos. Por

³⁸ Lukianoff, G. y Haidt, J. (2018). *The coddling of the American mind: how good intentions and bad ideas are setting up a generation for failure*. Londres: Penguin Press [edición en castellano: *La transformación de la mente moderna: Cómo las buenas intenciones y las malas ideas están condenando a una generación al fracaso*. Barcelona: Deusto, 2019].

ejemplo, se identifica a la crisis financiera y económica del 2008 como acontecimiento activador del surgimiento de partidos con proclamas contra las desigualdades económicas; a la vez este acontecimiento ha limitado el poder –organizativo y representativo– de los partidos políticos, excesivamente dependientes del Estado en materia de financiación (Casal Bértoa y Rama, 2017:253)³⁹. Tampoco se puede obviar que el sistema de integración social altamente estructurado durante buena parte del siglo XX alrededor de los conflictos más relevantes (clase, religión, etc.), desaparecen cuando la población se hace más homogénea gracias a la extensión del bienestar. Esta premisa se puede ver cuestionada cuando se advierten las contradictorias demandas y expectativas que los ciudadanos tienen y exigen a los partidos y a los políticos.

Desde otra perspectiva analítica, se plantea un escenario de transformación de gran calado. Al igual que las dos grandes revoluciones, la revolución nacional que alumbró al Estado-nación y la revolución industrial, fruto de las cuales emergieron las cuatro grandes líneas de fracturas de naturaleza sociológica que han dividido todas las sociedades –las fracturas religiosa y centro/periferia fueron el resultado de la primera de las revoluciones, mientras que las fracturas capital/trabajo y urbano/rural fueron fruto de la segunda–, las sociedades del siglo XXI atraviesan una transformación que da lugar a la emergencia de nuevas fracturas sociales, generacionales e ideológicas que cambian el comportamiento de los votantes; o surgen nuevos temas en los que los nuevos partidos se posicionan mejor que las formaciones tradicionales (Hooghe y Marks, 2018⁴⁰). De esta forma cuando las demandas de la sociedad no son canalizadas por los partidos políticos ya existentes, un nuevo partido emplea esta estructura de oportunidad que le facilita la implantación. Este fenómeno no es nuevo. Este sería el caso por ejemplo de los partidos verdes, que entraron en la década de los años 80 y 90 en los sistemas políticos establecidos para dar respuesta a cuestiones que las fuerzas tradicionales habrían descuidado

³⁹ Casal Bértoa, F. y Rama, J. (2017). “¿Democracia en crisis? El futuro de los partidos políticos y de la democracia representativa”. *Revista de las Cortes Generales*, 100-101-102: 249-273.

⁴⁰ Hooghe, L. y Marks, G. (2018). “Cleavage theory meets Europe’s crises: Lipset, Rokkan and the transnational cleavage”. *Journal of European Public Policy*, 25(1):109-135.

(Mair, 1989⁴¹). Pero es cierto que, bajo estas circunstancias, los partidos de extrema derecha han movilizado las reacciones conservadoras frente a los problemas sociales, rompiendo los esquemas tradicionales de voto como ha ocurrido en los Países Bajos con los temas relacionados con la inmigración (Boomgaarden y Vliegenthart, 2007⁴²; Vliegenthart et al., 2012⁴³) y la Unión Europea (De Vries, 2007⁴⁴). Indudablemente asistimos a un cambio en el comportamiento electoral (tradicional o predictivo) de los votantes resultando en una competición electoral celebrada entre un mayor número de partidos. Ello se traduce en altos niveles de volatilidad facilitando el trasvase de votos entre los partidos políticos a la vez que se elevan los niveles de fragmentación del sistema de partidos.

Otro factor explicativo que cobra fuerza para justificar el surgimiento de nuevas formaciones políticas se vincula con elementos de carácter emocional, y en particular con sentimientos de desafección hacia la esfera política. La mayoría de las encuestas venían mostrando variaciones en la tendencia de apoyo y valoración al sistema democrático, acentuándose una pérdida de confianza en instituciones y en actores políticos. Estos indicadores del sentimiento básico de los ciudadanos hacia su sistema político responden a una epidemia que afecta a los sistemas democráticos de nuestro entorno y que indican una erosión de la calidad de la democracia representativa (Newton y Norris, 2000: 53⁴⁵). Sin ser un fenómeno propio de nuestro país ya en un buen número de sistemas democráticos se percibían síntomas de distanciamiento respecto de las instituciones democráticas, cansancio o apatía hacia los procesos democráticos que se re-

⁴¹ Mair, P (1989). "The problem of party system change". *Journal of Theoretical Politics*, 1(3): 251-276.

⁴² Boomgaarden, H. G. y Vliegenthart, R. (2007). "Explaining the rise of anti-immigrant parties: the role of news media content". *Electoral Studies*, 26(2): 404-417.

⁴³ Vliegenthart, R., Boomgaarden, H. G., y van Spanje, J. (2012). "Anti-immigrant party support and media visibility: a cross-party, over-time perspective". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 22(3): 315-358.

⁴⁴ De Vries, C. E. (2007). "Sleeping giant: fact or fairytale? How European integration affects national elections". *European Union Politics*, 8(3), 363-385.

⁴⁵ Newton, K. y Norris, P. (2000). "Confidence in public institutions: faith, culture, or performance?", en S. J. Pharr y R.D. Putnam (eds.) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.

flejaron fenómenos como baja participación electoral, escasa valoración del rendimiento de las instituciones políticas y de sus principales actores y un incremento en los procesos electorales de votos de protesta hacia opciones minoritarias o anti-*establishment*. En este sentido se identifica una ciudadanía crítica con el sistema democrático que comienza a reclamar un mayor nivel de influencia y participación en la gobernanza. Todo ello trae como consecuencia que hoy en día la adhesión de los ciudadanos a los principios de la democracia liberal representativa parece más débil de lo que se pensaba. Aunque las encuestas internacionales muestran una “preferencia por la democracia” por parte de la mayoría de los ciudadanos, las democracias establecidas en Norteamérica y Europa Occidental han experimentado una “desconsolidación” sobre todo entre las generaciones más jóvenes (Foa y Mounk 2016, 2017⁴⁶). Un segmento considerable de los que expresan esa preferencia parece sentirse cómodo apoyando alternativas no democráticas o con discursos en contra del poder establecido (Lago y Martínez, 2011:7⁴⁷). Desde este punto de vista, aunque tal diagnóstico ha sido cuestionado y matizado (Claassen, 2020⁴⁸; Wuttke et al., 2020⁴⁹), el hecho es que la noción de un apoyo casi universal a los regímenes democráticos es difícil de sostener hoy en día.

IV ESPAÑA COMO ESTUDIO DE CASO

1. La transformación del sistema de partidos (2015-2019)

Una breve mirada al caso español, alerta de que muchos de los fenómenos anteriormente descritos se detectan en nuestro sistema político. En primer lugar, por las transformaciones acaecidas en 2015 fruto de un clima de descontento ciudadano y de un desapego respecto de las funciones de-

⁴⁶ Foa, R.S. y Mounk, Y. (2016). “The danger of deconsolidation: the democratic disconnect”. *Journal of Democracy*, 27(3): 5-17; y Foa, R.S. y Mounk, Y. (2017). “The signs of deconsolidation”. *Journal of Democracy*, 28(1): 5-15.

⁴⁷ Lago, I. y Martínez, F. (2011). “Why new parties?”. *Party Politics* 17: 3-20.

⁴⁸ Claassen, C. (2020). “In the mood for democracy? Democratic support as thermostat opinion”. *American Political Science Review*, 114(1): 36-53.

⁴⁹ Wuttke, A; Gavras, K y Schoen H. (2020). “Have Europeans grown tired of democracy? New evidence from eighteen consolidated democracies, 1981-2018”. *British Journal of Political Science*, 52(1): 416-428.

sarrolladas por las instituciones políticas. En otras palabras, los electores se convierten en ciudadanos críticos. Si consultamos los datos de la evolución de la confianza política en el sistema, este indicador que proporciona el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) constata la pronunciada caída desde el máximo en 2004 al poco más del 10% en 2013. De forma similar, aunque en menor intensidad, se aprecia un paralelismo en los indicadores de la valoración de la gestión del Gobierno y la valoración de la labor del primer partido de la oposición.

Este ambiente favoreció la irrupción en la contienda electoral de nuevos partidos político mostrando el desgaste o desapego de los electores hacia los partidos tradicionales. Este fenómeno se inicia en elecciones de *segundo orden* –autonómicas y europeas– y se consolida en los procesos electorales celebrados durante 2015 a 2019, cambiando estructuralmente el sistema de partidos en España (Rama 2006⁵⁰). Hasta hace pocos años el sistema de partidos español era definido como un sistema de “dos partidos y medio” haciendo así referencia a un bipartidismo imperfecto encabezado por dos grandes partidos políticos –el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP)– con un tercer partido Izquierda Unida (IU), de ámbito nacional mucho más lejano en votos y en escaños, y situado en el espectro ideológico de extrema-izquierda (Muro y Lago, 2019⁵¹). De esta manera, estaban representados los diferentes bloques ideológicos en partidos de ámbito estatal (a la izquierda PSOE e IU y a la derecha PP), que dibujaban la posición de centroizquierda en la que se sitúa el ciudadano español⁵². Sin embargo, la competición electoral en España no ha girado únicamente en torno al eje izquierda-derecha, sino que existía otro eje, el territorial. En este sentido, el sistema de partidos nacional se acompañaba por una sensible representación de los llamados PANE (Partidos de Ámbito No Estatal) que, a falta de un Senado como verdadera cámara de representación territorial, permitían la presencia de sensibilidades regionales en el ámbito nacional e introducía diferentes lógicas de competencia, no

⁵⁰ Rama Caamaño, J. (2016). “Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 34: 241-266.

⁵¹ Muro, D. y Lago, I. (2019). *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press.

⁵² Ver series temporales del Centro de Investigaciones Sociológicas (www.cis.es).

siempre convergentes (Fernández-Albertos, 2002⁵³; Pérez-Nievas y Bonet, 2006⁵⁴; Gómez, Cabeza y Alonso, 2019⁵⁵). Bajo esta estructura de competición los gobiernos de minoría han podido conformarse gracias a diferentes estrategias negociadoras y a su capacidad para generar acuerdos, tanto con partidos nacionalistas como con otras fuerzas políticas. Así los partidos nacionalistas se convertían en garantes de estabilidad en el gobierno a cambio de concesiones o de estabilidades recíprocas en sus gobiernos regionales.

Desde la academia se apuntaba que esta configuración del sistema de partidos se debía a la dinámica maquiavélica de nuestro sistema electoral (Lago, 2000⁵⁶). Un sistema electoral diseñado para la construcción de mayorías. Y en la práctica, hasta las elecciones de 2015 nuestro sistema electoral ha reforzado la posición de los partidos con mayor representación, dificultando la existencia de un partido bisagra de implantación nacional. Si bien el CDS e Izquierda Unida habrían reunido estas características, los retos organizativos de la primera fuerza y la implantación territorial de la segunda, penalizada por los efectos desproporcionales del sistema, no favorecieron su presencia en el Congreso de los Diputados ni les dotó de fuerza suficiente para convertirse en socios de gobierno. Frente a ellos, el sistema electoral ha facilitado la representación de las formaciones nacionalistas con amplio apoyo en su propio territorio e intereses particularistas. Este rasgo ha provisto las oportunidades para constituir gobiernos minoritarios en torno a una fuerza predominante susceptible de completar la mayoría parlamentaria a través de fórmulas distintas, en las que han desempeñado un papel protagonista los grupos parlamentarios nacionalistas. Se alcanzan acuerdos desde una perspectiva pragmática, para revertir en el territorio las compensaciones obtenidas en los pactos de gobierno, y en especial en su propio electorado. Por tanto, es factible lograr acuerdos de riesgo limi-

⁵³ Fernández Albertos, J. (2002). “Votar en dos dimensiones: el peso del nacionalismo y la ideología en el comportamiento electoral vasco, 1993-2001”. *Revista Española de Ciencia Política*, 6: 153-181.

⁵⁴ Pérez-Nievas, S. y Bonet, E. (2006). “Identidades regionales y reivindicación de autogobierno: el etnorregionalismo en el voto a partidos nacionalistas de Bélgica, España y Reino Unido”. *Revista Española de Ciencia Política*, 15: 123-161.

⁵⁵ Gómez, B.; Cabeza, L., y Alonso, S. (2019). *En busca del poder territorial: cuatro décadas de elecciones autonómicas en España*. Madrid: CIS.

⁵⁶ Lago, I. y Lago, S. (2000). “El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos “mecánico” y “psicológico”. *Revista de Estudios Políticos*, 107: 225-250.

tado para ambas partes, con un coste asumible para el partido que aspira a gobernar, y con beneficios visibles para los partidos socios, quienes se convierten en los árbitros del proceso negociador del gobierno.

El diseño de las instituciones políticas ha asegurado la estabilidad y la gobernabilidad hasta 2015. Un sistema electoral proporcional con un sesgo mayoritario, una moción de censura constructiva y otras prácticas parlamentarias, como el control al gobierno, han sido instrumentos favorecedores hasta recientemente de la gobernabilidad del sistema político. Aunque el sistema electoral aparentemente exitoso ha sido objeto de críticas sustantivas que justificarían las numerosas propuestas de modificación⁵⁷ es cierto también que el sistema ha dado muestras de adaptación a circunstancias electorales diversas, ha facilitado la formación de gobiernos de distinto color político y ha sido testigo del nacimiento y desaparición de diversas fuerzas políticas. Sin modificar las normas electorales, los resultados de las convocatorias generales celebradas en 2015, 2016 y 2019 constatan un profundo cambio en el sistema de partidos resultante. El antaño sistema bipartidista que imperaba con altas dosis de moderación ideológica ha desaparecido y hoy en día somos testigos de la configuración de un modelo multipartidista con dosis de polarización ideológica con consecuencias sobre la gobernabilidad del sistema político.

Nuevos partidos políticos compiten por los votos de la izquierda, en un caso, y de la derecha ideológica en otro, erosionando los anclajes de los dos partidos tradicionales⁵⁸ y que adquieren un papel indiscutible en la dinámica parlamentaria. La pérdida de la mayoría absoluta de la que disponía el primer gobierno de Rajoy en el Parlamento abre en 2015 un escenario de complejas relaciones entre los actores parlamentarios. Entonces, no cabía la posibilidad de reeditar un gobierno minoritario con apoyos de socios na-

⁵⁷ Montero, J.R. y Riera, P. (2009). “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 13: 225-270.

⁵⁸ La captación del voto a los nuevos partidos se explica por factores de coyuntura política asentados en el grave deterioro de la percepción social sobre el aumento de la corrupción y sobre el mal funcionamiento de la democracia en España además del impacto de la crisis económica y sus consecuencias más directas. Ver en este sentido el trabajo de E. Hernández y H. Kriesi (2016). “The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe”. *European Journal of Political Research*, 55: 203-224.

cionalistas porque la distribución de los escaños no facilitaba este tipo de acuerdos. La elevada fragmentación del arco parlamentario con presencia de un mayor número de grupos parlamentarios abrió uno de los procesos políticos más complejos desde la aprobación de la Constitución. Si acudimos al índice de número efectivo de partidos que nos permite medir el nivel de fragmentación en sus dos dimensiones –electoral y parlamentaria–, advertimos que ya en 2015, en relación con las elecciones precedentes de 2011, el índice electoral se incrementa en 2.34 puntos y en 2.94 puntos el índice parlamentario (ver tabla 1). Esto significa que los partidos que compiten electoralmente y los que denotan relevancia en el Congreso de los Diputados son numéricamente más que en la legislatura que se cerraba. Las consecuencias de ello obligan a tomar en consideración diversas fórmulas para lograr la investidura del gobierno. Bajo esta lógica, la primera anomalía que se advierte en 2015 reside en que ningún candidato tenía asegurado el éxito en este proceso de investidura parlamentaria generando una situación de bloqueo institucional sin precedentes en la reciente historia democrática española.

La disolución de las Cámaras en 2016 y la convocatoria de nuevas elecciones no fue solo una consecuencia de los números, es decir, del nuevo reparto de diputados en la Cámara sino de la polarización que inundaba el clima político. Lo que es cierto es que el nuevo formato del sistema de partidos llegó para quedarse, augurando el inicio de una nueva etapa en nuestro sistema político. Se sustituye un sistema de partidos que pivotaba sobre dos grandes fuerzas de ámbito estatal, más un número de fuerzas más pequeñas de ámbito no estatal, por otro sistema de partidos construido alrededor de dos partidos grandes, dos de tamaño medio y varios partidos de ámbito no estatal con desigual presencia parlamentaria: un sistema multipartidista con altas dosis de polarización. A este notable cambio cuantitativo se añade el profundo cambio de las posiciones políticas de los partidos nacionalistas catalanes cuya apuesta secesionista anulaba su capacidad para servir de apoyo parlamentario a uno de los dos grandes partidos nacionales, desapareciendo por tanto su carácter de socio preferente de los pactos gubernamentales. Esta traslación del patrón territorial a un patrón ideológico es el primer síntoma del cambio político que se oteaba en el horizonte.

Tabla 1. Número efectivo de partidos y niveles de concentración^b en elecciones legislativas (1977-2019)

<i>Elecciones</i>	<i>Electoral (NEPe)</i>	<i>Parlamentario (NEPp)</i>	<i>NEPe-NE-Pp</i>	<i>Concentración electoral</i>	<i>Concentración parlamentaria</i>
1979	4,16	2,77	1,39	65,2	82,6
1982	3,33	2,32	1,01	74,5	88,3
1986	3,57	2,63	0,94	70,0	82,6
1989	4,16	2,77	1,39	65,4	80,6
1993	3,53	2,70	0,83	73,6	85,7
1996	3,28	2,72	0,56	76,4	84,9
2000	3,18	2,52	0,66	78,7	88,0
2004	3,10	2,50	0,60	80,3	89,1
2008	2,82	2,35	0,47	82,7	92,0
2011	3,41	2,60	0,81	73,3	84,6
2015	5,75	5,54	0,21	50,7	60,8
2016	5,32	4,09	1,23	55,6	63,4
Abril 2019	6,21	4,95	1,26	45,3	54,0
Noviembre 2019	6,20	4,73	1,47	48,8	59,4

^a El Índice del Número Efectivo de Partidos (NEP) de Laakso y Taagepera se calcula aplicando la

siguiente fórmula: $NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$

Donde p_i es la proporción de votos o de escaños obtenido por cada partido político.

^b El Índice de Concentración electoral y parlamentaria hace referencia al porcentaje de votos o de escaños que suman los dos primeros partidos.

Fuente: Elaboración propia. Datos publicados por el Ministerio del Interior y la Junta Electoral Central.

Las estrategias negociadoras para formar gobierno resultaron inviables. El bloqueo nacía de la imposibilidad de configurar mayorías vertebradas en torno a los dos grandes partidos de ámbito estatal: por un lado, ni aun contando con el eventual apoyo de partidos afines ideológicamente tales como Ciudadanos, el PNV y Coalición Canaria, el PP estaba en condiciones de lograr la investidura de su candidato a la presidencia del Gobierno, quien, en el mejor de los casos podía sumar 175 diputados frente al veto de otros tantos; por otro lado, la situación no era tampoco más ventajosa para el PSOE, que solo podía liderar una mayoría alternativa asumiendo la dimensión territorial a través de los votos de los partidos nacionalistas catalanes y sus exigencias políticas, inaceptables para buena parte de los socialistas. Un equilibrio de debilidades que condujo a un auténtico bloqueo que se saldó con la abstención de todos o una parte de los diputados socialistas para evitar la repetición, por segunda vez, de las elecciones generales. Se facilitó un gobierno minoritario cuyo partido sólo disponía de

123 diputados (el 35 por ciento de los escaños de la cámara baja). La legislatura fue compleja por la necesidad de diseñar estrategias negociadoras en el seno del legislativo.

El nuevo mapa de partidos había cambiado la dinámica de la gobernabilidad, pero no fue la única novedad en este corto período de tiempo. Una moción de censura presentada por el grupo parlamentario socialista que contó con el apoyo del grupo parlamentario de Podemos, aprobada por el Pleno del Congreso, sentó un precedente en la historia democrática española al ser un procedimiento “extraordinario de elección”. Por vez primera, un candidato, Pedro Sánchez, sin ser diputado, reúne los apoyos de los diputados de su grupo parlamentario, de Unidos Podemos, y de los PANE (ERC, PNV, PDeCAT, Compromís, Bildu y Nueva Canarias) y se convierte, sin haber ganado unas elecciones y con un exíguo apoyo de un grupo parlamentario de 85 diputados, en el séptimo Presidente de Gobierno. Esta debilidad parlamentaria condiciona la gobernabilidad de legislatura conduciendo al adelanto de las elecciones en 2019. Los resultados de las elecciones de 28 de abril de 2019 constataron que tanto la competición electoral como los resultados del proceso consolidan la permanencia de preferencias electorales que conforman, en el nivel parlamentario, un sistema de partidos de corte multipartidista, en el que el partido dominante no ocupa una posición central lo cual reduce las posibilidades de formar gobierno en solitario, por lo que ha de contar con el apoyo de otros grupos parlamentarios para lograr la investidura y además asegurar la estabilidad gubernamental. Este marco de incertidumbre gubernamental se repite, pero como ya conocemos no es la última vez.

Este contexto resultante de los procesos electorales produce un equilibrio parlamentario inestable entre cuatro partidos de ámbito estatal que deriva en la incapacidad de alcanzar una mayoría suficiente en el Congreso de los Diputados para la formación de un gobierno estable. Con la experiencia de gobiernos minoritarios, no hubo inicialmente posibilidad alguna para plantear un gobierno de coalición. No obstante, los socios de un gobierno minoritario habían cambiado. Atrás quedaban las etapas en las que los partidos nacionalistas apoyaban al gobierno a cambio de una serie de beneficios compatibles con las dinámicas del sistema. La (des)aparición y/o transformación de los partidos catalanes, así como la mayor presencia de estos actores en el hemicycle de la carrera de los Jerónimos alteraron

las dinámicas gubernamentales. El crecimiento de escaños de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), la desaparición de CiU, la fundación de la Democracia y Libertad, posteriormente Convergencia Democrática de Catalunya, y finalmente *Junts per Catalunya*, con una presencia mucho más reducida en escaños que la otrora citada CiU cedieron el testigo de posibles socios gubernamentales a ERC. Pero este partido no podía ser una alternativa viable por su deriva independentista y su participación en el proceso de ruptura con la legalidad constitucional. Las posibilidades para conformar la mayoría absoluta en el Congreso alteraron la línea ejecutoria de gobiernos anteriores obligando a planteamientos sustentados en acuerdos programáticos y por tanto de afinidad ideológica. De esta forma, lo natural era contar con socios situados en el espectro ideológico cercano.

La fragmentación del Parlamento tras las elecciones de 2019 confirió a los partidos políticos un poder de negociación sustanciado en diversas combinaciones para alcanzar el éxito en la formación del gobierno. Al no haber un partido predominante, los acuerdos lógicos se enmarcaban entre el PSOE como socio principal y Unidas Podemos, o entre el PSOE y Ciudadanos, además, de los apoyos mínimamente necesarios de PANE que asegurasen la investidura. A pesar de la proximidad ideológica del PSOE con Podemos un grave bloque institucional condujo a la repetición electoral. La legislatura que se cierra duró 126 días, convirtiéndose en una de las más cortas de nuestra historia democrática más reciente. A pesar de las intenciones de salir del bloqueo con unas nuevas elecciones, los resultados electorales de noviembre de 2019 no modificaron el escenario político surgido en abril. La distribución de las fuerzas políticas parlamentarias reproduce un modelo de gobierno minoritario débil o gobierno de coalición con apoyo de partidos para que el candidato del PSOE logre ser investido por el Congreso de los Diputados. Aprendida la lección los candidatos de los partidos de la izquierda, Sánchez e Iglesias, tardaron escasos días en firmar un acuerdo de gobierno de coalición que suma 155 escaños. Necesitaban por tanto contar con el apoyo de las fuerzas nacionalistas, pero, sobre todo, asegurarse la abstención de ERC que había salido fortalecida de las elecciones y con la de Bildu que obtuvo 5 diputados, en el caso de que Ciudadanos se abstuviera. Sánchez necesitaba cuadrar un complejo rompecabezas para lograr los apoyos que le aseguraran la investidura una segunda votación como presidente del Gobierno en el Congreso de los Di-

putados más fragmentado de la democracia española. Lo llamativo en todo caso es la conjunción de dos elementos del sistema: la fragmentación y la polarización.

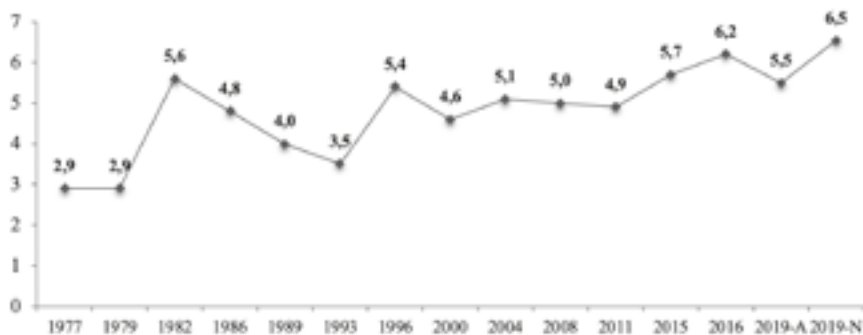
El proceso de transformación del sistema se inicia con la entrada de los “nuevos partidos” (Ciudadanos y Podemos) en las elecciones de 2015, lo que coincide también con el comienzo del realineamiento del nacionalismo conservador en Cataluña y se confirma años después con la aparición de VOX. La irrupción con una significativa fuerza parlamentaria de este partido coexiste en el sistema con la presencia de Unidas Podemos, de forma que ya hay dos actores políticos que ocupan los extremos de la escala ideológica. Ambos partidos inducen una fuerza centrífuga hacia los extremos del espectro de la competición ideológica contribuyendo al incremento de la polarización del sistema de partidos en España.

El gráfico 1 muestra los niveles de polarización en el sistema de partidos en España, así como la tendencia a lo largo de la serie. Para su cálculo se ha aplicado la fórmula de la polarización ponderada de Taylor y Herman (1971) que ha tenido un uso extenso en la literatura especializada. Así las cosas, la obtención de una cifra baja de polarización indica que los partidos del sistema están muy próximos entre sí en el clivaje ideológico. Pero, como en este caso el clivaje ideológico se captura a partir de las categorías izquierda-derecha, conviene señalar que un dato bajo de polarización no significa automáticamente la ausencia de conflictos en dicho sistema de partidos. Probablemente lo que sugiera el dato es que las interacciones entre los partidos discurren por cauces diferentes a la contraposición izquierda-derecha.

La definición de los espacios ideológicos que se produce en los años ochenta y el que acontece con el cambio gubernamental de 1996 se sustancia en el sistema de dos grandes partidos parlamentarios que ocupan espacios ideológicos distantes, pero sin la ocupación de las posiciones extremas. El crecimiento de la polarización del sistema de partidos, en otras palabras, la presencia de un conflicto ideológico procede además de elementos de territorialidad representados a través de los partidos nacionalistas. En 2019 todos los partidos nacionalistas se sitúan en el lado izquierdo del espacio ideológico, división que dinamiza la competición en el sistema de partidos. Al mismo tiempo, un partido de extrema derecha y nacionalista español, VOX, con su consiguiente apuesta por una política centralista

más bien extrema, ha tenido un considerable éxito electoral. Una de las consecuencias de esta nueva configuración es que los partidos parecen estar alineados en un único eje de competición que aúna la dimensión ideológica y la territorial.

Gráfico 1. Evolución de la polarización ponderada en elecciones generales (1977-2019)*



* El índice de polarización ponderadas oscila entre el 0, en el hipotético caso de que todos los partidos del sistema ocupasen la misma posición, y 10, en el caso de que todos los partidos estuvieran en los extremos de la escala. La fórmula que se aplica es:

$$P_p = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^I p_j^2 \left[\frac{x_j - x_p}{4,5} \right]^2}{\sum_{j=1}^I p_j^2}}$$

Donde, p_j^e es el porcentaje de votos obtenido por cada partido en elecciones.

x_j es la posición ideológica media del partido j

x_p es el promedio ideológico ponderado del sistema de partidos en la misma escala

4,5 es la distancia máxima posible entre la ubicación de un partido y el centro teórico de la escala 1 a 10.

Fuente: elaboración propia.

En 2011 las posiciones de los partidos en el eje izquierda-derecha y en el eje de las preferencias territoriales eran relativamente independientes. A pesar de que Cataluña dio los primeros pasos en la dirección de reclamar un mayor autogobierno, la presencia de partidos moderados y aun de derechas con posiciones muy favorables a la descentralización (PNV, CiU) facilitó el punto de encuentro entre posiciones ideológicas moderadas y una posición bastante centralista en el eje territorial. No obstante, en el cambio en el alineamiento del sistema de partidos dos factores han sido determinantes. Por un lado, la aparición de dos nuevos partidos, Ciuda-

danos y Podemos, a los que se sumará en 2019, VOX; por otro lado, la ruptura de CiU, coalición que había dominado la política catalana hasta la fecha. Si bien la irrupción de los nuevos partidos no produjo un cambio espectacular en la estructura de la competición partidista fue significativo su ubicación en el eje ideológico. El partido Podemos se sitúa en un ámbito cercano al ocupado por IU y por ICV en el pasado, como “izquierda” en una dimensión combinada ideológica-territorial; Ciudadanos se sitúa entre las posiciones del PP y que antaño ocupó UPyD. Podemos se ofrece a un electorado no nacionalista, pero con mayor demanda de autonomía que el votante medio del PSOE mientras que Ciudadanos se ofrece a los votantes que sin ser tan conservadores como el PP tenían una parecida sensibilidad centralista.

La entrada en la competición de VOX, con posiciones muy centralistas junto con la aparente desaparición del nacionalismo conservador catalán, que se desplaza hacia la izquierda así como y la consolidación de ERC como primer partido nacionalista catalán han sido los factores que estructuran los niveles de polarización que caracterizan al actual sistema de partidos. De hecho, si hasta hace aproximadamente un decenio la influencia de los partidos nacionalistas era, en realidad, un efecto moderador en la competición ideológica, la fusión de las demandas territoriales, o su rechazo, con la ideología produce un efecto de bloqueo o de cesión constante. Este fenómeno se ha vuelto un rasgo estructural del sistema de partidos. De hecho, los resultados de los procesos electorales que arrancan en 2016 demuestran que España ingresa en el grupo de países más polarizados de Europa junto con Italia y Grecia. A modo ilustrativo los datos denotan este fenómeno: en 10 años, desde las elecciones de 2011, el índice de polarización pasa de un 4,9 a alcanzar en las elecciones más recientes de 2019 la cifra de un 6,5. Los españoles se han ido moviendo hacia los extremos, acaparando voto los partidos más extremos ideológicamente. Con esta tendencia, se desconcentra el voto de los dos partidos mayoritarios, a la vez que se fragmenta el sistema de partidos. Este proceso ocurre en apenas tres años. En las elecciones generales de noviembre 2019 VOX se convierte en la tercera fuerza parlamentaria al obtener 52 escaños, sobrepasando la representación de Unidas Podemos (35 escaños). Pero es la fragmentación de la izquierda junto con la representación de los partidos nacionalistas y regionalistas: CUP 2 escaños,

Bloque Nacionalista Galego (BNG) 1 escaño, Teruel Existe (1 escaño) lo que hace más compleja la dinámica parlamentaria.

A pesar de que no se han modificado las reglas electorales (factores de largo plazo), cambios en la oferta y preferencias electorales han transformado el sistema de partidos español en el más fragmentado, volátil, con menos concentración del voto y con procesos de formación de gobierno más inciertos de la historia democrática. La dinámica de las legislaturas se caracterizarán por la necesidad de acuerdos y pactos entre los partidos, la formación de gobiernos de coalición, el diálogo con fuerzas parlamentarias que exigen la incorporación de demandas nacionalistas, en un momento claramente rupturista; y además, se tendrá que lidiar con la representación de la extrema-derecha todo lo cual tensionará el sistema y el equilibrio de gobernabilidad del país.

V. CONCLUSION

La fragmentación de las asambleas representativas no es un fenómeno nuevo. Sí lo es para el caso español, cuyo sistema de partidos había mantenido una estabilidad a lo largo de casi 40 años. Esta se trunca con la aparición y éxito electoral de partidos que se sitúan en las posiciones más extremas de la escala ideológica. El sistema político se ha visto en tensión por la conjunción de elevados niveles de fragmentación y alta dosis de polarización política, instigada en algunos casos por los propios líderes de los partidos. Pero si ello no fuese poco, comienza a surgir una actitud hacia la política dominada de elementos de carácter sentimental que generan reacciones hostiles hacia las instituciones representativas, hacia los partidos políticos y hacia los líderes políticos.

La crisis de la COVID-19 y la guerra en Ucrania han sido sin duda dos elementos catalizadores. Las crecientes críticas hacia los gobiernos que han adoptado medidas discutibles ha banalizado a la vez que ha omitido la dialéctica en sede parlamentaria. No se trata de no hacer oposición y críticas al Ejecutivo, sino que para bajar la intensidad del clima político deben desaparecer las descalificaciones reiteradas y absolutas, y los epítetos desorbitados que propician la confrontación e impiden encontrar lugares comunes de evaluación objetiva de muchas de las medidas adoptadas o propuestas. La desaparición de todo lo anterior ayudaría a encontrar puntos de consenso y cooperación entre todos los partidos, transmitiría calma

a la población y fomentaría la cooperación ciudadana, tan necesaria en la actualidad.

Ahora bien, lo que sí es cierto es que la polarización afectiva parece ser un fenómeno generalizado entre los identificados de todos los partidos políticos. Es cierto que la llegada de VOX a la arena electoral, desde su aparición en las elecciones andaluzas de diciembre de 2018, ha propiciado el nivel de distanciamiento ideológico en el sistema político, pero también es cierto que esta polarización estaba ya instalada entre los votantes de todo signo. En este sentido, todos los partidos tienen una responsabilidad compartida.

Estamos en un escenario complejo. Los resultados de las convocatorias electorales del año 2023 pueden mantener elevados los niveles de fragmentación de las instituciones representativas y alentar debates políticos polarizados. Pero aún hay tiempo para tratar la política sin apelar a identidades. En caso contrario, puede que la democracia y sus instituciones no reciban el apoyo ciudadano necesario y suficiente. Lo que tendrá graves consecuencias para el sistema político.

III. MESA II: PARLAMENTO MULTI- PARTIDISTA Y SU REPERCUSIÓN EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y PRESU- PUESTARIA

APRENDIENDO A GESTIONAR LA FRAGMENTACIÓN: LAS FUNCIONES LEGISLATIVA Y PRESUPUESTARIA EN LA XIV LEGISLATURA

Manuel Medina Guerrero

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II LAS CONSECUENCIAS INICIALES DEL MULTIPARTIDISMO EN EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES LEGISLATIVA Y PRESUPUESTARIA. *1. Desplazamiento del protagonismo del Ejecutivo en la iniciativa legislativa. 2. La obstaculización de las iniciativas legislativas de la oposición. 2.1 El recurso al veto presupuestario. 2.2 La reiterada ampliación del plazo de presentación de enmiendas. 3. Escasa producción legislativa. 4. Incidencia de la fragmentación en el empleo del Decreto-Ley. 5. El turbulento desempeño de la función presupuestaria.* III. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA XIV LEGISLATURA. *1. Novedades de la legislatura. 2. La (moderada) recuperación de la iniciativa legislativa gubernamental. 3. La práctica obstaculizadora de las iniciativas de la oposición. 4. Incremento sustancial de la producción legislativa. 5. El recurso al Decreto-Ley. 6. Hacia la normalización del ejercicio de la función presupuestaria.* IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

En un sistema político habituado a operar bajo la razonable seguridad que le proporcionaba el bipartidismo imperfecto, la irrupción del parla-

mentarismo fragmentado en la XI Legislatura entrañó un punto de inflexión que se proyectaría de inmediato en la que quizá constituya la principal y más evidente consecuencia de la fragmentación: la inestabilidad gubernamental¹. Con razón se ha afirmado que las elecciones de 2015 “supusieron un auténtico parteaguas en el sistema político”².

En efecto, desde esa fecha son palmarios en el Congreso de los Diputados los rasgos esenciales que caracterizan al parlamentarismo fragmentado, a saber, el elevado número de fuerzas políticas presentes en el Parlamento, la falta de un grupo parlamentario con mayoría absoluta³ y, por ende, la necesaria confluencia de varias de ellas para que pueda llegar a investirse al presidente del gobierno. La falta de acuerdo condujo a las fallidas XI y XIII legislaturas, y fue preciso el apoyo de ocho formaciones para que se produjera la investidura en la XII legislatura; guarismo sin precedentes que volvería a reiterarse en la XIV legislatura, en la que se conformaría el primer gobierno de coalición bajo la Constitución de 1978⁴.

Junto a la fragmentación, también se constataría un elevado grado de polarización en el Congreso desde la XI legislatura, que alcanzaría su cénit en la recién terminada XIV legislatura. En el caso del Senado, la irrupción simultánea de la fragmentación y de la polarización únicamente surgiría en la última legislatura mencionada⁵.

¹ Carozzi, F./Cipullo, D./Repetto, L., *Divided They Fall. Fragmented Parliaments and Government Stability*, Department of Economics Working Paper 2020:1, Uppsala University January 2020.

² Tudela Aranda, J., “Crisis política (y social) y Derecho Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46, 2020, pág. 175.

³ Incluso en el Senado, en la XIV Legislatura ningún grupo tendría ya la mayoría absoluta.

⁴ Con anterioridad, como máximo fueron seis las formaciones políticas que apoyaron las investiduras de Calvo-Sotelo (I legislatura) y Rodríguez Zapatero (VIII legislatura). Véase Nieto Jiménez, J.C., “Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales Españolas (2015-2019)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 196, 2022, págs. 183-184.

⁵ De acuerdo con la metodología empleada por Nieto Jiménez para medir la polarización. Para conocer más detalles sobre la polarización de las Cortes en el periodo analizado, consúltese “Fragmentación y polarización parlamentarias...” *cit.*, págs. 165-167 y 186-190.

En suma, durante el periodo analizado (que abarca las cuatro legislaturas comprendidas entre el 13 de enero de 2016 y el 17 de agosto de 2023), nos encontramos inicialmente con una inestabilidad gubernamental hasta entonces desconocida, con dos legislaturas efímeras (XI y XIII), con la primera moción de censura que prospera, y, finalmente, con la constitución también pionera de un gobierno de coalición, aunque minoritario.

La finalidad de las siguientes líneas reside en examinar si y en qué medida la consagración del pluripartidismo incidió en la forma en que hasta entonces se había venido ejerciendo las funciones legislativa y presupuestaria en la práctica, tratando especialmente de determinar si se aprecian algunas diferencias sustantivas entre las diversas legislaturas.

II. LAS CONSECUENCIAS INICIALES DEL MULTIPARTIDISMO EN EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES LEGISLATIVA Y PRESUPUESTARIA

1. Desplazamiento del protagonismo del Ejecutivo en la iniciativa legislativa

Es de notar, de entrada, que en esa etapa hubo largos periodos de gobierno en funciones⁶ –la XI y XIII Legislatura completa y parte de la XII y de la XIV–, durante los que resulta vedada la presentación de proyectos de ley [artículo 21.5.b) de la Ley 50/1997, del Gobierno]. Esto conlleva inevitablemente, como es obvio, que el gobierno esté obligado a recurrir a su grupo parlamentario para poner en marcha medidas legislativas que se consideran imprescindibles. Y, así, durante la XII legislatura, dos proposiciones de leyes orgánicas presentadas por el Grupo Popular culminarían exitosamente su tramitación parlamentaria (reformas de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y de la LOREG; Leyes Orgánicas 1 y 2/2019).

Por otro lado, abre también la posibilidad de que sean las fuerzas parlamentarias de oposición las que protagonicen la producción legislativa,

⁶ Véase, por todos, Aranda Álvarez, E. (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017. Sobre la función legislativa desarrollada por el Parlamento con un gobierno en funciones, consúltese también Giménez Sánchez, I. M., “La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.109, 2017, págs. 224-228.

en detrimento de la propia capacidad de *indirizzo* político que corresponde al ejecutivo. Situación anómala que sería subrayada en un sector de la doctrina, que llegaría incluso a sugerir que no deberían aprobarse aquellas iniciativas que no fueran secundadas por el gobierno en funciones⁷.

Celebradas nuevas elecciones el 26 de junio de 2016, la recuperación de la normalidad de la iniciativa legislativa tras la investidura del presidente de gobierno no supondría, sin embargo, que se recuperase el tradicional balance entre proyectos y proposiciones de ley presentados, tradicionalmente escorado con claridad hacia los primeros⁸. Sencillamente, si hubo acuerdo para investir, no lo hubo para gobernar, de tal modo que frente a un gobierno en minoría se erigía una oposición mayoritaria proclive a neutralizar políticas legislativas adoptadas por el mismo gobierno en el pasado.

En este contexto, se constata un incremento sustancial del peso de las proposiciones de ley parlamentarias frente a los proyectos de ley en comparación con lo que venía siendo habitual antes de la fragmentación parlamentaria. La principal razón de este cambio sustancial en el ejercicio de la iniciativa legislativa muy probablemente radique en el recelo del Ejecutivo de que sus proyectos de ley resultasen modificados a lo largo de su tramitación parlamentaria o, simple y llanamente, fuesen rechazados por la mayoría parlamentaria. Ciertamente, es palpable en esta primera etapa la “tendencia a la autorrepresión de la iniciativa legislativa del Gobierno”⁹.

⁷ Según sostendría el profesor Aragón Reyes: “Incluso, a mi juicio, en una situación de Gobierno en funciones no debieran aprobarse iniciativas legislativas parlamentarias que no fuesen apoyadas por el Gobierno, por razones basadas en el necesario equilibrio del régimen parlamentario, ya que en aquella situación está impedida la iniciativa legislativa gubernamental. Unas Cortes Generales con plena y libre capacidad para elaborar leyes resultaría algo bastante contradictorio con un Gobierno que, por estar en funciones, carece de plena capacidad para gobernar, esto es, para dirigir (art. 97 de la CE) la política del Estado (incluida la legislativa).” Véase “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, pág. 25.

⁸ Con anterioridad, las iniciativas legislativas impulsadas por el gobierno suponían aproximadamente un 90%, de las cuales terminarían aprobándose un 90% (García-Escudero Márquez, P., “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de Constitución”, *Revista de Derecho Político*, N.º 101, enero-abril 2018, pág. 76).

⁹ García-Escudero Márquez, P., “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de Constitución” *cit.*, pág. 75.

Además del temor del gobierno a ver frustrados sus proyectos de ley dada su posición minoritaria en la Cámara, se ha especulado fundadamente con que también haya jugado un papel al respecto la entrada en vigor de las leyes 39 y 40/2015 y la subsiguiente reforma de la Ley del Gobierno, que establecieron nuevos trámites a la iniciativa legislativa gubernamental. La instauración de un procedimiento más largo en la tramitación de proyectos y anteproyectos de ley puede, por tanto, haber sido también un estímulo para que el Gobierno optase por canalizar sus iniciativas a través de los grupos parlamentarios que lo apoyaban¹⁰.

En resumidas cuentas –y soslayamos en lo sucesivo toda referencia a las fracasadas legislaturas XI y XIII–, el examen del balance proyectos/proposiciones de ley impulsados a lo largo de la XII Legislatura (incluyendo las dos etapas, bajo la presidencia de Rajoy y Sánchez) arroja los siguientes datos: se presentaron 333 proposiciones de ley por parte de los grupos parlamentarios frente a 49 proyectos de ley (a los que habría que añadir 65 Decretos leyes, pero estos recibirán un tratamiento específico).

2. *La obstaculización de las iniciativas legislativas de la oposición*

Ante el notable incremento de las proposiciones de ley procedentes de los grupos de oposición, el gobierno puede verse tentado a utilizar la Mesa de la Cámara para neutralizar en parte tales iniciativas, aun cuando ello requiere –claro está– que la fuerza política sobre la que se sustenta el gobierno ostente la mayoría de la Mesa o pueda apoyarse ocasionalmente en algún miembro procedente de otros grupos parlamentarios. Y en este ámbito de la composición de la Mesa del Congreso también hizo sentir sus efectos la irrupción de la fragmentación. Pues, aun cuando el número de grupos parlamentarios integrantes de la Mesa se mantuvo en términos similares a lo experimentado durante el bipartidismo, sí aparece como novedad el hecho de que el partido que sustenta al gobierno deje de tener la mayoría en el órgano. Así, en la XI y XII Legislaturas el Grupo Popular contó con tres miembros en la Mesa, en tanto que dos miembros obtuvieron tanto el Grupo Socialista como el Grupo Ciudadanos y el Grupo Confederal de

¹⁰ Gómez Lugo, Y., “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 126, 2022, págs.162-163.

Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea¹¹. Y en la XIII Legislatura se llega a una composición semejante, aunque se invierten los términos de los grupos popular y socialista, pasando este último a tener tres representantes.

Pues bien, especialmente a lo largo de la XII Legislatura, se detecta cierta proclividad a frenar las iniciativas legislativas de la oposición contrarias a los intereses del gobierno, reprochándose que a menudo en tales ocasiones la Mesa, lejos de circunscribirse a efectuar la verificación de los requisitos exigidos por el reglamento parlamentario, llevase a cabo materialmente un juicio o control de oportunidad. Se critica, pues, que en estos supuestos la Mesa del Congreso pasase realmente a asumir un impropio “rol como órgano político”¹².

Pero veamos con más detalle y por separado las principales prácticas empleadas por los ejecutivos para neutralizar tales iniciativas legislativas.

2.1. El recurso al veto presupuestario

Dado que el Presupuesto puede considerarse la plasmación económico-financiera de la acción política diseñada por el Gobierno, encuentra justificación que el ordenamiento le reconozca alguna capacidad para obstaculizar la aprobación de medidas legislativas que entrañen una alteración de sus previsiones de ingresos y gastos. Capacidad obstructiva que, como sucede en Francia, puede llegar incluso a la facultad de vetar este tipo de iniciativas; modelo por el que se inclinó el constituyente español. Así, tras reconocer la potestad genérica de las Cortes para enmendar el proyecto de Ley de presupuestos (art. 134.1 CE), la Constitución consagra en términos inequívocos la referida prerrogativa gubernamental: “Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminu-

¹¹ Como subrayaría Yolanda Gómez: “Se constata, pues, que una de las principales novedades de este escenario parlamentario altamente fragmentado es que ninguno de los partidos que sostuvieron a los dos Gobiernos de la XII legislatura contó con la mayoría en la Mesa del Congreso. De este modo, se rompe con una regla asentada en nuestro parlamentarismo en virtud de la cual el grupo mayoritario en la Cámara, y que sustenta al Ejecutivo, cuenta con la mayoría de la Mesa” (“Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa” *cit.*, pág. 160).

¹² Porras Ramírez, J. M., “¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?”, *Revista de Derecho Político*, N.º 117, mayo-agosto, 2023, págs. 56-57.

ción de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación” (art. 134.6 CE).

Por lo demás, la incorporación de este veto presupuestario, lejos de entrañar un elemento disonante en nuestro sistema parlamentario, se inserta como un elemento más configurador de nuestro modelo de “parlamentarismo racionalizado”. Así lo argumentó el Tribunal Constitucional en la STC 223/2006: “La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno” (FJ 6º).

Pues bien, tradicionalmente el veto presupuestario ha sido un recurso poco empleado en la práctica parlamentaria. Sencillamente, no era preciso acudir a esta vía puesto que los diferentes gobiernos –habitualmente apoyados de forma mayoritaria en el Pleno– tendían a rechazar la toma en consideración de las proposiciones presentadas por la oposición. El único antecedente reseñable que cabe identificar con anterioridad a la etapa analizada fue la segunda legislatura del Gobierno Zapatero, en la que casi llegó a la treintena el número de las proposiciones de ley que sufrieron el veto del gobierno, sin que se generase especial controversia institucional al respecto¹³.

¹³ Véase Giménez Sánchez, I. M., “La función económico-presupuestaria del Congreso de los Diputados”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113, Número especial (2022), pág. 233.

No es de extrañar, sin embargo, que en el nuevo escenario de fragmentación parlamentaria fuese un de las estrategias empleadas por el gobierno en funciones y, más tarde, en minoría para frenar las numerosas proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios. Se convierte, en consecuencia, en un “cauce alternativo al rechazo de la toma en consideración de las proposiciones de ley”¹⁴. Y, así, a lo largo de la XII Legislatura se aprecia un notable aumento del uso por parte del gobierno del veto presupuestario con este objetivo; utilización creciente iniciada por el Gobierno Rajoy que, obviamente, como se ha dicho, hay que relacionar con la posibilidad de que, ante su posición minoritaria en el Pleno, terminara tomándose en consideración las proposiciones de ley de la oposición y pudieran concluir exitosamente la tramitación de las mismas. Las cifras sobre la renovada apelación al art. 134.6 CE son sin duda elocuentes: en contraste con una media de 7,3 por legislatura existente con anterioridad al año 2015, el primer gobierno minoritario de la XII legislatura recurriría al veto presupuestario en 64 ocasiones¹⁵.

Las dudas que suscita en esta etapa la frecuente apelación al art. 134.6 CE en punto a la determinación del mayor o menor margen de manobra que la disposición confiere al gobierno –y, *pari passu*, de las facultades revisoras de la Mesa al respecto– se traducirán en un notable avance de la jurisprudencia constitucional hasta entonces existente sobre el particular. Las principales controversias se generaron a raíz de la presentación de sendas iniciativas legislativas por parte del Grupo Socialista (la proposición de ley orgánica sobre la suspensión del calendario de implantación de la LOMCE y la Proposición de ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados), a cuya tramitación se opuso el Ejecutivo apelando al veto presupuestario. Sin embargo, la Mesa del Congreso de los

¹⁴ Gómez Lugo, Y., “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa” *cit.*, pág. 165.

¹⁵ Según los datos proporcionados por Giménez Gluck [*El Gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*], Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pág. 62]. Y como se refleja en la *Memoria de la XII Legislatura*, las proposiciones decaídas por el veto presupuestario fueron un total de 13 (12 con el Gobierno de Rajoy y la restante con el Gobierno de Sánchez). Guarismos que contrastan con los que arroja la X Legislatura, en la que el gobierno presidido por Rajoy con mayoría absoluta no recurrió en ninguna ocasión al veto.

Diputados, en sendos acuerdos de 18 de octubre 2016 que serían ratificados el 20 de diciembre de 2016, terminaría rechazando la disconformidad del gobierno a que prosiguiera su tramitación. La decisión de la Mesa se fundamentó en un informe de la Secretaría General en el que, basándose esencialmente en las principales referencias jurisprudenciales existentes entonces –las SSTC 223/2006 y 242/2006–, se llegaría a la conclusión de que el gobierno no había justificado de forma suficiente que las iniciativas entrañasen un aumento del gasto o una disminución de los ingresos. Pues bien, una vez producida la investidura, el gobierno plantearía el 20 de enero de 2017 sendos conflictos entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional.

Poco después de registrarse dichos conflictos, el GP Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea presentó una proposición de reforma del Reglamento Congreso Diputados con el objetivo de incorporar explícitamente los criterios de la jurisprudencia constitucional hasta entonces acuñados sobre el veto¹⁶. Sin embargo, la propuesta no prosperaría debido a las sucesivas ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas al articulado, que conducirían a la caducidad del trámite con motivo de la expiración de la legislatura¹⁷.

Con ello, se hacía aún más evidente la relevancia que las Sentencias resolutorias de ambos conflictos tendrían para aclarar y profundizar la doctrina hasta entonces recaída sobre el alcance del art. 134.6 CE. Y, así, en la STC 34/2018 se insistiría en la idea de que esta prerrogativa gubernamental, en mérito de principio de anualidad, debe referirse necesariamente al Presupuesto en vigor en cada momento, ya sea el aprobado o el prorrogado. Además, esta Sentencia subraya la exigencia de que el ejecutivo justifique explícitamente la conexión entre la medida propuesta y los ingresos y gastos presupuestarios; conexión que, por lo demás, debe ser directa e inmediata y, por tanto, no meramente hipotética. Y en la STC 44/2018 se pondría el acento en la necesidad de que el gobierno justifique

¹⁶ *BOCCGG*, XII Legislatura, serie B, núm. 117-1, de 5 de mayo de 2017.

¹⁷ En relación con el concreto alcance de la modificación del Reglamento pretendida, consúltese Ridao Martín, J., “El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 32, 2019, págs. 174-175.

de modo objetivo y suficiente la pretendida afectación, debiendo cumplir adecuadamente la exigencia de precisar adecuadamente las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas de prosperar la iniciativa legislativa en cuestión¹⁸.

A partir de aquí se sucederían diversas Sentencias recaídas en amparo interpuestos por parlamentarios frente a decisiones de la Mesa que aceptaron el criterio gubernamental sobre el veto presupuestario (SSTC 94/2018, 139/2018 y 17/2019). La aplicación a estos supuestos de la doctrina vertida en las SSTC 34/2018 y 44/2018 conduciría derechamente a la estimación de las demandas de amparo, al considerarse lesionados el derecho fundamental *ex art. 23.2 CE* de los diputados recurrentes¹⁹. De este modo, se hizo evidente que el Tribunal Constitucional estaba dispuesto a realizar un control efectivo de la tutela del derecho de los parlamentarios a fin de refrenar el ejercicio abusivo del veto presupuestario por el gobierno, secundado por la Mesa.

2.2. La reiterada ampliación del plazo de presentación de enmiendas

La existencia de gobiernos carentes de una estable mayoría parlamentaria también explica que durante la XII Legislatura se utilizase muy frecuentemente la ampliación indefinida del plazo de enmiendas en relación con las proposiciones de ley, a fin de ralentizar o sencillamente detener su tramitación.

No puede dejar de señalarse que no es inhabitual, ni mucho menos, que se prorrogue el plazo inicial de presentación de enmiendas de quince días previsto en el art. 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Pero lo que sí resultaba inusual hasta la XII Legislatura era la utilización de las prórrogas de forma sistemática con fines obstruccionistas²⁰. Se trata,

¹⁸ Para más detalles sobre estas resoluciones, consúltese Saiz Roz, I., “Freno del Tribunal Constitucional al abuso del veto presupuestario: Análisis de la jurisprudencia constitucional en torno al art. 134.6 CE”, *Revista de Derecho Político*, núm. 110, enero-abril 2021, pág. 283 y ss.

¹⁹ Martí Sánchez, S., “Sobre la compleja aplicación práctica del artículo 134.6 de la Constitución. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 139/2018, de 17 de diciembre, y 17/2019, de 11 de febrero, en los recursos de amparo núm. 729-2018 y 1104-2018”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 106, 2019, pág. 559 y ss.

²⁰ Pretensión de bloquear determinadas iniciativas legislativas que llevó en algún caso a prorrogar hasta en 51 ocasiones el plazo de presentación de enmiendas [Gómez

por lo demás, de una práctica que se vio facilitada por la regulación reglamentaria, que no impone que la Mesa deba motivar la decisión de ampliar el plazo de presentación de enmiendas; circunstancia “sorprendente” por cuanto permite que los tiempos del procedimiento legislativo sean fruto de la “pura discrecionalidad política”²¹.

Durante el primer gobierno de la referida XII Legislatura –presidido por el PP–, la práctica se proyectó a las proposiciones presentadas por los grupos de oposición. La mayoría en la Mesa del Congreso de los Diputados ostentada por el Grupo Popular y el Grupo Ciudadano no tenía paralelo en el Pleno, por lo que era la forma de evitar que las proposiciones pudieran avanzar exitosamente una vez tomadas en consideración. A lo largo de la segunda etapa de dicha legislatura –con un gobierno del PSOE en minoría–, el bloqueo se proyectó a las proposiciones presentadas por los grupos parlamentarios que apoyaban al nuevo gobierno. Pero aún más: la reiteración sistemática de las prórrogas del plazo de presentación de enmiendas se extendió también a la tramitación de proyectos de ley procedentes de decretos leyes convalidados; un modo de proceder que, con razón, ha recibido severos reproches por parte de la doctrina dado su difícil encaje en el marco normativo²².

Sea como fuere, parece evidente que esta utilización sesgada de la facultad de ampliar el plazo de presentación de enmiendas, que hace de la Mesa del Congreso de los Diputados una suerte de “contrapoder del Pleno”, “podría constituir un fraude al Reglamento y un rodeo a la Constitución”, para decirlo en los términos empleados en su día por Eliseo Aja y Javier García Roca²³.

Lugo, Y., “Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113, número especial, 2022, pág. 174].

²¹ Giménez Gluck, *El Gobierno hiperminoritario cit.*, págs. 73-74.

²² Así, en opinión de Yolanda Gómez, “la Mesa no puede hacer uso de la facultad que le ofrece el art. 110 RCD para desvincularse de lo acordado por el Pleno siguiendo lo dispuesto en el art. 151.4 RCD y de las circunstancias de las que trae causa el proyecto de ley, esto es, un decreto ley convalidado por la mayoría parlamentaria” [“Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación” *cit.*, pág. 169]. Igualmente crítico se ha mostrado al respecto José María Porras, “¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?” *cit.*, pág. 57.

²³ “Valoración general del Estado autonómico en 2018”, *Informe Comunidades Autónomas 2018*, Observatorio de Derecho Público/IDP, Barcelona, 2019, pág. 2019, pág. 17.

Antes de dar por concluido este apartado conviene mencionar que en 2017 el Grupo Socialista presentó una propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuyo objetivo era restringir el número de ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas en línea con lo que se venía haciendo en la práctica en las legislaturas anteriores. En concreto, se proponía que el plazo pudiera ser prorrogado hasta en dos ocasiones por la Mesa y solo pudieran acordarse posteriores prórrogas si así lo solicitaran “dos Grupos que representen a la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara”²⁴. Sin embargo, esta iniciativa fue precisamente objeto de la práctica que pretendía combatir, por lo que terminó asimismo decayendo.

3. Escasa producción legislativa

Líneas arriba nos hicimos eco del notable incremento en el número de iniciativas legislativas impulsadas por los grupos parlamentarios del Congreso que se experimentó con motivo del multipartidismo. Sin embargo, ese robusto papel mostrado por los grupos parlamentarios no se reflejó en la producción legislativa finalmente aprobada. Del total de 333 proposiciones de grupos parlamentarios contabilizadas en la XII Legislatura, 56 fueron tomadas en consideración, pero sólo fueron 15 las leyes que terminarían aprobándose. Por su parte, fueron 17 las leyes definitivamente aprobadas que tuvieron su origen en la iniciativa legislativa del gobierno (a las que habría que sumar una proveniente de un Decreto-Ley). Comoquiera que sea, en términos comparativos, la proporción 15/17 de la XII Legislatura supuso un cambio radical frente a etapas precedentes, en las que el peso de las leyes impulsadas desde el Ejecutivo era abrumadoramente superior.

En cualquier caso, es de notar que la cifra total de leyes aprobadas a lo largo de la XII Legislatura fue muy inferior a la que solía alcanzarse en la etapa del bicameralismo imperfecto: sólo fueron 39 las leyes aprobadas (11 leyes orgánicas y 28 leyes ordinarias)²⁵.

²⁴ *BOCCGG*, Congreso de los Diputados, XII legislatura, serie B, Proposición de ley, de 8 de septiembre de 2017, núm. 147-1, pág. 2.

²⁵ Producción legislativa que se completa con 1 Decreto Legislativo y los 65 Decretos-leyes aprobados en la legislatura.

4. Incidencia de la fragmentación en el empleo del Decreto-Ley

Resulta evidente que desde hace largo tiempo se ha venido utilizando con regularidad la figura del Decreto-Ley²⁶; una habitualidad que parece exceder los rigurosos términos con los que el constituyente quiso restringir su empleo por parte del Ejecutivo²⁷. Y aunque se trata de una tendencia compartida de forma generalizada por todos los gobiernos con independencia de su mayor o menor grado de debilidad o fortaleza parlamentaria, ya se había constatado en la etapa del bicameralismo imperfecto que aquellos que sólo contaban con el respaldo de la mayoría simple del Parlamento solían hacer un uso más frecuente del mismo²⁸.

Sin embargo, a diferencia de lo acontecido con anterioridad, la fragmentación parlamentaria se tradujo inicialmente en la formación de gobiernos faltos de una mayoría parlamentaria estable, lo que trajo consigo una intensificación desusada del recurso a esta fuente del Derecho²⁹. Los datos referentes a la XII Legislatura son sin duda elocuentes de esta “hipertrofia”³⁰ de los Decretos-Leyes en este periodo, toda vez que su número fue muy superior (65) al volumen total de leyes aprobadas (39).

No debe de ser motivo de sorpresa que, a la luz de estas cifras, se llegase a la conclusión de que esta fuente del Derecho había venido a sustituir a “la iniciativa legislativa ordinaria como instrumento preferente del Gobierno para legislar”. Y la razón de este cambio –más allá de las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad a las que en principio deberían cir-

²⁶ Por todos, Carmona Contreras, A., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

²⁷ Un análisis general de esta cuestión ofrecen Sanz Gómez, R./Sanz Gómez, S., “Análisis cuantitativo del uso del Decreto Ley en España (1978-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 188, 2020, págs. 127-158.

²⁸ Padrós Reig, C., “Producción legislativa, estructura parlamentaria y cambio político en España: un análisis cuantitativo”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 78, 2009, págs. 90-91.

²⁹ Como ha escrito Ignacio Astarloa, con ello se ha normalizado “que el decreto-ley sea, no ya la norma extraordinaria que diseñó la Constitución, sino un recurso cuantitativamente mucho más habitual ya que las leyes parlamentarias (167 decretos-leyes por tan solo 111 leyes –35 de ellas orgánicas– desde 2016 a 2022, en el momento en que esto se escribe)...” [“Reflexiones con motivo del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados”, *Revista de las Cortes Generales*, número 113, número especial, 2022, pág. 83].

³⁰ Aja, E./García Roca, J., “Valoración general del Estado autonómico en 2018” *cit.*, pág. 17.

cunscribirse— reside en que los gobiernos encontraron en el Decreto-Ley “el instrumento no sólo para legislar sino el medio de comprometer una mayoría parlamentaria que no poseían”, apuntándose así una mutación en el empleo de esta figura normativa que podría aproximarse al fraude constitucional³¹. Un riesgo cierto de desvirtuación del verdadero sentido constitucional de la institución para convertirse en un “instrumento ordinario de legislación” que estaría respaldado por la circunstancia de que buena parte de los mismos se tramitasen como proyectos de ley por el procedimiento urgencia³².

No obstante, se ha hablado de que se trata de una “hegemonía mitigada del Decreto-Ley frente a la Ley”³³, dado que en este escenario de fragmentación política han operado con mayor intensidad las vías de control del Parlamento, a saber, la derogación de decretos leyes y su tramitación como proyectos de ley.

Por lo que hace al rechazo de la convalidación, ha de tenerse presente que se trata de un supuesto que ha sido absolutamente excepcional durante largo tiempo, hasta el punto de que en el periodo que abarca entre los años 1978 y 2018 únicamente se contabilizan cuatro derogaciones de decretos-leyes³⁴. Pues bien, durante la XII Legislatura ascienden a dos los que no fueron convalidados: el Real Decreto-Ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modificaba el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre

³¹ Tudela Aranda, J., “Crisis política (y social) y Derecho Constitucional” *cit.*, pág. 196.

³² De acuerdo con los datos facilitados por Piedad García-Escudero, durante la XII Legislatura se acordó la tramitación de 24 Decretos-Leyes como proyectos de ley, 19 de los cuales provenían del segundo gobierno. A su juicio, es probable que muchos de ellos podrían haberse tramitado desde el principio como “proyecto de ley con cierta celeridad sin necesidad de acudir al recurso extraordinario, sobre todo si tenemos en cuenta que de los así tramitados sólo uno (del primer periodo) se convertiría en ley” [“Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado” *cit.*, pág. 109].

³³ Gómez Lugo, Y., “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa” *cit.*, pág. 172.

³⁴ Sanz Gómez, R./Sanz Gómez, S., “Análisis cuantitativo del uso del Decreto Ley en España (1978-2018)” *cit.*, pág. 143.

de 2014, y el Real Decreto-Ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler³⁵.

En lo concerniente a la conversión de los decretos-leyes en leyes, es de notar que constituye una práctica que, aunque infrecuente, no fue en absoluto desconocida incluso en etapas alejadas del multipartidismo en aquellos casos en que el gobierno carecía del respaldo de la mayoría absoluta del Congreso, puesto que podía verse en la necesidad de pactar la convalidación ofreciendo a cambio abrir la posibilidad de que se introdujeran modificaciones en la norma a lo largo de su ulterior tramitación parlamentaria³⁶. Y, como resulta evidente, si a la existencia de un gobierno no apoyado por la mayoría absoluta se suma el escenario de un elevado nivel de fragmentación, se acrecienta la necesidad de negociar con una pluralidad de formaciones políticas y, con ello, se favorece la tramitación parlamentaria de los decretos-leyes. Esta conexión entre intensificación de la fragmentación parlamentaria y la decisión del Pleno de acordar su tramitación como proyectos de ley se proyectó gráficamente en la XII Legislatura: de los 65 decretos-leyes emitidos por los dos gobiernos, 26 fueron tramitados como proyectos de ley por vía de urgencia.

Por último, conviene hacer referencia a la situación excepcional que se produjo entre la XIII y la XIV Legislaturas, cuando se planteó abiertamente que la Diputación Permanente estaba autorizada para tramitar la conversión de los decretos-leyes en leyes durante la disolución de las Cámaras, atribuyéndose así dicho órgano una competencia legislativa plena³⁷.

³⁵ Es de notar que el gobierno volvería a presentar el primero de los mencionados, reformulándolo, mediante el Real Decreto-Ley 8/2017, de 13 de mayo [Gómez Lugo, Y., “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa” *cit.*, págs. 173-174].

³⁶ En este sentido, véase Punset Blanco, R., “Potestades normativas y formas de gobierno”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, 2009, págs. 23-24.

³⁷ Hasta entonces, la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados nunca había acordado la tramitación de un decreto-ley como proyecto de ley. Como apunta Peña Jiménez, “lo más cerca que estuvo de ello fue, precisamente, en la Legislatura Constituyente, donde se sucedieron tres empates en sendas votaciones y, por esa razón, decayó finalmente la tramitación del Real Decreto-ley de Protección de la Seguridad Ciudadana como proyecto de ley (en la sesión de la Diputación Permanente de 7 de marzo de 1979)”. [“La Diputación Permanente a la luz de cuatro décadas de vida parlamentaria”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103, 2018, pág. 356].

De hecho, la Diputación Permanente llegaría a aprobar el texto del proyecto y lo remitiría al Senado para proseguir con su tramitación, aunque finalmente la conversión no llegaría a cristalizar al caducar la iniciativa con ocasión de la constitución de las nuevas Cámaras³⁸. Habida cuenta de que no es este el momento oportuno ni es el lugar adecuado para detenernos a examinar esta más que dudosa capacidad de la Diputación Permanente, bástenos con reseñar que un relevante sector de la doctrina se inclina por entender que no encuentra acomodo en el marco constitucional³⁹.

5. *El turbulento desempeño de la función presupuestaria*

La dificultad para forjar un acuerdo de investidura resultante de la fragmentación conllevó que los gobiernos en funciones se dilatasen durante largo tiempo; fases en las que no es dable siquiera que se ponga en marcha el procedimiento presupuestario, toda vez que explícitamente el art. 21.5.a) de la Ley 50/1997, del Gobierno, prohíbe que los gobiernos en funciones puedan aprobar el proyecto de Ley de presupuestos.

Pero, con independencia de esta circunstancia, el ejercicio de la función presupuestaria mostró diversas peculiaridades en el periodo examinado⁴⁰. Así, los Presupuestos para 2017 se aprobarían transcurrida ya

³⁸ El asunto se suscitó con motivo de las decisiones acordadas por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados en relación con la tramitación del Real Decreto-Ley 12/2019, de 12 de octubre. Véase para más detalles Gómez Lugo, Y., “Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación” *cit.*, págs. 182-183.

³⁹ Jiménez Campo, J., “Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-Ley”, *Revista de Derecho Político*, núm. 15, 1982, pág. 46 y siguientes; Gómez Lugo, Y., “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa” *cit.*, págs. 183-185; Porras Ramírez, J. M., “¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?” *cit.*, pág. 55.

⁴⁰ Es de notar que poco antes de iniciarse la XI Legislatura se había producido la singular aprobación temprana de la Ley de Presupuestos para 2016 (Ley 48/2015, de 29 de octubre), cuyo proyecto se había presentado en el Congreso el 4 de agosto de 2015, anticipándose así en algunas semanas a la disolución de las Cámaras que tendría lugar el 27 de septiembre. Con razón un sector de la doctrina criticaría este modo de proceder, puesto que el futuro gobierno llamado a ejecutar el presupuesto probablemente no sería el mismo que se había encargado de elaborarlo. En esta línea, Esperanza Gómez reprocharía que “[n]unca antes un gobierno había pretendido —y

prácticamente la mitad del periodo de su vigencia (Ley 3/2017, de 27 de junio). Pese a que la investidura del presidente del gobierno se produjo el 29 de octubre de 2016, lo cierto es que el proyecto de ley de presupuestos no se enviaría al Congreso hasta el 4 de abril de 2017; de tal modo que en ese año parecían llamado a tramitarse los presupuestos de dos ejercicios económicos. Por otro lado, la fragmentación auspició que se presentase en el Congreso un volumen de enmiendas a los presupuestos superior a lo conocido hasta la fecha (6.056 enmiendas), haciendo así aún más complejo de transitar el ya de por sí apretado calendario de tramitación⁴¹. En este contexto, se produciría además un cambio en la laxa aplicación que se había hecho hasta entonces de la regla establecida en el artículo 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, a saber: “Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección”. En efecto, el grupo mayoritario que apoyaba al gobierno —ante la posibilidad de que prosperasen tales enmiendas— se resistió a mantener la habitual —y generosa— lectura de dicho precepto según la cual se permitía imputar a la Sección 31 (Gastos de diversos Ministerios) la baja de los créditos que realmente debe proponerse en la concreta Sección objeto de la enmienda⁴².

También los Presupuestos para 2018 se aprobarían cuando ya se encontraba avanzado el ejercicio económico (Ley 6/2018, de 3 de julio). Como se recordará, la aprobación de los mismos tendría lugar en el Congreso de

logrado— condicionar la acción política de su sucesor aprobando unas cuentas *in extremis* justo antes de las elecciones” (“La *desparlamentarización* del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido”, *Revista de Derecho Político*, núm. 111, 2021, pág. 122).

⁴¹ El elevado número de enmiendas a los proyectos de leyes de presupuestos presentadas en el Congreso se ha mantenido como una tendencia estable a lo largo de estos años de fragmentación y polarización, aunque no se haya alcanzado el registro récord del año 2017. Así, por ejemplo, para ceñirnos a los últimos, al proyecto de ley de presupuestos para 2022 se presentaron 5288 enmiendas al articulado, y 5467 se formularon al proyecto de presupuestos para 2023.

⁴² Para más detalles al respecto, véase García-Escudero Márquez, P., “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de Constitución”, *Revista de Derecho Político*, N.º 101, enero-abril 2018, págs. 85-86.

los Diputados poco antes de que se presentase y prosperase la moción de censura, de tal suerte que la Ley de Presupuestos sería definitivamente aprobada por el Parlamento cuando se hallaba instalado un gobierno diferente al que lo elaboró.

La debilidad del gobierno surgido de la moción de censura se haría patente cuando su proyecto de ley de presupuestos para 2019 fue rechazado en febrero de ese año, al aprobarse determinadas enmiendas de totalidad de devolución, lo que provocaría la disolución anticipada de las Cámaras, manteniéndose por tanto prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior.

Prórroga de los Presupuestos para 2018 que se extendería al año 2020, puesto que el gobierno sencillamente decidió no presentar el proyecto de Ley de presupuestos escudándose en la situación de crisis derivada de la pandemia. No parece, sin embargo, que la alternativa de presentar o no los presupuestos sea una opción que pueda quedar al albur de la discrecionalidad del gobierno de turno, por más que sea una práctica de la que ya se tenía algún precedente a nivel autonómico (gobierno vasco). Antes al contrario, y con independencia de otras argumentaciones en las que ahora no podemos entrar⁴³, ya del propio tenor literal del artículo 134.3 CE se desprende que constituye una obligación de inexcusable cumplimiento para el ejecutivo (“El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”).

Por lo demás, no parece impertinente subrayar la notable complejidad que adquiere en el nuevo escenario de fragmentación parlamentaria el ya de por sí riguroso procedimiento de disciplina fiscal impulsado desde la Unión Europea. Como es sabido, es el Consejo de Ministros quien procede a la determinación de los concretos objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que se exigirán a los diversos niveles de gobierno, pero esta decisión requiere la aprobación de las Cortes en los términos previstos en el artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: “En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno,

⁴³ Otras consideraciones que fundamentan la existencia del deber de presupuestar ofrece Giménez Sánchez en “La función económico-presupuestaria del Congreso de los Diputados”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113, número especial, 2022, págs. 223-224.

el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno. Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.”

Se trata de uno de los contadísimos supuestos de bicameralismo perfecto en el proceso de toma de decisiones que ofrece nuestro sistema institucional. De hecho, la Ley Orgánica 2/2012 se inclinó por potenciar la posición que hasta entonces ostentaba la Cámara Alta al respecto, toda vez que en la normativa anterior el rechazo del Senado podía ser sorteado por la mayoría simple del Congreso de los Diputados (artículo 8.3 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, Real Decreto Legislativo 2/2007).

Si ya se había tildado de “proceso inacabable y poco realista”⁴⁴ el diseño del artículo 15 LOEPSF con anterioridad a la irrupción de la fragmentación, es obvio que las dificultades se acrecientan en el contexto del multipartidismo, ya que, con motivo de sus diferentes sistemas electorales, es más probable que antes que las fuerzas políticas mayoritarias sean diferentes en el Congreso y en el Senado. En estas circunstancias, el veto de la Cámara Alta –que puede reiterarse respecto del nuevo acuerdo que remita el Consejo de Ministros– puede seriamente afectar el normal desenvolvimiento del proceso presupuestario⁴⁵.

Y así se puso de manifiesto a partir del mes de julio de 2018, cuando el Parlamento rechazó repetidas veces los acuerdos presentados por el Gobierno Sánchez que fijaban los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las diferentes Administraciones. Prácticamente desde el primer rechazo, y presupuesta la reluctancia del Senado a secundar cualquier otro acuerdo del Ejecutivo, los grupos parlamentarios que apoyaban

⁴⁴ García Roca, J./Martínez Lago, M. A., *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas/Thompson, Madrid, 2013, págs. 134-135. De ahí que los autores propusieran que prevaleciera el criterio del Congreso sobre el del Senado, como ocurre con el procedimiento legislativo, o bien, como sucede con la convalidación de los Decretos-leyes, que únicamente participara la Cámara baja, al no estar en juego el ejercicio de la potestad legislativa, sino el desempeño de una función de control de un acto acordado por el gobierno.

⁴⁵ Según dispone el apartado séptimo del artículo 15 LOEPSF: “Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos”.

al gobierno presentaron el 24 de agosto una Proposición de ley de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, en la que se pretendía la modificación de su artículo 15.6 para recuperar la fórmula de que bastase la mayoría simple del Congreso para superar el rechazo del Senado. Denegada por la Mesa de la Cámara (integrada mayoritariamente por los grupos de oposición) la pretensión de que se tramitase por procedimiento de urgencia y lectura única, la Proposición caducaría con el fin de la legislatura sin haber terminado el plazo de presentación de enmiendas⁴⁶.

III. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA XIV LEGISLATURA.

1. Novedades de la legislatura

Como adelantamos al principio de estas páginas, el resultado de las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019, lejos de suponer un cambio de dinámica en la proliferación y dispersión de las fuerzas parlamentarias, no vino sino a elevar al máximo la fragmentación y polarización del Congreso de los Diputados, extendiéndose –además– por vez primera la polarización a la Cámara Alta⁴⁷.

Y, sin embargo, se va a alcanzar en la XIV Legislatura una mayor estabilidad gubernamental: por vez primera se formaliza un Gobierno de coalición, que, aunque siga siendo un gobierno en minoría, cuenta con mayor respaldo parlamentario (155 escaños) que los formados en la etapa abierta tras los resultados electorales de 20 de diciembre de 2015. El auge de la polarización parece intensificar la proverbial separación y falta de sintonía entre los partidos políticos que, por un lado u otro (izquierda-derecha), ocupan el centro del espectro ideológico⁴⁸, pero no influye –e incluso,

⁴⁶ Tampoco tendría éxito la enmienda presentada el 18 de septiembre por el Grupo socialista a la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOPJ, que apuntaba a la modificación del artículo 15.6 LOEPSF en los términos referidos, puesto que sería inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso al adolecer de falta de conexión material con el objeto de la Proposición de ley. Para más detalles sobre esta cuestión, consúltese García-Escudero Márquez, P., “Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado” *cit.*, págs. 113-114.

⁴⁷ Conforme a la metodología para determinar la polarización utilizada por Nieto Jiménez. Véase *supra* nota 5.

⁴⁸ Las dificultades de formación del gobierno derivadas de la fragmentación alcanzada tras las elecciones de 20 de diciembre de 2015 se explican, en parte, por esta

antes bien, parece estimular— que se forjen acuerdos entre los partidos que integran los respectivos bloques.

Otro factor sin duda muy relevante que no puede soslayarse para calibrar en su justa medida los cambios experimentados en la última legislatura es que, en contraste con lo sucedido en la XII Legislatura en que ninguno de los partidos que sustentaron a los dos gobiernos ostentaban la mayoría de la Mesa del Congreso, en la XIV los grupos integrantes del gobierno de coalición sí contaron con la mayoría de la Mesa⁴⁹.

Estas circunstancias muy probablemente explican que —como veremos a continuación— en parte se hayan mitigado las anomalías experimentadas en la XII Legislatura en relación con el desempeño de las funciones legislativas y presupuestarias.

Por último, debe necesariamente apuntarse que durante cierto tiempo la XIV Legislatura estuvo en buena medida marcada por la crisis derivada de la pandemia, desde que mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. La singularidad de algunos de los guarismos que arrojan los datos relativos al año 2020 debe, obviamente, valorarse en este contexto.

2. *La (moderada) recuperación de la iniciativa legislativa gubernamental*

En lo concerniente a la iniciativa legislativa desarrollada a lo largo de la XIV Legislatura, es de notar que ha seguido muy vigorosa la actividad desplegada al respecto por los grupos parlamentarios (333 Proposiciones de ley se presentaron en esta etapa).

circunstancia, ya que en otros países la existencia de un igual o superior grado de fragmentación no constituye un obstáculo para alcanzar gobiernos de coalición o sostenidos por pactos estables de legislatura. En esta línea, a juicio de Manuel Aragón: “Que este tipo de actuaciones no hubiera sido posible en España tras los resultados electorales de 20 de diciembre de 2015 solo puede comprenderse, me parece, a partir de una situación que nuestro régimen parlamentario ya venía atravesando desde hace años, caracterizada por una excesiva polarización y un cerrado distanciamiento entre los dos grandes partidos nacionales representativos del centro-derecha y del centro-izquierda” (“Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias” *cit.*, pág. 19).

⁴⁹ Grupo Socialista: 3 miembros; GCUP-EC-GC: 3 miembros; GP: 2 miembros; VOX: 1 miembro.

Por lo demás, se confirma la tendencia al incremento del número de proposiciones de ley provenientes de las fuerzas políticas que apoyan al gobierno, como lo acredita que más de una sesentena la presentasen los grupos integrantes de la coalición. No parece desde luego aventurado conjeturar que, con ello, se pretende eludir los rigurosos condicionantes de tramitación de los anteproyectos de ley que se introdujeron en la Ley 50/1997, del Gobierno, con ocasión 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 efecto, toda iniciativa gubernamental ha de enmarcarse en el Plan Anual Normativo (art. 25 Ley del Gobierno), debe someterse a trámite de consulta pública y ha de acompañarse de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (art. 26 Ley del Gobierno). Todo ello sin olvidar –claro está– que recurriendo a la vía de la proposición se sortean los preceptivos informes del Consejo de Estado y, en su caso, del Consejo General del Poder Judicial. Mayor celeridad en el proceso de elaboración de las leyes y –quizá sobre todo– elusión de los controles externos son las grandes ventajas que comporta esta práctica.

Pero tal vez la gran novedad que presenta la XIV Legislatura respecto de la etapa precedente en materia de iniciativa legislativa es que se aprecia con nitidez un sustancial aumento de los proyectos de ley presentados: frente al muy exiguo número de proyectos elaborados en la XII Legislatura, se presentaron un total de 155 proyectos (si bien 54 de ellos tuvieron su origen en Decretos-leyes). Aunque dista mucho de aproximarse al balance proyectos/proposiciones de ley existente antes del año 2015, es evidente que el Ejecutivo en la XIV Legislatura ha recobrado impulso en su actividad legislativa⁵⁰.

3. La práctica obstaculizadora de las iniciativas de la oposición

Ninguna variación reseñable ha aportado al respecto la XIV Legislatura. Por una parte, se ha mantenido la tendencia a usar la figura del veto presupuestario ante las iniciativas legislativas de la oposición. Según nuestro cómputo, un número superior a la veintena de proposiciones de ley (una de las cuales provenía de una CA) ha decaído con ocasión del ejercicio del veto presupuestario por parte del gobierno.

⁵⁰ En este sentido, Porras Ramírez, J. M., “¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?” *cit.*, pág. 56.

En lo concerniente a la práctica de reiterar sistemáticamente el plazo de presentación de enmiendas a diferentes proposiciones de ley tomadas en consideración, es de señalar que en la XIV Legislatura han ampliado numerosas veces dicho plazo una docena de proposiciones presentadas por grupos parlamentarios, 9 proposiciones de ley provenientes del Senado y 5 proposiciones de Asambleas legislativas autonómicas. Del total de proposiciones referidas, varias de ellas prorrogaron el plazo desde el año 2020 hasta la disolución de las Cortes⁵¹.

4. Incremento sustancial de la producción legislativa

En acusado contraste con el exiguo número de 39 leyes aprobadas en la XII Legislatura, ascienden a 118 las leyes de la última legislatura (incluyendo entre ellas 4 reformas estatutarias y 29 leyes orgánicas). Feracidad legislativa que tuvo su apogeo en el año 2022, en el que llegarían a aprobarse 54 leyes.

Pues bien, de esa cuantía total de leyes aprobadas, las que tuvieron su origen en proposiciones de ley presentadas por grupos parlamentarios del Congreso ascendieron a 19 (11 de las cuales se concentraron en el año 2022). A destacar es que la práctica totalidad de ellas se presentaron por los grupos parlamentarios que sustentaron el gobierno de coalición, ya actuando individual o conjuntamente. Por otra parte, 16 de las leyes aprobadas procedieron de decretos-leyes. Así, pues, buena parte de las 118 leyes aprobadas han tenido su origen en proyectos de ley, con lo que el Ejecutivo ha recuperado de modo apreciable cierta normalidad en el ejercicio de la iniciativa legislativa en comparación con la XII Legislatura.

5. El recurso al Decreto-Ley

La concurrencia en la XIV Legislatura de situaciones excepcionales tales como la pandemia y la crisis energética derivada de la guerra

⁵¹ Así, por ejemplo, la Proposición de Ley presentada por el GP Vasco de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales (122/000006), que prorrogó el plazo desde el 17 de julio de 2020 hasta el 30 de mayo de 2023. O la Proposición de Ley sobre bebés robados en el Estado español (122/000039), cuyo plazo de presentación de enmiendas se extendió desde el 17 de julio 2020 hasta el 30 de mayo de 2023; iniciativa esta última que presenta la singularidad de que fue impulsada por el GP Socialista junto a otros grupos (GP Plural, GP Bildu y GP Republicano).

en Ucrania ha influido de modo determinante en la tendencia a recurrir frecuentemente a la vía de los decretos-leyes. De hecho, el número total emitido por el gobierno de coalición asciende a 96, aunque se percibe una disminución paulatina de los mismos a medida que se iban disipando los efectos de la pandemia: así, fueron 39 los decretos-leyes aprobados el año 2020; 32, en el año 2021; 20 en 2022; y solamente cinco el último año de la legislatura, el último de los cuales sería convalidado por la Diputación Permanente del Congreso al haberse ya disuelto el Parlamento⁵².

Pese a su muy elevado número, se ha corregido la muy anómala situación experimentada a lo largo de la XII Legislatura en la que la cifra de decretos-leyes sobrepasaba ostensiblemente la de leyes aprobadas. Ahora, sin embargo, frente al total de 96 decretos-leyes se sitúan 114 leyes ordinarias y orgánicas aprobadas (dejamos a un margen las cuatro reformas estatutarias asimismo aprobadas en la XIV Legislatura).

Apuntamos asimismo líneas arriba que una de las consecuencias de la irrupción de la fragmentación parlamentaria en este ámbito había sido que el Pleno acordase la derogación de algunos decretos-leyes, un supuesto del que prácticamente se carecían de antecedentes con anterioridad. Pues bien, también esta eventualidad se produciría en una ocasión a lo largo de la XIV Legislatura, ya que sería derogado el Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. Para enjuiciar adecuadamente esta derogación, ha de tenerse presente que este decreto-ley fue especialmente controvertido por afectar severamente a la autonomía financiera de los gobiernos locales. En efecto, en la práctica suponía la entrega al Gobierno central de la totalidad de los remanentes de los entes locales durante un periodo de quince años, pues, aunque formalmente la cesión era voluntaria, eran penalizados aquellos ayuntamientos que no se avinieran a su en-

⁵² Se trata del muy voluminoso Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Sería convalidado mediante Resolución de 26 de julio de 2023, de la Diputación Permanente.

trega. No es de extrañar, pues, que determinadas fuerzas políticas que con cierta asiduidad secundaban las iniciativas normativas gubernamentales se negaran en esta ocasión a darle su apoyo.

Y en lo tocante a la práctica de la conversión de decretos leyes en leyes, que –como constatamos– experimentó un notable auge desde la aparición del multipartidismo, se aprecia cierta línea continuista en la XIV Legislatura⁵³: del total de 96 decretos-leyes dictados por el gobierno, 53 serían tramitados como proyectos de ley⁵⁴.

6. *Hacia la normalización del ejercicio de la función presupuestaria*

En contraste con la azarosa experiencia presupuestaria de los años inmediatamente precedentes (aprobaciones tardías, rechazo de los presupuestos por el Parlamento, falta de presentación del proyecto de presupuestos), la XIV Legislatura ofrece en principio una imagen casi idílica⁵⁵. Salvando el último de los presupuestos que correspondía aprobar en la legislatura, cuya tramitación devino imposible con motivo de la disolución anticipada de las Cortes en el mes de mayo (Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, que fue publicado en el *BOE* del 30 de mayo), los restantes presupuestos obtuvieron el respaldo parlamentario en la fecha que venía siendo habitual con anterioridad al pluripartidismo: Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021; Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para

⁵³ E incluso se perciba una intensificación en su uso (Porras Ramírez, J. M., “¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?” *cit.*, pág. 54 nota 42).

⁵⁴ También en línea descendente con el paso de los años: 26 se tramitaron como proyectos de ley el año 2020, 17 en el año 2021, 8 en 2022, y 2 en el último año de la legislatura.

⁵⁵ Aunque no totalmente inmaculada. En la tramitación del presupuesto para el año 2022 y del presupuesto para el año 2023, el Gobierno incurrió en el pecado venial de desatender la fecha límite para su presentación establecida en el artículo 37.1 de la Ley General Presupuestaria, que exige que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se remita a las Cortes “antes del día 1 de octubre del año anterior al que se refiera”. Su incumplimiento fue, por lo demás, ciertamente leve, ya que el primero de los citados se presentó el 13 de octubre y el presupuesto para el año 2023 se remitió al Congreso el 6 de octubre.

el año 2022; Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

En línea de principio, puede resultar llamativa esta normalización del calendario presupuestario en comparación con lo experimentado en los años anteriores si se atiende a que –tal y como señalamos al comienzo de estas páginas– la XIV Legislatura marcó el punto álgido de la fragmentación y la polarización en relación con el Senado. A destacar es, sin duda, el dato de que los dos grupos integrantes del gobierno de coalición no llegasen a alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara Alta, lo que dejaba al albur de la determinación de los restantes seis grupos parlamentarios la toma de decisiones básicas en el complejo procedimiento presupuestario diseñado para asegurar la disciplina fiscal. En efecto, ya nos hicimos eco líneas arriba de las dificultades que introduce en el proceso presupuestario la exigencia de que las Cortes Generales –ambas Cámaras en pie de igualdad– aprueben los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública fijados por el gobierno. Y, sin embargo, este asunto no ha generado ningún problema en la XIV Legislatura; y ello por la sencilla razón de que las reglas fiscales han estado suspendidas durante este periodo. Con base en lo dispuesto en el art. 135.4 CE y en los artículos 11.3 y 13.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁵⁶, se acordó su suspensión para los años 2020, 2021 y 2022 con motivo de la crisis provocada por la pandemia; y se ha mantenido la suspensión para el año 2023 apelándose al estallido de la guerra en Europa y a la crisis energética derivada de la misma.

IV. CONCLUSIONES

La irrupción del multipartidismo y la fragmentación parlamentaria generó en los primeros años notables anomalías y disonancias en lo que hasta entonces había sido el habitual desenvolvimiento de las funciones legisla-

⁵⁶ Según establece el art. 135.4 CE: “Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.”

tiva y presupuestaria. Alteraciones de tal alcance, que fundadamente llegó a alertarse del riesgo de que nuestro parlamentarismo de tendencia presidencialista se escorase hacia un régimen parlamentario de asamblea⁵⁷, en el que la oposición pasase a tener un papel protagonista en la elaboración de las leyes y estuviera en condiciones de bloquear la iniciativa legislativa del ejecutivo. Riesgo que únicamente podría conjurarse cultivando la cultura del pacto y la negociación entre las fuerzas políticas, nada frecuente en etapas anteriores pero que resulta sencillamente esencial en el nuevo escenario parlamentario⁵⁸. Así es; en contraste con la etapa de bipartidismo imperfecto basado en mayorías claras y estables, el adecuado desempeño de la función legislativa en este contexto de fragmentación y polarización “dependerá de la capacidad que tengan las formaciones políticas con representación parlamentaria para jugar con la aritmética parlamentaria y alcanzar acuerdos con otras fuerzas políticas”⁵⁹.

Parece evidente que la experiencia de la XIV Legislatura da muestras de que se ha avanzado en esta dirección, pues, pese a haber alcanzado el mayor grado de fragmentación y polarización parlamentarias experimentado hasta la fecha, se han matizado o mitigado algunas de las más relevantes anomalías padecidas en el desempeño de las funciones legislativa y presupuestaria durante las legislaturas precedentes.

⁵⁷ Según especuló Manuel Aragón, “podría suceder que, después de decenios de un criticable parlamentarismo presidencialista, ese multipartidismo nos condujera a un parlamentarismo de asamblea, que sería más criticable aún que aquel, porque, si el primero pone en riesgo el régimen parlamentario, el segundo, directamente, lo destruye” (“Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias” *cit.*, pág. 31).

⁵⁸ La negativa experiencia de los primeros años –proseguiría Manuel Aragón– podría servir para que nuestros partidos “aprendan la lección y entiendan que la representación política no está a su servicio, sino al servicio del sistema, de manera que el pacto sea la regla general para los grandes asuntos del Estado, sin perjuicio de la legítima oposición al Gobierno y de su imprescindible control. Un Gobierno minoritario no tiene por qué significar un Gobierno inestable e ineficaz, sino un Gobierno que ha de pactar en las Cámaras.” (*idem*, pág. 33).

⁵⁹ Gómez Lugo, Y., “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa” *cit.*, pág. 164.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, M., “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, págs.15-34.

Aranda Álvarez, E. (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017

Astarloa Huarte-Mendicoa, I., “Reflexiones con motivo del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados”, *Revista de las Cortes Generales*, número 113, número especial, 2022, págs. 71-93.

Carozzi, F./Cipullo, D./Repetto, L., *Divided They Fall. Fragmented Parliaments and Government Stability*, Department of Economics Working Paper 2020:1, Uppsala University January 2020.

García-Escudero Márquez, P., “Funciones y funcionamiento del Parlamento en tiempos de crisis”, De la Iglesia Chamarro, A. (Coord.), *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Manuel Giménez Abad/Parlamento de Navarra/Universidad de Navarra, Zaragoza, 2023, págs. 111-171.

García-Escudero Márquez, P., “Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 33, 2020, págs. 183-209.

García-Escudero Márquez, P., “Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, 2019, págs. 101-136.

García-Escudero Márquez, P., “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de Constitución”, *Revista de Derecho Político*, N.º 101, enero-abril 2018, págs. 67-98.

Giménez Gluck, D., *El Gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

Giménez Sánchez, I. M., “La función económico-presupuestaria del Congreso de los Diputados”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113, número especial, 2022, págs. 213-244.

Giménez Sánchez, I. M., “La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.109, 2017, págs. 215-235.

Gómez Corona, E., “La *desparlamentarización* del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido”, *Revista de Derecho Político*, núm. 111, 2021, págs. 109-136.

Gómez Lugo, Y., “Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113, número especial, 2022, págs. 159-186.

Gómez Lugo, Y., “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 126, 2022, págs. 155-187.

Jiménez Campo, J., “Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-Ley”, *Revista de Derecho Político*, núm. 15, 1982, págs. 35-55.

Martí Sánchez, S., “Sobre la compleja aplicación práctica del artículo 134.6 de la Constitución. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 139/2018, de 17 de diciembre, y 17/2019, de 11 de febrero, en los recursos de amparo núm. 729-2018 y 1104-2018”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 106, 2019, págs. 559-569.

Nieto Jiménez, J.C. (2022). Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales Españolas (2015-2019). *Revista de Estudios Políticos*, 196, 159-192.

Padrós Reig, C., “Producción legislativa, estructura parlamentaria y cambio político en España: un análisis cuantitativo”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 78, 2009, págs. 73-98.

Peña Jiménez, P. J., “La Diputación permanente a la luz de cuatro décadas de vida parlamentaria”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103, 2018, págs. 319-365.

Porrás Ramírez, J. M., “¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?”, *Revista de Derecho Político*, N.º 117, mayo-agosto, 2023, págs. 43-72.

Punset Blanco, R., “Potestades normativas y formas de gobierno”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, 2009, págs. 11-42.

Ridao Martín, J., “El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 32, 2019, págs. 151-186.

Saiz Roz, I., “Freno del Tribunal Constitucional al abuso del veto presupuestario: Análisis de la jurisprudencia constitucional en torno al art. 134.6 CE”, *Revista de Derecho Político*, núm. 110, enero-abril 2021, págs. 259-296

Sanz Gómez, R./Sanz Gómez, S., “Análisis cuantitativo del uso del Decreto Ley en España (1978-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 188, 2020, págs. 127-158.

Tudela Aranda, J., “Parlamento y pandemia. ¿Una oportunidad desaprovechada?”, De la Iglesia Chamarro, A. (Coord.), *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Manuel Giménez Abad/Parlamento de Navarra/Universidad de Navarra, Zaragoza, 2023, pp. 173-196.

Tudela Aranda, J., “Crisis política (y social) y Derecho Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46, 2020, págs. 173-210.

Tudela Aranda, J., “El Parlamento en tiempos críticos”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 33, 2020, págs. 19-68.

PARLAMENTO FRAGMENTADO Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Mónica Moreno Fernández- Santa Cruz

Letrada de las Cortes Generales

Quisiera comenzar mi intervención agradeciendo a los organizadores haberme permitido tomar la palabra como ponente en estas Jornadas parlamentarias, y quiero felicitarles por haber elegido un título tan interesante para las mismas: el parlamento fragmentado. En una primera aproximación, el adjetivo “fragmentado” parece evocar una cierta idea negativa, al referirse al parlamento como algo que está “roto”. Sin embargo, si comparamos nuestro parlamento con los de otros regímenes políticos y formas de gobierno en las que reina un único partido que no conoce oposición, como por ejemplo la República Popular China con su Gran Asamblea, uniforme y monolítica, lo que puede parecer una cualidad peyorativa de las asambleas representativas de sistemas multipartidistas, fragmentadas o fraccionadas, se transforma inmediatamente en una cualidad no solo positiva sino también fundamental para poder hablar de democracia. Precisamente por ello creo que el título de estas Jornadas está muy bien elegido, porque abre un interesante debate y reflexión sobre la evolución que ha tenido lugar en los últimos años en nuestro sistema constitucional y en los sistemas políticos de nuestro entorno, ya que cuando hablamos de fragmentación del parlamento puede que no nos estemos refiriendo tanto a la natural existencia de distintos partidos con representación parlamentaria, propia además de un sistema electoral proporcional, sino a una posible y perniciosa confrontación y falta de entendimiento entre los distintos partidos que puede conducir a situaciones muy poco deseables

para una democracia sana, pues además de poder ocasionar un bloqueo institucional, pueden polarizar a la sociedad respecto de determinados temas que requieren de un mínimo de consenso para garantizar una convivencia pacífica.

Sobre los partidos políticos pesa una gran responsabilidad, puesto que son piezas fundamentales de la democracia representativa, y así se refiere a ellos nuestra Constitución en su artículo 6, cuando señala que “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. Los partidos tienen la extraordinaria misión de unir y conectar los intereses, inquietudes y necesidades de la sociedad en general, con el fin de articularlos en el seno de las instituciones y estructuras del Estado, y, en realidad, el paso de un bipartidismo dominante a un multipartidismo atomizado, según la tradicional clasificación de SARTORI, puede verse como una prueba de salud democrática en una sociedad abierta y desarrollada, sin que, por otra parte, sea algo nuevo, pues basta recordar la experiencia italiana y de otros países que llevaron a reformar en el siglo pasado sus sistemas constitucionales, arraigándose desde entonces el llamado parlamentarismo racionalizado, o domesticado, en aras a dar estabilidad a los gobiernos que no conseguían mayorías sólidas. Pero lo que sí es novedoso, y relevante a los efectos que queremos exponer aquí, ha sido la forma en la que los nuevos partidos han aparecido en escena en los últimos quince años, y su capacidad de crecimiento exponencial en un breve lapso de tiempo, ya que ha estado íntimamente unida al despliegue de las nuevas tecnologías en una era digital que ha cambiado de arriba abajo las formas de comunicación, información y participación de la sociedad. Si hace años era bastante complicado que pudieran surgir nuevos partidos junto a los tradicionales, pues, por ejemplo, precisaban apoyarse en el número de escaños obtenidos en las anteriores elecciones para acceder a los medios económicos necesarios para llevar a cabo la campaña electoral, para organizar mítines en espacios públicos, acceder a programas de radio y televisión o anunciarse en las calles, donde el momento culminante era algo tan poco digital como la pegada de carteles, gracias a las nuevas tecnologías un simple mensaje de texto puede convertir una propuesta en una campaña viral, alcanzando amplios sectores de población, influyendo y movilizándolo a los ciudadanos en un instante, incluso alterando el resultado más o me-

nos previsto de los partidos tradicionales en unas elecciones. Las nuevas posibilidades de movilización de masas, inspiradas además por ideas e ideales globalizados que traspasan fronteras, han acabado por convertirse en votos que han abierto las puertas de las asambleas representativas de par en par a nuevos actores, y con ello, la “vieja” manera de hacer política se ha visto sustituida por nuevas formas que, quizá, algunos partidos de corte tradicional no han llegado a captar aún en toda su potencialidad. No obstante, todo hay que decirlo, está por ver si esta nueva forma de hacer política y captar votos es la más apropiada para garantizar la salud de nuestras democracias, pues si a principios del siglo XX el analfabetismo era la enfermedad común de estas, hoy en día el exceso de información, las *fake-news* y las herramientas que permiten la manipulación digital pueden suponer un nuevo tipo de enfermedad que debilite y enferme a nuestras democracias, y sin ir tan lejos, los efectos del presente “marketing político”, mucho más orientado a obtener votos “en contra de” que “a favor de” pueden ser muy negativos para el funcionamiento de unas asambleas representativas fragmentadas donde el pacto y el respeto a los representantes de otros intereses, con más o menos peso en escaños, es fundamental para conseguir gobiernos estables y una alternancia democrática que impulse el avance de la sociedad hacia el bien común.

Me gustaría también hacer una reflexión sobre el hecho de que la aparición de los nuevos actores políticos de la era digital se ha producido al hilo de la crisis institucional que ha sacudido el mundo occidental durante los últimos años, desde el colapso financiero de 2008, y que ocasionó una preocupante desafección de los representados respecto de sus representantes, conduciendo una vez más a la crisis de los parlamentos sobre la que ya escribiera CHANDERNAGOR en 1967, una crisis que, consecuentemente, ha alcanzado a los partidos. Esto se ha debido en parte, según el politólogo Peter MAIR, a que los partidos, al perseguir sus propios intereses, habrían dejado de ser los transmisores de los intereses de los ciudadanos en los órganos del Estado, desconectándose de la sociedad “y empeñándose en una clase de competición tan carente de significado”, que “ya no parecen capaces de ser soporte de la democracia en su forma presente”. Surgieron así movimientos sociales muy críticos con un sistema del que, sin embargo, han acabado formando parte, como demuestra que los movimientos sociales populistas o anti sistema han acabado por

fundirse en la forja de los partidos políticos tradicionales, haciéndose partícipes de sus mismas estructuras y también de los mismos demonios que denunciaban, entre ellos la excesiva dependencia del Estado en materia de financiación. Muy probablemente, como señala MORLOK, “los partidos son autosustitutivos”, y solo pueden ser sustituidos exitosamente por organizaciones del mismo tipo.

Y es precisamente en este marco, de crisis del parlamento, de crisis de los partidos políticos, de movimientos sociales y de agresivo marketing político, donde me gustaría situar mi intervención sobre el parlamento fragmentado, no solo entendido como aquél en el que conviven varios grupos parlamentarios procedentes de los votos obtenidos por distintos partidos políticos –sustituyendo el tradicional bipartidismo dominante, apoyado puntualmente en partidos minoritarios constituidos en bisagra, y que ha desterrado las cómodas mayorías absolutas, pero también las mayorías simples con apoyos estables y previsibles–, sino teniendo en cuenta también todo lo que subyace en la aparición de esos nuevos actores políticos que ha fragmentado la representación parlamentaria, y cómo esta fragmentación ha influido en el gobierno. La representación fragmentada ha tenido como consecuencia, entre otras vicisitudes, la posibilidad de que una moción de censura constructiva saliera adelante en la XII Legislatura, y también ha supuesto mayores dificultades para que un presidente del gobierno pueda ser investido, como sucedió en las fallidas investiduras de la breve XI y en la XIII legislaturas. En la XIV Legislatura, en lugar de gobernar en minoría, o con pactos como el conocido como Lib-Lab británico, o el de concentración alemán entre los dos grandes partidos, el gobierno buscó apoyo en otros partidos con menor representación parlamentaria, que procedían de movimientos críticos con el sistema, y a los que se había enfrentado en las elecciones, integrándolos en el propio gabinete en un gobierno de coalición o, por qué no decirlo, fragmentado. Y todas estas circunstancias han tenido, lógicamente, una honda repercusión en la vida y procedimientos parlamentarios, particularmente en el legislativo.

La ley es el instrumento más incisivo del Estado de Derecho, en el que se articula la voluntad del pueblo a través de sus representantes, democráticamente elegidos. Desde el primer aliento del parlamentarismo, reflejado en aquel “*not taxes without representation*”, íntimamente relacionado con la función presupuestaria, la centralidad de la ley en

el Estado de Derecho es indiscutible y por ello la función por excelencia del parlamento es, sin duda alguna, la función legislativa. Nuestra Constitución atribuye esta función a las Cortes Generales en su artículo 66.2, a través de un procedimiento establecido en sus artículos 81 a 91, y que se desarrolla en los Reglamentos de las Cámaras (artículos 108 y siguientes del Reglamento Congreso y 104 y siguientes del Reglamento del Senado). El procedimiento legislativo abarca tres fases: iniciativa, constitutiva e integradora de eficacia, y si en la primera y en la tercera intervienen otros sujetos además de las Cortes Generales, la segunda fase es íntegramente parlamentaria, y comprende una serie de trámites reglados en los que se va configurando la posición de los cuerpos legisladores a través del debate, pieza fundamental sobre la que se vierten las distintas posiciones políticas de los grupos parlamentarios, que finalmente, mediante las votaciones y el juego de las mayorías, cristalizan en el texto definitivo de la ley.

El procedimiento legislativo como conjunto de trámites previsto en los Reglamentos de las Cámaras para la aprobación de las leyes, no es un cúmulo de pasos diletantes, sino que se trata de un conjunto de garantías que pretenden asegurar el estudio y reflexión, el debate y el pluralismo político en la toma de decisiones, con una especial protección de las minorías.

Analizando la situación actual, un gobierno sin una mayoría fuerte que lo apoye en las cámaras lo tiene mucho más difícil para impulsar su programa de gobierno a través de leyes, pues está obligado a pactar y a encontrar consensos que se traduzcan en las mayorías necesarias en cada fase de ponencia, comisión y pleno, lo que en principio debería reforzar las funciones del legislativo, y así fue en un primer momento. El parlamento fragmentado pareció alcanzar un momento cumbre cuando las ponencias tuvieron un renacimiento en el comienzo de la XII Legislatura. Los nuevos grupos parlamentarios, reflejo algunos de ellos de partidos que venían a poner en cuestión la forma de hacer las cosas, muy críticos con el sistema, hicieron que estos órganos acéfalos en los que se trabaja con más libertad sobre el proyecto de ley, debatiendo y reflexionando a puerta cerrada, volvieran a tener más peso y a celebrar más de una única reunión en la que la mayoría anuncia, sin más debate, las enmiendas que acepta, digámoslo claramente, siguiendo el parecer del gobierno.

Sin embargo, este protagonismo de las ponencias fue breve, ya que el ejecutivo ha encontrado nuevas formas de demostrar su hegemonía, continuando el camino de preponderancia del gobierno sobre el parlamento, que lleva afianzándose legislatura tras legislatura, desde que, tras la Segunda Guerra Mundial se extendiera el antes mencionado parlamentarismo domesticado. Tan pronto como el gobierno encontró socios más estables, el protagonismo de las ponencias legislativas volvió a decaer, retornando las ponencias “rodillo”, como acertadamente las califica la profesora García-Escudero, como práctica habitual de la tramitación legislativa. En una futura reforma del procedimiento legislativo, o quizá directamente en la práctica, aprovechando la ductilidad del derecho parlamentario, sería deseable que las ponencias fueran auténticos órganos de estudio de los textos legislativos, disponiendo de toda la información necesaria para pronunciarse sobre el texto inicial y las enmiendas presentadas, y siendo a estos efectos muy relevante la celebración previa, y siempre antes de que acabe el plazo para presentar enmiendas, de comparecencias de expertos y del propio gobierno ante la comisión competente, con carácter público, para explicar el alcance de las iniciativas legislativas, los problemas que tratan de solucionar o los que pueden crear. Esta práctica se ha llevado a cabo en algunas comisiones, como la de Economía y Transformación Digital, y se ha revelado sumamente útil para el debate sobre el texto y también para la consecución de acuerdos, no solo por mayoría sino también por unanimidad.

El juego de las mayorías, fundamental en un órgano complejo y deliberante para evitar situaciones de *hung parliament* o parlamento colgado, se ha visto afectado por las nuevas circunstancias, poniendo en dificultades al gobierno en alguna que otra ocasión, sobre todo en la XII, ya que en la XIV Legislatura, como decimos, el pacto de gobierno ha garantizado un apoyo más estable pese a la dificultad de obtención de votos en ponencias y comisiones –se han llegado a formar ocho grupos y dos numerosos mixtos, el propio Grupo Mixto y el Grupo Plural–. De hecho, en la XII Legislatura, cuando la coalición de gobierno no estaba establecida, se cometió alguna travesura legislativa, al ser conscientes los grupos parlamentarios de que podían aprobar enmiendas en contra de la “no mayoría” que sustentaba al gobierno, si bien el resultado no fue el mejor, pues sin el liderazgo de la mayoría y la labor de los portavoces del grupo que sustenta al gobier-

no, faltaría la racionalidad de la inclusión de enmiendas y podría afectarse la coherencia del texto, pudiendo incluirse medidas sin los estudios necesarios sobre su impacto, o incluso contradictorias con el texto.

Evidentemente, por ello, la mayoría de las iniciativas que acaban prosperando y se convierten en leyes son las que proceden del gobierno, y así se reconoce a éste la prioridad en la tramitación de los proyectos de ley, sin que sea necesaria, por ejemplo, la toma en consideración de las iniciativas gubernamentales, como sí se requiere para las proposiciones de ley que emanan de otros sujetos con iniciativa legislativa. Fundamentalmente, los proyectos de ley presuponen, ya en su presentación, la aprobación por la mayoría parlamentaria que sustenta al gobierno, o eso solía suceder, cuando estas eran absolutas o estables, sin embargo, el parlamento fragmentado ha hecho más difícil esta práctica. En respuesta, el ejecutivo ha recurrido a la tramitación de urgencia o a la urgencia en la tramitación ordinaria de los proyectos de ley, incluida la lectura única.

La evolución de la sociedad y las necesidades cada vez más acuciantes sentenciaron que la ley, con sus lentos trámites, no llegaba a tiempo para dar respuesta a problemas cada vez más complejos que precisaban de soluciones técnicas tan complicadas como veloces, y así se otorgó al ejecutivo la capacidad para dictar normas con rango de ley en casos de urgencia. Esta posibilidad, reconocida en el artículo 86 de nuestra Constitución, para casos de extraordinaria y urgente necesidad —a la que escapan el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades del ciudadano regulados en el Título primero, el régimen de las comunidades autónomas, y el régimen electoral—, otorga la capacidad al gobierno de “dictar” disposiciones legislativas “provisionales” que tomarán la forma de decretos leyes, y se viene utilizando de manera cada vez más desenfadada por los distintos gobiernos de los últimos tiempos, de manera que no solo se ha extralimitado esa extraordinaria y urgente necesidad (por ejemplo para integrar directivas comunitarias en nuestro ordenamiento ante posibles sanciones por un retraso que bien podría haberse evitado en la mayoría de los casos) sino que se ha podido utilizar también para evitar la petición de informes y documentos precisos para que el Congreso de los Diputados tome su posición, bien sea a la hora de la convalidación en

el plazo de treinta días tras su promulgación, como exige el apartado 2 del artículo 86, o en su tramitación posterior como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, prevista en el apartado 3. A este respecto, como contestación de los grupos parlamentarios al uso extensivo del decreto ley, se ha multiplicado también la petición su tramitación como proyecto de ley, originando a veces un cierto sin sentido, dado que si bien en ocasiones la extraordinaria y urgente necesidad modifica normas que han de perdurar en el tiempo en su nueva redacción, o incluso incluir otras modificaciones no apreciadas en tan inminente necesidad extraordinaria, lo cierto es que otras veces se acuerda la tramitación como proyectos de ley de decretos leyes correctamente dictados, como lo fueron la mayoría de los que compusieron la arquitectura normativa de respuesta a la pandemia, y que, contemplando medidas como la ampliación de vigencia de los documentos de identidad, o la suspensión temporal de plazos administrativos, fueron quedando aparcados en los estados de actividad de las comisiones sin llegar a tramitarse, como textos vacíos en los que el tiempo fue desvaneciendo las medidas que, realmente, fueron excepcionales.

En cualquier caso, la utilización fuera de la extraordinaria y urgente necesidad es reprobable, pues se hurta la función legislativa a las Cámaras, legítimas titulares de la misma. El Tribunal Constitucional ha venido pronunciándose sobre estos excesos y ha marcado límites que, sin embargo, no han detenido el excesivo recurso al decreto ley.

Otra práctica reciente es la presentación de proposiciones de ley por parte de los grupos parlamentarios que apoyan al gobierno –porque pocas proposiciones de la oposición suelen convertirse en ley, todo hay que decirlo– y en las que podría apreciarse de nuevo la intención de esquivar la documentación e información que según, entre otras, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, deben acompañar los proyectos de ley para garantizar el acierto y la legalidad de la norma (consulta pública, memorias de impacto normativo, de impacto económico y presupuestario, por razón de género y consultas, dictámenes e informes que resulten preceptivos o convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto, entre ellos los del Consejo de Estado o del Consejo General del Poder Judicial). Y lo mismo hay que decir de las enmiendas que se presentan por los grupos que apoyan al gobierno, arañando el

principio de congruencia exigido por la jurisprudencia constitucional para burlar los trámites del procedimiento e incorporar modificaciones del ordenamiento jurídico que serían verdaderas iniciativas legislativas independientes, evitando, de nuevo, informes o simplemente un estudio detenido y razonado de las mismas, más allá del juego de las mayorías que pueden aprobarlas.

Hoy en día, como resultado de todo lo expuesto, nos encontramos ante una debilitación del procedimiento legislativo, y ante un ordenamiento jurídico muy complejo, lleno de normas incompletas y desordenadas que se aprueban a toda velocidad, nutridas por conceptos indeterminados y modificaciones a veces inconexas que hacen muy difícil el conocimiento y la aplicación del derecho, ocasionando una preocupante pérdida de calidad de la ley. Lo verdaderamente importante es garantizar la centralidad y calidad de la ley como instrumento esencial del Estado de Derecho, y por ello, si el procedimiento legislativo necesita una reforma no será precisamente para aligerarlo, sino para hacerlo aún más garantista en beneficio de los ciudadanos, puesto que el procedimiento es un límite a la arbitrariedad de los poderes públicos.

En cuanto a las enmiendas, la posibilidad de que con tantos grupos parlamentarios se aprueben enmiendas con mayorías asimétricas que no cuentan con la aquiescencia del gobierno, ha hecho que en la XIV Legislatura se hayan presentado numerosos vetos al amparo del artículo 111 del Reglamento del Congreso, por entender que estas enmiendas suponían aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, de manera que en el caso de algunos proyectos de ley solo quedaron un puñado de enmiendas vivas para su debate en comisión. Es comprensible la preocupación del gobierno ante la posibilidad de que mayorías asimétricas puedan componerse para introducir modificaciones con impacto presupuestario, pero también es cierto que estas pueden demorarse para otros ejercicios presupuestarios, o implicar la aprobación de créditos extraordinarios, dado el caso, pues de otra manera, la iniciativa legislativa de las Cámaras quedaría rendida a las contenciones presupuestarias. Toda modificación o medida legislativa puede tener un impacto económico. También aquí la jurisprudencia constitucional ha definido el alcance de esos vetos del gobierno, exigiendo su motivación y la valoración de su coste presupuestario.

Finalmente, y por hacer un breve pero necesario inciso, el parlamento fragmentado ha puesto de relieve la importancia del papel institucional de los órganos rectores, presidencias y mesas, que deben velar por el buen funcionamiento de la Cámara y dejar a los portavoces de los distintos grupos parlamentarios la lid de los distintos intereses políticos en juego.

En suma, el parlamento fragmentado se ha encontrado con la permanente lucha del gobierno por mantener su hegemonía, y es en el seno de esta tensión donde debe encontrarse el punto de equilibrio, pues igual que debe evitarse que el gobierno domine al parlamento, dejándolo reducido a un papel meramente adjetivo, el sistema constitucional tampoco debe inclinarse hacia un gobierno de asamblea que obstruya continuamente la actuación del ejecutivo. Pero esta lucha, como decíamos al principio, no es algo nuevo.

En mi opinión, los retos que enfrentan hoy las cámaras representativas, como viejos galeones en los que navega la democracia, no son los derivados de la representación múltiple de los intereses de los ciudadanos, ni los intentos del ejecutivo para mantener su hegemonía. La galerna que puede amenazar la democracia es la verdadera fragmentación de la representación y su posible articulación en bloques enfrentados, con el peligro de que los partidos no encuentren adversarios, sino enemigos —en la terminología de SCHMITT. El multipartidismo precisa de una cultura democrática amplia y fuerte, de una generosa cultura de pactos que pueda construir consensos y en la que existan más puntos de llegada que de partida. De no ser así, podremos hablar de parlamento fragmentado, y este será tan opuesto a la idea de un parlamento multipartidista como lo son las palabras confrontación y cooperación, pudiendo producirse bloqueos que paralicen el avance de la democracia poniendo en riesgo la libertad y el bienestar de la sociedad. Un precio demasiado alto que no nos podemos permitir.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, M., “La crisis de la democracia constitucional: ¿un pasado que amenaza volver?”, *Revista de Libros*, segunda época, noviembre 2020, al hilo del comentario sobre De Miguel, J. y Tajadura, J., “Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo”, 2018.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, ediciones de El Cronista, Iustel, Madrid, 2017.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I., La vocación de nuestro tiempo por la legislación y los retos para el legislador, discurso como Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 23 de noviembre de 2020.

Casal BÉRtoa, F. y Rama Caamaño, J., “¿Democracia en crisis? El futuro de los partidos políticos y de la democracia representativa”, *Revista de las Cortes Generales*, núms. 100, 101, 102, pp. 249-273, 2017.

Cazorla Prieto, L. M., “Reflexiones sobre la oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978”, *Revista Cortes Generales*, núm. 104, 2018, pp. 19-41.

Chandernagor, A., *Un Parlement, ¿pour quoi faire?*, Gallimard, Collection Idées, 1967.

Dalton, R., Farrell, D. M, Mcallister, I., *Political parties and democratic linkage; how parties organize democracy*, Oxford University Press, 2013.

De Miguel, J. y Tajadura, J., *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*, 2018.

Ferrajoli, L., “La crisis de la democracia en la era de la globalización”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39 (2005), pp. 37-51.

De Montalvo Jääskeläinen, F. *Multipartidismo en el Parlamento británico y reforma del modelo Westminster ¿Un ejemplo (una solución) para nuestro futuro sistema de partidos con representación parlamentaria?* UNED. *Teoría y realidad constitucional*, nº 35. 2015.

García-Escudero MÁrquez, P., “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución”, *Revista de Derecho político de la UNED*, núm. 101, enero-abril 2018, pp. 67-98.

García-Escudero MÁrquez, P., “La ductilidad del Derecho Parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por COVID 19”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46, 2020, pp. 271308.

García-Escudero MÁrquez, P., “Parlamento y futuro: los retos de la Institución parlamentaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18.

Mair, P., *Gobernando el vacío. La Banalización de la democracia Occidental*, Alianza Editorial, 2013.

Michels, R., *Los Partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias de la democracia moderna*, Amorrortu Editores, 2017.

Miller, A.S., “Constitutional Law: Crisis Government Becomes the Norm”, *Ohio State Law Journal*, vol. 39.

Morlok, M., “La función de los partidos políticos y el Parlamento”, *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, 2019, pp. 375-382.

Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, 2005.

**IV. MESA III: PARLAMENTO
FRAGMENTADO Y SU INCIDENCIA
EN LA FUNCIÓN DE CONTROL Y EN
OTRAS FUNCIONES DE LA CÁMARA**

EL DEBILITAMIENTO DEL BIPARTIDISMO Y SU INCIDENCIA EN LA FUNCIÓN DE CONTROL Y EN OTRAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO¹

María Lydia García Fernández

Letrada de las Cortes Generales

I. INTRODUCCIÓN

A partir de las elecciones de 20 de diciembre de 2015 se produjo un importante cambio en la situación política española en relación con el sistema de partidos. Desde las elecciones de 1977 existía un sistema bipartidista, que se ha venido calificando como imperfecto. Estaba integrado por dos partidos, identificados con dos sectores ideológicos que lideraban los procesos electorales y sus resultados. Y que habían sido hasta entonces la expresión de los dos grandes bloques electorales en los que se habían venido agrupando los españoles en las elecciones².

¹ La presente publicación corresponde a mi intervención en las “Jornadas sobre el parlamento fragmentado y la forma de gobierno”, que tuvieron lugar los días 30 y 31 de enero de 2023, en el Congreso de los Diputados. Tal y como expresé el día 30 de enero, doy las gracias a sus organizadores por haberme invitado a participar en este acto, en el que se ha reflexionado sobre cuestiones ciertamente relevantes para la Institución parlamentaria.

² Paniagua, J.L. “Sobre la forma de Gobierno parlamentario en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”. Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara.

A lo anterior se añadía la representación de partidos nacionalistas que, en ciertos momentos, ayudaban en la formación del gobierno y en su estabilidad, sobre la base de pactos, pero sin formar coaliciones de gobierno. También coexistía la representación de otras formaciones menores cuya facultad de influencia no revestía mucha importancia, o solo la revestía en ciertos momentos puntuales y dependiendo de lo holgado de la mayoría parlamentaria.

Con ocasión de las elecciones de diciembre de 2015 otros partidos de ámbito nacional y, con interés de gobierno, entraron en el Parlamento. Primero, como es conocido, lo hicieron Ciudadanos y Podemos³ y, después, la formación política Vox.

El tema que es objeto de la presente reflexión y que fue objeto de exposición en las Jornadas es, precisamente, como influyeron tales hechos en el ejercicio de algunas de las funciones del Parlamento. Pero antes de entrar en el mismo corresponde tratar dos cuestiones con carácter previo.

1. Fragmentación política y fragmentación en el Parlamento

La primera consideración se refiere a cómo se ha traducido la fragmentación política en fragmentación en el Parlamento. Como se ha expuesto, la fragmentación comienza en España a partir de la XI Legislatura, o lo que es lo mismo, a partir de las mencionadas elecciones de 20 de diciembre de 2015⁴.

Pues bien, si se examina la realidad del Congreso de los Diputados, es posible afirmar que la fragmentación se plasmó, no tanto en el incremento del número de grupos parlamentarios⁵, como en cambios en la dimensión de éstos.

Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonómico. 2010, pp. 1-48.

³ Su denominación cambió, en la Legislatura XII, a Unidas Podemos.

⁴ En el Senado, su sistema electoral vino frenando el fenómeno descrito. Durante las Legislaturas XI y XII todavía el partido mayoritario obtuvo la mayoría absoluta de escaños.

Legislatura XI: De 265 escaños, el mayoritario (Popular) obtuvo 144.

Legislatura XII: De 266 escaños, el mayoritario (Popular) obtuvo 147.

Legislatura XIII: De 262 escaños, el mayoritario (Socialista) obtuvo 139.

Legislatura XIV: de 263 escaños el mayoritario (Socialista) obtuvo 111.

⁵ Hasta la presente Legislatura XIV, en la que si se ha producido, un incremento considerable.

Justo en la Legislatura anterior a las elecciones de diciembre de 2015, la X, en el Congreso se habían formado siete grupos parlamentarios. Celebradas las elecciones y constituidas las Cámaras, el número se incrementó en la XI, tan solo, en un grupo parlamentario. En la XII se volvió a siete. En la XIII, otra vez a ocho. Y ya, en la XIV, es cuando el Congreso de los Diputados realmente se fragmenta, pues el número de grupos sube a diez. Teniendo en cuenta, además, que el Grupo Mixto estuvo integrado por seis formaciones políticas y dos diputados y que otro de los grupos, el Plural, contaba con cinco formaciones⁶.

Y es que, lo que es relevante en el fenómeno de la fragmentación es la reducción del número de escaños por parte de los dos grupos mayoritarios⁷, así como los elevados resultados de las nuevas formaciones⁸. En todo caso, desde entonces, es reseñable que el partido mayoritario no ha conseguido pasar de los 134 escaños⁹.

2. La estabilidad gubernamental

La segunda consideración versa sobre la estabilidad gubernamental. El sistema de relaciones entre Gobierno y Parlamento instaurado a partir de 1978 se basó en un valor, el de la estabilidad gubernamental, dentro del marco del Estado democrático, al que es consustancial el control parlamentario. Estabilidad gubernamental y control parlamentario. Gobiernos fuertes y control efectivo por una oposición responsable. Por ello, parece oportuno plantear si la fragmentación política afectó a dicho valor.

Y podemos afirmar que sí, en las Legislaturas XI, XII y XIII, en las que la fragmentación influyó en la formación de los gobiernos e, incluso, en la retirada de la confianza. Pero no en la XIV Legislatura, en la que se

⁶ En cuanto al Senado el número de grupos parlamentarios ha sido:

Legislatura X: 6

Legislatura XI: 7

Legislatura XII: 7

Legislatura XIII: 8

Legislatura XIV: 8

⁷ En la Legislatura XI el grupo mayoritario obtuvo 119 escaños y el siguiente 89.

⁸ En la Legislatura XI el grupo Podemos 65 escaños y el de Ciudadanos 40.

⁹ Legislatura XI: 119; Legislatura XII: 134; Legislatura XIII: 123; y Legislatura XIV: 120.

consiguió una mayoría en segunda vuelta para la elección del Presidente de Gobierno; no se aprobó ninguna moción de censura, a pesar de haberse presentado dos¹⁰; y se han venido aprobando los Presupuestos Generales del Estado todos los años, desde diciembre de 2020¹¹.

a/Efectos en las legislaturas XI a XIII

–Legislatura XI¹²:

La situación parte, como señalábamos al principio, de las elecciones de 20 de diciembre de 2015, de las que resultó la XI Legislatura. En ella accedieron al Congreso de los Diputados dos nuevos partidos de ámbito nacional, Podemos y Ciudadanos, que formaron, cada uno, un grupo parlamentario. Se constituyeron, además, tres grupos nacionalistas y el grupo mixto. Un total de ocho grupos parlamentarios.

El partido mayoritario obtuvo la representación más baja de un partido mayoritario desde 1978¹³. A 57 escaños de la mayoría absoluta. El líder de dicho partido renunció a ser candidato a la investidura y lo fue el líder del segundo partido, con 89 escaños, que no obtuvo la confianza, ni en primera, ni en segunda votación.

La celebración de las votaciones al segundo candidato permitió la aplicación del artículo 99 de la Constitución y las Cortes Generales fueron disueltas. Era primera vez, desde 1978, que el Congreso de los Diputados no era capaz de elegir un Presidente del Gobierno.

¹⁰ En la fecha de celebración de las Jornadas solo se había presentado una moción de censura. Se presentó el 29 de septiembre de 2020 y su debate y votación tuvieron lugar el 21 y 22 de octubre de 2020. Con posterioridad a las Jornadas se presentó otra moción de censura el 27 de febrero de 2023, que se debatió y votó los días 21 y 22 de marzo de 2023. Ninguna de las dos resultó aprobada.

¹¹ Los Presupuestos Generales del Estado de 2018 se prorrogaron para los ejercicios de 2019 y 2020. El 22 de diciembre de 2020 se aprobaron los de 2021; el 28 de diciembre de 2021, los de 2022; y, el 24 de noviembre de 2022, los de 2023.

¹² Se constituyó el 13 de enero de 2016. Las Cortes Generales se disolvieron el 3 de mayo de 2016.

¹³ Legislatura XI: Grupo Popular, 119- Grupo Socialista 89.
Legislatura XII: Grupo Popular, 134- Grupo Socialista 84.
Legislatura XIII: Grupo Socialista, 123- Grupo popular 66.
Legislatura XIV Grupo Socialista, 120- Grupo Popular 88.

Se plantearon dudas sobre el alcance de la renuncia del líder del partido mayoritario, si bien, no se paso de ahí, al surgir un segundo candidato. En todo caso, la situación mostró que no existía previsión normativa sobre ella, lo que parece, debería tenerse en cuenta en una eventual reforma constitucional.

Bajo este marco, puede afirmarse que la fragmentación política era real. Y ello, en el sentido de que los dos nuevos grupos de ámbito nacional, que entraron en el Congreso, se autoatribuyeron un carácter de regeneración e independencia respecto de los dos mayoritarios. Como es lógico, tal autoconsideración suponía un elemento a tener en cuenta, ante su electorado, en el momento de dar su apoyo a cualesquiera de los candidatos de los partidos mayoritarios.

–Legislatura XII:

En la siguiente Legislatura, con 7 grupos parlamentarios, el partido mayoritario obtuvo 134 escaños. La dificultad en la formación de gobierno vuelve a manifestarse si bien, esta vez, se logra en segunda votación investir al Presidente del Gobierno, con la mayoría simple de la Cámara.

No obstante, el 1 de junio de 2018, a los pocos días de la aprobación de los Presupuestos para ese ejercicio, se aprobó una moción de censura y fue elegido Presidente del Gobierno el líder del principal partido de la oposición¹⁴.

La moción de censura había sido utilizada cuatro veces desde la aprobación de la Constitución de 1978,¹⁵ pero hasta esta ocasión no se había aprobado ninguna. No obstante, el nuevo Gobierno no lograría aprobar los siguientes Presupuestos y ocho meses más tarde terminó la Legislatura.

–Legislatura XIII:

Se constituyeron 8 grupos parlamentarios. Un nuevo partido de ámbito nacional, Vox, se suma a los anteriores. Y se constituyen dos de signo nacionalista y un extenso grupo mixto, donde hay bastantes diputados de formaciones nacionalistas que no han podido formar grupo propio.

¹⁴ El candidato no era diputado y su partido contaba con un grupo parlamentario de 84 escaños.

¹⁵ La primera, contra Adolfo Suárez en 1980. La segunda, contra Felipe González en 1987 y la tercera contra Mariano Rajoy en 2017.

De nuevo, la fragmentación impide formar gobierno y ha de acudir al mecanismo de la disolución del artículo 99 de la Constitución¹⁶.

En conclusión, durante las Legislaturas XI a XIII, la inestabilidad se ha manifestado en dificultad para formar gobiernos; legislaturas cortas; largos periodos de tiempo de gobiernos en funciones, mas allá del tiempo necesario para el paso de una legislatura a otra; necesidad de aplicar dos veces el mecanismo de la disolución del artículo 99 de la Constitución; y la aparición, incluso, de situaciones ciertamente inéditas para las que no existía una respuesta constitucional predeterminada.

b/ Legislatura XIV

Como se ha señalado más arriba, no puede hablarse de inestabilidad en la Legislatura XIV, a pesar de ser el Parlamento mas fragmentado en cuanto a número de grupos parlamentarios se refiere. En el Congreso entraron un elevado número de formaciones políticas¹⁷, que se organizaron en diez grupos parlamentarios. Cinco de ámbito nacional, cuatro nacionalistas y el mixto.

Pese a la fragmentación, el Presidente del Gobierno fue elegido en segunda votación y no se le retiró la confianza, a pesar de que se presentaron dos mociones de censura. Junto a lo anterior, se aprobaron los Presupuestos Generales del Estado para 2021, 2022 y 2023. Y es que, una cosa es la

¹⁶ La primera votación se produjo el 27 de julio de 2019 y las Cortes Generales se disolvieron el 24 de septiembre de 2019.

¹⁷ Formaciones políticas de cada grupo parlamentario:
G.P. Socialista
G.P. Popular
G.P. VOX
G.P. Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Comú
G.P. Republicano
G.P. Plural (Junts per Catalunya; PdCAT; Más país-Equo; Més Compromís;
Bloque Nacionalista Galego)
G.P. Ciudadanos
G.P. Vasco (EAJ-PNV)
G.P. Euskal Herria Bildu (EH Bildu)
G.P. Mixto (Candidatura d'Unitat Popular (CUP-PR); coalición Canaria-Nueva Canarias (CCa-NC); Navarra Suma (NA+); Partido Regionalista de Cantabria (PRC); Agrupación de Electores Teruel Existe; Foro de Ciudadanos (FAC)).

existencia de muchas formaciones políticas, su actuación y pretensiones y, otra, el voto. Aunque sí es cierto que puede destacarse como una particularidad de la Legislatura XIV el hecho de que, existiendo un Gobierno de coalición, uno de los partidos de la misma vino utilizando instrumentos de control que habitualmente se utilizan por la oposición, si bien también es cierto que, sin producir crisis graves.

II. FRAGMENTACIÓN POLÍTICA Y FUNCIÓN DE CONTROL

La función de control del Parlamento es consustancial al Estado democrático de partidos. En los regímenes parlamentarios como el nuestro, la función de control ha dejado de ser entre órganos (Parlamento-Gobierno) y es una relación entre Gobierno y mayoría que lo sostiene, por un lado, y la oposición o minoría, por otro¹⁸.

La función de control es la que obliga al ejecutivo a explicar las razones de sus decisiones o el desarrollo de su gestión y, a la oposición, a poner de manifiesto alternativas. Este ejercicio de transparencia es una exigencia básica de la democracia representativa¹⁹.

Y es que es esencial sostener que, aunque el control se utilice como un medio de desgaste o para conseguir votos, la lucha por el poder en un Estado democrático no puede olvidar que el control es transparencia y que ésta es la base de todo Estado democrático, pues es, precisamente, a través de la función de control como se actualiza la representación de todos los ciudadanos. Si el Parlamento deja de hacer esta función de control, o la ejerce mal, perderá legitimación política y tan solo existirá como una estructura al servicio del ejecutivo.

I/Largos periodos de gobiernos en funciones y función de control.

Al no conseguirse formar Gobierno en la Legislatura XI, el de la X permaneció en funciones desde el 20 de diciembre de 2015, hasta que se eligió a Mariano Rajoy Presidente del Gobierno, en la Legislatura XII, el

¹⁸ Sánchez Navarro, A.J. "Control parlamentario y minorías". Revista de estudios políticos" (Nueva época). Núm.38, abril-junio 1995, pp. 223-255.

¹⁹ Méndez López, L. "Nuevas funciones del control parlamentario en las Cortes Generales". Libro homenaje al profesor Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa. Pág. 513.

29 de octubre de 2016. Un total de 314 días. También se produjo un extenso periodo de gobierno en funciones, desde las elecciones de 28 de abril de 2019, que alumbraron la XIII Legislatura, hasta que se investió a Pedro Sánchez el 10 de noviembre de 2019, en la XIV. En este caso, 253 días.

Lo mas destacable, en este aspecto, es que se produjo una resistencia por parte del primero de los gobiernos a ser controlado, por estar en funciones. Lo que desembocó en un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, en relación con el rechazo de una comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones, para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de ministros de defensa de la OTAN, celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2016, en Bruselas.

Una vez que la Mesa de la Comisión de Defensa había acordado la celebración de dicha comparecencia, para el 17 de marzo de 2016, el Gobierno remitió un oficio en el que comunicaba el criterio según el cual la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, entre las que se encontraba dicha comparecencia, en la medida que no existe relación de confianza entre el Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados; y que se pretendía controlar, por los nuevos diputados y grupos, a un Gobierno que había obtenido su mandato en otras elecciones.

El Gobierno reiteró su criterio en alguna ocasión más. Así, en oficios de 13 y 15 de abril, en relación con la inclusión en el orden día del Pleno de preguntas con respuesta oral. Y, también, en relación con otras iniciativas de control en otras Comisiones.

Tras el oportuno procedimiento, se planteó por la Cámara conflicto de atribuciones. El Senado, por su parte, compareció ante el Tribunal Constitucional por entender que la cuestión afectaba a sus competencias constitucionales. Hay que tener en cuenta que el artículo 66 de la Constitución atribuye la función de control a las Cortes Generales, integradas por el Congreso de los Diputados y por el Senado. Y que el artículo 110.1 dice que las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. Y es que, en definitiva, aunque el Senado no otorga la confianza al Gobierno, si que lo controla.

La doctrina del Tribunal Constitucional, en su Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre de 2018²⁰, es que no existe una identificación entre función de control y relación de confianza. Así dice el Alto Tribunal: “*La identificación plena de función de control y relación de confianza entre Gobierno y Congreso de los Diputados, no se infiere de nuestra Constitución*” (FJ. 6); y “*...normalmente, el control de la acción del Gobierno se ejercerá en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, FJ, 8) y los instrumentos de control podrán dirigirse, en último termino a exigir la responsabilidad política del Gobierno. Ahora bien, que ello sea así, como regla general no significa que, excepcionalmente como lo son también los periodos en los que no hay relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, no pueda ejercerse la mencionada función de control*” (FJ. 7). Tal doctrina sintéticamente, se fundamenta en los siguientes cuatro puntos:

–El desarrollo de las actuaciones para dar cumplimiento al 99 no conlleva que desaparezcan las funciones de las Cortes Generales. Dice la Sentencia en el FJ 9: “*el desarrollo de las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 99 CE no conlleva que desaparezca en estos periodos el ejercicio de todas las funciones que corresponden a las cortes generales (art. 66 CE)*”

–La función de control está implícita en el carácter representativo de la Cortes Generales, no pudiéndose negar a las Cámaras la función de control, porque tal negativa afectaría al equilibrio de poderes establecido por la Constitución. Y, en relación con el Senado especifica: “*A ello ha de añadirse que la función de control corresponde al congreso de los Diputados y al Senado, conforme al artículo 66.2 CE, aunque entre esta Cámara y el gobierno no exista dicha relación de confianza, lo que significa que, conforme al referido precepto, no sea necesaria la existencia de dicha relación fiduciaria para el ejercicio de la función de control*” (FJ (9).

–En la medida que el Gobierno sigue realizando actividad, ésta no puede quedar exenta de control, sin perjuicio de que el mismo se adecue a la situación de “en funciones”. Es decir, podrá ser controlada la actividad que realice. Evidentemente, no la que no realice. Así, dice el Alto Tribunal, “...no se puede negar a las Cortes Generales el ejercicio de la función

²⁰ BOE Núm. 301, de 14 de diciembre de 2018.

de control que les atribuye el artículo 66.2CE, basándose en que el Gobierno en funciones no desarrolla actividad, en la medida en que, como hemos constatado, sigue desarrollándola. La actividad del Gobierno en funciones no impide la función de control ex artículo 66.2CE. La cuestión no es si el Gobierno en funciones está sometido al control del Parlamento, que lo está, sino el alcance de dicho control” (FJ.8).

–El menoscabo de la función de control implicaría una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con ello, del derecho de participación del artículo 23 de la Constitución.

2. Influencia de la fragmentación en la funciones de control y de dirección política

Durante la XII Legislatura, los mecanismos de control se vieron afectados, en la medida que algunos de ellos cobraron mayor protagonismo, destacando el predominio de los instrumentos que implican debate parlamentario y visibilidad ante la opinión pública. En la actividad del Pleno, lo más característico fue el incremento de las reprobaciones, así como el elevado número de mociones consecuencia de interpelación aprobadas. Instrumento éste con el que, además de ejercer control, las Cámaras también participan en la función de dirección política. En la Legislatura XIV, sin embargo, la situación no se mantuvo, a pesar de que el Presidente del Gobierno tampoco fue elegido por mayoría absoluta. En cuanto a la actividad en Comisión, también la Legislatura XII tuvo sus características propias, destacando el elevado número de proposiciones no de ley aprobadas y las Comisiones de Investigación.

a/Actividad del Pleno

–El incremento del uso de la reprobación.

La reprobación es una iniciativa no contemplada ni por la Constitución, ni por los Reglamentos de las Cámaras. Carece de eficacia jurídica y se utiliza como mecanismo de desgaste del Gobierno, ante la opinión pública. Comenzaron a presentarse en la IV Legislatura y hasta la XII no

se había aprobado ninguna²¹. Es más, en esta Legislatura, cobró un cierto protagonismo en la actividad del Pleno de la Cámara.

Hasta la moción de censura, durante la XII Legislatura, se habían presentado trece, de las cuales ocho fueron aprobadas. Pero incluso y como muestra de la fragmentación, en la segunda parte de la Legislatura, con un Gobierno de diferente color político, se llegó a aprobar otra, contra la Ministra de Justicia, al producirse la abstención de algunas formaciones que sustentaron la mayoría absoluta de la moción de censura. E incluso, aunque no resultaron aprobadas, otras dos más se pidieron por formaciones que habían apoyado la moción de censura.

En la Legislatura XIV, hasta el momento de celebración de las Jornadas, se habían presentado 58 mociones de reprobación, se habían debatido tres y no se había aprobado ninguna²².

–Incremento del número de mociones, consecuencia de interpelación, aprobadas.

En la línea de intensificar la actividad con visibilidad ante la opinión pública, en la Legislatura XII se aprobaron ciento treinta y siete mociones consecuencia de interpelación. Frente a las cuarenta y tres de la X o las cuarenta y dos que se aprobaron, hasta diciembre de 2022, en la Legislatura XIV.

a/ Actividad de las Comisiones.

–Incremento de la aprobación de proposiciones no de ley en Comisión.

Las proposiciones no de ley, como es conocido, son instrumentos a través de los cuales la Cámaras, o sus órganos, se expresan. Se trata de resoluciones, que en el Senado se conocen como mociones, que contienen una declaración, una petición al gobierno, un apoyo o una crítica a determinadas actuaciones, etc. , que carecen de eficacia jurídica.

Es destacable el incremento de este tipo de iniciativas parlamentarias en la XII Legislatura ²³, así como que, incluso en su segunda parte, una vez

²¹ En la IV se presentaron 4; en la V, 1; en la VI, 7; en la VII, 16; en la VIII, 8; en la IX, 4; y en la X, 8.

²² A diciembre de 2022.

²³ Hay que recordar que la XI y la XIII duraron muy poco al ser disueltas las Cámaras en aplicación del artículo 99 de la Constitución.

aprobada la moción de censura, con un Gobierno de distinto signo político, se mantuvo la tendencia de uso de estas iniciativas como forma de trabajo parlamentario. Podríamos decir que se produjo en dicha Legislatura “una cultura” de la proposición no de ley. Aun así, el número de aprobadas antes de la moción de censura, fue muy superior al número de las aprobadas en la segunda parte de la Legislatura.

Esta cultura de la proposición no de ley tuvo dos manifestaciones. La primera, el alto número de proposiciones de ley que se incluían en los ordenes del día de las Comisiones. Anteriormente, era posible encontrar en los precedentes cupos para introducir este tipo de iniciativas, de forma que los grupos distintos de los dos mayoritarios incluían sus proposiciones según un turno. En la Legislatura XII se crea una tendencia por parte de las Mesas de las Comisiones a meter proposiciones no de ley de todos los grupos. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que el grupo mayoritario no siempre contaba con mayoría en dichas Mesas.

La segunda manifestación es que la ausencia de mayoría propiciaba acuerdos, incluso con el partido que sustentaba al gobierno, aprobándose muchas proposiciones no de ley, aún con modificaciones. Y ello porque, para el autor de las iniciativas lo importante era debatirlas y aprobarlas, importando menos la concreta redacción de su texto.

En cuanto a los datos y tomando como referencia la Legislatura X²⁴, es reseñable que en la misma se habían presentado 3.921, aprobándose 639. Y en la XII se presentaron algunas más, 4.345, pero se aprobaron el doble, en concreto, 1.246.

En la Legislatura XIV se volvió a las cifras de la Legislatura X, un poco por encima. En concreto, a finales de diciembre de 2022, se habían presentado 4.682 y se habían aprobado 854²⁵.

–La aprobación y constitución de Comisiones de investigación

Las Comisiones de Investigación están contempladas en el artículo 76 de la Constitución. Durante las Legislaturas XI y XIII, al disolverse

²⁴ Dado que en la XI las Cortes Generales fueron disueltas.

²⁵ Hay que tener en cuenta que los datos de la Legislatura XIV pueden no ser del todo exactos, pues se han obtenido en un momento en que la Legislatura estaba todavía viva. No se trata de datos recogidos en una Memoria, que no existía cuando se celebraron las Jornadas.

tempranamente, por aplicación del artículo 99 de la Constitución, no se creó ninguna. Pero en la Legislatura XII, al no disponer el Gobierno de una mayoría estable, pudieron crearse con cierta facilidad en contra de su voluntad. Es la Legislatura en la que más Comisiones de investigación se han creado y constituido.

Desde la Legislatura Constituyente y, hasta la XII, se habían creado en el Congreso catorce Comisiones de investigación. Tres, como máximo, en una Legislatura. En la XII, hasta que se aprobó la moción de censura, se aprobaron cinco y todas se constituyeron. Después de la moción se aprobaron otras dos, pero no llegaron a constituirse.

De todas las constituidas, solo dos llegaron a emitir dictamen. La Comisión de Investigación sobre la crisis financiera en España y el programa de asistencia financiera; y la referida a la utilización partidista del Ministerio del interior²⁶.

En todo caso, lo que resulta más destacable, es que tuvieron una importante repercusión en la opinión pública y los medios de comunicación. Los debates de algunas de ellas pusieron de manifiesto un duro enfrentamiento entre las fuerzas políticas, que iba más allá del objeto de la Comisión.

Por otro lado y mientras tanto, en el Senado, donde sí se conservaba la mayoría absoluta por el partido que gobernó hasta la aprobación de la moción de censura, se aprobaban Comisiones de investigación de signo contrario. Así, la Comisión de Investigación sobre financiación de partidos políticos, en reacción a la aprobada en el Congreso sobre la financiación del Partido Popular, que se constituyó, pero no emitió dictamen. Y, una vez aprobada moción censura, la Comisión de investigación sobre la tesis

²⁶ Se crearon también y se constituyeron, aunque sus trabajos caducaron sin haber llegado a emitir dictamen, la relativa a la presunta financiación ilegal del partido popular; y la Comisión de Investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013.

Además, se crearon, pero no llegaron a constituirse, las Comisiones de investigación sobre las posibles responsabilidades políticas derivadas de las irregularidades del proceso de adjudicación, financiación, construcción e indemnización del almacén de gas Castor; y la relativa a las presuntas irregularidades cometidas por el Instituto de Derecho Público desde su creación en diciembre de 2001 por Acuerdo de la comisión Gestora de la Universidad rey Juan Carlos el 12 de diciembre del citado año.

doctoral del Presidente del Gobierno, que no llegó a constituirse. Las dos caducaron al final de la Legislatura.

En la XIV Legislatura bajó el ritmo de creación de Comisiones de investigación, así como de su actividad. Hasta se la fecha de celebración de las Jornadas, se habían creado cinco comisiones. Tres de ellas habían emitido ya su dictamen²⁷ y dos no llegaron a constituirse.²⁸

3. Otros Instrumentos a través de los cuales se obtiene información por las cámaras como parte de la función de control

Finalmente, y en lo que se refiere a otros instrumentos con los que puede ejercerse el control, sin ánimo de ser exhaustivos, es reseñable la disminución de las preguntas escritas en la Legislatura XII. Casi a la mitad con respecto a la X²⁹. Ello no puede sorprender porque, como se ha visto, lo que primó en dicha Legislatura fueron las iniciativas susceptibles de generar debates que pudiesen llegar a la opinión pública. Y, evidentemente, las preguntas escritas no gozan de tal característica. Algo parecido fue lo que ocurrió con las solicitudes de informe³⁰.

²⁷ La Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair; la relativa a la gestión de vacunas y el Plan de Vacunación en España; y otra sobre utilización ilegal de efectivos, medios y recursos del Ministerio del Interior.

²⁸ La Comisión de Investigación para establecer las causas del accidente ferroviario del Alvia ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013; y otra sobre las actuaciones del Ministerio del Interior durante el Gobierno del Partido Popular, en relación con las presuntas irregularidades que vinculan a altos cargos y mandos policiales con la existencia de una trama parapolicial que, a fecha de celebración de las Jornadas, no se habían constituido.

²⁹ Preguntas escritas. Datos del Departamento de Documentación de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo.

Legislatura X: Presentadas: 82.299; contestadas: 74.730.

Legislatura XI: Presentadas: 2590; contestadas: 0.

Legislatura XII: Presentadas: 45.798; contestadas: 40.808.

Legislatura XIII: Presentadas: 5.420; contestadas: 901.

Legislatura XIV: Presentadas: 98.761; contestadas: 95.915 (Dato a finales de diciembre de 2022 de la Dirección de Asistencia Parlamentaria)

³⁰ Datos de las Memorias de las Legislaturas.

Legislatura X: 4217.

Legislatura XI: 307.

Legislatura XII: 2819.

Legislatura XIII: 99.

También es destacable que, en la XI, en la línea de la tesis gubernamental de no control, el Gobierno en funciones no contestó a ninguna pregunta escrita. En la XIV, sin embargo, sí se produjo otra vez un notable incremento, tanto en las formuladas, como en las contestadas. Algo parecido fue lo que ocurrió con las solicitudes de informe³¹, cuya utilización disminuyó notablemente en la XII Legislatura.

Por lo que se refiere a las preguntas orales en Comisión, tampoco se contestó a ninguna en la Legislatura XI. Su uso disminuyó en la Legislatura XII, lo que es comprensible, pues el tiempo es el que es, y ya se ha señalado que la actividad de las Comisiones se centró más en la tramitación de proposiciones no de ley y en la celebración de sesiones de Comisiones de investigación.³² Al fin y al cabo, la pregunta oral solo genera un debate entre quien pregunta y quien contesta, sin que puedan participar otros parlamentarios de diferentes grupos.

En cuanto a las comparecencias en Comisión tan solo señalar que si se comparan las Legislaturas X y XIV, con la XII, se aprecia en ésta una cierta reducción en el número de las celebradas. De nuevo, la razón la podemos encontrar en el tiempo disponible. Al utilizarse en tramitar proposiciones de Ley y existir un mayor número de Comisiones de Investigación, el trabajo se encauzó en mayor medida por estas vías³³.

³¹ Datos de las Memorias de las Legislaturas.

Legislatura X: 4217.

Legislatura XI: 307.

Legislatura XII: 2819.

Legislatura XIII: 99.

³² Preguntas orales en Comisión. Datos del Departamento de Documentación de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo.

Legislatura X: Presentadas: 3662; contestadas: 566.

Legislatura XI: Presentadas: 47; contestadas: 0.

Legislatura XII: Presentadas: 1689; contestadas: 322.

Legislatura XIII: Presentadas: 16; contestadas: 0.

Legislatura XIV: Presentadas: 2057; contestadas: 557 (dato de la Dirección de Comisiones de finales de diciembre de 2022).

³³ Comparecencias del Gobierno celebradas en Comisión. Datos del Departamento de Documentación de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo.

Legislatura X: 621.

Legislatura XI: 7.

Legislatura XII: 540.

En cuanto al Senado hay que mencionar, en la Legislatura XII, la negativa a comparecer ante dicha Cámara por parte del Presidente del Gobierno que obtuvo la confianza del Congreso con la moción de censura, lo que podría haber generado una situación de crisis institucional que, finalmente, fue resuelta. Tal situación pudo generarse, precisamente, porque el partido que había pasado a la oposición en el Congreso de los Diputados, contaba con la mayoría en el Senado.

III. FRAGMENTACIÓN POLÍTICA Y FUNCIÓN DE NOMBRAMIENTO

El ejercicio de la función de nombramiento por parte del Congreso de los Diputados y del Senado corresponde en tres casos. Nombramiento de órganos constitucionales, de relevancia constitucional y de otros órganos de las llamadas administraciones independientes, previstos en determinadas leyes.

Las características de esta función son la exigencia de mayorías calificadas y la igualdad, salvo alguna excepción, entre las Cámaras.

En cuanto a los órganos constitucionales, las Cámaras eligen, cada una de ellas, a cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, por mayoría de tres quintos. Y a diez magistrados del Consejo General del Poder Judicial, por la misma mayoría. En este caso, seis entre jueces y magistrados y cuatro entre juristas de reconocida competencia.

Respecto de los órganos de relevancia constitucional, los consejeros del Tribunal de Cuentas son elegidos por mayoría de tres quintos, seis por cada Cámara; y el Defensor del Pueblo, por la misma mayoría, por ambas Cámaras. En este caso, si no existiera acuerdo entre ellas, será suficiente la mayoría absoluta del Senado, siempre que se alcance la de tres quintos en el Congreso de los Diputados.

En cuanto al resto de órganos, la regla general es la de tres quintos, si bien en ocasiones, se exigen mayorías aún más reforzadas, como es la de dos tercios para la elección del Consejo del Ente Público RTVE.

Legislatura XIII: 9.

Legislatura XIV: 873 (dato de la Dirección de Comisiones de finales de diciembre de 2022).

Las funciones que tienen los órganos que se eligen, aún con las importantes diferencias que los separan, son, en general, técnicas y no ideológicas. Cumplen una función de garantía. Y eso determina la necesidad de asegurar su independencia. Por otro lado, el constituyente, acudió a la elección parlamentaria para dotarles de legitimidad, no solo técnica, sino también democrática. De la misma manera que ha hecho el legislador, en el caso de nombramientos previstos en algunas leyes.

La mayoría reforzada es, por ello, un mecanismo con el que dotarles de independencia. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 108/1986, lo ha expresado, al señalar que las mayorías cualificadas tienen por finalidad garantizar el pluralismo político en tanto que valor superior del ordenamiento jurídico y estimular el más amplio consenso entre los elegidos por las distintas fuerzas parlamentarias en la adopción de ciertas decisiones.

Podría decirse, por tanto, que la exigencia de una mayoría tan cualificada va orientada a que solo un partido no pueda decidir todos los nombramientos y se necesite un acuerdo mayor. Pero también es cierto que, la composición de tales órganos, no tiene por qué ser un correlato de la representación de las fuerzas políticas parlamentarias.

Dicho lo anterior, se viene advirtiendo una cierta dificultad en el ejercicio de esta función por parte de las Cámaras. Dificultad que presenta una enorme relevancia, en la medida que no estamos aquí ante el valor de la estabilidad gubernamental, sino ante un valor todavía más importante, cual es el de la estabilidad del sistema político. Se trata de órganos independientes, en la medida que la función que ejercen no es política, sino de garantía del sistema. La diferenciación entre estos dos tipos de estabildades fue ya perfectamente distinguida en el debate que tuvo lugar con ocasión de la aprobación de la Constitución.

Puesta de manifiesto la importancia de la función, lo que corresponde aquí es reflexionar acerca de si ha influido la fragmentación política en la dificultad de ejercicio de esta función. Y a tal efecto, podría señalarse que la fragmentación solo quizás haya incidido en la dificultad, pero no ha sido su causa. Y ello tal y como se expone en las siguientes consideraciones.

1/ El primer análisis debe de partir de el número de parlamentarios que son necesarios para el cumplimiento de la función que, como hemos señalado, sigue la regla general de los tres quintos. Y tres quintos son 210 diputados.

Durante las diez primeras legislaturas, la suma de los parlamentarios de los dos partidos mayoritarios era superior a 210. Desde entonces, solo en la XII se bastaron los dos. Pero también es cierto es que tampoco faltaban muchos para llegar a la cifra exigida. Así, en la Legislatura XI reunían 208, al igual que en la XIV. Y en la XIII, 189³⁴.

Se podría afirmar entonces, en base a lo meramente numérico, que salvo en la XIII, las dificultades en la función de nombramientos no encuentran su causa en la fragmentación. Y hay que valorar también, que ya con anterioridad se habían producido algunas dificultades. Así, la designación del Tribunal Constitucional en 2001 y en 2006; y las designaciones del Senado de 2007, que se dilataron hasta 2010.

Por tanto, no puede concluirse que la dificultad del ejercicio de esta función tenga por causa exclusiva la fragmentación política que se produce a partir de 2015. Esta, sin duda, será una contribución más, pero de ahí no pasa.

2/ En la XIV Legislatura, la dificultad real se produjo en el nombramiento del Consejo General del Poder Judicial, que debería haber renovado su mandato en 2018³⁵.

Se trata de un tema que permanece sin resolver. Aunque anteriormente a 2015 había habido problemas, nunca en la medida que ahora. A pesar de que en votos, entre los dos mayoritarios, solo necesitan dos más, parece que los pactos con otras fuerzas políticas podrían haber influido en la ausencia de acuerdo para los nombramientos.

En cuanto a los nombramientos de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional por el Congreso de los Diputados, se aprobaron el 11 de noviembre de 2021, es decir, tan solo cuatro meses mas tarde de lo que

³⁴ En la Legislatura XI (no): 119 GPP+89 GPS= 208.

En la Legislatura XII (sí): 134 GPP+ 84 GPS=218.

En la Legislatura XIII (no): 123 GPS +66 GPP=189

En la Legislatura XIV (no): 120 GPS+88 GPP= 208.

³⁵ En agosto de 2018 el Presidente del Consejo General del Poder Judicial instó el procedimiento de renovación. El Consejo había sido elegido en diciembre de 2013, por 5 años, por las dos Cámaras, por lo que, en diciembre de 2018, debería haberse elegido un nuevo Consejo. El que era su Presidente vino recordando en varias ocasiones la necesidad de renovación y, finalmente, dimitió.

correspondía. Al igual que ocurrió con los seis consejeros del Tribunal de Cuentas por cada una de las Cámaras.

Por lo que se refiere al Defensor Pueblo y sus adjuntos, el sistema cuando se termina el mandato, en este caso, es el de cese automático del titular y ejercicio de la función por los adjuntos. Por ello, los efectos de la falta de acuerdo parlamentario son el cambio de titular y que el adjunto primero entre a ejercer las funciones. Tal ocurrió de 2010 a 2012, antes de la fragmentación política periodo, durante el periodo que ejerció la adjunta María Luisa Cava de Llano, hasta la elección de la Defensora Soledad Becerril, en 2012. Y volvió a ocurrir después de la fragmentación política de 2015. Pues una vez cesó la titular, en 2017, comenzó el ejercicio del cargo, en funciones, su adjunto Francisco Fernández Marugán, hasta que fue elegido, en la Legislatura XIV, en noviembre de 2021, Ángel Gabilondo y sus adjuntas, en diciembre del mismo año.

3/La manera en como están discurriendo las cosas podría afirmarse que ha sido expresamente rechazada por el Tribunal Constitucional que, en su Sentencia 108/1986, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, afirmó: *“Se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada por la CE si las Cámaras a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en este, atienden solo a la división de fuerzas existentes en su seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de estos”*.

Responder a la pregunta acerca de como resolver las dificultades en la función de nombramiento no es fácil. A la vista de la situación en el Consejo General del Poder Judicial, sistemas mas simples y que tienen enormes defectos parecen, incluso, mejores que el actual, pues por lo menos producirían la renovación: el sorteo, el escalafón u otros similares.

IV. PARA CONCLUIR

Finalmente me referiré a un efecto que la fragmentación política ha tenido en el Parlamento, en general, en el ejercicio de todas sus funciones, cual es el progresivo abandono de la cortesía parlamentaria, que ha caminado paralelo a la confrontación, a veces exagerada, entre las diferentes fuerzas políticas. Frente al debate sobre ideas políticas, los argumentos

ideológicos y racionales, la gracia o la metáfora, son los ataques personales, la utilización de la hipérbole para degradar y no para ensalzar, o la simpleza misma, los caracterizan, en ocasiones, unas discusiones a las que los ciudadanos asisten con asombro y cierto desánimo.

BIBLIOGRAFÍA

García-Escudero Márquez, P. La problemática de la integración de órganos del Parlamento”. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 27, 2012.

García Escudero Márquez, P. “Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo”. Anuario de Derecho Parlamentario. Núm. 33, 2020.

Martínez Corral, J.A. “El insostenible descontrol jurisdiccional de los actos electivos adoptados por el Parlamento”. Revista de las Cortes Generales. Núm. 94-95-96, Primer y Segundo cuatrimestre, 2015.

Méndez López, L. “Nuevas funciones del control parlamentario en las Cortes Generales”. *España: una Democracia parlamentaria*. Libro homenaje al profesor Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa. Comillas Icade, 2022.

Paniagua, J.L. “Sobre la forma de Gobierno parlamentario en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”. Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonómico. 2010.

Rastrollo Ripollés, A. “El control parlamentario (I): la moción de censura y la cuestión de confianza en el sistema constitucional español”. Revista de las Cortes Generales, Núm. 104, Segundo cuatrimestre 2018.

Ripollés Serrano, M.R. “Gobierno en funciones y control parlamentario”. Revista Española de Derecho Constitucional, Núm. 109, 2017.

Sánchez Navarro, A.J. “Control parlamentario y minorías”. Revista de Estudios Políticos (Nueva época). Núm.38, abril-junio 1995.

PARLAMENTO FRAGMENTADO Y DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS

FRAGMENTED PARLIAMENT AND PUBLIC APPOINTMENTS

Laura Baamonde Gómez

Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS: LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA vs. INDEPENDENCIA. III. LA *PRAXIS* DE LA DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS: ¿EL IMPOSIBLE “CONSENSO”? IV. EL IMPACTO DEL MULTIPARTIDISMO EN LA LABOR PARLAMENTARIA DE DESIGNACIÓN: LA POLARIZACIÓN. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El día 30 de enero de 2023 tuve el honor de moderar la 3ª Mesa de las II Jornadas Parlamentarias “EL PARLAMENTO FRAGMENTADO Y LA FORMA DE GOBIERNO”, que llevó por título “Parlamento fragmentado y su incidencia en la función de control y en otras funciones de la cámara” y en la que fueron ponentes el profesor Miguel Revenga y la Letrada de las Cortes Generales Lidia García. Dos brillantes intervenciones centradas en la afectación del reciente contexto multipartidista sobre la función parlamentaria de control. En ambas se mencionó, aunque de manera breve, el impacto de este nuevo escenario en otras funciones de las Cámaras, particularmente la designación de cargos públicos.

No se entró tal vez demasiado en esta cuestión debido a que la problemática inherente a esta función es anterior en el tiempo a la aparición de nuevos partidos con relevancia institucional destacada. No obstante, dado que desde años atrás me dedico al estudio de estas cuestiones¹, he considerado oportuno con esta contribución a la obra colectiva derivada de las Jornadas señalar que el multipartidismo actual ha venido a agravar la situación previa. De tal manera que mis reflexiones en las líneas sucesivas vengan a completar lo ya referido en las dos ponencias de la mesa y sus respectivos capítulos en el libro que hoy el lector tiene entre sus manos.

La no renovación tempestiva de determinadas autoridades del Estado cuya designación ha sido reservada a las Cortes Generales, bien por decisión del constituyente o del legislador orgánico, viene siendo una cuestión digna de reflexión doctrinal y de preocupación social desde hace décadas. Una práctica perniciosa y lamentablemente reiterada de prolongación artificial de los tiempos de recambio institucional que supone un flagrante incumplimiento normativo/constitucional, con repercusiones nada desdeñables para las Cámaras, pero especialmente, para la imagen y la credibilidad de los órganos afectados por esa falta de pronta integración (Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, etc.). Y como no, con efectos altamente estigmatizadores para los sujetos implicados en la cobertura de vacantes (tanto los salientes como los llamados a la sustitución) que a menudo son percibidos –justa o injustamente– a través de la simplificación del “etiquetado partidista” (conservadores y progresistas respectivamente).

Las fuerzas políticas con mayor respaldo parlamentario de nuestro país, pasados los primeros compases de la democracia, descubrieron el potencial inherente a la función de designación en términos de “control” sobre la composición de los colegios resultantes. Veremos en líneas sucesivas cómo el diseño institucional orientado a la legitimación democrática de los nombramientos de origen parlamentario (mayorías cualificadas, requisitos objetivos de capacidad profesional, estatuto personal, etc.) se ha mostrado ineficaz para contener,

¹ Por todos, véanse: Baamonde Gómez, L., *La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Col. Estudios Constitucionales, Madrid, 2019; y «La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la “cesta institucional”», *Revista de Derecho Político*, UNED, 113, enero-abril, 2022, 71-93, doi: <https://doi.org/10.5944/rdp.113.2022>.

en la práctica de su aplicación, fenómenos poco edificantes, y sólo explicables desde la lógica del acaparamiento del poder, tales como: la *lottizzazione*, los bloqueos, los vetos o la cada vez más común acumulación de renovaciones.

Una deriva constante desde hace años, marcada por la pugna partidista descarnada y nada disimulada públicamente por “colocar” al mayor número de candidatos del propio agrado frente al adversario político. Una desvirtuación de las negociaciones teóricamente conducentes al consenso, que era patológico en los tiempos del bipartidismo imperfecto y que parece agravarse por momentos en el actual contexto multipartidista.

El año 2015 supuso un punto de inflexión en la configuración de nuestro estado de partidos patrio con la irrupción de terceras y cuartas fuerzas de implantación nacional con capacidad para influir no sólo en la actividad legislativa sino en la conformación de la mayoría que sustente la confianza necesaria para la gobernabilidad. Siendo un esquema por tanto más complejo el que ahora caracteriza el debate público en general y la dinámica parlamentaria en particular. La competencia electoral es mayor y más polarizada y ello afecta a todas las funciones de las Cámaras, incluida la que nos interesa aquí, la de designación, ya maltrecha por la orientación cortoplacista y partidista que presidía su ejercicio práctico.

Un problema constitucional cuya relevancia es de tal magnitud que ha superado nuestras fronteras y es objeto de preocupación tanto en el seno de la Unión Europea como del Consejo de Europa. Basta con leer el último informe de la Comisión Europea sobre *Rule of Law*, Capítulo referido a España (Bruselas, 5 de julio de 2023) en el que se insta la renovación inmediata del Consejo General del Poder Judicial y la posterior adaptación del sistema de elección de sus vocales de origen judicial de acuerdo con los estándares europeos (p. 2)². Unos estándares construidos fundamentalmente por la Comisión de Venecia y el GRECO (Grupo de Estados Contra la Corrupción) y confirmados de algún modo a través de la reciente STEDH Caso Lorenzo Bragado y otros vs. España, de 22 de junio de 2023.

² Para una mejor comprensión acerca de la articulación de los estándares internacionales de referencia, resulta de interés la lectura de Biglino Campos, P., “Los estándares europeos sobre la elección de los Consejos judiciales” y Castellá Andreu, J. M^a., “La aportación de la Comisión de Venecia a la preservación del Estado de Derecho”. Ambos en *Revista General de Derecho Constitucional*, Iustel, 38, 2023, 2-20 y 21-38, respectivamente.

II. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS: LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA VS. INDEPENDENCIA

Para comprender el alcance de la gravedad del problema que nos ocupa en este capítulo es necesario partir de cuál es el fundamento teórico-constitucional subyacente a la tarea de selección de cargos públicos por parte de las Cámaras. Es capital huir del prejuicio que el desempeño práctico de esta función, especialmente patológica en años recientes, nos ha podido impregnar, y tratar con ello de comprender su relevancia para luego aportar soluciones enfocadas a mitigar los efectos no deseados sin perder la adecuada perspectiva institucional.

Debemos destacar que es una atribución común en el Derecho Comparado³, y lo es porque tiene por misión el reforzamiento de la legitimidad democrática de la institución objeto de designación. Una significación integradora de gran importancia, pero que deviene fundamental si hablamos de órganos cuya naturaleza es no-mayoritaria o es directamente contramayoritaria. Así, el objetivo del vínculo parlamentario no es otro que trazar una suerte de conexión con la representación del pueblo, pero sin que ello signifique la creación de una relación de tipo representativo con el órgano designado⁴. Pues la premisa de partida es precisamente la independencia. Independencia del colegio en su conjunto y de los miembros del mismo considerados en su individualidad. De tal manera que legitimación democrática e independencia, lejos de contraponerse, deben ser las dos metas a conciliar en toda actividad reformadora que pueda llegar a incidir en los mecanismos de composición y el estatuto jurídico particular de los cargos públicos cuya selección dependa del Parlamento⁵.

³ Sobre esta cuestión García Costa, F. M., “Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades”, *Criterio Jurídico*. Santiago de Cali, Vol. 9. 2, 2009, 63-80.

⁴ Acerca del carácter no representativo de los designados por el Parlamento resultan de interés: en referencia al Tribunal Constitucional, Zagrebelsky, G., *La giustizia costituzionale*, Il Mulino Ed., Bolonia, 1988, pp. 94-98; quien, tomando en consideración a la Corte Constitucional italiana, distingue entre dos conceptos: *rappresentazione* y *rappresentanza*; y en relación con el Consejo General del Poder Judicial, Lucas Murillo de la Cueva, P., “Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (comentarios sobre la actualidad)”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, 13, 2010, 129.

⁵ Sobre la filosofía o el enfoque teórico-constitucional que debe inspirar los procesos de designación parlamentaria de cargos públicos, tanto desde el punto de

Por lo que respecta a la categorización de la función de intervención de las Cámaras en el nombramiento de ciertas autoridades del Estado, esta se encontraría dentro de las “no tradicionales”⁶, y, aunque no hay unanimidad doctrinal a la hora de encuadrarla (concepción amplia de control⁷, parte de los actos de dirección política que corresponden al Legislativo⁸, o distinción entre la función electiva cuando se refiere a órganos constitucionales o de relevancia constitucional –vertiente legitimadora– o cuando la nominación se atribuye al Ejecutivo y la intervención parlamentaria se limita a evaluar a los candidatos – control–) sí hay coincidencia al señalar la existencia de un elemento de orientación política en la medida en que a través de esta función parlamentaria se trata de influir en la actividad futura de esos órganos del Estado⁹.

No se cuestiona por tanto la dimensión democratizadora ínsita en la designación parlamentaria de cargos públicos. Una tarea en la que interviene no sólo la mayoría política, sino, y aquí viene lo relevante, se reserva un papel destacado a la minoría parlamentaria. Que tiene garantizada su participación en la búsqueda del consenso a través del establecimiento de mayorías reforzadas destinadas a la neutralización partidista de la persona designada, un consenso al que debe llegarse en todo caso a partir de una deliberación pública en la que se discuta la idoneidad de los propuestos¹⁰.

vista del esquema normativo-institucional, como de la aplicación práctica de tales previsiones, volveremos al final del capítulo.

⁶ Aunque haya quien encuentre antecedentes históricos de la misma, en García Costa, F. M. “El nombramiento parlamentario de autoridades en la historia y en la teoría política”, en VVAA. *Historia y Filosofía Política, Jurídica y Social. Estudios en Homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Vol. IV, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 350 y ss.

⁷ Cfr. Tudela Aranda, J., “Las relaciones con otras instituciones y nombramientos. Otras funciones”, en Corona Ferrero, J. M.; Sáenz Pérez, Á. L.; Souto Galván, M., *El reglamento parlamentario. Propuestas de reforma*. Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pp. 422 y ss.

⁸ Cfr. Santaolalla López, F., *Derecho parlamentario español*. 2ª Edición revisada, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 425 y ss.

⁹ Cfr. Pauner Chulvi, C., “Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos”, en Santaolalla López, F.; Pauner Chulvi, C.; Pajares Montolío, E., *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, pp. 57-58.

¹⁰ Cfr. GARCÍA COSTA, F. M., “Modelos comparados...”, cit., 66-67.

Así, y en virtud de la residual previsión del art. 66. 2 CE, las Cortes Generales, además de ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus Presupuestos y controlar la acción del Gobierno, tienen atribuida la misión de proveer vacantes –todas o una parte– en la formación de órganos constitucionales o de relevancia constitucional tales como: el Tribunal Constitucional (art. 159 CE), el Consejo General del Poder Judicial (art. 122 CE), el Defensor del Pueblo (art. 54 CE) o el Tribunal de Cuentas (art. 136 CE). A los que pueden añadirse otros, en el marco de un fenómeno más reciente de “parlamentarización” de la composición de órganos no constitucionales.

La intervención parlamentaria está por tanto orientada a la “democratización” de los órganos designados y no debe confundirse con una politización de éstos en términos de confrontación partidista¹¹. Ya que, aun reconociendo que las Cámaras gozan de un amplio margen de discrecionalidad en la valoración de la concurrencia de los requisitos de idoneidad de los candidatos¹², su elección está sujeta a dos cautelas que atemperan ese margen y refuerzan la independencia del órgano resultante: la exigencia de mayorías reforzadas y el cumplimiento de requisitos objetivos de competencia profesional.

II. LA *PRACTIS* DE LA DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS: ¿EL IMPOSIBLE “CONSENSO”?

Como decíamos unas líneas más arriba, el equilibrio entre la suficiente legitimación democrática de las designaciones y la debida independencia del órgano resultante es la máxima que preside el esquema normativo-institucional de la función parlamentaria de elección de autoridades. Y en esa lógica, además de los requisitos objetivos de capacidad profesional, la exigencia de mayorías cualificadas se erige en el principal instrumento

¹¹ Cfr. Cerdeira Bravo de Mansilla, G., “Entre Escila y Caribdis, entre su independencia y su democratización: el Consejo General del Poder Judicial”, *Diario La Ley*, 9783, Sección Tribuna, Wolters Kluwer, 3 de febrero de 2021.

¹² Cfr. Areizaga Hernández, J.C.; Iturbe Mach, A., “Las propuestas de nombramiento y de la designación de personas. Los asuntos en trámite a la terminación del mandato del Parlamento”, en Sarmiento Méndez, X.R., *Manual AELPA de parlamentos*, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pp. 484-485.

al servicio de la finalidad constitucional subyacente a esta tan relevante atribución de las Cámaras: la búsqueda del genuino consenso.

Así, por ejemplo, el art. 159 CE, sobre la composición del Tribunal Constitucional prevé la elección de 8 de sus 12 magistrados por parte de las Cámaras por mayoría de 3/5 de sus componentes¹³. El art. 122 CE, en el desarrollo dado por el art. 567 LOPJ, referido a la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial determina que tanto los de origen “laico” (8) como los de procedencia “togada” (12) serán designados por las Cámaras por mayoría de 3/5¹⁴. El art. 54 CE, desarrollado por el art. 2 de la LO 3/1981, de 6 abril, del Defensor del Pueblo exige para la nominación del candidato a Defensor una mayoría en sendas Cámaras de 3/5¹⁵. Y a su vez el art. 136 CE, desarrollado por el art. 30 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, respecto de los Consejeros que integrarán el Tribunal dispone que por mayoría de 3/5 el Congreso elegirá a 6 y el Senado a los 6 restantes¹⁶.

En todos los casos se opta por imponer una excepción a la regla general de la mayoría simple como criterio dirimente para así reforzar la independencia de los designados, obligando a que su selección esté presidida por el consenso. Al menos ese sería el espíritu constitucional de acuerdo con el sustrato teórico que vimos en el epígrafe precedente.

Un consenso ideal al que en ningún caso debemos atribuir una finalidad de obtención de una determinada proporcionalidad o una concreta

¹³ Correspondiendo la selección de 4 al Congreso y de los 4 restantes al Senado. Estos últimos entre los propuestos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, en virtud del art. 16.1 *in fine* LOTC, introducido por la LO 6/2007, de 24 de mayo. El mandato personal es de 9 años y la renovación se producirá por tercios cada tres.

¹⁴ A razón de 10 vocales cada una, 4 y 6 respectivamente -éstos últimos entre los candidatos avalados por las asociaciones de jueces y los no asociados, a tenor lo previsto en los arts. 572 y ss. de la LOPJ, introducidos por la LO 4/2013, de 28 de junio. El mandato es de 5 años y la renovación del órgano es de totalidad.

¹⁵ Aunque se prevé un mecanismo de desbloqueo que permite rebajar hasta la mayoría absoluta en la ratificación del Senado. El mandato es unipersonal por 5 años, pero se prevé la designación de Adjuntos.

¹⁶ El mandato personal es de 9 años y la renovación afecta a la totalidad de los componentes.

representatividad entre electores y elegidos¹⁷. En la medida en que no se pretende generar un vínculo representativo, que sería de plano incompatible con la pretendida independencia del órgano objeto de composición. Sino un consenso de tipo “genuino” o “auténtico”, es decir, orientado a neutralizar la confrontación partidista en un clima de mutuo reconocimiento y confianza. Evitando que lleguen a las instituciones personas con posiciones extremas o excesivas sobre los fundamentos del ordenamiento constitucional, o más destacadas por su adscripción política que por sus méritos profesionales¹⁸.

Ahora bien, el “deber ser” que impone el marco normativo de referencia –en consonancia con el objetivo constitucional señalado– dista en la práctica del efectivo “ser” de los acontecimientos. Pues como es bien sabido, la práctica de las nominaciones parlamentarias ha degenerado con los años en términos de “involución”. Ya que, si bien en una primera etapa coincidente con los primeros años de andadura democrático-constitucional se buscaba de manera activa el pleno consenso; pronto se abandonó esta senda en favor de la progresiva aplicación del indeseado “sistema de cuotas”.

Es decir, la lógica del estado de partidos se trasladó a la función parlamentaria de nominación de autoridades. Un fenómeno patológico atisbado como riesgo –si bien improbable– ya tempranamente por nuestro Tribunal Constitucional, cuando en su trascendental STC 108/1986, en relación con la “parlamentarización” de la selección de los vocales “togados” del CGPJ, señaló:

“Ciertamente se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial” (FJ 13º).

¹⁷ Cfr. Presno Linera, M. Á., “Cuotas de partido, sistemas de botín y clientelismo político”, *Revista Jurídica de Asturias*, 23, 1999, 133.

¹⁸ Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, P., “Las mayorías reforzadas...”, cit., 133.

Así, las previsiones normativas destinadas a la consecución de un amplio consenso político –siempre dentro de la premisa democratizadora y de participación de la minoría parlamentaria en la conformación de los principales órganos del Estado– pronto fueron sustituidas, en la práctica, por el “reparto del botín”. Un paradigma de negociación, que, además, lejos de coyunturas pasadas, carece de estabilidad dando lugar a la discusión política permanente.

Es precisamente la batalla político-partidista la que caracteriza estos procesos de renovación, donde se reiteran los vetos recíprocos y los bloqueos estratégicos, por no hablar de la cada vez más recurrente –y altamente perversa– acumulación de provisión de vacantes mediante la manipulación consciente de los tiempos en beneficio de determinadas fuerzas políticas –al momento minoritarias, pero con expectativa de mejorar ese resultado en un futuro no muy lejano–. Provocando así la coincidencia temporal de la integración parlamentaria de diversos órganos (CGPJ, Tribunal Constitucional, etc.) de manera que confluyan en una única negociación lógicas de reemplazo institucional no necesariamente coincidentes¹⁹.

Una *praxis* diametralmente opuesta a la teleología del constituyente, pero en línea de sentido con la dinámica del estado de partidos y la sustitución del verdadero consenso, entendido como el “acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos” (Diccionario de la RAE²⁰) por un esquema de reparto de cuotas –*lottizzazione*– entre las fuerzas políticas con mayor peso parlamentario. Pues cuantos más puestos sean los que deban cubrirse, *a priori*, mayores posibilidades de alcanzar un compromiso en términos de “distribución de sillones”. Todo ello, obviamente, al margen de principios como el de la lealtad institucional, la altura de miras o la visión de Estado, esperables

¹⁹ Cfr. Pauner Chulvi, C., *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, pp. 182 y ss.

²⁰ Tal vez una definición más politológica del consenso podemos encontrarla en Sartori cuando lo define así: “*Consensus is a “pluralistic unanimity”. It does not consist of the one mind postulated by the monochromatic vision of the world but evokes the endless process of adjusting many dissenting minds (and interests) into changing “coalitions” of reciprocal persuasion*” en Sartori, G., *Parties and Party Systems. A framework for analysis*, Cambridge University Press, 1976, p. 16.

en el ejercicio de una función parlamentaria tan relevante como la que nos ocupa en estas páginas.

Un consenso imposible dada la codicia de los partidos por “controlar” la selección de los candidatos que deriva en fenómenos patológicos como los prolongados retrasos en la cobertura de los puestos a cubrir, la oposición de vetos y bloqueos con finalidad espuria y el ya aludido recurso a la acumulación mediante la denominada “cesta institucional”²¹. Consecuencias indeseadas y con un alto precio a pagar en relación con el descrédito institucional que proyectan sobre el propio Parlamento, y, por consiguiente, sobre los designados.

Merece la pena detenernos, aunque sea brevemente, en la mecánica ciertamente perversa de la nominación parlamentaria de cargos públicos. Pues ésta se debe a la aplicación de la lógica del sistema de partidos en una atribución constitucional con una pretendida finalidad de legitimación democrática. Su análisis permitirá entender con mayor nitidez la grave crisis institucional vivida en los últimos años, en la medida en que la irrupción del multipartidismo, lejos de ayudar a remediar un problema ya previamente enquistado, ha contribuido a retorcer más si cabe las perniciosas dinámicas existentes.

Probablemente el fenómeno más reconocible por la sociedad es el de los retrasos en la designación provocados de manera consciente por las actitudes de bloqueo de la minoría parlamentaria. Ello se debe a que la *lottizzazione* es un problema en sí misma. Esta práctica desdibuja la negociación orientada al consenso y deja sin efecto a las mayorías reforzadas, que pasan a convertirse en una mera formalidad que será sorteada en la Cámara a partir del pacto previo de las candidaturas y la férrea imposición de la “disciplina de partido”. Una manifestación ejemplificativa de lo que Ignacio Astarloa ha denominado como “grupocracia”, una desvirtuación

²¹ La patológica práctica de las fuerzas políticas de bloquear las negociaciones a fin de aglutinar en un mismo procedimiento la selección correspondiente a autoridades diversas del orden constitucional, además de por Cristina Pauner –*Vid. Supra*–, ha sido estudiada y bautizada como “cesta institucional” por el profesor García Roca, véase: García Roca, J., “La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España”, en Pérez Tremps, P. (Coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional*, Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 47.

del funcionamiento parlamentario en detrimento de la deliberación informada, detenida, pública, el contraste de pareceres y propuestas sólidas y la negociación y composición de intereses²².

Así, en lugar de llevarse a cabo un debate cabal y centrado en la elección de profesionales altamente cualificados, de indiscutible prestigio y ampliamente aceptados por el arco parlamentario; nos encontramos con un esquema basado en la aprobación sin apostillas de la respectiva cuota de poder, lo que sin duda genera un incentivo para la proposición de nombres más caracterizados por la afinidad política o la sensibilidad hacia el argumentario de la fuerza política avalista de su candidatura. El consenso genuino se abandona en favor de la componenda y el compromiso basado en la mutua acepción de la cuota del adversario. Esta manera de proceder por parte de los partidos con mayor relevancia parlamentaria contradice manifiestamente lo diseñado por las previsiones constitucionales y por ello ha sido ampliamente criticada por la doctrina²³.

Como oportunamente señaló el Tribunal Constitucional ya a mediados de los años 80, la lógica del estado de partidos, omnipresente en la dinámica parlamentaria española, no debe extenderse bajo ningún pretexto a los miembros de otras instituciones del Estado. Pues una vez negado todo carácter representativo a su mandato, la independencia debe ser su bandera una vez que entran a formar parte del nuevo colegio. Y, de haber existido, cualquier eventual vinculación entre la fuerza proponente y el candidato debe quedar ahora disuelta.

²² Cfr. Astarloa Huarte-Mendicoa, I., “La institución parlamentaria en tiempo inquietante”, en De la Iglesia Chamarro, A. (Coord.), *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, p. 30.

²³ Así, el profesor Óscar Alzaga, en referencia a la composición del Tribunal Constitucional llegó a emplear la expresión “fraude de ley”, una “deformación del parlamentarismo y del sistema de partidos”. En Alzaga Villaamil, Ó., “Sobre la composición del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2º sem. 2002-1º sem. 2003, 10-11, 175-179. En esta línea véanse también: Fernández Segado, F., “La estructura orgánica del Tribunal Constitucional”, en Trujillo, G.; López Guerra, L.; Glez. Trevijano, P., *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 442 y Rubio Llorente, F., *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 443-445.

A pesar de todo lo dicho, y de la fijación de plazos para el reemplazo de las vacantes, los retrasos sin embargo no han dejado de sucederse²⁴, siendo una constante su interpretación como no preclusivos, sino meramente programáticos. En la medida en que su incumplimiento no acarrea sanción jurídica de ningún tipo, generándose exclusivamente una difusa responsabilidad de tipo político²⁵.

Cabe preguntarse cómo puede ser esto, si precisamente acabamos de decir que el reparto de cuotas convierte las negociaciones en una distribución automática de las vacantes y la aceptación recíproca de los candidatos del oponente a los efectos de la votación parlamentaria para alcanzar la mayoría cualificada constitucionalmente exigida. La explicación es sencilla y ya ha sido deslizada más arriba. Y es que el juego de mayorías y minorías parlamentarias es cambiante y con ello los intereses mudan de bancada en cada momento de renovación. A ello hay que añadir la pluralidad y el enconado nivel de confrontación política connatural a la actividad parlamentaria, trasladando la lucha político partidista (muy cortoplacista también) a la función de designación.

Estamos ante un flagrante y reiterado incumplimiento constitucional que merece ser destacado. Pues minimizarlo o darle carta de naturaleza – por ejemplo, mediante determinadas reformas normativas destinadas a desbloquear las negociaciones– supone aceptar las coordenadas del “realismo político”, y dar por bueno que sea el acuerdo político (y el proceso hasta su consecución) el que condicione la satisfacción del mandato constitucional²⁶. Premisa que no podemos compartir y que rechazaremos en todo el capítulo.

A juicio de quien suscribe sería un gran error el aceptar la prioridad de la componenda partidista frente al deber constitucional de renovación tempestiva. Ello significaría dar por imposible la realización material del

²⁴ Un exhaustivo análisis de la evolución en la designación parlamentaria de magistrados constitucionales puede encontrarse en Estrada Marún, J.A., *La designación de los magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica*. Thomson-Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 155 y ss.

²⁵ Cfr. Pizzorusso, A., “Commento all’art. 135”, en Branca, G., *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Ed., Bolonia-Roma, 1981, p. 153.

²⁶ Cfr. Pugiotto, A., “*Se non così, come? E se non ora, quando?* Sulla persistente mancata elezione parlamentare di un giudice costituzionale”, en: www.forumcostituzionale.it, 22/10/2008, pp. 3-8.

principio de lealtad institucional, en favor de un hipotético consenso político, que tampoco sería tal, si no, pura y simplemente el precipitado de una serie de coyunturales compromisos negociados de manera opaca, extramuros del Parlamento, aunque luego de manera solemne la elección se formalice a través de la preceptiva votación en los plenos de las Cámaras.

En este contexto la no renovación tempestiva de ciertas autoridades del Estado no sería tanto un problema de dificultad para alcanzar el consenso —que ni siquiera se busca *stricto sensu*—, si no la consecuencia de un manejo estratégico y plenamente consciente de los tiempos de parte de los partidos políticos implicados en la designación (aquellos con mayor representación parlamentaria) en su interés por disponer de la correlación de mayorías o sensibilidades al interior del colegio resultante. Ante la falta de sanciones jurídicas por el incumplimiento constitucional, el incentivo para bloquear la negociación a la espera de una mejor expectativa de cuota o para la acumulación de renovaciones es demasiado grande.

Pero de nuevo cabe abrir otro interrogante, si la *lotizzazione* permite agilizar los pactos para la composición —aun a costa de ir en contra del espíritu de consenso deseado por el constituyente—, cómo es posible el bloqueo de las negociaciones. Es decir, si todos los partidos implicados han aceptado la mecánica del reparto y la aceptación recíproca de las respectivas candidaturas como la *praxis* normal y en una situación dada la proporcionalidad de la representación parlamentaria arroja números más o menos claros, ¿cómo se explican entonces los prolongados retrasos? La solución es sencilla: el veto.

El veto a las propuestas formuladas por el adversario político es moneda común en las conversaciones conducentes a la selección de cargos públicos. Sin perjuicio de que exista una regla general de distribución de cuotas y se imponga la “disciplina de partido” en la votación ulterior, las fuerzas políticas, conscientes de las graves consecuencias que tendría la ciega aquiescencia a cualquier nombre que pudiese poner sobre la mesa la contraparte, introdujeron este elemento “corrector” o “matizador”. Pues más allá de la connotación negativa de la figura, en la medida en que constituye un instrumento obstruccionista y destructivo; ésta, en nuestro patológico escenario, tiene potencialidades dignas de ser señaladas. En la medida en que su eventual oposición supone que los candidatos deban superar un test de aceptabilidad mínima por todas las partes implicadas en

la elección, lo que contribuye a filtrar perfiles excesivamente marcados por su afinidad partidista so pena de ser vetados²⁷.

Paradójicamente, la institución del veto asume una función equilibradora y que acerca la negociación al deseado consenso desde el momento en que su utilización hace que la provisión de vacantes en términos de botín deja de ser netamente discrecional y unilateral. Eso sí, como herramienta de bloqueo que es, su contribución a la prolongación de los retrasos es muy acusada y su aplicación es una tentación muy apetecible para las minorías parlamentarias llamadas a participar de la designación a la espera de una coyuntura más favorable en términos de representación, muy especialmente, cuando la mayoría saliente de la institución cuya composición está en cuestión le resulta cómoda.

A todo lo dicho anteriormente, y por si no fuesen pocos los ingredientes ya señalados que contribuyen a la manipulación de los procesos de renovación, debemos añadir los efectos que la institución de la *prorogatio* tiene además sobre la cuestión y el favorecimiento de la llamada “cesta institucional”.

El legislador bien orgánico, bien ordinario español se posicionó –ante el silencio del constituyente– en favor del establecimiento de una prórroga indefinida para los cargos cuyos puestos se van a cubrir. De tal manera, los arts. 17. 2 LOTC, 570 LOPJ, 22.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas o el art. 5.4 de la LO 3/1981 del Defensor del Pueblo (si bien en este caso a través de la interinidad de los Adjuntos) prevén este instituto de garantía de la continuidad funcional, que, aun siendo incluido en términos de aplicación extraordinaria, ha devenido en la práctica reciente en mecanismo de operatividad frecuente.

Los recurrentes retrasos parlamentarios, orquestados conscientemente a modo de estrategia para la negociación, y auspiciados por la garantía de la continuidad funcional de la actividad del órgano cuya composición depende de las Cámaras, han tenido como resultado práctico el alargamiento del mandato personal de los cargos públicos afectados. Generando situaciones de interinidad en una parte o en la totalidad del colegio, algo que en

²⁷ Acerca de las virtudes del veto en un contexto de renovaciones dominado por la “partitocracia” véase García Roca, J., “La selección de los magistrados constitucionales, su estatuto y la necesaria regeneración de las instituciones”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Iustel, 15, 2012, 20 y ss.

todo caso supone un descrédito y un menoscabo en la imagen pública de la institución²⁸. Un fenómeno pernicioso que ha dado lugar a la discusión doctrinal acerca de sus ventajas e inconvenientes, dado el uso impropio y abusivo que los partidos políticos vienen haciendo de este recurso.

No es este el lugar de detenerse en el debate teórico acerca de la idoneidad de mantener esta prórroga funcional o plantearse su paulatina o parcial eliminación²⁹, pero es evidente que el empeño de los partidos políticos por forzar el uso de la prórroga ha derivado en coyunturas de grave descrédito del órgano prorrogado –baste recordar lo acaecido con el CGPJ entre los años 2006 y 2008– o de acumulación de renovaciones como la que tuvo lugar con el Tribunal Constitucional (entre 2007 y 2012) y el solapamiento de los dos tercios correspondientes a las Cámaras, que fue solucionado a través de la reforma del art. 16.5 LOTC por la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre. Una modificación normativa que consagró la primacía del mandato institucional (la renovación por tercios) frente al cumplimiento íntegro del mandato individual de 9 años constitucionalmente previsto para los integrantes del Tribunal, en aquellos casos en que la cadencia natural se haya desligado y no sea posible cumplir ambos mandatos al mismo tiempo. La previsión positiviza que aquellos magistrados que entren a formar parte del colegio lo harán por el tiempo que restare a quienes vengan a sustituir, es decir, descontándoles el tiempo en que se hubiese demorado la renovación. Aun cuando dicha demora sea consecuencia de un persistente incumplimiento constitucional por parte del Parlamento. Una solución, que, seguramente bienintencionada y que pre-

²⁸ En relación con el uso abusivo de la *prorogatio* y sus efectos sobre la institución prorrogada, consúltese Mastromarino, A., “La *mala temporada* del *Tribunal Constitucional* spagnolo. Brevi note alla luce delle più recenté modifiché della legislazione organica”, en VVAA. (Calamo Specchia, M. (Coord.)), *Le Corti Costituzionali. Composizione, indipendenza, legittimazione*, Giornate seminariali, Bari, Università degli Studi, 25-26 mayo 2011, Giappichelli Ed., Turín, 2011, p. 223.

²⁹ En defensa de la supresión total de la *prorogatio*, véase Santamaría Pastor, J. A., “La *prorogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre, 84, 2008, 17 y ss. Con una posición más moderada, y, que, con sus debidas modulaciones compartimos más, véase la respuesta de Aguiar de Luque, L., “Una nueva reflexión sobre la *prorogatio* de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J. A. Santamaría”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, enero-abril, 85, 2009, 83 y ss.

tendía evitar la coincidencia en el futuro de ambas renovaciones parciales, termina por anteponer los tiempos de la confrontación política a los plazos constitucionalmente fijados sin tomar en consideración la afectación al diseño orgánico del Tribunal y la igual dignidad de sus miembros.

Como puede comprobarse de lo dicho hasta el momento, y por las fechas hasta las que hemos llegado, la función parlamentaria de designación de cargos públicos ha sido patológica de manera constante desde los primeros compases de la andadura democrática. Precisamente por el poder monopólico de los partidos en lo todo lo concerniente a la vida parlamentaria y por la posición de poder que ostentaban los dos grandes partidos PP y PSOE como únicos con aspiraciones de gobierno en un contexto de bipartidismo imperfecto imperante hasta el año 2015, momento en que cambia el paradigma y aparecen nuevas fuerzas nacionales con relevancia destacada (Podemos, Ciudadanos, Vox).

Un punto de inflexión, una profunda modificación del mapa político. Una “nueva política”, protagonizada por “nuevos actores” que lejos de servir al fortalecimiento del Parlamento, han traído fragmentación. Palpable en términos de formulación de propuestas y comportamientos más radicales y aportación de inestabilidad e incertidumbre al sistema³⁰.

IV. EL IMPACTO DEL MULTIPARTIDISMO EN LA LABOR PARLAMENTARIA DE DESIGNACIÓN: LA POLARIZACIÓN

El actual estado de partidos, siguiendo a Fernando Vallespín, se caracteriza frente al previo por el fraccionamiento ideológico y la individualización. Favoreciendo con ello la volatilidad del voto y una menor centralidad de los partidos políticos, que ven en la política expresiva y simbólica el mecanismo más eficaz de movilización ciudadana³¹. La lucha por la diferenciación respecto del oponente político desincentiva llegar a consensos o cualquier tipo de acuerdo cabal, racional. La emotividad y visceralidad en los discursos priman ante unos conflictos políticos categorizados como identitarios/ “no divisibles” y en consecuencia no susceptibles a la transacción³².

³⁰ Cfr. Astarloa Huarte-Mendicoa, I. “La institución parlamentaria...”, cit., p. 37.

³¹ Vallespín, F. *La mentira os hará libres. Realidad y ficción en la democracia*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2012, pp. 97 y ss.

³² *Idem*, pp. 115-117. El autor habla de un contexto político regido por la máxima: “a menor distancia ideológica más crispación”. “(...) un simulacro de delibera-

Un clima de polarización en donde el reparto es cada vez más complejo. Ante una esfera pública fragmentada y en la que impera la “lógica del enjambre”, un espacio balcanizado donde predominan la emocionalidad, la bronca, el ruido, así como las pasiones del resentimiento, el odio o la sumisión fanática a determinadas posturas³³.

La irrupción de nuevas fuerzas de ámbito nacional con capacidad de influir –directa o indirectamente– en la consecución de las mayorías reforzadas ha hecho que la otrora cómoda solución de la *lottizzazione* ya no goce de la operatividad de tiempos pasados. Un escenario que algunos en su momento vimos con optimismo, en la medida en que podía constituir una oportunidad para dejar atrás las anquilosadas dinámicas políticas de sujeción de la vida pública a un esquema binario³⁴. Pero que el paso del tiempo ha venido a desmentir, dando lugar a un equilibrio inestable de bloques ideológicos poco favorable al diálogo sosegado y la cesión mutua. No olvidemos que ahora la competencia electoral es doble, pues se añade la dimensión intra-bloque.

Podemos afirmar que en el año 2015 se confirmó la quiebra del sistema de partidos tal como lo veníamos entendiendo en las décadas anteriores, el resultado fue la instauración de un sistema pluripartidista y mucho más fragmentado que el previo, pero en el que no obstante se distinguen dos grandes bloques de partidos: uno conservador y otro progresista³⁵.

Ahora bien, como ya señaló tempranamente Sartori, sería un error tratar al multipartidismo como categoría monolítica. Pues lo relevante para el estudio de este fenómeno no es tanto el número de “polos” como la dis-

ción en la que el incentivo reside más en la diferenciación que en la convergencia, en buscar la uniformidad hacia su propia tropa y sus simpatizantes –la cohesión hacia dentro– que el acoger o intercambiar razones con quien se tiene enfrente” (pp. 151).

³³ Cfr. Vallespín, F., “Las principales amenazas a la democracia liberal”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 97, 2020, 337.

³⁴ Baamonde Gómez, L., *La magistratura constitucional...*, cit., p. 88. En una línea argumentativa similar, Piedad García-Escudero en 2018 escribió: “No confiamos no obstante en que la nueva composición conduzca hacia el nombramiento de personas independientes que susciten amplio asentimiento, sino a que la propuesta partidista sea más plural” en García-Escudero Márquez, P., “Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la constitución”, *Revista de Derecho Político*, UNED, 101, enero-abril, 2018, 93.

³⁵ Cfr. Salvador Martínez, M., “Actualidad de la función representativa de los partidos políticos”, en De la Iglesia Chamarro, A. (Coord.) *El Parlamento...*, cit., p. 91.

tancia entre ellos. Lo que le permite distinguir entre un “pluralismo moderado” y un “pluralismo extremo”. Este último connotado como multipolar polarizado y con tendencias centrífugas³⁶. Categoría en la que podríamos situar al actual “bloquismo” de nuestro país, marcado por la confrontación polarizada en el que “lo que suelda a los bloques es más la animadversión al contrario que el amor al propio grupo” en una suerte de tránsito del “pluralismo” al “tribalismo” que lleva a una “encarnizada polarización entre bloques”³⁷.

Como prueba de que el multipartidismo lejos de contribuir a superar las viejas prácticas propias del contexto bipartidista ha enrarecido y exacerbado el debate y discusión parlamentaria, sirva el análisis de la reciente acumulación de renovaciones pendientes –la del Defensor del Pueblo (desde 2017), la del CGPJ (desde 2018)³⁸, la del TC (tercio a propuesta del Congreso, desde 2019)³⁹ y la del Tribunal de Cuentas (desde julio de

³⁶ Cfr. Sartori, G., “El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos”, en *Revista de Estudios Políticos*, 147-148, 1966, 22 y ss. Categorización posteriormente desarrollada con más detalle en su monografía *Parties and...*, cit., pp. 127 y ss. Porque fragmentación y polarización son variables independientes, es decir, no necesariamente tienen que darse de manera cumulativa con los efectos tan negativos que estamos viendo en nuestro desempeño parlamentario reciente. Sobre esta distinción, véase Nieto-Jiménez, J. C., Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)”, *Revista de Estudios Políticos*, 196, 162 y ss.

³⁷ Vallespín, F., *La sociedad de la intolerancia*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2021, pp. 66-64 y 17, respectivamente.

³⁸ Situación anómala reseñada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre el Estado de Derecho en España. Comisión Europea, Bruselas, 30 de septiembre de 2020, p. 2. Posteriormente reiterada en el Informe de 2021, de 20 de julio de 2021, pp. 2-4, que sigue siendo señalada como preocupante en el Informe de 2022, de 13 de julio de 2022, pp. 4-5. Y, que, en el más reciente Informe de 2023, de 5 de julio de 2023, se sigue considerando una “*matter of priority*” entre las recomendaciones de la Comisión. Una interesante lectura acerca de la crítica coyuntural que atraviesa el Consejo a la luz del Derecho de la Unión Europea puede consultarse en González Campañá, N., “La defensa europea de la independencia del poder judicial en el marco de la protección del Estado de Derecho: la crisis del CGPJ en España, *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 457-485.

³⁹ Esta renovación del tercio del Tribunal Constitucional correspondiente al Congreso tampoco estuvo exenta de polémica, al constituir un nuevo ejemplo de las dinámicas poco edificantes que caracterizan la función parlamentaria de designación. Tras largo tiempo de bloqueo, desembocó en la nominación pactada –en términos de reparto de cuotas– entre los dos partidos mayoritarios –PSOE y PP– de cuatro candidatos, res-

2021)– solucionada sólo en parte a principios de noviembre de 2021, restando todavía por resolverse la renovación de totalidad del Consejo⁴⁰.

Una coyuntura ejemplo de lo que venimos llamando “cesta institucional”, una manipulación consciente de los procesos de renovación, que en lugar de incentivar el consenso ante el amplio número de candidatos objeto de selección, provocó, por el contrario, un bloqueo institucional generalizado que intentó ser “sorteado” a través de modificaciones normativas tendentes a acelerar la negociación referida al CGPJ, y con ello, desencallar el resto de relevos. Aunque, paradójicamente, se pudo alcanzar un acuerdo en las demás renovaciones y no en la relativa al órgano de gobierno de los jueces.

pecto de los cuales se generó un debate acerca de cuánto había pesado la afinidad político-partidista en la ponderación de sus méritos para el acceso al puesto. Incluso ilustres académicos y miembros eméritos del Tribunal se pronunciaron públicamente en prensa, preocupados ante el descrédito que supone para el órgano y el resto de componentes del colegio anteponer la lucha partidista por el control de las instituciones frente al mandato constitucional de seleccionar a juristas de indiscutido reconocimiento profesional capaces de desempeñar sus altas funciones con la debida independencia respecto de quienes les propusieron para el cargo. Noticia El País (versión electrónica, 2 de noviembre de 2021): <https://elpais.com/espana/2021-11-02/el-congreso-avala-a-los-cuatro-candidatos-al-constitucional-pactados-por-el-gobierno-y-el-pp.html>

⁴⁰ Noticia El Periódico (versión electrónica, 14 de octubre de 2021): <https://www.elperiodico.com/es/politica/20211014/gobierno-psoe-pp-acuerdo-renovacion-organos-constitucionales-sin-cpgj-12248080>

La “no renovación” del Consejo es una de las cuestiones que más ha estimulado la producción doctrinal en los últimos meses. Podría decirse, que, a pesar de la disparidad de soluciones, el diagnóstico sin embargo es unánime. “El fondo del problema es que se pretende en esencia el control y, no la independencia real de los poderes ni atender al pluralismo en sus distintas expresiones” como bien señala Martín Guardado, S., “Polarización política y crisis en la renovación del Consejo General del Poder Judicial”, *Revista de Derecho Político*, 117, mayo-agosto, 2023, 149. Un problema que además no es nuevo en el tiempo y que es especialmente pernicioso, pues como afirma Tomás Vidal, “[L]a politización del Consejo pesa como espada de Damocles sobre el mismo, habida cuenta de las detestables consecuencias que aquella conlleva para la consecución de la finalidad que constitucionalmente fundamenta su existencia: la protección de la independencia del Poder Judicial, por lo que no ha podido sino producir como resultado el desprestigio de la institución, con el consiguiente cuestionamiento de su misma legitimidad”, Vidal Marín, T., “Una propuesta conciliadora para la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial: la necesaria despolitización del mismo y la superación de las situaciones de bloqueo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 353.

Precisamente la imposibilidad de lograr un consenso entre los dos partidos mayoritarios –PSOE y PP– para proceder a la cobertura de las vacantes, a mediados de octubre de 2020 los Grupos Parlamentarios Socialista y de Unidas Podemos registraron una proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOPJ⁴¹ en relación con la elección de los vocales del Consejo correspondientes al turno judicial. Se establecía una rebaja de las mayorías requeridas para la elección y la limitación de funciones del órgano cuando se encuentre en funciones. Una iniciativa que fue objeto de una amplia y airada crítica, provocando además una cascada de reacciones que terminaron por dinamitar cualquier posibilidad de avanzar en el pacto de las candidaturas pendientes.

El Presidente del GRECO (Consejo de Europa), envió una carta al Ministerio de Justicia advirtiéndole que la reforma podría vulnerar los estándares anticorrupción⁴² que este organismo ha venido reiterando en sus informes sobre cumplimiento, en los que considera más acorde con las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces que las autoridades políticas no participen del proceso de selección que corresponde al turno judicial⁴³. Asimismo, el propio Pleno del Consejo General del Poder Judi-

⁴¹ Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial para la reforma del procedimiento de elección de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial correspondientes al turno judicial y para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones (122/000090), Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 23 de octubre de 2020. Presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos- En Comú Podem- Galicia en Común.

⁴² Noticia El País (versión electrónica, 21 de octubre de 2020): <https://el-pais.com/espana/2020-10-21/el-consejo-de-europa-avisa-a-espana-de-que-la-reforma-del-poder-judicial-puede-vulnerar-sus-normas-anticorrupcion.html>

⁴³ El GRECO en su Cuarta ronda de evaluación (sobre Prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales, jueces y fiscales), Segundo informe de cumplimiento, referido a España, de 30 de septiembre de 2021, señala el cumplimiento parcial por parte de nuestro país de las recomendaciones efectuadas al respecto en la anterior ronda de evaluación, en particular, la número V, relativa a la corrupción respecto de jueces, no se considera cumplida. Impresión reiterada posteriormente en el más reciente *Addendum to the Second Compliance Report*, de 28 de noviembre-2 de diciembre de 2022. Unas valoraciones en coherencia con los estándares enumerados en la *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning separation of powers*. Estrasburgo, 8 de octubre de 2020 (p. 17 Independence of the judiciary), así como en la *Opinion num. 10 (2007) of the Consultative Council of Eu-*

cial, reunido en sesión extraordinaria con fecha 28 de octubre, emitió una Declaración manifestando “su preocupación a fin de que cualquier reforma de la LOPJ que se lleve a cabo sea exquisitamente conforme con la Constitución y con el Derecho de la Unión Europea...”. En consecuencia, el Ministro de Justicia terminó por confirmar la retirada definitiva del intento de rebajar la mayoría reforzada⁴⁴. Pero no corrió la misma suerte la pretendida limitación de atribuciones al Consejo prorrogado, pues esta iniciativa fue reformulada en el mes de diciembre y prosperó hasta convertirse en la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la LOPJ para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al CGPJ en funciones.

La medida tenía por finalidad acelerar la renovación del órgano de gobierno de los jueces eliminando el incentivo de mantener en su seno una sensibilidad mayoritaria perdida o no coincidente con el vigente reparto de la representación parlamentaria. No obstante, persisten las dudas acerca de su compatibilidad constitucional al mermar las funciones asignadas a la institución y en ese sentido fue objeto de oposición desde un vasto sector de la magistratura⁴⁵. Podríamos considerarla una suerte de *anti-deadlock mechanism* dentro de las categorías que maneja la Comisión de Venecia al respecto⁴⁶, pero, que, a la vista de su rendimiento práctico, tampoco ha fungido como estímulo suficiente para desbloquear la negociación de un nuevo Consejo. Por el contrario, además de llevar al órgano a una parálisis de cierta gravedad en su funcionamiento interno (al frenar su capacidad de nombramiento de la cúpula judicial), generó una nueva “crisis institucio-

ropean Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council of the Judiciary at the service of the society, y en la más reciente, *Opinion num. 24 (2021): Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in the independent and impartial judicial systems*.

⁴⁴ Noticia El País (versión electrónica, 20 de abril de 2021): <https://elpais.com/espana/2021-04-20/el-gobierno-opta-por-retirar-la-ley-que-rebajaba-la-mayoria-para-renovar-al-poder-judicial.html>

⁴⁵ Noticia El País (versión electrónica, 12 de abril de 2021): <https://elpais.com/espana/2021-04-12/tres-de-las-cuatro-asociaciones-judiciales-piden-a-la-ue-que-actue-ante-el-riesgo-claro-para-el-estado-de-derecho-en-espana.html>

⁴⁶ Véase la *Compilation of Venice Commission opinions and reports relating to qualified majorities and anti-deadlock mechanisms in relation to the election by Parliament of Constitutional Court Judges, Prosecutors General, Members of the Supreme Judicial and Prosecutorial Councils and the Ombudsman*. Estrasburgo, 27 de junio de 2018.

nal” encadenada, al poner en entredicho la renovación del tercio del Tribunal Constitucional correspondiente a este mismo órgano y al Gobierno.

Una acumulación “cruzada” de renovaciones que llevó a una nueva modificación de la LOPJ, concretamente de los artículos 570 bis y 599, a través de la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, con la intención de permitir, que, aun estando el CGPJ en funciones, éste recuperase la capacidad para proponer el nombramiento de los dos magistrados constitucionales que a él compete. Una innovación normativa marcada de nuevo por las necesidades del juego político –y ya sólo por eso cuestionable de acuerdo a nuestra línea de razonamiento– y tildada de “contrarreforma” por algún autor⁴⁷.

El juego de mayoría y minoría parlamentaria se complejiza ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo de renovación del Consejo, y, ante las perniciosas consecuencias institucionales derivadas de tal bloqueo, se acude al procedimiento legislativo y al ajuste de aspectos orgánicos con ánimo de salir del *impasse*, pero sin tener en cuenta las premisas teóricas subyacentes a la función parlamentaria de nominación de cargos públicos de las que hablamos en los primeros epígrafes de este capítulo. Con unas fuerzas políticas enfrascadas en “controlar” en la mayor medida posible la composición de los principales órganos de nuestro diseño orgánico-constitucional, la racionalidad jurídica no ha sido la nota más destacable en los últimos meses.

En un clima general de desasosiego por la falta de consenso en la formulación de candidaturas, el entonces Presidente del mismo, que lo era a su vez del Tribunal Supremo, trató de estimular la negociación amagando con su dimisión, que finalmente tuvo lugar a principios de octubre de 2022⁴⁸, aunque sin éxito. El Gobierno, consciente de la imposibilidad de llegar a un acuerdo para la renovación del Consejo y de sus implicaciones respecto de la nominación del tercio del Tribunal Constitucional, decide dar un arriesgado paso, y nombra a los dos candidatos cuya designación directa tiene constitucionalmente atribuida, sin esperar a la propuesta correspondiente

⁴⁷ Carmona Contreras, A., “Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica”, *Revista de las Cortes Generales*, 113 (número especial), 2022, 266.

⁴⁸ Noticia El País (versión electrónica, 9 de octubre de 2022): <https://elpais.com/espana/2022-10-09/carlos-lesmes-dimitira-este-lunes-como-presidente-del-poder-judicial-y-del-supremo.html>

al Consejo⁴⁹. Una decisión de discutida constitucionalidad⁵⁰ y que además abrió de nuevo la polémica acerca de las consideraciones políticas en la selección de los nuevos miembros dado el perfil de los elegidos⁵¹

Ante el movimiento del Gobierno el Tribunal Constitucional toma la decisión de no convocar Pleno para ratificar a los designados, a la espera de la selección correspondiente al CGPJ. Partiendo de la comprensión de que los cuatro futuros magistrados componen un único tercio y lo sensato es esperar a que este órgano alcance un acuerdo al respecto. Una decisión que fue mayoritaria, pero no unánime dentro del seno del órgano de cierre⁵².

Mientras tanto continuaba el bloqueo en las negociaciones dentro del prorrogado Consejo, incapaz de alcanzar una solución de consenso acerca de las dos candidaturas llamadas a proveer. Unas conversaciones presididas, como no, por la lógica de las cuotas y el reparto de mayorías. Una grave coyuntura de enroque al que los partidos que forman la coalición de Gobierno, PSOE y Unidas Podemos, deciden poner fin mediante la presentación de dos enmiendas a la tramitación de la reforma del Código Penal⁵³ con la finalidad de rebajar la mayoría cualificada (de 3/5 a mayoría simple) requerida para la nominación correspondiente al CGPJ, así como la “ruptura” del tercio com-

⁴⁹ Noticia El País (versión electrónica, 29 de noviembre de 2022): <https://el-pais.com/espana/2022-11-29/pedro-sanchez-renueva-el-constitucional-con-su-exministro-de-justicia.html>

⁵⁰ La doctrina se posicionó, dividida, a través de los medios de comunicación. Unos a favor de admitir la quiebra del tercio y el nombramiento no contemporáneo de los cuatro candidatos a riesgo de fomentar “un paradójico doble incumplimiento de la Constitución”, aliciente del veto estratégico. Por todos, Azpitarte, Sánchez, M., “El CGPJ y la renovación del Constitucional”, *El País* (versión electrónica, 5 de noviembre de 2022, recogido en Diario del Derecho, Iustel). Otros, por el contrario, que no conciben la renovación por “sextos”, sino por tercios. Por todos, Aragón Reyes, M., “Reparto por cuotas del TC”, *El Mundo* (versión electrónica, 28 de noviembre de 2022, recogido en Diario del Derecho, Iustel).

⁵¹ En la medida en que las vacantes recayeron en un ex Ministro de Justicia y una ex alto cargo del propio Gobierno, sin perjuicio de cumplir, obviamente, con los preceptivos requisitos objetivos de capacidad técnica.

⁵² Noticia El Mundo (versión electrónica, 29 de noviembre de 2022): <https://www.elmundo.es/espana/2022/11/29/63860ab6e4d4d8604a8b45e2.html>

⁵³ Un procedimiento parlamentario, que, a su vez, también era objeto de crítica doctrinal y social por otros motivos de oportunidad política que aquí no son objeto de estudio.

partido con el Gobierno o a la supresión de la verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad por parte del propio Tribunal⁵⁴.

Una vez más, la dificultad –o más directamente, la imposibilidad– para construir consensos en sentido genuino corrobora, como solución de emergencia, la perniciosa tendencia de reformar los aspectos orgánicos de nuestros órganos constitucionales o de relevancia constitucional al albur de las componendas políticas y al margen de la lealtad institucional que debiera presidir este tipo de decisiones. Sin olvidar, además, el hecho de que la proposición de ley se introdujese como una enmienda en la tramitación de una ley orgánica en nada conectada por razón de materia, con la única explicación lógica de eludir la correspondiente deliberación parlamentaria y sus tiempos. Otro desliz, definido acertadamente por Tomás de la Quadra-Salcedo como “un error grave, aunque sea un error reaccional”⁵⁵ y que permitió al principal partido de la oposición (PP) plantear un insólito amparo parlamentario con solicitud de medidas cautelarísimas al TC.

Podríamos decir, sin ser caer en la exageración gratuita, que en esos días se produjo uno de los “choques institucionales” más graves y generalizados de la democracia reciente. Un momento de flaqueza de nuestro Estado de Derecho cuyo punto álgido se alcanzó con ocasión de la admisión a trámite del referido amparo y la posterior emisión del controvertido ATC 177/2022, de 19 de diciembre, con una marcada división interna de pareceres, y que decretó la paralización del trámite parlamentario⁵⁶. Una decisión sin precedentes y que profundizaba un poco más la ya de por sí preocupante crisis vivida, cuyo riesgo fue advertido por la doctrina so pena de crear una suerte de “cuestión previa de constitucionalidad”⁵⁷, con los riesgos que conllevaría una deriva en tal sentido.

⁵⁴ Noticia, El Diario.es (versión electrónica, 8 de diciembre de 2022): https://www.eldiario.es/politica/gobierno-pone-secuestro-constitucional-suprimir-mayoria-tres-quintos-cgpj-elegir-magistrados_129_9779502.html

⁵⁵ De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., “El origen de buena parte de nuestros actuales males”, *El País* (18 de diciembre de 2022).

⁵⁶ Noticia, Diario del Derecho, Iustel (versión electrónica, 20 de diciembre de 2022): https://www.iustel.com//diario_del_derecho/noticia.asp?ref_juste-l=1228766&popup=

⁵⁷ Aranda Álvarez, E., “Choque de poderes”, *El Diario.es* (versión electrónica, 17 de diciembre de 2022): https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/choque-poderes_129_9803721.html

Es evidente que la controversia que se puso ante el Tribunal no le situaba a éste en la mejor de las posiciones para el reforzamiento de su propia credibilidad como órgano jurisdiccional independiente y apartado de las consideraciones de la política partidista⁵⁸. Ni la decisión adoptada por la mayoría fue probablemente la más acorde en esa dirección de autoafirmación⁵⁹.

La crisis se zanjó parcialmente con el desbloqueo de la designación de los dos magistrados constitucionales correspondientes al Consejo. Para lo cual, se superó la imposición de un veto previo mediante la aceptación unánime de los dos candidatos propuestos desde el otro “bloque”⁶⁰, en un nuevo ejemplo de la concepción de la función de nominación en clave de *lotizzazione*, bloqueo, veto y cesta.

En el momento de escribir estas líneas el Consejo General del Poder Judicial continúa prorrogado y sin visos de renovación inmediata ante la inminente convocatoria de elecciones generales. No obstante, la cuestión es un tema latente en la agenda política, que, si bien no goza de los titulares y la repercusión mediática de los meses previos, sí merece atención en los programas electorales de las principales fuerzas políticas. Así, en coherencia con las posiciones que había venido sosteniendo en los últimos años, y que han servido de argumento para el bloqueo de la renovación, el PP en sus medidas 213 y 237 respectivamente plantea una reforma de la LOTC y de la LOPJ en relación con la selección de sus miembros. En

⁵⁸ Acerca de la preocupante y asentada percepción del Tribunal Constitucional no como tribunal, sino como órgano político, así como del rol de la propia institución reafirmando, en ocasiones, tal impresión, resulta de interés la lectura de Rodríguez-Patrón, P., “Función y utilidad: un acercamiento al problema de la politización del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 2022, 270 y ss.

⁵⁹ Como tampoco lo ocurrido en relación con la falta de abstención y consiguiente rechazo de los incidentes de recusación planteados frente a los magistrados directamente afectados por la eventual aprobación de las enmiendas controvertidas, que serían sustituidos por los candidatos ya designados por el Gobierno.

⁶⁰ Soy reticente a emplear la habitual simplificación de “progresistas” y “conservadores”, porque considero que es caer en el marco conceptual de “etiquetado partidista” que debemos evitar para los miembros de estas instituciones tan relevantes en la dinámica democrática y asumir que su tarea tiene algún tipo de vínculo representativo con la fuerza política proponente, algo que siempre he negado.

Noticia, El País (versión electrónica, 27 de diciembre de 2022): <https://elpais.com/espana/2022-12-27/el-poder-judicial-elige-por-unanimidad-a-los-magistrados-propuestos-por-el-sector-conservador-para-el-constitucional.html>

particular, sobre la designación de los vocales de origen judicial del CGPJ desea que sean elegidos desde el propio estamento judicial. En términos más extremos se pronuncia VOX, que en sus medidas 267 y 271 pretende hacer desaparecer el Tribunal Constitucional e integrarlo como una nueva Sala Sexta del Tribunal Supremo y que todos los vocales del Consejo sean designados o propuestos por jueces y magistrados. Desde el espectro de la izquierda, el PSOE hace hincapié en la necesidad de cumplir con la Constitución y apuesta por unas nominaciones basadas en el actual sistema de “doble legitimación en su elección”, al entender que debe prevalecer la conexión con la soberanía nacional. Finalmente, SUMAR destaca la importancia de garantizar la paridad de hombres y mujeres, así como de dar “protagonismo al Parlamento”, reforzando con ello “la naturaleza democrática” del Consejo General del Poder Judicial (parecen plantear una eventual reducción de las mayorías)⁶¹.

Es evidente que hay cuestiones de nuestro diseño institucional que deben ser repensadas, pero lo que en ningún caso se puede admitir es que el realismo político se imponga al cumplimiento de los mandatos constitucionales y la consecución del interés general. Las futuras reformas de los aspectos orgánicos tanto del CGPJ como del TC no pueden obedecer, como ha venido sucediendo en los últimos años, a los intereses de los partidos por “patrimonializar” u “ocupar” estos órganos en términos partidistas⁶². Una preocupación de orden constitucional que ya no es doméstica, el Consejo de Europa y la Unión Europea están prestando atención a las

⁶¹ “Un proyecto al servicio de un gran país, 365 medidas”, programa electoral del Partido Popular, pp. 69 y ss. “Agenda España” y “Un programa para lo que importa”, programa electoral de VOX, pp. 32 y 126 y ss. respectivamente. “Adelante”, programa electoral del Partido Socialista, pp. 240 y ss. “Un programa por ti”, programa electoral de SUMAR, pp. 124 y ss.

⁶² Como bien señala Martínez Alarcón, M^a. L., “La reforma del Consejo General del Poder Judicial del año 2013 no llegó para solucionar los problemas de la ocupación partidista del órgano”, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, 50-51, 2018, 363-639, respecto del actual sistema de elección de los vocales del CGPJ establecido por la LO 4/2013; o como yo misma he denunciado en publicaciones previas en relación con el TC (por todas, Baamonde Gómez, L., *La magistratura constitucional...*, cit.). Una tendencia que se confirma con las más recientes reformas o “intentos de” que debe ser revertida.

graves distorsiones que venimos denunciando, está en juego nuestra credibilidad como democracia, como Estado de Derecho⁶³.

V. CONCLUSIONES

A modo de conclusión podemos extraer que la función parlamentaria de designación de cargos públicos ha sufrido un impacto por la mutación del sistema de partidos. La irrupción del nuevo paradigma de la fragmentación, la aparición de terceras y cuartas fuerzas de alcance nacional y con relevancia para la gobernabilidad y la conformación de mayorías en la producción legislativa ha profundizado las patologías ya inherentes a la dinámica parlamentaria de participación en la integración de órganos constitucionales o de relevancia constitucional.

Si bien el multipartidismo en sí mismo no puede ser visto como un problema, muy al contrario, *a priori* podría considerarse un fenómeno positivo en términos de pluralismo y proporcionalidad, y, consecuentemente beneficioso en favor de la premisa de la legitimación democrática de los candidatos objeto de designación parlamentaria. No es menos cierto que este nuevo escenario se ha caracterizado por la polarización y el interés de las fuerzas políticas por exagerar sus diferencias programáticas, incluso en términos identitarios, lo que hace prácticamente imposible la deliberación racional y serena deseada por el constituyente.

Se agravan por lo tanto las mecánicas de mero reparto de cuotas en la provisión parlamentaria de vacantes, con un recurso sistemático a las estrategias de veto y bloqueo. Una radical perversión del esquema lógico requerido por la lealtad institucional, principio que debería erigirse en premisa de partida ante cualquier nombramiento de autoridades de relevancia constitucional. La polarización que ha acompañado a la mutación del sistema de partidos ha hecho que “el Parlamento como espacio de la racionalidad

⁶³ Como bien ha señalado Castellá Andreu, esta decadencia del Parlamento, una erosión institucional que afecta al constitucionalismo y a la democracia mismos, y, que, según expresión que el autor rescata de la Comisión de Venecia, hace que “las democracias constitucionales se torn[e]n “democracias vulnerables”. Véase Castellá Andreu, J.M^º. “Repensando las funciones del Parlamento: el papel de la oposición según la Comisión de Venecia”. En De la iglesia Chamarro, A. (Coord.) *El Parlamento...*, cit., p. 240.

ha[ya] ido siendo sustituido por el Parlamento como escenario para la expansión de emociones y la simplificación de la argumentación”, generando un “[a]mbiente poco propicio para un trabajo institucional compartido fértil y sólido (...) por una demonización sistemática del contrario...”⁶⁴.

En todos mis trabajos sobre estas cuestiones he defendido la necesidad de proteger la composición plural de los colegios a través del establecimiento de mayores cautelas, para así dificultar o desincentivar las recurrentes dinámicas patológicas practicadas por las fuerzas políticas de mayor peso en el arco parlamentario. Precisamente, y siendo consciente de que la exigencia de mayorías cualificadas no representa en términos prácticos un obstáculo de entidad suficiente para desalentar las tentaciones de manipulación, y favorecer las candidaturas arropadas a partir de un consenso amplio, se apuesta por otro tipo de ajustes, que, unidos a los requisitos de capacidad profesional, actúen como freno a la intención de primar los intereses político-partidistas frente al debido interés general de elegir a las personas más aptas para el desempeño de las más altas atribuciones constitucionales.

No es este el lugar para abundar sobre la cuestión, me remito a las propuestas planteadas en otras obras de mi autoría citadas previamente, pero una línea de solución podría ir en la redefinición de los aspectos temporales del mandato de los cargos públicos sujetos a elección parlamentaria. Por ejemplo, priorizando las renovaciones de tipo parcial⁶⁵. En la medida en que permiten mantener una suerte de “memoria” de la institución, pero, al mismo tiempo, generando una provisión de un menor número de candidatos en un solo proceso, lo que en principio dificulta la aplicación de las cuotas como herramienta de generación espuria de consenso. A lo que habría añadir una prevalencia del mandato individual frente al institucional cuando ambos no puedan cumplirse simultáneamente. De tal manera que el escalonamiento en las vacancias coadyuvase a desintegrar los “lotes” de puestos a cubrir. Desincentivando con ello la posibilidad de reparto y obligando a las fuerzas políticas a llegar a candidaturas de compromiso

⁶⁴ *Cfr.* Astarloa Huarte-Mendicoa, I. “La institución parlamentaria...”, cit., pp. 51 y 70 respectivamente.

⁶⁵ La renovación de totalidad del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal de Cuentas no viene exigida constitucionalmente, de manera que podría plantearse una reforma por parte del legislador orgánico en favor de su fraccionamiento.

mutuo en las que las consideraciones de aptitud y competencia profesional primen frente a las adscripciones partidistas.

La opción por mandatos personales prolongados en el tiempo y alejados de la dinámica de las legislaturas también es deseable. Así como una eventual eliminación de la categoría de la prórroga funcional dado el uso abusivo de esta figura a la hora de alargar artificialmente los procesos de renovación por parte de las Cámaras. Pues de acuerdo con nuestro esquema de composiciones parciales y escalonadas, las consecuencias de la no continuidad podrían ser perfectamente asumibles en la medida en que no ponen a la institución afectada en una situación de parálisis total.

Como correlato de estos ajustes en la composición, sería también conveniente revisar el régimen de prerrogativas de estas autoridades. La configuración de un adecuado estatuto jurídico personal es fundamental para garantizar el debido equilibrio entre la legitimidad democrática pretendida mediante la designación parlamentaria y la independencia, tanto personal como colegial, exigible a los órganos designados.

Más allá de las mejoras normativas que puedan adoptarse para un más ponderado equilibrio entre el mandato constitucional de nominación parlamentaria –y su razón ser–, de un lado; y las necesidades que impone la realidad política –una dinámica parlamentaria monopolizada por los partidos en atención a su respectiva fuerza relativa–, del otro. Es menester realizar una apelación a los actores implicados⁶⁶. Sin caer en un excesivo optimismo, creo que parte de la tarea de la doctrina al afrontar estas cuestiones debe consistir en hacer más conscientes a los actores políticos de la trascendencia constitucional de sus decisiones, y, que, en consecuencia, tiendan a reprimir sus deseos de “controlar” la composición de los órganos de nuestro esquema institucional.

⁶⁶ Acerca de la posibilidad de acelerar los procesos de negociación imputando la responsabilidad por las dilaciones a los órganos de gobierno de las Cámaras parlamentarias, forzándolos a asumir una redoblada tarea de dirección política, véase López Guerra, L., “*Vexata quaestio*: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales”, *Revista de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Primer semestre, 108, 2020, 97 y ss. Y también del mismo autor “Sobre las disfunciones de la democracia representativa: algunas propuestas”, *Cuadernos Constitucionales*, 1, 2020, 47 y ss.

Nunca es ocioso recordar que principios como el de la visión de Estado o la altura de miras son –o debieran ser– los que presidan una atribución parlamentaria tan relevante como la que ahora nos ocupa. Sin perder de vista que como juristas debemos proveer soluciones normativas que alienen los comportamientos fisiológicos, constitucionalmente adecuados, y con ello impidan u obstaculicen determinadas prácticas perniciosas. Esta empresa se vería incompleta si no tomamos en consideración que en última instancia es la voluntad o no de las fuerzas políticas por cumplir con el espíritu de las normas lo que resulta determinante para el éxito de nuestras propuestas. En palabras de Manuel Aragón:

“De todos modos, y a la hora de proponer reformas, nunca debe olvidarse, sin embargo, que el Derecho, con ser importante, no puede hacerlo todo, aunque sin él no pueda lograrse nada seguro y duradero. El Derecho puede ayudar, pero no, por sí solo, resolver los problemas sociales y menos aún los problemas políticos. Por ello, el buen funcionamiento de la democracia parlamentaria no sólo requiere del cabal cumplimiento de las normas jurídicas (como exige el Estado de Derecho, sin el cual no es posible la democracia constitucional), sino también del cumplimiento por parte de los partidos y las instituciones, de unas reglas políticas sin las cuales esa democracia parlamentaria no puede sostenerse”⁶⁷.

Conscientes del limitado alcance de nuestra voz y reconociendo que hasta el momento no se ha descubierto ninguna fórmula mágica que acabe con esta problemática⁶⁸. Es menester insistir en que la revisión de cualquier aspecto orgánico-institucional tiene consecuencias sobre la propia

⁶⁷ Aragón Reyes, M., “Epílogo”, en De la Iglesia Chamarro, A. (Coord.), *El Parlamento...*, cit., p. 277.

⁶⁸ Sirva como ejemplo la variedad de soluciones doctrinales al problema de la configuración del CGPJ aportadas en Bustos, R.; Delgado, L. E.; Figueruelo, A.; López Aguilar, J. F.; López Guerra, L.; Murillo de la Cueva, P.; Rosado, G.; Serra Cristóbal, R., “Encuesta sobre el Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 33-53 (2ª Pregunta). En el mismo número de la revista, Rosa M^a Fernández Riveira, en referencia al contexto de la UE señala también que “no existe un único modelo óptimo y válido de consejo. Todos provienen de familias judiciales y de ordenamientos jurídicos plurales y heterogéneos...”, Fernández Riveira, R. M^a., “El órgano de gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 392.

legitimación democrática del órgano afectado⁶⁹, y, por extensión –como han demostrado los acontecimientos más recientes– a todo el entramado institucional. De modo que debe rechazarse que la lógica de la confrontación política determine las modificaciones normativas del diseño orgánico. Pues tales medidas no hacen otra cosa que dar carta de naturaleza a manifiestos incumplimientos constitucionales y ponen “parches” o “paños” calientes a situaciones graves en una línea de razonamiento contraria a las exigencias del Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Aguiar de Luque, L., “Una nueva reflexión sobre la *prorogatio* de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J. A. Santamaría”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, enero-abril, 85, 2009, 83 y 98.

Alzaga Villaamil, Ó., “Sobre la composición del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2º sem. 2002-1º sem. 2003, 10-11, 149-180.

Aragón Reyes, M., “Epílogo”, en De la Iglesia Chamarro, A. (Coord.), *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, pp. 271-277.

Aragón Reyes, M., “Reparto por cuotas del TC”, *El Mundo* (versión electrónica, 28 de noviembre de 2022, recogido en Diario del Derecho, Iustel).

Areizaga Hernández, J.C.; Iturbe Mach, A., “Las propuestas de nombramiento y de la designación de personas. Los asuntos en trámite a la terminación del mandato del Parlamento”, en Sarmiento Méndez, X.R., *Manual AELPA de parlamentos*, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pp. 483-486.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I., “La institución parlamentaria en tiempo inquietante”, en De la Iglesia Chamarro, A. (Coord.), *El Parlamento...*, cit., pp. 25-75.

⁶⁹ Esta es la razón que nos lleva a posicionarnos en contra de los intentos de rebajar las mayorías cualificadas exigidas en la elección parlamentaria de autoridades como remedio contra el bloqueo. Ya que, *a priori*, si bien se facilitaría en términos prácticos la selección; no es menos cierto que se estaría dejando el peso de las nominaciones en manos de una coyuntural mayoría parlamentaria, lo que indefectiblemente afectaría en sentido negativo al pluralismo en la designación. Volviendo al inicio de esta exposición, se eliminaría de facto la participación de la oposición, fundamento de la función parlamentaria de designación.

Azpitarte, Sánchez, M., “El CGPJ y la renovación del Constitucional”, *El País* (versión electrónica, 5 de noviembre de 2022, recogido en Diario del Derecho, Iustel).

Baamonde Gómez, L., “La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la “cesta institucional””, *Revista de Derecho Político*, UNED, 113, enero-abril, 2022, 71-93, doi: <https://doi.org/10.5944/rdp.113.2022>.

Baamonde Gómez, L., *La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Col. Estudios Constitucionales, Madrid, 2019

Biglino Campos, P., “Los estándares europeos sobre la elección de los Consejos judiciales”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Iustel, 38, 2023, 2-20.

Bustos, R.; Delgado, L. E.; Figueruelo, A.; López Aguilar, J. F.; López Guerra, L.; Murillo de la Cueva, P.; Rosado, G.; Serra Cristóbal, R., “Encuesta sobre el Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 33-53 (2ª Pregunta).

Carmona Contreras, A., “Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica”, *Revista de las Cortes Generales*, 113 (número especial), 2022, 245-273.

Castellá Andreu, J. M^a., “La aportación de la Comisión de Venecia a la preservación del Estado de Derecho”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Iustel, 38, 2023, 21-38.

Castellá Andreu, J.M^a. “Repensando las funciones del Parlamento: el papel de la oposición según la Comisión de Venecia”. En De la Iglesia Chamarro, A. (Coord.) *El Parlamento...*, cit., pp. 231-248.

Cerdeira Bravo de Mansilla, G., “Entre Escila y Caribdis, entre su independencia y su democratización: el Consejo General del Poder Judicial”, *Diario La Ley*, 9783, Sección Tribuna, Wolters Kluwer, 3 de febrero de 2021.

De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., “El origen de buena parte de nuestros actuales males”, *El País* (18 de diciembre de 2022).

Estrada Marín, J.A., *La designación de los magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica*. Thomson-Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.

Fernández Riveira, R. M^a., “El órgano de gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 351-397.

Fernández Segado, F., “La estructura orgánica del Tribunal Constitucional”, en Trujillo, G.; López Guerra, L.; Glez. Trevijano, P., *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 429-457.

García Costa, F. M., “Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades”, *Criterio Jurídico*. Santiago de Cali, Vol. 9. 2, 2009, 63-80.

García Costa, F. M. “El nombramiento parlamentario de autoridades en la historia y en la teoría política”, en VVAA. *Historia y Filosofía Política, Jurídica y Social. Estudios en Homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Vol. IV, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 350-371.

García-Escudero Márquez, P., “Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la constitución”, *Revista de Derecho Político*, UNED, 101, enero-abril, 2018, 67-98.

García RocA, J., “La selección de los magistrados constitucionales, su estatuto y la necesaria regeneración de las instituciones”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Iustel, 15, 2012, 1-41.

García Roca, J., “La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España”, en Pérez Tremps, P. (Coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional*, Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 17-120.

González Campaña, N., “La defensa europea de la independencia del poder judicial en el marco de la protección del Estado de Derecho: la crisis del CGPJ en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 457-485.

López Guerra, L., “*Vexata quaestio*: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales”, *Revista de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Primer semestre, 108, 2020, 71-104.

López Guerra, L., “Sobre las disfunciones de la democracia representativa: algunas propuestas”, *Cuadernos Constitucionales*, 1, 2020, 33-51.

Lucas Murillo de la Cueva, P., “Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (comentarios sobre la actualidad)”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, 13, 2010, 123-142.

Martín Guardado, S., “Polarización política y crisis en la renovación del Consejo General del Poder Judicial”, *Revista de Derecho Político*, 117, mayo-agosto, 2023, 131-152.

Martínez Alarcón, M^a. L., “La reforma del Consejo General del Poder Judicial del año 2013 no llegó para solucionar los problemas de la ocupación partidista del órgano”, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, 50-51, 2018, 636-675.

Mastromarino, A., “La *mala temporada* del *Tribunal Constitucional* spagnolo. Brevi note alla luce delle più recenté modifiché della legislazione organica”, en VVAA. (Calamo Specchia, M. (Coord.)), *Le Corti Costituzionali. Composizione, indipendenza*,

legittimazione, Giornate seminariali, Bari, Università degli Studi, 25-26 mayo 2011, Giappichelli Ed., Turín, 2011, pp. 217-240.

Nieto-Jiménez, J. C., Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)", *Revista de Estudios Políticos*, 196, 159-192.

Pauner Chulvi, C., "Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos", en Santaolalla López, F.; Pauner Chulvi, C.; Pajares Montolío, E., *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, pp. 55-114.

Pauner Chulvi, C., *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

Pizzorusso, A., "Commento all'art. 135", en Branca, G., *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Ed., Bolonia-Roma, 1981, pp. 144-174.

Presno Linera, M. Á., "Cuotas de partido, sistemas de botín y clientelismo político", *Revista Jurídica de Asturias*, 23, 1999, 131-148.

Pugiotto, A., "Se non così, come? E se non ora, quando? Sulla persistente mancata elezione parlamentare di un giudice costituzionale", en: www.forumcostituzionale.it, 22/10/2008.

Rodríguez-Patrón, P., "Función y utilidad: un acercamiento al problema de la politización del Tribunal Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 2022, 269-291.

Rubio Llorente, F., *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

Salvador Martínez, M., "Actualidad de la función representativa de los partidos políticos", en De la Iglesia Chamarro, A. (Coord.) *El Parlamento...*, cit., pp. 77-110.

Santamaría Pastor, J. A., "La *prorogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es", *Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre, 84, 2008, 11-26.

Santaolalla López, F., *Derecho parlamentario español*. 2ª Edición revisada, Dykinson, Madrid, 2019.

Sartori, G., *Parties and Party Systems. A framework for analysis*, Cambridge University Press, 1976.

Sartori, G., "El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos", en *Revista de Estudios Políticos*, 147-148, 1966, 21-64.

Tudela Aranda, J., "Las relaciones con otras instituciones y nombramientos. Otras funciones", en Corona Ferrero, J. M.; Sáenz Pérez, Á. L.; Souto Galván, M., *El re-*

glamento parlamentario. Propuestas de reforma. Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pp. 413-451.

Vallespín, F., *La sociedad de la intolerancia*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2021.

Vallespín, F., “Las principales amenazas a la democracia liberal”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 97, 2020, 327-346.

Vallespín, F. *La mentira os hará libres. Realidad y ficción en la democracia*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2012.

Vidal Marín, T., “Una propuesta conciliadora para la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial: la necesaria despolitización del mismo y la superación de las situaciones de bloqueo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 347-384.

Zagrebelsky, G., *La giustizia costituzionale*, Il Mulino Ed., Bolonia, 1988.

V. MESA IV: PARLAMENTO FRAGMENTADO Y SU INCIDENCIA EN LA CONFIANZA CONGRESO-GOBIERNO: INVESTIDURA Y CENSURA

PARLAMENTOFRAGMENTADOYSUINCIDENCIA EN LA CONFIANZA CONGRESO-GOBIERNO: INVESTIDURA Y CENSURA

FRAGMENTEDPARLIAMENTANDITSINCIDENCEONCONGRESS-
GOVERNMENT TRUST: INVESTITURE AND CENSORSHIP

José María Morales Arroyo

Catedrático de Derecho constitucional
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS CONDICIONES AMBIEN-
TALES DEL GOBIERNO DE COALICIÓN. 1. El desgaste de los elemen-
tos del parlamentarismo racionalizado. 2. La experiencia del Gobierno de
coalición. 2.1. *Estabilidad y confianza parlamentaria*. 2.2. *Estabilidad, ex-
cepción y poder normativo*. III. RECAPITULACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Cuando a finales de enero de este año 2023 debatíamos en el marco de las *II Jornadas Parlamentarias* sobre la estabilidad o la inestabilidad del Gobierno constituido en 2019, se hacían llamamientos a la prudencia a la hora de extraer conclusiones de naturaleza definitiva porque la Legisla-
tura se encontraba viva y el horizonte de la disolución de las Cámaras y la convocatoria electoral se situaba a finales de año. Por lo tanto, cuando se testaba la fortaleza de la relación de confianza entre el Gobierno y las Cortes se procedía a avanzar conclusiones provisionales y se remitía al cierre de la legislatura para elevarlas a la categoría de definitivas.

Sin embargo, como es sabido, a la hora de redactar estas líneas el panorama político ha dado un giro trascendental para nuestros objetivos. El 29 de mayo, el Presidente del Gobierno procedió a la disolución de las Cámaras elegidas el 10 de noviembre de 2019 y a la convocatoria de elecciones generales para el día 23 de julio, lo que va a conllevar la constitución de unas nuevas Cortes el día 17 de agosto y la inauguración de una nueva legislatura¹. Con esta decisión se pone fin a la XIV Legislatura y permite valorar los datos sobre la confianza parlamentaria tanto de manera cerrada y autónoma, como en el contexto del continuum iniciado en el 2015 con la Undécima Legislatura.

Las razones que han motivado la disolución anticipada y la convocatoria electoral, según la alocución del Presidente del Gobierno previa al Consejo de Ministros extraordinario de 29 de mayo, se localizan en los malos resultados electorales conseguidos por los partidos de la coalición gubernamental en las elecciones municipales celebradas el 28 de mayo, que dejaban como salida única la inmediata convocatoria de elecciones generales, respetando las condiciones del régimen electoral de nuestro país, para que los ciudadanos se pronunciasen sobre la continuidad de la mayoría gubernamental². En la lógica interna de los postulados del gobierno de coalición con apoyos externos formado tras las anteriores elecciones, el

¹ Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones (*BOE*, núm. 128, de 3º de mayo de 2023).

² “(...) Las votaciones de ayer tenían un alcance municipal y autonómico, el sentido del voto traslada un mensaje que va más allá.

Y por eso, como Presidente del Gobierno, y también como secretario general del Partido Socialista, asumo en primera persona los resultados y creo necesario dar una respuesta y someter nuestro mandato democrático a la voluntad popular.

(...) Todas estas razones, creo, aconsejan una clarificación sobre la voluntad de los españoles y las españolas. Una clarificación sobre las políticas que debe aplicar el Gobierno de la Nación y una clarificación sobre las fuerzas políticas que deben liderar esta fase.

Solo hay un método infalible para solventar estas dudas. Ese método es la democracia y, por consiguiente, creo que lo mejor es que los españoles y españolas tomen la palabra, se pronuncien sin demora para definir el rumbo político del país” (*Declaración institucional del Presidente del Gobierno* de 29 de mayo de 2023, en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2023/prsp29052023.aspx>; consultado por última vez el 28/06/2023).

escenario político que se abría tras los comicios municipales en el contexto de la continuidad y la estabilidad gubernamental se había llenado de importantes dificultades. Las elecciones municipales, como la consecuencia más evidente, han desvelado una tendencia entre el electorado a favor de los partidos de derecha y de centro derecha de ámbito nacional. Pero, además, este Gobierno de coalición para su funcionamiento ha necesitado tejer cotidianamente un conglomerado de apoyos externos con fuerza políticas que han obtenido dispares resultados electorales y para las que se abre una cartera de nuevos intereses y objetivos, cuya satisfacción puede complicar la consecución de futuros consensos para aprobar normas o para colaborar en las políticas públicas de la coalición gubernamental. La continuidad del gobierno en este escenario quedaba en entredicho y se tornaba aún más precaria.

A partir de esta nueva realidad, la evaluación de la Legislatura extinguida desde la perspectiva de la confianza parlamentaria requiere, de partida, una reflexión en torno a los parámetros con los que se produce la investidura y se configura el Gobierno de coalición, para, con posterioridad, comprobar en distintos ámbitos de decisión cómo se han ido consiguiendo y configurando las mayorías para los acuerdos.

II. LAS CONDICIONES AMBIENTALES DEL GOBIERNO DE COALICIÓN

El fracaso político que supuso la XIII Legislatura y las elecciones de 10 de noviembre de 2019 dan paso a un Congreso de los Diputados fragmentado que el 7 de enero de 2020 permite la creación del primer gobierno de coalición de nuestra experiencia constitucional reciente. El Presidente obtiene la investidura en una segunda votación con 167 votos a favor, 165 en contra y 18 abstenciones³. Fue apoyado por diputados de 7 fuerzas políticas distintas y necesitó además la abstención de otras 2 fuerzas parlamentarias (DELGADO SOTILLOS, 2020; MARTÍNEZ-BASCUNÁN, 2021). Hasta ese momento sólo los sistemas políticos de diversas Comunidades Autónomas habían experimentado con modelos de gobierno de coalición bien mayoritarios, bien necesitados de apoyo externo. Mientras que a nivel nacional la existencia de gobiernos monocolors había ido

³ *DSCD, Pleno*, núm. 4, de 7 de enero de 2020, pp. 23-30.

consolidando prácticas de investiduras y de estabilidad asentadas, cuando era preciso, en el recurso a acuerdos externos más o menos estables con fuerzas parlamentarias, habitualmente con minorías territoriales.

El vértigo inicial de experimentar una novedosa fórmula de gestión gubernamental, con el precedente de unas complicadas legislaturas, se enmarcaba en la experiencia inédita de una Cortes fragmentadas. El Congreso que investía al Presidente era una Cámara con 21 fuerzas políticas de las que tan sólo 5 contaban con un número de diputados por encima del 5 por ciento y *tan sólo* dos grupos contaban con parlamentarios por encima del mítico 20 por ciento. Con tales datos cada vez se vuelve más complicada la suma de los 176 escaños precisos para la investidura o incluso la propia regla de la mayoría, más votos a favor que en contra, para el mismo fin; en este escenario la lógica de los votos de la investidura acaba jugando en términos parecidos a los necesarios para el triunfo de una moción de censura, con la salvedad de que la abstención puede jugar tanto en sentido positivo como negativo.

Número de Partidos con presencia en el Congreso por legislaturas

<i>Legislatura</i>	<i>Partidos</i>
I Legislatura	14
II Legislatura	12 (PSC computado por separado)
III Legislatura	14 (PSC computado por separado)
IV Legislatura	17 (PSC, UPN y PP/CG por separado)
V Legislatura	14 (PSC computado por separado)
VI Legislatura	15 (PSC, UPN y IC computados por separado)
VII Legislatura	12 (IC computada por separado)
VIII Legislatura	14 (IC y UPN computados por separado)
IX Legislatura	12 (PSC y UPN computados por separado)
X Legislatura	14
XI Legislatura	9
XII Legislatura	8
XIII Legislatura	17 (PSC, NA+, PP-Foro y dos variaciones territoriales de Podemos computadas por separado)
XIV Legislatura	21 (PSC, NA+, PP-Foro y dos variaciones territoriales de Podemos computadas por separado)

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

La simplificación representativa que había ido propiciando la aplicación del sistema electoral, unido a la evolución del propio sistema nacional de partidos, habían provocado una importante reducción del número

de partidos y, de entre ellos, aquéllos determinantes para la formación de gobierno (PRESNO LINERA, 2015). El punto álgido de esta tendencia se alcanza, quizás, en la IX Legislatura cuando los dos grandes partidos llegaron a controlar el 92,27 por ciento de los puestos del Congreso (323 de los 350 diputados).

Fuerzas políticas con más de un 5 % de escaños en el Congreso

<i>Legislatura</i>	<i>Partidos</i>
I Legislatura	3 Partidos
II Legislatura	2 Partidos
III Legislatura	4 Partidos
IV Legislatura	3 Partidos (PSC computado con PSOE obtiene el 5,14 %)
V Legislatura	3 Partidos
VI Legislatura	2 Partidos
VII Legislatura	3 Partidos
VIII Legislatura	2 Partidos
IX Legislatura	2 Partidos
X Legislatura	2 Partidos (CiU se queda en un 4,57)
XI Legislatura	4 Partidos (2 por encima 20 %)
XII Legislatura	4 Partidos (3 por encima 20%)
XIII Legislatura	5 (1 por encima del 20%)
XIV Legislatura	5 (2 por encima del 20%)

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

Como resulta conocido, la tendencia descrita se quiebra en 2015 con el acceso de nuevos partidos de ámbito nacional a las Cortes y con un reparto más plural de los escaños. Así que en la XI Legislatura los partidos mayoritarios ya sólo controlaron 60 por ciento de los puestos en el Congreso, 210 de los 350 escaños, y que en la Legislatura que acaba de terminar contaban con 60,28 %, 211 de los 350 escaños, si agregamos los votos de NA⁴.

Sin detenernos a valorar las bondades o los problemas de ese progresivo aumento de la pluralidad parlamentaria, lo cierto es que una de sus consecuencias más evidentes ha sido la dificultad para investir presidentes y formar gobiernos estables, hasta el extremo de que en 2018 por primera y única vez ha triunfado una moción de censura en nuestro sistema político-constitucional. La fragmentación sistémica se ha entremezclado y com-

⁴ En la XIII Legislatura la acumulación de escaños PP/PSOE alcanzó el 54,57 por ciento, 191 sobre 350, incluyendo NA+ (Navarra Suma).

plicado con un palpable proceso de polarización que ha hecho en apariencia cada vez más dificultoso el lograr acuerdos transversales entre fuerzas políticas dentro del tradicional eje de clasificación derecha-izquierda (Torcal, 2021; CEMOP, 2022; Barreda, 2021; Millán y Sánchez-Mora, 2021). Por último, la estabilidad aportada al sistema por los partidos de implantación territorial también se ha visto afectada por un proceso de crisis y transformación de los subsistemas de partidos del País Vasco y Cataluña.

Con este complejo panorama echa a andar un Gobierno que se encuentra de inmediato con una crisis sanitaria mundial, con una erupción volcánica en una de las islas que integran el territorio nacional y con una guerra a las puertas de Europa. El fenómeno pandémico ha provocado una paralización mundial de la economía, además del alto riesgo sanitario para toda la población, y, entre otras consecuencias, ocasionó en nuestra vida política una especie de congelación de la Legislatura hasta bien entrado el año 2021 a los efectos de la aplicación ordinaria del programa de gobierno de la investidura (Morales Arroyo, 2022). Cuando se procedía lentamente a regresar a una cierta normalidad post-pandémica, el 24 de febrero del año 2022, ejércitos de la Federación Rusa procedieron a invadir el territorio del Estado de Ucrania y a iniciar un conflicto bélico que aún no se ha cerrado. Las consecuencias que este acto, a todas luces ilegal desde las bases del derecho internacional, se han trasladado a la seguridad y a la economía mundial y han afectado en nuestro país a los indicadores y las políticas económicas del Gobierno más allá de las previsiones realizadas en el acto de investidura.

En este escenario se debe proceder a la valoración de cómo han funcionado instituciones del parlamentarismo español como la confianza, la responsabilidad y la estabilidad gubernamental.

III. LA CONFIANZA Y LA ESTABILIDAD EN UNA LEGISLATURA CONVULSA

Si bien la fiabilidad de los datos y de las conclusiones que se pueden extraer en este apartado resulta más alta en la medida que se ha cerrado la Legislatura, la excepcionalidad de los fenómenos que la han rodeado convierten en un imposible la comparación con otras legislaturas para extraer pautas, similitudes o diferencias. A expensa de los resultados electorales y el enfoque institucional de la siguiente legislatura, el periodo parlamen-

tario del que se pueden extraer elementos comparativos algo más fiables nos retrotrae a la XII Legislatura, con la frontera que se establece entre el Gobierno inicial del Presidente Mariano Rajoy y el Gobierno surgido de la moción de censura y presidido por Pedro Sánchez.

No obstante, comencemos por recordar algunas cuestiones básicas y conocidas del modelo parlamentario construido por la Constitución.

1. El desgaste de los elementos del parlamentarismo racionalizado

Las reglas sobre la forma de gobierno que se fijan en la Constitución Española, no hace falta recordarlo, se encuentran influenciadas por la tendencia del denominado “parlamentarismo racionalizado” de postguerra que impregna las experiencias constitucionales de Alemania y Francia. Ello supone en la práctica que los instrumentos sobre la creación y la caída del Gobierno se encuentran regulados de manera minuciosa en el articulado constitucional y con una clara intención de beneficiar la continuidad y la estabilidad gubernamental a cualquier precio (Ruiz Robledo, 2023). La investidura presidencial se regula para permitir el nombramiento de un candidato por mayoría simple del Congreso de los Diputados, mientras que la moción de censura requiere una mayoría absoluta de diputados para que prospere, además de un candidato alternativo, y la olvidada cuestión de confianza permite la continuidad gubernamental por mayoría simple. Con esta regulación y la experiencia consolidada se había acuñado incluso el término de “gobierno de legislatura” para referirse al gobierno que se constituía al inicio de la misma y que terminaba su vida institucional con el fin natural del mandato. Junto a esa sistémica limitación de la responsabilidad política gubernamental, se disponían una serie de ventajas, especialmente en el ámbito de la tareas legislativas y presupuestarias, que independizaban la acción gubernamental de los mecanismos de colaboración y control de la propias Cortes Generales. Esa autonomía se ha puesto en evidencia especialmente a partir de 2015 con el abuso de instrumentos como la aprobación de decretos-leyes o la utilización del denominado veto presupuestario⁵.

⁵ Esto último, al menos desde una perspectiva teórica, hasta las SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril.

La apuesta por la estabilidad gubernamental a cualquier precio, asumiendo las premisas y soluciones del constitucionalismo racionalizado, ha colapsado a partir de la XI Legislatura en un contexto multipartidista fragmentado/atomizado y algunas de esas garantías constitucionales de estabilidad comienzan a no funcionar o a actuar como un lastre para la gobernabilidad.

La primera de las instituciones procedimentales que comenzó a evidenciar problemas ha sido la investidura regulada en el art. 99 CE. La fallida Undécima Legislatura se convierte en una especie de aviso sobre las dificultades para el triunfo de la investidura de un candidato en ese nuevo contexto; una advertencia que se refuerza en la Duodécima Legislatura y se confirma tristemente en la posterior (Satrústegui, 2017). Como recuerda Miguel Revenga (2017), hasta diciembre de 2015 la decisión electoral resultaba casi suficiente para la investidura del Presidente y la formación de un gobierno; desde entonces, en una línea de un parlamentarismo más asambleario, los resultados electorales se convierten en un primer paso interpretativo de la voluntad del cuerpo electoral que requiere un posterior proceso de reelaboración convencional para alumbrar un nuevo gobierno⁶.

Mayorías en investiduras

<i>Fecha</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Orden</i>	<i>Votos Si/No/Abst</i>
30/03/1979	I	1ª	186/149/8
25/02/1981	I	-	186/158/0
01/12/1982	II	1ª	207/116/21
23/07/1986	III	1ª	184/144/6
05/12/1989	IV	1ª	167/155/6
09/07/1993	V	1ª	185/165/1
04/05/1996	VI	1ª	181/166/1
26/04/2000	VII	1ª	202/148/0

⁶ “(...) En la línea que vincula la voluntad del electorado con la formación de un Gobierno, no hay en el régimen parlamentario más que dos opciones: en la primera, tal voluntad indica más allá de cualquier duda quién debe gobernar; en la segunda no lo hace, por lo que los resultados electorales y el reparto de escaños condicionan, pero no determinan, mecánicamente el signo político del Gobierno. Son, como se dice a veces acudiendo a una imagen llena de plasticidad, las cartas que han correspondido a cada fuerza en el reparto, y con las que se inicia un juego que se rige por reglas que todos aceptan, pero en el que el desenlace es esencialmente abierto e indeterminado” (Revenga, 2017, 100).

16/04/2004	VIII	1ª	183/148/19
09/04/2008	IX	1ª	168/158/23
11/04/2008		2ª	169/158/23
20/12/2011	X	1ª	187/149/14
02/03/2016	XI	1ª	130/219/1
04/03/2016		2ª	131/219/0
31/08/2016	XII	1ª	170/180/0
02/09/2016		2ª	170/180/0
27/10/2016		1ª	170/180/0
29/10/2016		2ª	170/111/68
23/07/2019	XIII	1ª	124/170/52
25/07/2019		2ª	124/155/67
05/01/2020	XIV	1ª	166/165/18
07/01/2020		2ª	167/165/18

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

Como resulta más que evidente, el éxito o el fracaso en la formación del gobierno no se puede reducir a una simple cuestión aritmética, por lo que en los fracasos de esas tres legislaturas han terminado concurriendo razones de naturaleza política muy variadas.

De una parte, los partidos mayoritarios continuaron actuando con un modelo de cultura política de gobiernos monocolors alternantes, como si continuasen funcionando en contextos parlamentarios previos al año 2015. De otra parte, la ausencia de una previsión constitucional, o subconstitucional, sobre una institución que asumiera la tarea de mediación política ante la realidad política fragmentada y la ausencia de consenso para apoyar a un candidato viable añadió dificultad al proceso de investidura. A este respecto, la doctrina ha coincidido (y criticado su falta de arrojo) en que ante ese vacío la presidencia del Congreso hubiese sido la autoridad más capacitada para asumir dicho papel.

También la disolución automática de las Cortes (art. 99.5 de la CE), concebida por el constituyente como una medida que facilitase un consenso de última hora, parece que ha perdido parte de su eficacia disuasoria⁷.

⁷ Una cierta normalización del recurso a la cláusula temporal para la disolución automática se detecta tras la reforma realizada por la LO 2/2016, de 31 de octubre (BOE núm. 264 de 1 de noviembre de 2016), en la Ley Orgánica de Régimen

Así, ha dejado de ser un elemento de presión para ser visto como una oportunidad partidista, lo que quizás explique el comportamiento de ciertas fuerzas políticas en 2016 y en 2019.

Por último, a ello se puede añadir una cierta cautela a la hora de permitir la creación de un gobierno en minoría que como consecuencia de la regulación de los instrumentos de confianza y responsabilidad en la Constitución puede con posterioridad ser difícil o imposible de desalojar. La identificación por nuestros constituyentes en el proceso de racionalización del parlamentarismo español entre estabilidad gubernamental y estabilidad del sistema, criticado en su momento por MONTERO (1985), y las dificultades para desalojar al gobierno que gestiona mal vienen a producir un efecto paradójico haciendo resistencia o impidiendo en el proceso de investidura la formación del ejecutivo.

En conclusión, las ineficiencias propias e impropias de la regulación constitucional han terminado condicionando la formación del gobierno en las cuatro últimas legislaturas.

Si se tienen presentes estas ideas, la experiencia que podría ofrecer un cierto contraste comparativo con la Legislatura extinta se situaría en la XII Legislatura.

En ella se invistió un Gobierno con un pacto de coalición parlamentaria y la abstención de un sector del principal partido de la oposición; como se comprueba en la tabla, la investidura se logra en segunda votación una vez propuesto por segunda vez al Congreso un candidato a la presidencia del gobierno. En la primera tanda de votaciones, los días 31 de agosto y 2 de septiembre de 2016, el resultado coincide nítidamente en ambas con 170 votos a favor del candidato y 180 en contra. En la segunda tanda de votaciones, en la primera de las votaciones, celebrada el 27 de octubre de 2016, se repiten los números de las anteriores (170 *versus* 180). Mientras que, en la segunda, el 29 de octubre, con gran desgarro interno en las filas socialistas y para evitar una nueva convocatoria automática de elecciones se fractura el grupo parlamentario, absteniéndose 68 diputados y permi-

Electoral General por la que se introducen cambios en el procedimiento electoral (continuidad de órganos de la administración electoral, simplificación de trámites en las candidaturas, reducción del tiempo de campaña, etc.) cuando las elecciones se convoquen como consecuencia del fracaso en la investidura.

tiendo la investidura del candidato Mariano Rajoy como sexto Presidente del Gobierno en la España constitucional.

El estrecho margen de la mayoría alumbró un Gobierno inestable, que aprobó dos leyes presupuestarias⁸, terminó su andadura con el triunfo por primera vez de una moción de censura y vio como en el Congreso de los Diputados triunfaron 7 mociones de reprobación, de las 18 tramitadas, contra miembros del ejecutivo.

Mociones de censura

<i>Pte del Gobierno</i>	<i>Candidato</i>	<i>Fecha</i>	<i>Resultado</i>	<i>Votos Si/No/Abst.</i>
Adolfo Suárez	Felipe González	25/05/1980	Rechazada	152/166/21
Felipe González	Antonio Hernández Mancha	23/03/1987	Rechazada	66/195/71
Mariano Rajoy	Pablo Iglesias	19/05/2017	Rechazada	82/170/97
Mariano Rajoy	Pedro Sánchez	25/05/2018	Aprobada	180/169/1
Pedro Sánchez	Santiago Abascal	22/10/2020	Rechazada	52/298/0
Pedro Sánchez	Ramón Tamames (Con apoyo de diputados del GP VOX)	22/03/2023	Rechazada	53/201/91

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

El triunfo de la moción de censura fue consecuencia del alineamiento de diferentes factores de naturaleza política relacionados con los problemas judiciales del partido de gobierno y triunfa después de que un año antes fracasara una de las habituales “mociones de censura testimoniales” que han proliferado en nuestra historia constitucional⁹. El triunfo de la moción

⁸ La Ley 3/2017, de 27 de junio, con los Presupuestos del Estado para 2017, y la Ley 6/2018, de 3 de julio, con los Presupuestos Generales para el año 2018; esta última norma daría lugar para un análisis de singularidad en nuestro parlamentarismo, ya que fue aprobada tras la caída del Gobierno que la inició como consecuencia de una moción de censura; el proyecto se aprueba en el Congreso de los Diputados el 22 de mayo y tres días después triunfa la moción de censura. El texto continuó su tramitación en el Senado y las enmiendas introducidas por esta Cámara se debatieron y se aprobaron o rechazaron el 25 de junio en el Congreso. Las vicisitudes de su tramitación en: https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XII&_iniciativas_id=121%2F000020.

⁹ Son “testimoniales” las mociones de censura que se presentan para forzar un debate y votación de desgaste contra el ejecutivo, con conciencia plena de que no va a alcanzar el objetivo propio de remover al Gobierno, pues faltan votos a sus

de mayo de 2018 vino a demostrar que las abstenciones que propiciaron la investidura no eran más que una especie de “voto prestado”, que se alineó de nuevo en el lugar que ideológicamente le correspondía y actuó como palanca en el proceso de desalojar al Gobierno. En esta ocasión se volvió a reproducir en un sentido y con consecuencias inversas los números que inicialmente habían impedido la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno; 180 votos a favor, 169 en contra –los diputados de las fuerzas de la investidura– y una abstención.

La moción inauguró una especie de segunda pequeña legislatura, con un Gobierno monocolor en minoría y más débil que el gobierno desalojado; la misma concluyó abruptamente, con una disolución anticipada de las Cortes y la convocatoria de unas nuevas elecciones¹⁰. La singularidad del triunfo de la moción confirmó en la práctica algunas de las advertencias que la doctrina que se había acercado al estudio de la institución habían hecho a lo largo de los años (Montero, 1979; Vírgala, 1988; Delgado, 2019; García-Escudero, 2019). Por un lado, el momento de exigencia de responsabilidad que encaja en el rol tradicional de las censuras parlamentarias funcionó como en el más clásico de los parlamentarismos. Las circunstancias políticas del partido en el Gobierno permitieron alcanzar un consenso suficiente entre muy diferentes fuerzas políticas en las que concurría la voluntad común de propiciar el cese del Gobierno. Pero, claramente, el acuerdo no iba mucho más allá. Por lo que falló la segunda columna de las mociones complejas o constructivas, la aceptación de un nuevo presidente y su programa de gobierno. La generación de un nuevo Gobierno se aceptó por la mayoría de la censura como un mal necesario, pues el consenso para desalojar al gobierno no creó un compromiso en torno a la aplicación de un nuevo programa. La imposibilidad de gobernar con una cierta normalidad

promotores; estas no alcanzan el objetivo constitucional de remover un gobierno e investir un nuevo presidente (Montero, 1983). La moción de mayo de 2017 se presenta individualmente por Unidas Podemos, con el diputado Pablo Iglesias como candidato; la aritmética parlamentaria permitía un eventual triunfo, ya que entre votantes a favor y abstenciones se reunían 179 diputados; mientras que el gobierno sólo contaba con los 170 apoyos con los que consiguió la investidura.

¹⁰ Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del congreso y del Senado y de convocatoria de elecciones (*BOE*, núm. 55, de 5 de marzo de 2019).

y estabilidad acaba provocando una disolución de las Cortes y la convocatoria electoral apenas 10 meses después.

La contraposición doctrinal sobre las ventajas y desventajas de las mociones *constructivas* frente a las meramente *destructivas* queda en evidencia con la experiencia de 2018. Si el modelo de moción de censura hubiera sido el tradicional, el cese del Gobierno de Mariano Rajoy hubiera sido institucionalmente menos traumático. La crisis para el partido de gobierno y su mayoría de apoyo resultó importante en la medida que se trataba de la primera de las mociones de censura que triunfaba y triunfó en nuestra experiencia constitucional. Pero, que el resultado fuera el más adecuado para la perseguida estabilidad institucional, entendida como la falta o el vacío en el gobierno, resulta más cuestionable. Para empezar, porque la estabilidad en esas circunstancias viene dada por la continuidad del Congreso de los Diputados y del Senado, de dónde surge la iniciativa. En hipótesis, la falta del elemento constructivo hubiera provocado la continuidad de un gobierno en funciones, la apertura de un proceso de investidura que podía haber generado una nueva mayoría gubernamental en torno a un programa de gobierno practicable, aunque fuese de mínimos, y en el peor de los casos, ante el fracaso del nombramiento de un nuevo presidente del gobierno, la aplicación del art. 99.5 de la Constitución, con disolución automática de las Cortes y la necesaria consulta al cuerpo electoral propia de cualquier estado democrático ante un *impasse* institucional. En cambio, se experimentó con un Gobierno minoritario, con un programa impracticable por ausencia de consensos, con un periodo de un año de inestabilidad, que, al final, terminó con una disolución y consulta al electorado. La primera salida hubiese facilitado un cierto control de los tiempos a la primera mayoría gubernamental y la solución constitucional del problema facilitó al nuevo Presidente de Gobierno la facultad discrecional para poner fin a la Legislatura.

Para cerrar este epígrafe resulta interesante comentar la tramitación de mociones de reprobación, entendidas como instrumentos de exigencia de responsabilidad política de “baja intensidad”. Aunque se trate de un mecanismo de control sin consecuencias jurídico-constitucionales, los gobiernos se resisten a que las mismas prosperen y tratan de evitar su tramitación y, por supuesto, llegado el caso la reprobación de uno o varios de sus miembros. De hecho, hasta el 10 de diciembre de 2007 no triunfó

una moción de reprobación contra un miembro del gobierno, en este caso contra Magdalena Álvarez y tramitada y aprobada en el Senado¹¹. Pues bien, en la XII Legislatura se tramitaron 19 mociones de reprobación en el Congreso; de ellas, la primera mayoría gubernamental no pudo evitar que triunfasen en siete ocasiones y la segunda mayoría, la surgida de la censura, que prosperase en una ocasión. El alcance del desgaste político para el gobierno por el triunfo de tales iniciativas siempre resulta cuestionable; pero, si estos instrumentos fuesen absolutamente inocuos los mismos gobiernos no podrían tanto empeño para frustrarlas y en todo caso la facilidad con la que se presentan y terminan haciéndose efectivas se puede valorar como un síntoma más de la delicada situación del ejecutivo.

2. La experiencia del Gobierno de coalición

2.1. *Estabilidad y confianza parlamentaria*

Como ocurriera a principios de 2016, tras las primeras elecciones del 2019 se inicia la andadura de una Legislatura en la que la imposibilidad del Congreso para investir un candidato presidente del gobierno tuvo como consecuencia, según se ha comentado con anterioridad, la disolución de las Cortes y una nueva convocatoria electoral. La corta Treceava Legislatura se puede considerar un mal augurio para las Cortes elegidas el 10 de noviembre de 2019. Es más, la composición del Congreso hacía factible en ese momento diversas combinaciones para la formación de coaliciones que hubiesen generado un Gobierno bastante sólido¹²; aun así la Legislatura fracasó.

No obstante, pese a este panorama tan poco halagüeño con el que se abre la última de las legislaturas, se consigue la investidura el 7 de enero 2020, en una segunda votación que arroja como resultado 167 votos a favor, 165 en contra y 18 abstenciones¹³. La escasa diferencia de votos a favor y

¹¹ Conviene recordar que desde finales del año 1995 hasta el año 2019 el Partido Popular ha sido la fuerza mayoritaria en el Senado.

¹² La más evidente era la coalición entre el Partido Socialista y el partido Ciudadanos que reunían 180 escaños; más teniendo en cuenta que ambas fuerzas contaban en el pasado con un intento fallido de pacto de coalición para generar un gobierno en 2016.

¹³ A favor 120 votos Socialistas, 35 de Unidas Podemos, 6 del PNV, 3 de Más País, 1 de Nueva Canaria, 1 de Teruel Existe y 1 del BNG. En contra se posicionaron

en contra, la heterogeneidad de las fuerzas que apoyan la investidura y la indeterminación hacia el futuro del posicionamiento de las fuerzas abstencionistas recordaban bastante a la inestable XII Legislatura y presagiaban más fracasos que éxitos a la acción del Gobierno. A priori, lo ajustado y complejo de los apoyos configuran al Gobierno de Pedro Sánchez como una institución muy dependiente del Congreso de los Diputados, ya que *cualquier votación de relevancia podía poner en riesgo su continuidad*.

Si se valora comparativamente los fenómenos que marcaron la vida de los Gobiernos entre 2016 y 2019 y el de la XIV Legislatura, se puede constatar como todos aquellos elementos que marcaron la inestabilidad de aquéllos no hicieron mella en la continuidad del Gobierno de Pedro Sánchez.

En primer lugar, el Gobierno ha conseguido que sean aprobados tres leyes de presupuestos: La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, y la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023¹⁴. Basta recordar que, desde la perspectiva de la confianza y la exigencia de responsabilidad gubernamental, la imposibilidad de sacar adelante un proyecto de ley de presupuestos fue precisamente el motivo que propició en el pasado la disolución anticipada y la convocatoria electoral en 1982, en 1996 y en el año 2018. Por lo tanto, el acuerdo en el contexto presupuestario ha conferido una importante dosis de tranquilidad a este Gobierno.

el Partido Popular (89), VOX (52), Ciudadanos (10), *Junts Per Catalunya* (8), Navarra Suma (2), CUP (2), Coalición Canaria (1) y Partido Regionalista de Cantabria (1). Las abstenciones fueron de ERC (13) y BILDU (5).

¹⁴ Como ejemplo del apoyo prestado a las leyes presupuestaria se puede indicar que las enmiendas de totalidad al Proyecto de Ley de presupuestos para 2021 se rechazaron por 198 votos contra 150 y ninguna abstención (*DSCD, Pleno y Diputación Permanente*, núm. 61, de 12 de noviembre de 2020, p. 44); las enmiendas de totalidad al Proyecto para 2022 se rechazaron por 188 frente a 156 y una abstención (*DSCD, Pleno y Diputación Permanente*, núm. 135, de 4 de noviembre de 2021, p. 39); y, por último, las enmiendas de totalidad al Proyecto para 2023 se rechazaron por 186 votos contra 159 y 3 abstenciones (*DSCD, Pleno y Diputación Permanente*, núm. 219, de 27 de octubre de 2022, p. 54).

Si se continúa con el paralelismo, resulta conveniente destacar que, a diferencia de la XII Legislatura, el Gobierno en esta Legislatura ha superado dos mociones de censura planteadas por diputados del mismo grupo parlamentario, el de VOX. La primera con el mismo líder del partido como candidato, fue rechazada por 298 votos frente a 52; la última, con el histórico académico y político Ramón Tamames como candidato, apoyados por diputados del mismo grupo parlamentario, también fue rechazada con un resultado más variado: 201 votos frente a 53, con la abstención de 91 diputados. Ciertamente se trata de mociones testimoniales que tratan más de erosionar al Gobierno y de posicionarse ante la opinión pública a sus proponentes y candidatos, que de derribar al Gobierno para comenzar porque de partida no contaban con el apoyo de un número suficiente de diputados y, como ocurrió anteriormente con la presentada por Unidas Podemos en mayo de 2017, sus promotores ocupaban un extremo en esta ocasión a la derecha del espectro político; mientras que el Gobierno se ha venido apoyando en fuerzas políticas de centro, centro-izquierda e izquierda, cuyos parlamentarios difícilmente hubiesen apoyado la acción de censura.

También la mayoría gubernamental ha conseguido mantener a raya las mociones de reprobación; de las 67 que se han tramitado en la XIV Legislatura tan sólo 2, en los meses finales de la misma, han sido objeto de aprobación con modificaciones. Una de las reprobaciones se formaliza contra la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, planteada por el Grupo Popular del Congreso a partir de una interpelación urgente sobre la política de vivienda del Gobierno; en su apoyo acaban concurriendo diversos partidos de los que habitualmente han apoyado al Gobierno, movidos, aparentemente, por la proximidad de las elecciones municipales¹⁵. La otra moción que triunfa la plantea de nuevo el Grupo Parlamentario Popular a partir de una interpelación urgente, presentada el 15 de diciembre de 2022, para que el Gobierno explicase los sucesos de 26 de junio en la frontera de Melilla; la moción de reprobación se dirige contra el Ministro del Interior y triunfa gracias al apoyo, y las abstenciones, que recibe de ciertas fuerzas independentistas que habitualmente habían colaborado con las

¹⁵ La votación en *DSCD, Pleno y Diputación Permanente*, núm. 268, de 11 de mayo del 2023, p. 33.

fuerzas de la coalición gubernamental¹⁶. Este tipo de acciones parlamentarias ante la falta de una regulación rígida y su menor incidencia sobre la responsabilidad política gubernamental han demostrado en su utilización un espíritu más cercano a periodos no racionalizados del parlamentarismo, dónde imperaba esa denostada “ley de la selva parlamentaria” que hacía supuestamente inestables a los gobiernos europeos. El número de las tramitadas en la Legislatura extinta resulta bastante elevado y, si se colocan en contexto con las dos mociones de censura planteadas, se infiere que los promotores trataban de conseguir un estado de opinión de asedio y debilidad del gobierno de coalición.

Mociones de reprobación en la XIV Legislatura

<i>Iniciativas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Rechazadas</i>	<i>Retiradas</i>	<i>Subsumidas</i>
67	2	18	5	42

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

La actividad de contención que había conseguido la mayoría hasta la proximidad de la convocatoria de las elecciones municipales y autonómicas con este tipo de iniciativas se quiebra al final de la Legislatura por lo que no acaba teniendo una especial incidencia en la salud y continuidad gubernamental. Visualmente la imagen del Gobierno se configura como la de un ejecutivo reducido, frente a una oposición extendida tanto a derecha como a izquierda de la mayoría gubernamental. Así que cualquier fuerza podía recurrir a la reprobación singular de un miembro del Gobierno. En cuanto al daño que podía causar una moción en función a quién era el autor, se pueden diferenciar dos niveles entre aquellas fuerzas que desde el principio han sido una oposición más beligerante frente al Gobierno (Partido Popular, VOX, UPN, Ciudadanos), de aquellas otras que apoyaron o se abstuvieron en la investidura presidencial y que con posterioridad a lo largo de la legislatura han apoyado normas y políticas de la mayoría gubernamental. La lógica política y la realidad coinciden en que por orden hayan sido los Grupos Parlamentarios de VOX (en 35 ocasiones), Ciudadanos (en 18 ocasiones) y el Partido Popular (en 13 ocasiones) las fuerzas que en más ocasiones hayan presentado iniciativas para reprobar a uno de los miembros del Gobierno. Mientras que la excepcionalidad se localiza en la

¹⁶ La votación en *DSCD, Pleno y Diputación Permanente*, núm. 242, de 9 de febrero de 2023, p. 55.

posibilidad de que uno de los socios habituales de la mayoría gubernamental proceda a intentar reprobar a un miembro del Gobierno.

El ministro que en más ocasiones ha visto tramitar iniciativas para reprobalo ha sido el Ministro del Interior; de hecho, las primeras 7 iniciativas de estos tres grupos en este sentido al inicio de la Legislatura se articulan contra el mismo. En 23 ocasiones se han intentado promover iniciativas para su reprobación y de las 18 mociones de reprobación rechazadas por el Pleno de la Cámara 12 de ellas tenían como objetivo en solitario o junto con otros miembros del Gobierno al Ministro del Interior. Desde esta perspectiva se puede considerar una pieza importante para la oposición el conseguir su reprobación.

La adhesión estratégica a la propuesta del Grupo Parlamentario Popular por parte de fuerzas que tradicionalmente han votado con la mayoría gubernamental resulta evidente¹⁷. Aunque se presentan bastante más claras esas intenciones en la segunda de las reprobaciones triunfante. Contra esta Ministra el Grupo Parlamentario VOX había presentado una proposición no de ley, censurándola por un tema relacionada con la liberalización de servicios aeroportuarios y fue rechazada en Comisión¹⁸. En esas fechas se encontraba viva la precampaña y la campaña electoral de las elecciones municipales, con el Gobierno muy activo, realizando anuncios de continuas medidas en materia de política de vivienda¹⁹. La reprobación de la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se presenta el 27 de abril y es calificada por la Mesa el 9 de mayo, lleva como motivo general “Sobre el intervencionismo y falta de rigor de la política del Gobierno en materia de vivienda”, y es objeto de aprobación el 11 de mayo de 2023, unos 17 días antes del domingo electoral. En este contexto, a partir de

¹⁷ Un par de meses después se tramita a partir de una proposición no de ley de VOX un nuevo intento de reprobación contra el titular de Interior con fundamento en algunas razones que propiciaron el triunfo de la anterior y se deja decaer sin alcanzar la votación (*BOCG, CD, serie D* [809], de 18 de abril de 2023, pp. 13-16; y para la caducidad *BOCG, CD, serie D* [637], de 16 de junio de 2023, p. 454).

¹⁸ 15 Votos a favor, 19 en contra y una abstención (*DSCD, Comisiones*, núm. 861, de 7 de marzo de 2013).

¹⁹ “Sánchez encuentra en la vivienda un filón electoral y ultima nuevos anuncios”, en *Público*, de 26 de abril de 2023 (<https://www.publico.es/politica/sanchez-encuentra-vivienda-filon-electoral-ultima-nuevos-anuncios.html>; consultado por última vez el 20/07/2023).

iniciativas del Grupo Popular y no de VOX, ciertos socios de la mayoría gubernamental se han permitido unirse a una actitud de discrepancia política frente al Gobierno.

Un riesgo mayor para la estabilidad y continuidad gubernamental se puede considerar que tendría el triunfo de una propuesta de reprobación iniciada por uno de los grupos habitualmente colaboradores con la mayoría parlamentaria. En hipótesis, este supuesto se pudo verificar si hubiese llegado a votación la proposición no de ley presentada el 18 de marzo de 2021 por el Grupo Parlamentario de ERC, solicitando la reprobación de la Ministra de Defensa y su cese, por la gestión del proceso de vacunación entre el personal de las fuerzas armadas²⁰. La alta probabilidad de que los diputados de los grupos que han constituido el núcleo duro de la oposición parlamentaria se unieran en el Pleno en apoyo de esta propuesta para conseguir una derrota de la mayoría gubernamental, suscitó una negociación que tuvo como resultado la retirada de la iniciativa, tras posponer en diversas ocasiones su inclusión en el orden del día del órgano del Congreso²¹.

Si continuamos con el tema de la confianza, su erosión o su pérdida, se pueden dedicar unas líneas a la inédita cuestión de confianza. Como se apuntaba, la XIV Legislatura se ha dividido en la práctica en dos claros periodos de acción política debido a la crisis sanitaria, la excepcionalidad que la misma ha provocado y la concentración de medidas específicas dirigidas a combatir la pandemia y sus consecuencias sociales y económicas. En consecuencia, se ha asistido a un fenómeno de *legislatura congelada* hasta la superación de la crisis sanitaria; en este espacio de tiempo ha sido prácticamente imposible poner en marcha las políticas y alcanzar los objetivos definidos en el programa de la investidura. Habrá que esperar a finales del año 2021, cuando se han consumido casi dos años de la Legislatura, para comenzar a aplicar con una cierta normalidad el programa de la investidura; en este contexto, conforme a las premisas del parlamentarismo más clásico y teniendo presente que tanto el pacto de coalición como el programa de gobierno fue muy esquemático, hubiera resultado conveniente someter al Gobierno a un voto de confianza para fijar las nuevas bases y plazos de la acción gubernamental para el resto del mandato. Esta posibi-

²⁰ *BOCG, CD*, serie D (247), de 26 de marzo de 2021, pp. 40-41.

²¹ *BOCG, CD*, serie D (335), de 1 de octubre de 2021, pp. 7.

lidad ni siquiera entra en el debate público por los evidentes riesgos para una coalición, reabriendo y recomponiendo el pacto de gobierno, y también, quizás, por lo estresante de las experiencias de las votaciones de las prórrogas de los estados de alarma.

Por lo demás, en los gobiernos de coalición la cuestión de confianza se suele utilizar con bastante frecuencia para reforzar el pacto de mayoría o para conseguir, casi forzar, la aprobación de ciertas cuestiones disputadas dentro de los partidos de la coalición; en esta última ocasión el gobierno vincula su continuidad a la aprobación de la cuestión votada. La primera situación no se ha verificado porque formalmente no se ha planteado una cuestión de confianza. Pero, en cambio, se ha detectado que en ocasiones se ha llevado al límite el consenso con ciertas fuerzas de la mayoría, cuando sobre un texto normativo cerrado se ha vinculado *tácitamente* la continuidad gubernamental a su aprobación o rechazo²².

2.2. Estabilidad, excepción y poder normativo

La declaración de los estados de alarma, pero especialmente, las votaciones parlamentarias de sus prórrogas han supuesto un test para la continuidad del Gobierno, en la medida que cada una de ellas han requerido una importante negociación, especialmente cuando el altruismo de ciertas fuerzas políticas se extinguió y no resultaba suficiente la mera referencia a la excepcionalidad sanitaria para conseguir su colaboración con un voto favorable.

Desde la perspectiva de la solidez del Gobierno se puede apuntar que las prórrogas de los diferentes estados de alarma se fueron aprobando en tiempo y siempre superando el límite psicológico de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados, incluso la quinta y la sexta prórrogas en el primer estado de alarma. También fue objeto de aprobación la prórroga del 29 de octubre de 2020 con 194 votos, algo más del 56 % de los miembros de la Cámara, la cuestionable prórroga por 6 meses del

²² “Año nuevo, mismo rodillo: los socios se quejan de que Sánchez no negocia el decreto anticrisis”, en *El Confidencial* de 19/01/2023 (https://www.elconfidencial.com/espana/2023-01-19/el-gobierno-aun-no-ha-empezado-a-negociar-con-sus-aliados-dias-antes-de-votar-el-decreto-anticrisis_3560057/; consultado por última vez el 28/07/2023).

estado de alarma declarado el 25 de octubre, que supuso una importante autolimitación de las facultades parlamentarias de control político sobre la acción gubernamental durante el desarrollo del estado de excepción²³.

Prórrogas parlamentarias del Estado de alarma

<i>Prórroga</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje sobre voto emitido</i>
Primera prórroga 25 de marzo	Si: 321 No: 0 Abstención: 28 No vota: 1	91,98 % 0 % 8,02 %
Segunda prórroga 9 de abril	Si: 270 No: 54 +Abstención: 25 No vota: 1	77,36 % 15,47 % 7,16 %
Tercera prórroga 22 de abril	Si: 269 No: 60 Abstención: 16 No vota: 5	77,97 % 17,39 % 4,64 %
Cuarta prórroga 6 de mayo	Si: 178 No: 75 Abstención: 97 No vota: 0	50,86 % 21,43 % 27,71 %
Quinta prórroga 20 de mayo	Si: 177 No: 162 Abstención: 11 No vota: 0	50,57 % 46,29 % 3,14 %
Sexta prórroga 3 de junio	Si: 177 No: 155 Abstención: 18 No vota: 0	50,57 % 44,29 % 5,14 %
Primera prórroga 29 de octubre	Si: 194 No: 53 Abstención: 99 No vota: 4	56,07 % 15,32 % 28,61 %

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

La superación de las votaciones puede explicar la falta de interés gubernamental por explorar una cierta revisión de la confianza parlamentaria a través del instrumento de la cuestión. Cada votación de cada prórroga se podría considerar un momento suficiente de control de la acción del Gobierno para cada periodo de 15 días. A priori, la actividad gubernamental extraordinaria se encontraba amparada en el mandato de la ampliación, con

²³ Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, una vez obtenida la autorización del Congreso de los Diputados a través de la Resolución de 29 de octubre de 2020.

independencia que en el marco de la constitucionalidad y de la legalidad siempre se encontrasen a disposición de una posterior revisión judicial.

Junto a este ámbito relacionado con la excepcionalidad, el otro gran campo en el que el Gobierno se ha batido para garantizar su continuidad ha sido en el de la producción normativa. Una constante entre los tratadistas de Derecho público ha sido la de señalar los excesos cometidos por los gobiernos en la utilización del decreto-ley como vía preponderante para la creación de normas con rango de ley (Arana, 2013; Sanz y Sanz, 2020; Orduña y Salvador, 2022; Carmona, 2023). A ese respecto las cifras del Gobierno de coalición se deben considerar desmesuradas.

Producción legislativa en la XIV Legislatura

<i>Norma Año</i>	<i>Ley Orgánica</i>	<i>Ley</i>	<i>Decreto-Ley</i>	<i>Decreto Legislativo</i>	<i>Total</i>
2020	3	11	39	1	54
2021	11	22	32	-	65
2022	15	39	20	-	74
2023	4	13	5	-	22
Total	33	85	96	1	215

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

Algo más del 45 por ciento de la producción normativa con rango de ley tiene su origen en el Gobierno, lo que supone una anomalía que se puede, incluso, valorar como síntoma de una cierta mutación constitucional dentro del régimen competencial del modelo constitucional de separación de poderes. Este tema, pese a su gravedad, interesa menos a estas páginas y será objeto de algún otro trabajo de esta obra. La progresiva multiplicación de normas gubernamentales de urgencia resulta de relieve en la medida que ofrece ciertas pistas sobre las relaciones Gobierno-Cortes en el contexto político fragmentado (García-Escudero, 2021; Gómez Lugo, 2022). El cumplimiento de la agenda legislativa supone para el liderazgo gubernamental la necesidad de contar con la colaboración parlamentaria para conseguir sus objetivos. En periodos anteriores, con gobiernos sustentados en mayorías cómodas la negociación legislativa era un desiderátum, pero en muchos periodos no ha constituido una necesidad. La realidad de la XIV Legislatura ha sido sustancialmente diferente, pues toda norma aprobada ha requerido negociaciones extra e intraparlamentarias para su aprobación. Como hemos apuntado, para el gobierno de coalición toda vo-

tación de una cierta relevancia ponía en riesgo su continuidad; por lo que el proceso negociador se manifestaba bastante complejo y delicado. Esa situación explica que se prefiera centrar todo el tracto legislativo en una única negociación para conseguir la convalidación en un debate de totalidad de una norma de urgencia, a verse obligado a negociar en todos los pasos del *iter* legislativo en el Congreso y en el Senado para aprobar un texto normativo, si la Constitución no lo prohíbe. La debilidad del Gobierno y la necesidad continuada de consensos asimétricos confluyen con las situaciones de excepcionalidad que han acompañado la Legislatura: la pandemia y los estados de alarma; el conflicto bélico por la agresión de la Federación Rusa al Estado ucraniano y sus consecuencias económicas, etc. El recurso a este instrumento normador ha podido estar justificado como una derivada de la continuada situación de excepcionalidad que ha impregnado la vida política a lo largo de la Legislatura.

De nuevo, sin entrar con profundidad en una valoración crítica de las consecuencias que representa para nuestro modelo parlamentario, la profusión de la normativa de urgencia, nos interesa en el contexto de este trabajo para comprender los apoyos con los que ha contado el Gobierno a la hora de aprobar cada decreto-ley y para su posterior tramitación o no como proyecto de ley²⁴, con la conciencia de que cualquier votación perdida de totalidad sobre un texto relevante en el programa gubernamental puede traer como consecuencia una cierta inestabilidad para el órgano o para sus integrantes.

Mayorías en convalidación de los Decretos-Leyes (2020)

<i>Texto</i>	<i>Votos convalidación Si/No/Abstención</i>	<i>Votos Tramitación Ley Si/No/Abstención</i>
DL 1/2020, 14 de enero	289 /0/49	-
DL 2/2020, 21 de enero	291 /0/55	-
DL 3/2020, 4 de febrero	185 /136/18	335 /0/4

²⁴ La tramitación del decreto-ley como un proyecto de ley en los términos del art. 86.3 de la Constitución se puede justificar en una pluralidad de razones que se singularizan en función al contenido de cada norma; entre esas razones se encuentran con frecuencia el constituir un compromiso para conseguir votos favorables en la convalidación parlamentaria; pero también puede ocurrir que se trate de una imposición al parecer de la mayoría por parte de aquellos partidos que han votado en contra de la convalidación.

<i>Texto</i>	<i>Votos convalidación Sí/No/Abstención</i>	<i>Votos Tramitación Ley Sí/No/Abstención</i>
DL 4/2020, 18 de febrero	207/52/91	329/18/5
DL 5/2020, 25 de febrero	208/1/141	186/157/6
DL 6/2020, 10 de marzo	342/2/6	-
DL 7/2020, 12 de marzo	341/3/6	-
DL 8/2020, 17 de marzo	290/54/6	179/164/6
DL 9/2020, 27 de marzo	188/138/21	305/36/6
DL 10/2020, 29 de marzo	194/139/14	302/38/7
DL 11/2020, 31 de marzo	171/2/174	303/36/8
DL 12/2020, 31 de marzo	209/53/88	172/169/9
DL 13/2020, 7 de abril	258/1/91	184/160/6
DL 14/2020, 14 de abril	342/0/8	-
DL 15/2020, 21 de abril	204/52/96	341/2/6
DL 16/2020, 28 de abril	178/161/10	346/2/1
DL 17/2020, 5 de mayo	182/50/115	342/4/1
DL 18/2020, 12 de mayo	295/0/55	350/0/0
DL 19/2020, 26 de mayo	289/0/60	344/0/5
DL 20/2020, 29 de mayo	297/0/52	341/1/7
DL 21/2020, 9 de junio	265/77/3	337/7/2
DL 22/2020, 16 de junio	275/70/2	-
DL 23/2020, 23 de junio	188/1/158	-
DL 24/2020, 26 de junio	288/0/59	343/1/2
DL 25/2020, 3 de julio	201/1/145	344/1/1
DL 26/2020, 7 de julio	188/52/107	344/1/1
DL 27/2020, 4 de agosto	156/ 193 /0	-
DL 28/2020, 22 de septiembre	293/1/54	339/7/1
DL 29/2020, 29 de septiembre	196/141/10	-
DL 30/2020, 29 de septiembre	345/1/2	-
DL 31/2020, 29 de septiembre	187/154/7	-
DL 32/2020, 3 de noviembre	312/1/29	-
DL 33/2020, 3 de noviembre	236/18/87	-
DL 34/2020, 17 de noviembre	199/53/94	336/7/3
DL 35/2020, 22 de diciembre	228/5/54	345/1/2
DL 36/2020, 30 de diciembre	170/126/52	346/1/1
DL 37/2020, 22 de diciembre	198/146/4	344/1/2
DL 38/2020, 29 de diciembre	327/0/21	249/94/5
DL 39/2020, 29 de diciembre	314/17/16	340/5/2

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

En el primer año el Gobierno, salvo el tropiezo con el Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, en el resto de las ocasiones los decretos-leyes aprobados por el Gobierno desde enero de 2020 se han ido convalidando con mayorías suficientes y, para gran parte de ellos, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó por amplia mayoría su tramitación como proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el art. 86.3 de la Constitución.

Sin intentar extraer conclusiones equivocadas, porque cada Decreto-ley posee unas características singulares por el momento en el que se presenta y el contenido regulatorio que incluye, se puede comprobar que en 7 ocasiones en el año 2020 los decretos fueron convalidados con el apoyo *de más de 300 votos*; en 18 ocasiones con el apoyo de más de 200 votos, 8 de ellas por encima de los 280 votos; y en 11 ocasiones con un apoyo de diputados por encima de la mayoría absoluta. Tan sólo en dos ocasiones fueron mayorías simples las que permitieron la convalidación (los Decretos-Leyes 11/2020 y 36/2020) y en una vez la norma gubernamental no obtuvo votos suficientes para ser convalidada (el mencionado Decreto-Ley 27/2020).

Si de los datos de la convalidación nos trasladamos a los datos referentes a los supuestos en los que se ha acordado la tramitación del texto como proyecto de ley, los resultados también resultan interesantes. Por los motivos que fuesen, lo cierto es que en 21 ocasiones se ha acordado la tramitación legislativa del Decreto-ley con el apoyo de más de 300 votos, en 4 ocasiones se ha acordado con unos apoyos por encima de la mayoría absoluta y sólo en una ocasión se decidió por mayoría simple. La opción por la tramitación legislativa una vez convalidado supone una cierta recuperación de competencia legisladora por las Cortes Generales y una vinculación del Gobierno con la negociación parlamentaria de texto definitivo de la disposición²⁵.

La valoración de los datos del año 2020, revisados desde una perspectiva global, llevan a concluir que la discrepancia de los grupos de la oposición a la hora de permitir la legislación desde la acción gubernamental no se ha presentado de una manera tan nítida y que, por lo tanto, la polarización mediática no se ha reproducido en similares términos en la concreta actuación legisladora

²⁵ No obstante, en bastantes ocasiones la aceptación de la tramitación no se ha tratado más que una maniobra gubernamental, apoyada en su mayoría parlamentaria, para conseguir consenso para la convalidación, procediendo con posterioridad a bloquear la tramitación del proyecto en el trámite de comisión, o bien para conseguir con la sustitución de la norma de urgencia un encaje constitucional de algunas normas de su articulado una vez aprobado como ley.

Mayorías en convalidación de los Decretos-Leyes (2021)

<i>Texto</i>	<i>Votos convalidación Si/No/Abstención</i>	<i>Votos Tramitación Ley Si/No/Abstención</i>
DL 1/2021, 19 de enero	188/154/8	341/4/5
DL 2/2021, 26 de enero	295/52/1	175/170/4
DL 3/2021, 2 de febrero	168/163/16	343/3/0
DL 4/2021, 9 de marzo	346/0/3	336/7/6
DL 5/2021, 12 de marzo	177/59/113	345/0/4
DL 6/2021, 20 de abril	294/0/52	336/6/3
DL 7/2021, 27 de abril	320/13/12	342/0/4
DL 8/2021, 4 de mayo	189/100/60	345/0/4
DL 9/2021, 11 de mayo	195/151/2	320/26/1
DL 10/2021, 18 de mayo	339/2/6	151/ 186/10
DL 11/2021, 27 de mayo	294/1/52	166/ 178/3
DL 12/2021, 24 de junio	193/3/152	170/ 173/4
DL 13/2021, 24 de junio	188/90/78	145/ 194/9
DL 14/2021, 6 de julio	170/169/8	346/1/1
DL 15/2021, 13 de julio	269/0/77	158/ 167/22
DL 16/2021, 3 de agosto	288/8/52	343/2/2
DL 17/2021, 14 de septiembre	182/150/13	161/ 182/2
DL 18/2021, 28 de septiembre	294/1/53	178/162/8
DL 19/2021, 5 de octubre	204/0/143	341/0/6
DL 20/2021, 5 de octubre	295/1/52	150/ 181/16
DL 21/2021, 26 de octubre	285/11/52	160/ 183/4
DL 22/2021, 26 de octubre	287/10/60	63/ 277/7
DL 23/2021, 26 de octubre	189/1/158	159/ 177/11
DL 24/2021, 2 de noviembre	256/20/64	337/0/0
DL 25/2021, 8 de noviembre	291/0/49	150/ 177/11
DL 26/2021, 8 de noviembre	198/137/5	325/3/10
DL 27/2021, 23 de noviembre	287/0/55	149/ 193/1
DL 28/2021, 17 de diciembre	334/0/13	144/ 188/14
DL 29/2021, 21 de diciembre	197/3/147	341/4/2
DL 30/2021, 23 de diciembre	162/153/28	331/4/8
DL 31/2021, 28 de diciembre	271/1/69	151/ 171/18
DL 32/2021, 28 de diciembre	175/174/0	174/ 175/0

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

En el año 2021 resulta conocido que se producirá el momento más claro de crisis gubernamental en el contexto de la convalidación de unos de los decretos señeros en el contenido programático del Gobierno, el que aprueba la modificación de importantes elementos del Derecho laboral,

el Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre²⁶. No obstante, la convalidación se ha conseguido en todas las ocasiones con la singularidad respecto al año anterior de que se ha solicitado para todos los decretos-leyes su tramitación como proyectos de ley. Si se realiza una valoración como la aplicada con anterioridad, tan sólo en 4 ocasiones se convalidaron con el apoyo de más de 300 diputados y para 12 normas la votación quedó por encima de los 250 votos. Frente a estos casos de votación elevada, en tres supuestos se consiguió la continuidad de decreto gracias a una mayoría muy ajustada: el Decreto-Ley 14/21, con 170 votos a favor y 169 en contra; el Decreto-Ley 30/2021, con 162 votos a favor y 153 en contra; y, el ya mencionado, Decreto-Ley 32/2021, aprobado por 175 frente a 174 votos. En cuanto a las solicitudes de tramitación de los textos normativos gubernamentales para la conversión, durante esta anualidad se intentó con todas las normas de urgencia su tramitación como proyecto de ley; pero, tan sólo en 17 ocasiones se consiguió una mayoría suficiente para forzar el inicio del procedimiento legislativo de conversión.

El Decreto 32/2021, de 28 de diciembre, conocido popularmente como el de “la reforma laboral”, fue aprobado por el escaso margen de un voto, gracias a un error de uno de los diputados de los grupos que se habían posicionado contra su convalidación, y por el mismo margen se rechazó, una vez convalidado, su tramitación en los términos del art. 86.3 de la CE²⁷.

²⁶ Una de noticias conocidas sobre ese crítico momento hace referencia a que la Ministra de Trabajo estaba decidida a presentar su dimisión al Presidente del Gobierno si no se hubiese convalidado ese decreto con la reforma laboral pactada con los agentes sociales («Yolanda Díaz, sobre una hipotética dimisión en caso de no haber prosperado la reforma laboral: “Iba a tomar las decisiones precisas”», en *Público*, de 07/02/2022; se puede consultar en <https://www.publico.es/politica/yolanda-diaz-hipotetica-dimision.html>).

²⁷ “La reforma laboral. Anatomía de un instante”, en *elDiario.es*, de 11/02/2022 (https://www.eldiario.es/murcia/murcia-y-aparte/votacion-reforma-laboral-anatomia-instante_132_8734381.html, Consultado por última vez el 26/07/2023). La otra norma gubernamental que también fue objeto de convalidación por un solo voto de diferencia, el Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para reducir la temporalidad en el empleo público, requirió de dos votaciones. En la primera se produjo un empate a 170 votos y 8 abstenciones; en la segunda se cayó uno de los votos en contra, quedando el resultado en los términos que aparece en la correspondiente tabla (*DSCO, Pleno y Diputación Permanente*, núm. 117, de 21 de julio de 2021, p. 40).

Mayorías en convalidación de los Decretos-Leyes (2022)

<i>Texto</i>	<i>Votos convalidación Si/No/Abstención</i>	<i>Votos Tramitación Ley Si/No/Abstención</i>
DL 1/2022, 18 de enero	268/53/28	345/2/1
DL 2/2022, 22 de febrero	288/0/51	166/ 171/2
DL 3/2022, 1 de marzo	283/0/59	111/ 229/2
DL 4/2022, 15 de marzo	319/1/24	337/1/6
DL 5/2022, 22 de marzo	344/1/2	161/ 170/16
DL 6/2022, 29 de marzo	176/172/1	342/2/1
DL 7/2022, 29 de marzo	312/19/18	101/ 247/1
DL 8/2022, 5 de abril	342/0/7	59/ 200/90
DL 9/2022, 26 de abril	259/2/75	143/ 168/25
DL 10/2022, 13 de mayo	197/2/143	104/ 187/50
DL 11/2022, 25 de junio	186/51/108	337/2/7
DL 12/2022, 5 de julio	270/0/75	159/ 185/2
DL 13/2022, 26 de julio	260/64/25	348/1/0
DL 14/2022, 1 de agosto	187/161/1	342/6/1
DL 15/2022, 1 de agosto	265/6/77	170/ 177/2
DL 16/2022, 6 de septiembre	293/0/51	341/0/3
DL 17/2022, 20 de septiembre	284/0/64	167/ 178/3
DL 18/2022, 18 de octubre	282/0/59	334/6/1
DL 19/2022, 22 de noviembre	289/0/60	99/ 248/1
DL 20/2022, 27 de diciembre	175/7/164	345/0/1

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

El tercer año de la Legislatura ha seguido un camino similar con respecto a la aprobación de decretos-leyes y su conversión, aunque como suele ocurrir habitualmente a medida que ha avanzado la Legislatura se ha producido una mayor entrada en vigor de leyes que tratan de hacer efectiva las propuestas normativas del programa de la investidura. En este sentido se aprueban 59 leyes frente a 20 decretos-leyes, justificados esencialmente en la situación imprevista creada por la guerra en las fronteras europeas, la erupción del volcán en la isla de La Palma y las medidas económicas para hacer frente a la sequía, así como para dar continuidad a un conjunto de medidas sociales y económicas adoptadas durante la crisis sanitaria. El apoyo a los decretos resultó bastante mayoritario, en la medida que 15 de ellos se aprobaron con los votos de más de 250 diputados; cuatro con un apoyo por encima de los 300 y seis por encima de los 280 votos. Continuando con la tendencia del año 2021, se intentó en todas las ocasiones su tramitación como ley parlamentaria, pero la mayoría sólo permitió que en 9 ocasiones se iniciara el procedimiento de conversión.

Mayorías en convalidación de los Decretos-Leyes (2023)

<i>Texto</i>	<i>Votos convalidación Si/No/Abstención</i>	<i>Votos Tramitación Ley Si/No/Abstención</i>
DL 1/2023, 10 de enero	200 /0/146	344 /1/1
DL 2/2023, 16 de marzo	179 /104/61	344 /0/0
DL 3/2023, 28 de marzo	197 /1/148	161/ 182 /3
DL 4/2023, 11 de mayo	53 /0/11 (DP)	15/ 34 /18 (DP)
DL 5/2023, 12 de marzo	53 /0/11 (DP)	-

Elaboración propia con datos extraídos de la página <https://www.congreso.es/>

Para poner punto final al repaso de la producción normativa de urgencia durante la Legislatura, baste comentar que hasta la disolución de las Cortes Generales y el cese del Gobierno tras las elecciones generales del 23 de julio se aprobaron 5 decretos-leyes, de los cuales los dos últimos han sido ya convalidados por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados. La tendencia ha sido continuista en lo referente al equilibrio entre la legislación parlamentaria y la legislación de urgencia gubernamental. Los textos de los decretos se han convalidado con mayorías amplias entre los 179 y los 200 votos y en tan sólo dos ocasiones se ha aceptado su tramitación como proyecto de ley, aunque el fin del mandato parlamentario ha tenido como consecuencia derivada su caducidad.

La exposición del desarrollo de la acción normativa del Gobierno en estos años permite concluir que también en este campo se localizan los problemas propios de un Gobierno tan limitado y dependiente de apoyos parlamentarios tan heterogéneos. De un lado, una línea continuada de aprobación de textos normativos de urgencia con profusión negociadora, pero con escasas sorpresas. De otro lado, la precariedad acrecienta la tensión en torno al hecho de que cualquier votación podía convertirse en un grave revés para la continuidad gubernamental, como ejemplifican los sucesos relacionados con la aprobación de la reforma laboral.

Por lo demás, quizás el hecho más sorprendente en torno a la dinámica y la continuidad del Gobierno de coalición en el campo normativo se verificase cuando una parte de la mayoría, el Grupo Parlamentario Socialista, presentó una iniciativa legislativa para modificar algunos aspectos de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la li-

bertad sexual²⁸, y consiguió aprobarla con el apoyo de varios grupos minoritarios, que habitualmente votaban con la mayoría, y con los votos de los Grupos Parlamentarios del Partido Popular y de Ciudadanos, como la Ley Orgánica 4/2023, de 27 de abril²⁹. Esta acción provocó una clara ruptura en el seno del Gobierno y creó una situación de tensión entre las fuerzas que lo integraban. Pero, sorprendentemente no se cerró con una crisis, la parte que se consideraba perjudicada no abandonó el Gobierno y el Presidente no procedió a cesar a los representantes del sector de la coalición que habían votado contra la aprobación de la reforma.

III. RECAPITULACIÓN

El Gobierno de coalición se puede entender como un paso más en el proceso de recomposición del sistema de partidos que configura el sistema político auspiciado desde la Constitución. Para comprender esa evolución la XII Legislatura ya aportaba algunos elementos de contraste y de comparación que permitían juzgar mejor el desarrollo de la extinta Legislatura. Más complicado puede resultar que la experiencia de los años 2020 a 2023 pueda ofrecer una orientación que nos permita anticipar las posibilidades de gobierno y de acción gubernamental para la próxima legislatura, la que surja tras el complicado panorama político que se alumbra tras las elecciones del 23 de julio de 2023.

En este repaso se ha comprobado que de la misma forma que los mecanismos de garantía racionalizadora no impidieron en 2018 el triunfo de la moción de censura poco constructiva, la existencia de un Gobierno asentado en una permanente negociación no tiene porqué *a priori* valorarse como

²⁸ Proposición de Ley Orgánica para la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los delitos contra la libertad sexual, Ley de Enjuiciamiento Criminal y Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (*BOCG, Congreso de los Diputados*, serie B, núm. 318-1, de 17 de febrero de 2023).

²⁹ La reforma de esa ley, solo siete meses después de entrar en vigor la anterior reforma del Código Penal, fue aprobada en la votación de totalidad del congreso con 233 votos a favor (PSOE, PP, CS, PNV, PDeCAT, Coalición Canaria, Foro Asturias, ExNavarra Suma y Partido Regionalista de Cantabria), 59 en contra (UP, ERC, EH Bildu, Más País y Compromís, la CUP, y el BNG) y cuatro abstenciones (JuntsxCAT); *cfr. DSCD, Pleno y Diputación Permanente*, núm. 262, de 20 de abril de 2023, p. 40.

un gobierno inestable o en crisis perpetua. En esta Legislatura un Gobierno de coalición en minoría ha sido capaz de ofrecer estabilidad en función a la concurrencia de otros factores más allá de la aritmética, como la capacidad de negociación, la proximidad de intereses o contenidos sobre políticas públicas con otras fuerzas políticas, la exclusión de la negociación de aquellos factores especialmente conflictivos, aunque ello conlleve renunciar a algunas partes del programa electoral, entre otros factores.

La viabilidad y la estabilidad del Gobierno se ha constatado, primero, con la consecución de un pacto de investidura y, con posterioridad, evitando que sucumba la confianza parlamentaria en el contexto de un aluvión de mecanismos de exigencia de responsabilidad de mayor calado, como son las dos fracasadas mociones de censura, y de baja intensidad, como han sido las 67 mociones de reprobación sustanciadas contra sus integrantes.

Una mayoría escasa y reconstruida para cada ocasión han logrado mantener un Ejecutivo estable dentro de una Legislatura anormalmente convulsa. Aun así, el riesgo como elemento definidor de un Gobierno de construcción débil ha sucumbido ante factores endógenos y exógenos. El malestar dentro de la coalición era palpable desde la modificación de la reforma del Código Penal en abril del año 2023, aunque no se convierte en síntoma de una ruptura inminente. En cambio, se hacía cada vez más evidente que el resultado de las elecciones municipales comenzaba a originar una recomposición de los consensos entre las fuerzas que habían venido pactando con la mayoría gubernamental; tal descontento, por ejemplo, en una escala menor se había plasmado en el apoyo prestado a dos reprobaciones parlamentarias de miembros del Gobierno. La situación que comenzaba a configurarse anunciaba mayores dificultades para conseguir futuros consensos sobre normas y políticas públicas hasta el final natural de la legislatura. Tal evidencia ha impulsado la disolución de las Cortes y la convocatoria electoral.

El análisis de la obra del Gobierno y sus mayorías sorprende porque en un contexto social, económico y político lleno de excepcionalidades ha llegado a cumplir, especialmente una vez superada la crisis sanitaria, bastantes de sus objetivos programáticos (Azpitarte, 2023). Como se ha apuntado, en ocasiones, el conseguir la aprobación de los elementos más señeros del programa de gobierno a partir del pacto de coalición ha traído el elemento indeseado de poner en juego la confianza gubernamental, como se constata en la aprobación de la reforma laboral.

Tampoco se debe olvidar que en la consecución de sus objetivos ha forzado algunas costuras del sistema político constitucional como hasta entonces se había entendido. El ejemplo más evidente se localiza en el abuso de la legislación gubernamental de urgencia, en el que tanto por su número como por lo heterogéneo de los textos que se aprueban se pone en grave riesgo el reparto constitucional de funciones entre los órganos estatales y la seguridad jurídica que protege a aquellos que deben cumplir y dar cumplimiento a sus preceptos. A ello se añaden dudas sobre la constitucionalidad de algunos textos o actos de filibusterismo parlamentario de la mayoría para provocar el bloqueo en la tramitación de aquellos textos cuya aprobación no encajan del todo con la agenda legislativa del Gobierno (Gómez Lugo, 2022).

Los datos descritos sobre la continuidad gubernamental puesta a prueba por los estados de alarma, en cada convalidación de los 96 decretos-leyes aprobados o con las medidas necesarias para hacer frente a crisis económica derivada de los hechos excepcionales de estos años no parece una de las virtudes más reconocida por la opinión pública a la hora de calificar al Gobierno de Pedro Sánchez. Frente a los datos y la evidencia, la idea que parece prevalecer en un amplio sector de los ciudadanos es la percepción de que *se ha comportado como un Gobierno inestable*, al tiempo que de manera algo contradictoria ha sido criticado porque ha buscado el mantenerse en el ejercicio de sus funciones *a cualquier precio*, es decir negociando y pactando.

Por lo demás, en el proceso de valoración de la Legislatura finalizada no debe perderse de vista que se ha desarrollado dentro de un modelo parlamentario, como recientemente han destacado Gómez Corona (2021) y Porras Ramirez (2023), con unas Cortes funcionalmente muy debilitadas; nuestro Parlamento ha ido progresivamente perdiendo presencia y poder institucional en favor del Gobierno. En un contexto de gobierno de coalición la experiencia comparada ha enseñado que las instituciones parlamentarias tienden a recuperar una parte del papel institucional dilapidado, pues la negociación termina siendo pieza esencial para la estabilidad y continuidad gubernamental y los instrumentos de responsabilidad política adquieren una nueva dimensión. La valoración de ésta y de las futuras legislaturas desde esta perspectiva de refuerzo parlamentario evidentemente requiere otro tipo de acercamiento y exige confeccionar un tipo diferente de trabajo.

Sevilla, 30 de julio de 2023

BIBLIOGRAFÍA

Arana García, Estanislao: “Uso y abuso del Decreto-Ley”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 191 (2013), pp. 337-365.

Azpitarte Sánchez, Miguel: “Estabilización del sistema político y fractura interna de los partidos. Crónica política y legislativa del año 2022”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 127 (2023), pp. 151-176.

Barreda, Mikel: “La polarización política en las democracias actuales: Expresiones y consecuencias”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 21 (2021), pp. 190-272.

Carmona Contreras, Ana M: “Las transformaciones del sistema de producción jurídica en el Estado contemporáneo: Reflexiones en perspectiva constitucional”, en Aragón Reyes, Manuel, Valadés Ríos, Diego y Tudela Aranda, José (coords.): *Derecho constitucional del Siglo XXI: Desafíos y oportunidades*. Zaragoza: Fundación Giménez Abad, 2023, pp. 85-108.

CEMOP: *II Encuesta nacional de polarización política*. Murcia: Universidad de Murcia, 2022.

Delgado Ramos, David: “Teoría y práctica de la moción de censura: Notas críticas a propósito de la experiencia reciente”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 29 (2019).

Delgado Sotillos, Irene: “La formación de Gobiernos en sistemas multipartidistas. La paradoja del caso español”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45 (2020), pp. 261-290.

García-Escudero, Piedad: “Balance de la moción de censura constructiva en un parlamento fragmentado”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44 (2019), pp. 101-136.

García-Escudero Márquez, Piedad: “Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 21 (2021), pp. 62-104.

Gómez Corona, Esperanza: “La «desparlamentarización» del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 111 (2021), pp. 109-136.

Gómez Lugo, Yolanda: “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 126 (2022), pp. 155-187.

Martínez-Bascuñán, Mária: “Ensayo del primer Gobierno de coalición”, en Penadés de la Cruz, Alberto y Garmendia, Amuitz (coords.): *Informe sobre la democracia*

en España 2020. *El año de la Pandemia*. Madrid: Fundación Alternativas, 2021, pp. 205 a 221.

Millán, Ana y Sánchez-Mora, María Isabel: “Sentimientos religiosos y polarización política”, en *Revista Más Poder Local*, núm. 45 (2021), pp. 129-146.

Montero Gibert, José Ramón: “La moción de censura en la Constitución de 1978: Supuestos constituyentes y consecuencias políticas”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 12 (1979), pp. 5-40.

Montero Gibert, José Ramón: “Moción de censura y mociones de reprobación”, en Ramírez Jiménez, Manuel (coord.): *El desarrollo de la Constitución española de 1978* (Zaragoza: Pórtico, 1983), pp. 421-450.

Montero Gibert, José Ramón: “Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 4 (1985), pp. 23-72.

Morales Arroyo, José María: “El estado de alarma y las instituciones representativas”, en Carmona, Ana y Rodríguez Ruiz, Blanca (dirs.): *Constitución y pandemia. El Estado ante la crisis sanitaria*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, pp. 53-89.

Orduña Prada, Enrique y Salvador Crespo, Mayte: “De nuevo, el Decreto-Ley: La normalidad de la legislación de urgencia y la excepcionalidad de la ley en los tiempos de COVID-19”, en Tudela Aranda, José y Kölling, Mario (coords.): *Calidad democrática y Parlamento*. Zaragoza: Fundación Giménez Abad, 2022, pp. 273-308.

Porrás Ramírez, José María: “¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de los poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 117 (2023), pp. 43-72.

Presno Linera, Miguel Ángel: “Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104 (2015), pp. 13-48.

Revenga Sánchez, Miguel: “La funcionalidad del art. 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿Mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109 (2017), pp. 97-120.

Ruiz Robledo, Agustín: “El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos de parlamentarismo racionalizado”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 115 (2023), pp. 63-88.

Sanz Gómez, Rafael y Sanz Gómez, Sergio: “Análisis cuantitativo del uso del Decreto-Ley en España (1978-2018)”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 188 (2020), pp. 127-158.

Satrústegui Gil-Delgado, Miguel: “El art. 99 de la Constitución supera la prueba de 2016”, en Aranda Álvarez, Elviro: *Lecciones constitucionales de 314 días de Gobierno en funciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, pp. 81-104.

Torcal, Mariano: “La polarización política en España”, en Penadés de la Cruz, Alberto y Garmendia, Amuítz (coords.): *Informe sobre la democracia en España 2020. El año de la Pandemia*. Madrid: Fundación Alternativas, 2021, pp. 49-76.

Vírgala Foruria, Eduardo: *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios constitucionales, 1988.

LA INCIDENCIA DE LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA EN LA RELACIÓN DE CONFIANZA CONGRESO-GOBIERNO: INVESTIDURA Y CENSURA

THE IMPACT OF THE FRAGMENTED PARLIAMENT ON
CONGRESS-GOVERNMENT TRUST: INVESTITURE AND NO
CONFIDENCE VOTE

Piedad García-Escudero Márquez

Letrada de las Cortes Generales
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I INTRODUCCIÓN II LA DIFICULTAD PARA LLEGAR A LA INVESTIDURA Y LA PROLONGACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES 1. 2015-2016: XI y XII legislaturas *1.1 No investidura: la fallida XI legislatura 1.2 Investidura tras segundas elecciones: la XII legislatura 1.3 El Gobierno en funciones* 2. 2019-2020: XIII y XIV legislaturas 3. 2023: XV legislatura 4. Conclusión III APROBACIÓN DE UNA MOCIÓN DE CENSURA 1. Mociones de censura testimoniales 2. La moción de censura aprobada en 2018 3. Conclusión IV DE CARA AL FUTURO

I. INTRODUCCIÓN

No es necesario recordar el cambio en el sistema de partidos en nuestro país que se inicia en 2011, se confirma con las elecciones europeas de 2014 y desemboca en la nueva configuración del Congreso de los Diputa-

dos a partir de las elecciones de 2015, que se va acentuando para luego reducirse: de cuatro partidos grandes y medianos de ámbito nacional, pasamos a 5 en 2019, de nuevo cuatro en 2023.

Una sola cifra para empezar: en las elecciones generales de 2008, PP y PSOE se repartieron 21 millones y medio de votos; en 2011, entre los dos no llegan a 18 millones, y en 2016 son 13.300.000. En las elecciones de abril de 2019, diez años después de las primeras citadas, con una alta participación, son 5 los partidos de ámbito nacional que suman 22 millones y medio de votos; PP y PSOE juntos no llegan a 12 millones. En las segundas elecciones de 2019, con una participación algo menor (baja de 71,76% a 69,87%), esta cifra se mantiene, aunque hacen falta seis partidos para llegar a 20 millones y medio de votos y son diecinueve las candidaturas que obtienen escaño en el Congreso de los Diputados. En julio de 2023, aunque se aprecia la subida de los dos partidos grandes, que alcanzan juntos casi 16 millones de votos, son cuatro que prorrogan el bibloquismo (PP, PSOE, VOX y SUMAR) los que suman 22 millones y 322 escaños.

El Parlamento fragmentado ha provocado grandes cambios en la organización y el funcionamiento de las Cámaras¹, pero también ha tenido efectos más profundos, que atañen a las instituciones políticas y a las relaciones que mantenían entre sí. En este contexto ha de abordarse el examen de la incidencia que la fragmentación política ha tenido sobre la relación

¹ He dedicado varios trabajos a la incidencia de la fragmentación política sobre las Cortes Generales: “Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones”, en E. Aranda Álvarez (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp.237 y ss.; “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018, pp.67-98; y “Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 44, 2019, pp.101-136, sobre la base de los cuales se ha elaborado y actualizado el presente estudio, en el marco del Proyecto de investigación Coordinado PID2019-104414gb-C31 “Diseño Constitucional y Calidad Democrática” (DICOCADE), Subproyecto 1 “Control y Responsabilidad Política en el Estado Constitucional con especial referencia al parlamento en el contexto multinivel” (CORE), cuya primera versión fue expuesta como ponencia en las II Jornadas parlamentarias celebradas en el Congreso de los Diputados los días 30 y 31 de enero de 2023 sobre “El Parlamento fragmentado y la forma de gobierno”. Véase también J.C. Nieto-Jiménez, “Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 196, pp. 159-192.

de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno² y los instrumentos sobre los que gravita aquella: la investidura y la moción de censura.

En efecto, el nuevo multipartidismo da lugar a una fragmentación parlamentaria (en el Congreso, el Senado es otro costal, pues sigue produciéndose la acentuación del movimiento pendular, como ha podido comprobarse en 2023, en que el PP alcanza la mayoría absoluta) con efectos evidentes y trascendentes que giran en torno a la relación de confianza del Congreso con el Presidente del Gobierno, en la que se producen situaciones inéditas y la aplicación por primera vez de preceptos constitucionales: dificultades para llegar a la investidura, con la consecuencia de largos períodos de gobierno en funciones; y la aprobación de la primera moción de censura en cuarenta años de democracia constitucional. Son estos los dos aspectos que vamos a examinar por separado para llegar a conclusiones.

II LA DIFICULTAD PARA LLEGAR A LA INVESTIDURA Y LA PROLONGACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Lo que hasta entonces se había desarrollado ordenadamente, en los más de treinta y cinco años de vigencia de la Constitución de 1978, en cuanto a la sucesión de los actos a) fin de legislatura por disolución anticipada, b) elecciones y c) investidura de un gobierno de uno de los dos grandes partidos PP y PSOE, por mayoría absoluta o suficiente para gobernar en solitario o apoyándose en pactos de legislatura con las minorías nacionalistas, se ha roto, dando lugar a problemas inéditos, resueltos con nuevas interpretaciones de la Constitución o con innovaciones en la práctica constitucional.

Expongamos primero los hechos por orden cronológico para después resumir el resultado.

1. 2015-2016: XI y XII legislaturas

1.1. No investidura: la fallida XI legislatura

El resultado de las elecciones generales de diciembre de 2015 evidencia la incapacidad para gobernar en solitario de PP o PSOE: el primero cuen-

² Una visión más amplia presenta P. García-Escudero Márquez, “Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo”, *Corts. Anuario de Derecho parlamentario* n° 33, 2020, pp.183-209.

ta con 123-122 escaños (según que se tomen los números de las listas electorales o del grupo parlamentario, caso Gómez de la Serna), el segundo con 90.

Las alianzas posibles para formar gobierno, salvo que se alcanzara una *Grosse Koalition* a la alemana³, precisaban de la integración de uno de los nuevos partidos o coaliciones (Podemos, 69 escaños, y Ciudadanos, 40 escaños), que en consecuencia se incorporan a un grupo de cuatro imprescindibles, frente al anterior bipartidismo más o menos imperfecto). Sin la abstención de alguno de los cuatro, la alianza de otros dos que no sean los de mayor número de escaños tampoco permitiría llegar a la investidura.

Con las elecciones de 20 de diciembre de 2015 se abre un período largo de gobierno en funciones, cuyo desenlace, tras tres rondas de consultas del Rey, se produce a primeros de mayo de 2016, sin que hasta entonces se supiera a ciencia cierta en cada momento cuál iba a ser tal desenlace (investidura o elecciones), en función del estado de la negociación o posiciones de los partidos.

En este período se suceden varias situaciones inéditas:

a) en la primera ronda de consultas del Rey (18-22 enero 2016), el líder de la lista más votada renuncia a someterse a la investidura o, en los términos del comunicado de la Casa Real, declina ser candidato como el Rey le había ofrecido⁴. Destacamos la relevancia de este primer comunicado, que inauguraría lo que podemos calificar de nueva convención constitucional. En adelante, los comunicados de la Casa de SM El Rey permitirán seguir los vericuetos del proceso de propuesta de candidato a Presidente

b) se produce por primera vez en nuestra historia constitucional una segunda ronda de consultas (27 enero-2 febrero), tras la que el Rey propone como candidato al líder de la segunda lista más votada (Partido Socialista,

³ Un análisis cratológico de los efectos previsibles de una *Grosse Koalition* en España, mirando a Irlanda y Alemania, en A. Ruiz Robledo, “La ciencia del poder”, *El País*, 20 abril 2016: sería un pésimo negocio para el PSOE, que perdería mucho electorado en beneficio de Podemos.

⁴ Comunicado de la Casa de S.M. el Rey de 22.01.2016. “... En el transcurso de la última consulta, celebrada con Don Mariano Rajoy Brey, Su Majestad el Rey le ha ofrecido ser candidato a la Presidencia del Gobierno. Don Mariano Rajoy Brey ha agradecido a Su Majestad el Rey dicho ofrecimiento, que ha declinado. 3. Su Majestad el Rey ha informado al Señor Presidente del Congreso de los Diputados, Don Patxi López Álvarez, de la decisión de Don Mariano Rajoy Brey...”.

Pedro Sánchez), que se ofrece para intentar ser investido (*intentar* porque todavía no cuenta con los apoyos necesarios y por sí solo dispone apenas de algo más de la cuarta parte de miembros del Congreso de los Diputados)

c) no entraré en las vicisitudes políticas de las negociaciones a dos o tres bandas, con pactos y rupturas, que comienzan con un hecho tan inusual como que el tercer partido ofrezca en directo un pacto en el que se atribuye una vicepresidencia y varios ministerios, antes de que el propio candidato conozca tal oferta

d) también por primera vez en nuestra democracia constitucional, el candidato no resulta investido en primera (por mayoría absoluta) ni en segunda votación (por mayoría simple, transcurridas 48 horas)⁵. La primera votación marca el inicio del plazo de dos meses para la disolución de las Cámaras, ex art. 99.5 de la Constitución: el plazo terminaría el 2 de mayo, en el deseo de celebrar elecciones el 26 de junio.

e) el Rey renuncia a abrir nuevas consultas de modo inmediato y así se lo comunica al Presidente del Congreso para su traslado a los grupos políticos con representación parlamentaria⁶.

El fracaso de la investidura supone el inicio de nuevas negociaciones por el candidato anterior, esta vez en serio, pues ningún partido –salvo el PSOE, obviamente– parecía dispuesto desde el principio a que la primera propuesta del Rey culminara en la investidura.

Tras el cierre de un pacto a dos insuficiente entre PSOE y Ciudadanos, y la ruptura de negociaciones de un pacto a tres casi antes de comenzar, con declaraciones acusatorias por las distintas partes, la Casa Real (12 de abril) informa de la convocatoria para la última semana de abril de

⁵ Resultados primera votación, 2 marzo 2016: 130 a favor (PSOE, Ciudadanos), 219 en contra (resto, salvo 1 abstención de Coalición Canaria. Segunda votación, 4 marzo 2016: 131 a favor (PSOE, Ciudadanos y CCanaria), 219 en contra.

⁶ Comunicado de la Casa de S.M. el Rey de 07.03.2016, tras la audiencia al Presidente del Congreso que le trasladó oficialmente el resultado del debate de investidura celebrado entre los días 1 y 4 de marzo: “... Su Majestad ha comunicado al Señor Presidente del Congreso su decisión de no iniciar, por el momento, nuevas consultas con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, de manera que las formaciones políticas puedan llevar a cabo las actuaciones que consideren conveniente a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución...”.

dos días de consultas, que permitieran en su caso proponer un candidato que pudiera ser investido; en otro caso, anuncia que el Rey no propondría nuevo candidato: si las consultas concluyesen sin una propuesta de candidato, el Rey procedería en el momento oportuno a disolver las Cámaras y convocar elecciones⁷.

La declaración del Rey con quince días de antelación se interpretó como una llamada a los partidos políticos, con tiempo suficiente, para que persiguieran los pactos que permitirían evitar las elecciones, a la vez que el anuncio anticipado de que si de las consultas a celebrar no se percibiera la posibilidad de investidura, S. M. no propondría un nuevo candidato, saliendo así al paso de las críticas de inactividad que pudieran formularse en ese último momento.

Como es sabido, el desenlace de este intrincado argumento se produce una vez celebrada una tercera y última ronda de consultas los días 25 y 26 de abril. El Rey, constatado que no existe un candidato con los apoyos necesarios para ser investido, comunica al Presidente del Congreso que no formulará nueva propuesta⁸ y el día 3 de mayo procede a la disolución de

⁷ Comunicado de la Casa de S.M. el Rey de 12.04.2016 "... La finalidad de las consultas es constatar si, de la disposición que le trasladen los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, S.M. el Rey puede proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza; o, en ausencia de una propuesta de candidato, proceder a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales en el momento que constitucionalmente corresponda y con el refrendo del Presidente del Congreso... En el caso de que las consultas concluyeran con una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, el Sr. Presidente del Congreso, con arreglo al Reglamento de la Cámara, procedería a convocar el Pleno del Congreso de los Diputados para el debate de investidura. Si las consultas concluyesen sin una propuesta de candidato, S.M. el Rey procedería, en los términos previstos en el artículo 99.5 de la Constitución, a la disolución de las Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales con el refrendo del Presidente del Congreso".

⁸ Comunicado de la Casa de S.M. el Rey de 26.04.2016. "...Su Majestad el Rey, tras valorar la información que le han trasladado los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria que han comparecido en las consultas, ha constatado que no existe un candidato que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza. En ese sentido y de acuerdo con lo expuesto el pasado 12 de abril en la convocatoria de

las Cámaras en aplicación del artículo 99.5 de la Constitución y a la convocatoria de elecciones para el día 26 de junio⁹.

Continúa así un largo periodo de gobierno en funciones que alcanzaría 314 días, entre las elecciones celebradas el 20 de diciembre de 2015 (XI legislatura) y la investidura de Mariano Rajoy ya en la XII legislatura, el 29 de octubre de 2016, al borde de la expiración del plazo de dos meses desde la primera votación que habría supuesto unas terceras elecciones en un año¹⁰.

1.2. Investidura tras segundas elecciones: la XII legislatura

La XII legislatura se abre con un panorama parlamentario futo de las elecciones de 26 de junio de 2016 que continúa siendo incierto. Pese al ascenso del Partido Popular, sus escaños (137), sumados a los de Ciudadanos (32) y al de Coalición Canaria, no llegan a la mayoría absoluta necesaria para que su candidato resulte investido en primera votación, ni en

estas consultas, Su Majestad el Rey ha comunicado al Sr. Presidente del Congreso, Don Patxi López Álvarez, que no formula una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno. Todo ello a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución.”

⁹ Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, publicado en el BOE nº 107, del mismo 3 de mayo. Por primera vez no se ha aplicado el art. 42 LOREG que, referido a las elecciones anticipadas o por expiración del mandato de las Cortes Generales, Asambleas autonómicas y corporaciones locales, prevé la publicación del decreto de convocatoria al día siguiente de su expedición, entrando en vigor el mismo día de su publicación y celebrándose las elecciones el día quincuagésimo cuarto posterior. Bien es verdad que el citado artículo no contempla la disolución del art. 99.5 CE, a la que se refiere el art. 167. 4 LOREG sólo en relación con el refrendo del Presidente del Congreso, pero una interpretación sistemática y analógica habría debido llevar a la conclusión que la expedición del Real Decreto de disolución y su publicación debían producirse también en este supuesto en días sucesivos, como dispone con carácter cuasi general el art. 42. Sería la LO 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la LOREG para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el art. 99.5 CE, la que solucionaría esta cuestión en sentido aplicado por el RD citado (nueva disposición adicional 7ª.1 LOREG).

¹⁰ El desarrollo de la XI y los inicios de la XII legislatura hasta llegar a la investidura pueden verse en P. García-Escudero Márquez, “Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones”, cit., así como en I. Giménez Sánchez, “La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones”, *REDC*, nº 109, 2017, pp.215 y ss.

una segunda si no cuenta con al menos la abstención de 11 miembros del Congreso¹¹.

Aquí también se repiten las rondas de consultas, más separadas en el tiempo y por una investidura fallida.

– La primera ronda de consultas tiene lugar un mes después de las elecciones, los días 26 a 28 de julio de 2016. Tras ellas, el Rey propone como candidato a la Presidencia del Gobierno a Mariano Rajoy, presidente del Partido Popular.

– Aunque en un principio se suscitan algunas dudas sobre si el candidato se someterá a la investidura, la sesión tiene finalmente lugar los días 30 de agosto a 2 de septiembre, sin que se obtenga la mayoría requerida para la investidura ni en primera ni en segunda votación¹².

Entre el intento fallido de investidura¹³ y la segunda ronda de consultas, ya con el fantasma de unas terceras elecciones en el aire¹⁴ si el Partido Socialista persistía en la postura de no abstenerse en segunda votación, se produce la dimisión del Secretario General del PSOE Pedro Sánchez y el

¹¹ Resultados de las elecciones al Congreso: PP 137 escaños; PSOE 85; Unidos Podemos 71 ; C's 32; ERC-Catsí 9; CDC 8; PNV 5; EH BILDU 2; CCA-PBC 1.

¹² Primera votación de investidura 31 de agosto de 2016: 170 votos a favor (PP, C's, CCA), 180 en contra, 0 abstenciones. Este resultado se repite el 2 de septiembre en la segunda votación.

¹³ El paréntesis se alarga también por la celebración el 25 de septiembre de las elecciones autonómicas en País Vasco y Galicia, cuyos resultados tendrán bastante que ver en los acontecimientos políticos que se desencadenan a continuación.

¹⁴ Las cuales, debido a la fecha de la primera votación de investidura que determina la disolución a los dos meses si no se ha investido a ningún candidato, tendrían lugar el 25 de diciembre, día de Navidad. Para hacer frente a esta eventualidad, el 3 de octubre el Grupo Parlamentario Popular presenta una Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOREG, que sería tomada en consideración el 18 de octubre y tramitada por lectura única y urgencia en ambas Cámaras, siendo aprobada por el Senado el 25 de octubre sin introducir modificaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados (Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución). La Ley responde al objetivo de acortar el período electoral en una semana, de 54 a 47 días, para evitar la desafortunada pero buscada coincidencia de fechas antes señalada.

nombramiento de una Comisión Gestora. Reunido el Comité Federal el 23 de octubre de 2016 aprobó una resolución fijando la posición política del Grupo en la sesión de investidura¹⁵, consistente en el voto negativo en la primera votación y abstención en la segunda.

Con este cambio de posición, el Rey celebra consultas (previamente anunciadas para el día siguiente al de la reunión del Comité Federal del PSOE¹⁶) los días 24 y 25 de octubre, y propone nuevamente candidato a Mariano Rajoy, que es investido finalmente Presidente en segunda votación el 29 de octubre de 2016¹⁷, al borde de los dos meses desde la primera votación de investidura, celebrada el 31 de agosto, cuyo transcurso hubiera supuesto una nueva disolución por aplicación del artículo 99.5 CE.

1.3. *El Gobierno en funciones*

En el largo periodo de gobierno en funciones, distinguimos dos etapas: en la primera, correspondiente a la fallida XI legislatura, además de la pa-

¹⁵ Carta del Portavoz del Grupo, Antonio Hernando, publicada el día 26 de octubre en eldiario.es y otros medios.

¹⁶ Comunicado de la Casa de S.M. el Rey de 11.10.2016: "...La finalidad de las consultas es constatar si, de la disposición que le trasladen los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, S.M. el Rey puede proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza; o, en ausencia de una propuesta de candidato, proceder a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales en el momento que constitucionalmente corresponda y con el refrendo de la Presidenta del Congreso... En el caso de que las consultas concluyeran con una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, la Señora Presidenta del Congreso, con arreglo al Reglamento de la Cámara, procedería a convocar el Pleno del Congreso de los Diputados para el debate de investidura... Si las consultas concluyesen sin una propuesta de candidato, S.M. el Rey procedería, en los términos previstos en el artículo 99.5 de la Constitución, a la disolución de las Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales con el refrendo de la Presidenta del Congreso".

¹⁷ Resultados primera votación, 27 octubre 2016: 170 a favor, 180 en contra, 0 abstenciones, igual que en la primera investidura fallida. Segunda votación, 29 octubre, con 349 votos emitidos (Pedro Sánchez había renunciado esa misma mañana a su escaño): 170 a favor, 111 en contra, 68 abstenciones (PSOE). Rompieron la disciplina de voto 15 diputados socialistas, entre ellos los 7 del PSC. La carta de 7 diciembre 2016 en que se comunica la imposición de una multa de 600 euros a los 15 diputados díscolos en *ABC*, 18 diciembre 2016.

realización de distintas funciones de las Cámaras, entre ellas la legislativa, asistimos a incidentes y conflictos resueltos por el Tribunal Constitucional en cuanto al control sobre el Gobierno en funciones, cuestión en torno a la cual se produjo la mayor polémica, también con situaciones inéditas, como plantones de Ministros a convocatoria de comisiones¹⁸ que al final de la XI legislatura conducen a la presentación de un conflicto entre órganos constitucionales por el Congreso de los Diputados¹⁹; el siguiente paso sería la ausencia del Gobierno en sesiones plenarias de control²⁰. La STC 124/2018,

¹⁸ El 10 de marzo de 2016, el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes envía al Presidente del Congreso un escrito en relación con la inclusión de la comparecencia del Ministro de Defensa en funciones en el orden del día de una sesión de la Comisión de Defensa, a celebrar el 17 de marzo, señalando que es criterio del Gobierno, avalado por el informe que se adjunta, que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control –entre las que se encuentra la comparecencia–, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados; y que en caso de discrepancia con el criterio del Gobierno, se dispondría de las oportunas vías jurisdiccionales para resolverlo. A este escrito responde el Presidente del Congreso de los Diputados el 14 de marzo en carta a la que a su vez replica la Vicepresidenta del Gobierno el 16 de marzo. Finalmente, el Ministro no asiste a la sesión de la Comisión, como tampoco ningún otro miembro del Gobierno,. Estos datos pueden encontrarse detallados al inicio de la Propuesta de conflicto de atribuciones citado en la nota siguiente.

¹⁹ La propuesta es formulada por todos los grupos parlamentarios, salvo el Grupo Popular. BOCG Congreso nº 50, 11 abril 2016, pág. 78 y ss. El debate y votación se celebra el 6 de abril, con el siguiente resultado: votos a favor, 218; en contra, 113, abstenciones 4 (Diario de Sesiones Congreso nº 7, 6 abril 2016, pág. 75).

²⁰ Previos escritos del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes en relación con el orden del día aprobado por la Junta de Portavoces para el Pleno del día 20 de abril comunicando que el criterio del Gobierno es que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados; y en relación con la calificación y admisión a trámite de preguntas para su inclusión en el orden del día de la citada sesión plenaria, reiterando que, en coherencia con el criterio expresado anteriormente, los miembros del Gobierno en funciones entienden que no deben atender las preguntas incluidas en el orden del día. En la XII legislatura, la Junta de Portavoces del Congreso aprueba un orden del día del Pleno que incluye comparecencias del Ministro de Economía y Competitividad que no llegan a tramitarse: la Presidenta da cuenta del escrito del Gobierno comunicando a la Cámara que no atenderá la comparecencia solicitada por mantener el criterio de la anterior legislatura, en virtud del cual considera que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, mientras no se resuelva por el Tribunal

de 14 de noviembre de 2018 resuelve el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Congreso de los Diputados en relación con el rechazo de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de ministros de defensa de la OTAN, concluyendo que el hecho de que el Gobierno esté en funciones no impide la función de control de las Cámaras, ya que en la medida en que el Gobierno sigue desarrollando actividad, esta no puede quedar exenta del control de las Cortes Generales conforme a los artículos 1 y 66 CE, sin perjuicio de que la función de control habrá de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones (FJ 9).

Tras las elecciones de 2016, ya en la XII legislatura, encontramos dos diferencias principales respecto del primer periodo de gobierno en funciones:

– se tramitan dos proposiciones de ley durante el período de gobierno en funciones, que culminan en su aprobación como leyes²¹, la segunda precisamente para acortar el nuevo proceso electoral en la eventualidad de una nueva aplicación del artículo 99.5 CE²².

– el conflicto entre Congreso y Gobierno se plantea esta vez, además de en materia de control, en relación con la disconformidad del Gobierno con la tramitación de proposiciones de ley que suponen aumento de ingresos o disminución de gastos

El Gobierno manifiesta su disconformidad con la tramitación de distintas proposiciones de ley parlamentarias y autonómicas²³. La Mesa deja

Constitucional el conflicto planteado por el Congreso contra el Gobierno en funciones (Diario de sesiones Congreso nº 2, 27 septiembre 2016).

²¹ Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y Ley Orgánica 2/2016, antes citada (ambas en BOE I de noviembre). Las proposiciones de ley del Grupo Parlamentario Popular fueron tomadas en consideración el 18 de octubre, la primera por 258 votos a favor, 18 en contra y 66 abstenciones, la segunda por 340 votos a favor, la unanimidad de los votos emitidos.

²² Asimismo, se aprueba en votación de totalidad la misma propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía que en la legislatura anterior: Propuesta de reforma de la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobada la votación de totalidad el 4 octubre 2016 por 298 votos a favor y 38 abstenciones.

²³ Proposiciones de Ley sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (Orgánica), sobre la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública, de

pendiente la tramitación de estos escritos del Gobierno hasta después de la investidura, salvo de dos de ellas²⁴, que admite a trámite de toma en consideración el 18 de octubre por considerar que el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que las mismas impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor²⁵. Este he-

protección de los consumidores vulnerables y contra la pobreza energética, de supresión de tasas judiciales, de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, presentadas todas ellas por el Grupo Parlamentario Socialista. Proposición de Ley de medidas urgentes de fomento del autoconsumo eléctrico, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos. Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, presentada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Proposición de Ley sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo, presentada por la Asamblea Regional de Murcia. Proposición de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia, presentada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia. Proposición de Ley sobre la creación de un fondo de compensación a las víctimas del amianto, presentada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

²⁴ Proposición de Ley orgánica sobre la paralización del calendario de la implantación de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) y para la derogación de las disposiciones adoptadas en su desarrollo (GMixto-PDC), y Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados (GS).

²⁵ Frente a la ausencia de previsión en el RC, el artículo 151.6 RS atribuye al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas y los incidentes que puedan surgir. A este respecto, antes de la fijación de nueva doctrina constitucional, había de tenerse en cuenta la STC 223/2006, en recursos de inconstitucionalidad sobre una modificación del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que declara que el Gobierno está facultado con toda libertad para oponerse a las iniciativas que pretendan modificar los presupuestos, sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes. La crítica de esta sentencia en P. García-Escudero Márquez, “Sobre la calificación de las enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de julio)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 13/06, págs. 45 a 55. Véase también, con una doctrina no tan clara, puesto que la Mesa en ese caso se alineó con el Gobierno y el TC se limita a considerar razonable

cho ha de ponerse en relación en relación con el hecho, consecuencia de la fragmentación parlamentaria, de que el Grupo que apoya al Gobierno no cuenta con mayoría en la Mesa del Congreso.

Una vez producida la investidura y nombrados los miembros del Gobierno, el Consejo de Ministros, en su reunión de 18 de noviembre de 2016, aprueba el envío de dos requerimientos para que se revoquen estos acuerdos de la Mesa del Congreso, que considera suponen una asunción contraria a Derecho de la competencia que al Ejecutivo corresponde, como trámite previo al eventual planteamiento de un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional²⁶.

Planteados los conflictos, darían lugar a las SSTC 34/2018 y 44/2018, a las que hay que sumar las 94/2018, 139/2018 y 17/2019, dictadas en sendos recursos de amparo. En estas sentencias se contiene la doctrina siguiente: la disconformidad del Gobierno ha de referirse al presupuesto en vigor y no a presupuestos futuros; el Gobierno podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto; la motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas.

2. 2019-2020: XIII y XIV legislaturas

Concluida la XII legislatura marcada por la aprobación de la moción de censura que la divide en dos, tras la disolución anticipada de 4 de marzo de 2019, a una agitada campaña electoral suceden las elecciones de 28 de abril, con un resultado que revalida al Presidente del Gobierno surgido de la

su postura, la STC 242/2006, en el recurso de amparo presentado por diputados del Grupo Popular del Parlamento Vasco. En esta sentencia, no obstante, se realiza una clarificadora distinción entre el criterio del Gobierno sobre proposiciones de ley y la conformidad con la tramitación de las que entrañen aumento de gasto o disminución de ingresos (FJ 3).

²⁶ <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2016/refc20161118.aspx> (consulta 12 enero 2023): "...El Congreso tiene un mes para contestar desde su recepción, tras el cual podría darse inicio a un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional". La proposición de ley relativa a la modificación del Estatuto de los trabajadores había sido tomada en consideración el 15 de noviembre por 208 votos a favor, 133 en contra y 2 abstenciones.

moción de censura, en cuanto su partido casi duplica en escaños al siguiente en el Congreso y lo consigue en el Senado²⁷, a lo que contribuye en gran medida la división de la derecha en tres opciones. Se confirma también el fin del bipartidismo y la consiguiente fragmentación del Congreso, Cámara en la que llegan a formarse siete grupos parlamentarios, además del Mixto²⁸: como se ha señalado, hacía diez años, PP y PSOE se repartían 21 millones y medio de votos²⁹. En 2019, con una alta participación (75,75% frente a 66,48% en 2016), son cinco los partidos de ámbito nacional que suman 22 millones y medio de votantes y 312 escaños (89%) en el Congreso.

La fragmentación del Congreso y la falta de acuerdos suficientes, en particular la negativa de Ciudadanos a formar una mayoría absoluta con el PSOE, provoca una nueva investidura fallida: en las sesiones de 23 y 25 de julio, no se obtiene la mayoría necesaria para investir a Pedro Sánchez, candidato propuesto por el Rey, como Presidente del Gobierno³⁰.

Tras el traslado del resultado por la Presidenta del Congreso, la Casa Real emite un comunicado el 26 de julio³¹ en el que expresa su decisión de

²⁷ Congreso: PSOE, 123 escaños; PP, 66 (1 con Foro); Cs, 57; UP y coaliciones, 42; Vox, 24; ERC, 15; JuntsxCat-JUNTS, 7; PNV, 6; EH Bildu, 4; CCa-PNC, 2; NA+, 2; Compromís, 1; PRC, 1. Senado: PSOE, 121; PP, 56; ERC, 11; PNV, 9; CS, 4; Na+, 3; JuntsxCat-JUNTS, 2; ASG, 1; EH Bildu, 1.

²⁸ Integrado, tras recursos y acuerdos de la Mesa, por 18 miembros: 7 JuntsxCat, 4 EH Bildu, 2 Navarra Suma, 2 CCa, 1 Compromís, 1 PRC y Oriol Junqueras (ERC).

²⁹ La suma de los votos de PSOE y PP en las elecciones generales de 2008 alcanzó 21.567.345 (20.661.654 en 2004). El descenso se inicia en 2011: 17.804.573 votos. En 2016, serían 13.385.082 (55,64%); en 2019, con una participación mayor, 11.836.778 (45,38%). Fuente: Ministerio del Interior. En los resultados publicados por la JEC (BOE 30 mayo 2019) la suma alcanza 11.886.795.

³⁰ Primera votación de investidura, 23 de julio de 2019: votos emitidos 346 (4 estaban suspendidos por hallarse en prisión), a favor del candidato 124 (PSOE y PRC), en contra 170 (PP, Cs, VOX, ERC, Junts, CCA, Navarra+, la portavoz de UP Irene Montero), abstenciones 52 (resto de UP, PNV; EHBildu, Compromís). Segunda votación de investidura, 25 de julio de 2019: con igual número de votos emitidos, el candidato obtiene los mismos votos a favor y 155 en contra, computándose 67 abstenciones (ERC y la portavoz de UP cambian su voto contrario a la abstención).

³¹ Comunicado de la Casa de S.M. El Rey de 26 de julio de 2019: “(...) 2. Tras la celebración del mencionado debate de investidura, Su Majestad ha comunicado a la Señora Presidenta del Congreso su decisión de no iniciar, por el momento, nuevas

no iniciar por el momento nuevas consultas, “de manera que las formaciones políticas puedan llevar a cabo las actuaciones que consideren conveniente a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución” sin perjuicio de mantener contacto permanente con la Presidenta y de celebrar aquellas antes de que expire el plazo previsto en el artículo 99. 5. El 12 de septiembre se emitiría un nuevo comunicado sobre la decisión de celebrar nuevas consultas los días 16 y 17 de septiembre³² y finalmente otro el 17

consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, de manera que las formaciones políticas puedan llevar a cabo las actuaciones que consideren conveniente a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución (...). 4. Su Majestad el Rey mantendrá un contacto regular y permanente con la Señora Presidenta del Congreso en relación con el procedimiento contemplado en el artículo 99 de la Constitución, a los efectos de la convocatoria de nuevas consultas. 5. En todo caso y antes de que finalice el plazo constitucional de dos meses desde la primera votación de investidura, Su Majestad el Rey realizará nuevas consultas con la finalidad de constatar si, de la disposición que le trasladen los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, Su Majestad puede proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza; o, en ausencia de una propuesta de candidato, proceder a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales en el momento que constitucionalmente corresponda y con el refrendo de la Presidenta del Congreso.”

³² Comunicado de la Casa de S.M. El Rey de 12 de septiembre de 2019. “(...) 2. Como se anticipó en el comunicado de esta Casa emitido el pasado 26 de julio, la finalidad de las nuevas consultas de Su Majestad el Rey es constatar si, de la disposición que le trasladen los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, Su Majestad puede proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza; o, en ausencia de una propuesta de candidato, proceder a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales en el momento que constitucionalmente corresponda y con el refrendo de la Señora Presidenta del Congreso (...) 4. En el caso de que las consultas concluyeran con una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, la Señora Presidenta del Congreso, con arreglo al Reglamento de la Cámara, procedería a convocar el Pleno del Congreso de los Diputados para el debate de investidura. 5. Si las consultas concluyesen sin una propuesta de candidato, Su Majestad el Rey procedería, en los términos previstos en el artículo 99.5 de la Constitución, a la disolución de las Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales con el refrendo de la Señora Presidenta del Congreso.”

de septiembre, después del resultado de aquellas³³, en el que el Rey declara que no formulará propuesta de candidato, a los efectos previstos en el artículo 99 CE.

Tras la disolución por aplicación del artículo 99.5 el día 24 de septiembre, las elecciones de 10 de noviembre de 2019 arrojan un resultado aparentemente más negativo para el candidato anterior por cuanto el Partido Socialista pierde 3 escaños, el Partido Popular suma 20 escaños y Vox duplica el número de los suyos, mientras que Podemos desciende considerablemente³⁴.

No obstante, esta vez se consigue un inédito Gobierno de coalición (PSOE/UP-EC-EM) en minoría que permite obtener los apoyos suficientes para ser investido en segunda votación el 7 de enero de 2020 por mayoría simple³⁵, cuando se anunciaba ya la pandemia por Covid-19³⁶. La multipli-

³³ Comunicado de la Casa de S.M. de 17 de septiembre de 2019. “(...) 2. Su Majestad el Rey, tras recibir la información que le han trasladado los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria que han comparecido en las consultas, ha constatado que no existe un candidato que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza. 3. En ese sentido y de acuerdo con lo expuesto el pasado 12 de septiembre en la convocatoria de estas consultas, Su Majestad el Rey ha comunicado a la Señora Presidenta del Congreso, Doña Meritxell Batet Lamaña, que no formula una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno. Todo ello a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución”.

³⁴ Resultados elecciones al Congreso 10 noviembre 2019: PSOE 120 escaños; PP 88 más 1 PP-Foro Asturias; Vox 52; UPN-IU 26; ERC-Sobiranistes 13; Junts 8; EPC-GEC 7; PNV 6; EH Bildu 5; Más País-Equo 2; CUP-PR 2; Podemos-EU 2; CCa-NC 2; Navarra Suma 2; Más Compromís 1; BNG 1; PRC 1; Teruel Existe 1.

³⁵ Resultado primera votación el 5 de enero de 2020: 349 votos emitidos (faltó una diputada de EC por enfermedad), a favor del candidato 166 (PSOE, UP; PNV, MPaís, NC, BNG, Teruel Existe), en contra 165 (PP; VOX, CS, Junts, Navarra+, CUP, CCA, Foro Asturias, PRC), 18 abstenciones (ERC, EHBildu). Resultado segunda votación el 7 de enero de 2020: 350 votos emitidos, a favor 167, en contra 165, abstenciones 18.

³⁶ Sobre la problemática creada por la pandemia en las relaciones Parlamento-Gobierno, puede verse P. García-Escudero Márquez, “La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19”, *Teoría y Realidad Constitucional* n° 46, 2020, págs. 271-308, y “Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n° 21, 2021, págs. 82-104.

cación de fuerzas representadas³⁷ precisa de una negociación a múltiples bandas y no garantiza una mayoría estable a lo largo de la legislatura.

A pesar de las dificultades de toda índole (presupuestos prorrogados dos veces, aprobación de reprobaciones de ministros), no es esa inestabilidad la que provoca el fin de la legislatura, sino una causa distinta: una repentina disolución anticipada al día siguiente de las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2023, cuyo giro político se pretende enderezar convocando elecciones generales para el 23 de julio.

3. 2023: XV legislatura

Este objetivo se consigue en parte, frenando el ascenso del PP y el descenso de los partidos de gobierno, de forma que aparecen claramente dos posibles bloques de investidura casi empatados, en la que –tras la atribución al PP de un escaño en Madrid por el voto del CERA– resulta decisivo el apoyo de Junts, cuyo líder Puigdemont continúa fuera de España³⁸.

3.1. *Investidura fallida*

Las Cámaras se constituyen el 17 de agosto. El Rey celebra consultas los días 21 y 22 de agosto, a las que no asisten los líderes de ERC, Junts, Bildu y BNG, emitiendo tras ellas un comunicado la Casa Real³⁹. Este comu-

³⁷ Hasta el punto de que se constituirían dos “Grupos Mixtos”, permitiendo la Mesa la escisión por la formación de un Grupo Plural con los miembros de Compromís, PdeCat, Junts, Más País y BNG.

³⁸ Escaños Congreso de los Diputados: PP, 137; PSOE, 121; Vox, 33; Sumar, 31; ERC, 7; Junts, 7; EHBildu, 6; PNV, 5; BNG, 1; CCA, 1; UPN, 1. El bloque PP-VOX-CCa-UPN suma 172 escaños; PSOE más SUMAR, ERC, EHBILDU, PNV y BNG, 171; los votos a favor de Junts son necesarios para superar al otro bloque.

³⁹ Comunicado de la Casa de S.M. El Rey de 22 de agosto de 2023: “... Su Majestad el Rey ha propuesto a don Alberto Núñez Feijóo como candidato a la Presidencia del Gobierno y ha dado traslado de dicha propuesta a la Señora Presidenta del Congreso de los Diputados a los efectos correspondientes.///Se hacen públicas las siguientes consideraciones: Primera.- Los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria que han comparecido en el procedimiento han expuesto a Su Majestad el Rey el sentido de sus apoyos parlamentarios. Segunda.- El representante del Partido Popular, don Alberto Núñez Feijóo, le ha trasladado a Su Majestad el Rey su disposición a ser candidato al proceso de investidura como Presidente del Gobierno. Tercera.- El

nicado es particularmente relevante, porque en los días previos se habían expresado por políticos y académicos opiniones distintas en los medios de comunicación sobre si el Rey debía proponer al líder de la lista más votada o al que le expresara que poseía los apoyos necesarios para ser investido.

Debo señalar que me encuentro entre los segundos, con la matización de que la ausencia voluntaria de algunas formaciones en las consultas no permite conocer fehacientemente el sentido de su voto.

Así las cosas, encontramos una peculiaridad importante en el comunicado, en el que se motiva la decisión del Rey, motivación no jurídica obviamente, pues se trata de un acto político, pero que se considera necesaria y que es impecable⁴⁰. Se fundamenta la propuesta como candidato del líder de la lista más votada en los precedentes que lo convierten en costumbre, en la inexistencia de una mayoría suficiente para la investidura que hiciera decaer esa costumbre, y en la disposición del candidato a presentarse (que aparece como primera motivación, tal vez por el precedente contrario, aunque debería ser la última en el proceso de razonamiento), se sobreentiende que sin disponer de los apoyos necesarios para ser investido⁴¹. Nos encontramos pues en el supuesto opuesto a la XIII legislatura, en la que el candidato más votado “declinó” presentarse como candidato sin apoyos y fue el segundo el que se ofreció para someterse a una investidura fallida que activara los plazos para una disolución automática.

Al igual que en anteriores comunicados, se anuncian los pasos siguientes que seguiría en su caso el Rey de conformidad con el artículo 99

Partido Popular ha sido el grupo político que ha obtenido mayor número de escaños en las pasadas elecciones del 23 de julio. ///En ese sentido, conviene señalar que, salvo en la Legislatura XI, en todas las elecciones generales celebradas desde la entrada en vigor de la Constitución, el candidato del grupo político que ha obtenido el mayor número de escaños ha sido el primero en ser propuesto por Su Majestad el Rey como candidato a la Presidencia del Gobierno. Esta práctica se ha ido convirtiendo con el paso de los años en una costumbre.///En el procedimiento de consultas llevado a cabo por Su Majestad el Rey no se ha constatado, a día de hoy, la existencia de una mayoría suficiente para la investidura que, en su caso, hiciera decaer esta costumbre. Cuarta.- De conformidad con lo previsto en el apartado 3 del artículo 99 de la Constitución, si don Alberto Núñez Feijóo obtiene la confianza de la Cámara, será nombrado Presidente del Gobierno...”.

⁴⁰ En el mismo sentido, J. Tajadura Tejada, “La decisión del Rey”, *El País*, 25 agosto 2023; M. Aragón, “El Rey ha hecho lo que debía”, *El Mundo* misma fecha.

⁴¹ Núñez Feijóo cuenta con los 137 votos del PP, 33 de Vox, 1 CCa, 1 UPN: 172.

CE nombramiento en caso de investidura, sucesivas propuestas en caso contrario y, en ausencia de otorgamiento de la confianza, disolución en aplicación del artículo 99.5 CE.

Ante la necesidad de programar la fecha de la primera votación de investidura para que unas eventuales segundas elecciones no coincidan con las vacaciones navideñas, la Presidenta del Congreso, de acuerdo con el candidato, fija la fecha del debate de investidura para los días 26 y 27 de septiembre. El proceso de negociación del candidato se ve oscurecido por incidencias en relación con la obtención del campeonato del mundo de fútbol femenino y por las negociaciones paralelas que celebran miembros del Gobierno con vistas a que la investidura del primer candidato resulte fallida y se proponga nuevo candidato.

Ni en la primera votación de investidura, celebrada el 27 de septiembre, ni en la segunda el día 29, el candidato obtiene la mayoría necesaria, superando, a los 172 votos favorables previstos, 178 en contra en la primera dirimiendo un cuasi empate, como puede comprobarse, los 7 votos de Junts. La segunda votación arroja el resultado de 172 a favor y 177 en contra, con un voto nulo: un diputado de Junts dijo sí y después no, repitiendo sólo el primero la Secretaria de la Mesa que daba lectura a los llamados a votar y declarando la nulidad del voto la Presidenta, a diferencia de la votación anterior, en la que una situación similar se computó como no, alegando la Secretaria entonces en la tribuna un error en la lectura del apellido del votante, miembro del Grupo Socialista.

3.2. Investidura del líder de la segunda lista más votada

El Rey celebra una segunda ronda de consultas los días 2 y 3 de octubre de 2023 –de nuevo sin que acudan los representantes de ERC, Junts, EHBildu y BNG–, proponiendo como candidato al líder de la segunda lista más votada, Pedro Sánchez (que no había intervenido en el primer debate de investidura).

De nuevo un comunicado de la Casa de S.M. el Rey expresa en forma de consideraciones la motivación de la propuesta, siguiendo la línea del anterior: en este caso se fundamenta en la previsión constitucional de tramitar sucesivas propuestas, el resultado de la investidura anterior y la disposición a ser candidato en un nuevo proceso de investidura del representante del

Partido Socialista Obrero Español⁴². Se recalca además que corresponde al Congreso de los Diputados decidir, previa exposición del programa y solicitud de la confianza por el candidato, decidir si la otorga o deniega.

Destacamos de este comunicado, aparte de que parece responder a una costumbre instaurada porque caben dudas sobre su necesidad, que –sin perjuicio de que obviamente esta segunda propuesta deriva del rechazo de la anterior– se justifique en la disposición del candidato propuesto que sustituiría al requisito de contar con los apoyos para ser investido, esto es, a la certeza sobre la posibilidad de investidura, y en la competencia constitucional del Congreso para decidir, lo que también elimina de la actuación del Rey la necesidad de que el candidato cuente en el momento de la propuesta con los apoyos suficientes. En último término, los comunicados, al motivar/justificar las decisiones van estrechando –¿rechazando?– el margen de discrecionalidad que solía reconocerse al Rey a la hora de proponer un candidato, siempre sobre la base de que se tratara del que contara con mayores posibilidades de ser investido.

Con cesiones previas a la segunda propuesta (incluso antes del primer debate de investidura: solicitud de oficialidad en la UE de las lenguas vasca, catalana y gallega; préstamo de diputados para la constitución de los grupos parlamentarios de Esquerra y Junts; aprobación en lectura única, el día 21 de septiembre, de una proposición de reforma del Reglamento del Congreso para la utilización en esta Cámara de las lenguas cooficiales en las Comunidades Autónomas⁴³) y la exigencia por los partidos nacionalistas

⁴² Comunicado de la Casa de S. M. del Rey de 3 de octubre de 2023, consideraciones segunda y tercera: “Segunda.- A la vista de la previsión constitucional de tramitar sucesivas propuestas, del resultado de la investidura anterior [...] y de la disposición a ser candidato en un nuevo proceso de investidura del representante del Partido Socialista Obrero Español, Su Majestad el Rey ha propuesto a Don Pedro Sánchez Pérez-Castejón como candidato a la Presidencia del Gobierno y ha dado traslado de dicha propuesta a la Señora Presidenta del Congreso de los Diputados a los efectos correspondientes. Tercera.- El apartado 2 del artículo 99 señala que el candidato propuesto –al igual que hizo el primer candidato– expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara, correspondiendo constitucionalmente al Congreso de los Diputados (apartado 3 del artículo 99) decidir si, en base a lo anterior, otorga o deniega la confianza al candidato propuesto.”

⁴³ La proposición de reforma, presentada por seis grupos parlamentarios (todos salvo Junts, que no quiere dar por seguro su apoyo a la eventual investidura de Pedro

catalanes de una ley de amnistía y un referéndum de autodeterminación⁴⁴, el segundo candidato propuesto resulta investido en primera votación el 16 de noviembre por mayoría absoluta, con 179 votos a favor (los contrarios al anterior candidato más Colación Canaria) y 171 en contra, alejando el fantasma de la repetición de elecciones que habría sido la tercera en siete años. Se iniciará así un segundo Gobierno de colación PSOE-SUMAR.

4. Conclusión

La dificultad de llegar a la investidura de un Presidente del Gobierno en el Congreso fragmentado, ha dado lugar en los periodos estudiados a novedades políticas y de aplicación de la Constitución. La doctrina se había planteado situaciones hipotéticas, con interrogantes como si era posible volver a proponer a un candidato no investido (se ha visto que sí) o el margen de discrecionalidad del Rey al formular la propuesta de candidato, pero la realidad ha superado con creces la ficción.

En los distintos períodos examinados (2015-2016, 2019-2020, 2023), hemos visto incidentes inéditos que al repetirse se han convertido en habituales, como la multiplicación de las rondas de consultas del Rey, y otros como la renuncia del líder del partido con mayor número de votos a ser propuesto candidato a la *investidura* (M. Rajoy, enero 2016), o la acepta-

Sánchez, PP y Vox), es tomada en consideración el 19 de septiembre por 176 votos a favor, 169 en contra y 2 abstenciones (no votan 2 diputados del GP y una diputada del GS, probablemente por error al iniciarse las votaciones electrónicas de la legislatura). En la siguiente votación, sobre tramitación directa y en lectura única de la proposición, ya votan los 350 diputados y se definen los dos bloques: 179 a favor y 171 en contra (PP, Vox y UPN, la diputada de CCA vota a favor). La aprobación de la reforma obtiene el 21 de septiembre 180 votos a favor y 170 en contra, votando a favor por error una diputada del Grupo Popular.

⁴⁴ El Parlamento de Cataluña aprueba el 29 de septiembre de 2023 sendas propuestas subsiguientes al debate sobre orientación política general del Govern (BOPC n° 668, de 2 de octubre 2023): el Parlament se reafirma en la defensa del ejercicio de la autodeterminación, es decir, que Cataluña pueda decidir su futuro colectivo a través de un referéndum, y se pronuncia a favor de que las fuerzas políticas catalanas no den apoyo a una investidura de un futuro Gobierno español que no se comprometa a trabajar para hacer efectivas las condiciones para la celebración del referéndum; y defiende la necesidad de la ley de amnistía en la que se incluyan las personas represaliadas por motivos políticos en defensa de derechos y libertades en el contexto de conflicto social y político con el Estado español.

ción por otro, fuera o no el líder de la lista más votada, sin posibilidades de ser investido, a los efectos de que empiece a correr el plazo de dos meses desde la primera votación para que se disolvieran las Cámaras y se convocaran por primera vez las elecciones previstas en el artículo 99.5 de la Constitución (P. Sánchez, febrero 2016; A. Núñez Feijóo agosto-septiembre 2023, supuesto inverso, aun sin el mismo desenlace) . Pero sobre todo:

a) cuatro investiduras fallidas también por primera vez: las de Pedro Sánchez el 4 de marzo de 2016 (XI legislatura); ya en la siguiente legislatura, Mariano Rajoy, 2 de septiembre del mismo año; y, en la XIII, de nuevo Pedro Sánchez el 27 de julio de 2019; en la XV, el 29 de septiembre de 2023, Alberto Núñez Feijóo.

b) dos disoluciones por aplicación del artículo 99.5 de la Constitución: el 3 de mayo de 2015, que pone fin a la breve XI legislatura, y el 24 de septiembre de 2019, con la que concluye la asimismo breve XIII legislatura.

A su vez, la dificultad para llegar a la investidura condujo a largos periodos de *Gobierno en funciones*:

a) 314 días entre las elecciones celebradas el 20 de diciembre de 2015 (XI legislatura) y la investidura de Mariano Rajoy ya en la XII legislatura, el 29 de octubre de 2016, al borde de la expiración del plazo de dos meses desde la primera votación que habría supuesto unas terceras elecciones en un año.

b) un segundo período de 254 días, que se abre con las elecciones celebradas el 28 de abril de 2019 (XIII legislatura), hasta la investidura tras las elecciones de 10 de noviembre, ya en la XIV legislatura, el 7 de enero de 2020.

Las cuestiones de interpretación constitucional planteadas dieron lugar a debates doctrinales según se iban produciendo, algunas sin mayor dificultad en su resolución, como la renuncia a ser candidato a Presidente del Gobierno o la obligatoriedad del Rey a proponer como candidato al líder de la lista más votada.

El núcleo de la crítica versó sobre la suficiencia o no de la regulación contenida en el artículo 99 CE, que había funcionado sin problemas en los decenios anteriores, cuando los resultados electorales permitían investir un Presidente del Gobierno con relativa facilidad; en mi opinión, las carencias observadas no precisan echar abajo el texto constitucional: en el

artículo que nos ocupa bastaría con sustituir el *dies a quo* y el plazo que conducen a la disolución automática, para que esta pueda producirse aun sin votación previa de candidato, a los cuatro meses de las elecciones si no se ha investido Presidente.

III APROBACIÓN DE UNA MOCIÓN DE CENSURA

Volvemos atrás en el tiempo para el segundo objeto de nuestro estudio.

Además de las dificultades para llegar a la investidura y los consiguientes largos periodos de Gobierno en funciones, la tercera gran novedad derivada del Parlamento fragmentado en cuanto a la relación de confianza Congreso-Gobierno es la aprobación, también por primera vez en la historia constitucional, de una moción de censura constructiva conforme a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución (el 1 de junio de 2018, contra Mariano Rajoy), resultando investido el candidato propuesto en la moción, Pedro Sánchez.

Hasta entonces, se habían presentado sólo tres mociones de censura en cuarenta años, contra Adolfo Suárez en 1980, Felipe González en 1987 y Mariano Rajoy en 2017, las tres fracasadas⁴⁵.

1. Mociones de censura testimoniales

Antes de entrar en lo novedoso, señalemos que en el Congreso fragmentado se aprecia la potenciación de los mecanismos de control y responsabilidad aunque sea de forma testimonial, lo que vale tanto para la reprobación de ministros y otros cargos como para la presentación de mociones de censura sin posibilidad de éxito, lo que ha ocurrido en dos ocasiones entre 2017 y 2020, frente al mismo número en casi cuarenta años de vigencia constitucional, añadiéndose otra en 2023.

Son sabidos los requisitos reforzados establecidos por el artículo 113 de la Constitución para preservar la estabilidad gubernamental, como es propio de un régimen parlamentario racionalizado: presentación por una

⁴⁵ Esta última fue presentada por 36 diputados del Grupo UP-ECP-EM el 19 de mayo de 2017, con Pablo Iglesias Turrión como candidato a la Presidencia del Gobierno).

décima parte de los miembros de la Cámara, inclusión de un candidato alternativo, mayoría absoluta para su aprobación, período de enfriamiento de cinco días desde la presentación hasta la votación, prohibición en caso de rechazo de que sus signatarios presenten otra durante el mismo período de sesiones.

Como decimos, no son muchos los casos de utilización de la moción de censura en el periodo de vigencia de nuestra Constitución hasta la XII legislatura. Sólo dos, en distintas circunstancias y con distintos resultados, no en cuanto al éxito de la moción, pues en ambos casos fue rechazada, sino en cuanto al rédito político sacado de la misma. Las mociones hasta entonces presentadas tenían como objetivo reforzar al líder de la oposición, lo que se considera consiguió Felipe González en 1980, pero no Antonio Hernández Mancha en 1987⁴⁶.

Treinta años después, en la citada XII legislatura, la moción presentada por 37 diputados del GP UP-EC-EM presentaba una motivación más compleja. Si bien las consideraciones que le servían de exposición de motivos iban obviamente dirigidas contra el Gobierno y el Partido Popular, su calendario se planteaba más bien en relación con el principal grupo de la oposición y las circunstancias internas del Partido Socialista Obrero Español, pues, aunque anunciada con anterioridad, es presentada el 19 de mayo de 2017, inmediatamente antes de la celebración de elecciones primarias en el seno de dicho partido, lo que podía dificultar la presentación de una moción alternativa en el plazo de dos días previsto por el artículo 113.3 de la Constitución.

Aunque la diferencia fundamental en este caso reside en que la oposición hipotéticamente sí podría obtener mayoría absoluta holgada para aprobarla, tiene carácter decisivo el carácter constructivo de la moción, pues difícilmente grupos que se disputan el mismo espacio electoral apoyarán al candidato del otro, ni siquiera negociado. Se trataba entonces de adelantarse en la presentación a otras mociones posibles y a la vez obligar a los distintos grupos, pero fundamentalmente al Socialista, a posicionarse

⁴⁶ La visión de A. Hernández Mancha, en “El dedo de Fraga y la moción de censura”, *ABC*, 17 de junio de 2017.

en una votación dirigida contra el Presidente del Gobierno⁴⁷. Nótese que por primera vez no es el primer grupo de la oposición el que presenta la moción, obviamente porque hasta ahora ningún otro Grupo contaba con los 35 diputados necesarios.

La moción de censura presentada es calificada por el Grupo solicitante de mediática⁴⁸, con el objetivo de rentabilizar el malestar social, y se pretende reforzar la iniciativa con apoyos extraparlamentarios, para lo que se convoca una movilización ciudadana en la Puerta del Sol a los dos días de su presentación, al objeto de mantener la centralidad de la agenda política.

El tiempo transcurrido desde las anteriores se pone de manifiesto en la propia afirmación de que la moción de censura se gana en la calle, pues las otras podían tener también un objetivo mediático y de visibilización, pero parlamentaria. Y la lucha no era contra los partidos de la oposición, sino contra el Gobierno.

El mismo carácter testimonial presenta una segunda moción de censura sin posibilidad de éxito, presentada por los diputados del Grupo VOX, con Santiago Abascal Conde como candidato a Presidente del Gobierno frente a Pedro Sánchez, el 29 de septiembre de 2020, en plena pandemia, justificándose en la política de pactos del Gobierno y la gestión de la pandemia, así como “la degeneración democrática y el asalto a los contrapoderes” y el cercenamiento de los derechos y libertades. La moción fue

⁴⁷ De hecho, un supuesto argumentario interno de Podemos sobre la moción de censura, reproducido en *ABC* el 4 de junio de 2017, afirma que se aspira a que “la moción deje de verse en clave de espectáculo, sino en clave de relaciones posibles entre Podemos y PSOE”. “...Es muy importante insistir en que la moción de censura no es sólo un mecanismo “constructivo”, es también un mecanismo parlamentario que permite llevar la visibilización de una oposición y una alternativa de país al debate en la cámara”, como se hizo en mociones anteriores y “...que votar en contra de la moción es votar a favor del Gobierno (de la indignidad)”.

⁴⁸ El editorial del diario *El Mundo* de 9 de junio de 2017, titulado “La moción de censura como espectáculo”, referida a la debatida la víspera en la Asamblea de Madrid, afirma que ésta “inaugura las mociones de censura concebidas como espectáculo y como un modo legítimo y democrático de intentar un cambio de Gobierno que pasa por dificultades”, en la que se deja “bien claro hacia quién se dirigía la moción”. En palabras de Pablo Iglesias antes de iniciarse el debate, “queremos ver si el PSOE está enfrente del PP”.

rechazada el 22 de octubre por 52 votos a favor y 298 en contra, es decir, con la oposición del resto de miembros de la Cámara sin excepción.

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

2. La moción de censura aprobada en 2018

En cuanto a la moción aprobada el 1 de junio de 2018, contra el Presidente Mariano Rajoy y presentando como candidato a Pedro Sánchez, el éxito de la moción de censura supone que, también por primera vez, una legislatura se divide en dos partes, con un Gobierno de distinto signo político en cada una. De forma repentina, además, pues la moción de censura aprobada presentaba este carácter:

– Tanto en su presentación, el 25 de mayo de 2018, apenas dos días después de que el Gobierno obtuviera en el Congreso la mayoría suficiente para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, siendo el acontecimiento detonante una sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en la que se condenaba al Partido Popular como responsable a título lucrativo de una trama de corrupción y se formulaban algunas observaciones sobre sus actividades;

– Como en su debate y votación, probablemente por voluntad del propio Presidente del Gobierno censurado, iniciándose el debate el 30 de mayo y celebrándose la votación el 1 de junio, una semana después de su presentación, poco más de los cinco días de enfriamiento que exige el artículo 113.3 de la Constitución⁴⁹.

⁴⁹ En su intervención, el candidato a Presidente pidió reiteradamente al Presidente Rajoy que dimitiera para acabar con la tramitación de la moción de censura

Fue en el curso del debate cuando se hizo patente el giro del Grupo EAJ-PNV, respecto de su posición favorable al Gobierno una semana antes en la votación de los presupuestos, hasta apoyar ahora la moción y hacer posible el resultado positivo: 180 votos a favor, 169 en contra y 1 abstención⁵⁰, superando en cuatro votos la mayoría absoluta necesaria.

El éxito de la moción de censura constructiva no supone esta vez, como cabría pensar en un sistema cuasibipartidista, que una parte cohesionada de la Cámara se impone a otra, asimismo homogénea o cohesionada. En este caso, al Gobierno de minoría del Partido Popular, cuyo Grupo contaba con 134 diputados, se opuso una constelación de partidos de distinto signo, capaz de construir un Presidente, pero cuya unión inestable se constataría en los meses siguientes, teniendo aquél asegurados sólo los 84 votos de los diputados de su grupo parlamentario⁵¹.

Así se inicia la segunda parte de la legislatura que hemos examinado en otro trabajo⁵², en cuanto a los efectos que la moción de censura cons-

(como es sabido, la disolución de las Cámaras le estaba vedada por aplicación del art. 115.2 CE). La posibilidad de dimisión que –entendemos– se le abría al Presidente del Gobierno es considerada por A. Ruiz Robledo un fraude constitucional, entre otras razones porque ello le permitiría seguir en funciones hasta que se invistiera otro candidato (“Rajoy no tenía el botón nuclear”, *Diario del Derecho Iustel*, 4 junio 2018).

⁵⁰ Votaron a favor los diputados de los Grupos Socialista (84), Confederal UP-ECP-EM (67), ERC (9), PNV (5), PDeCat. (8), Compromís (4), EH Bildu (2), Nueva Canarias (1); en contra, Grupo Popular (134), Ciudadanos (32), UPN (2), Foro (1). Se abstuvo la diputada de Coalición Canaria.

⁵¹ Las conclusiones que extrae F. Simón Yarza (“De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, *REDC*, nº 116, 2019, pp.119-120) de la única ocasión en que triunfó una moción de censura en la República Federal Alemana (contra H. Schmidt y en favor de H. Kohl) son plenamente aplicables al supuesto español: que ni siquiera la correcta aplicación de las reglas que configuran la moción constructiva es suficiente para asegurar la gobernabilidad y que un jefe del ejecutivo que carece de una mayoría lo suficientemente sólida –sea del propio partido, sea en coalición con otros– encuentra serias dificultades para gobernar en un régimen parlamentario; en tales casos, puede resultar apropiado que un gobierno debilitado persiga la disolución anticipada del parlamento para proceder a nuevas elecciones. Este ejemplo alemán (junto con otros intentos no logrados) muestra “que el carácter constructivo de la moción constituye un remiendo normativo para evitar la inestabilidad política, si bien no garantiza por sí solo el buen funcionamiento del régimen parlamentario”.

⁵² P. García-Escudero Márquez, “Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, 2019, págs. 101-136.

tructiva ha tenido en un Parlamento fragmentado y en la inestabilidad gubernamental que abocaría finalmente a unas elecciones anticipadas⁵³. No bastarían en esos meses las frecuentes apelaciones a la mayoría que votó la moción de censura, llamando a la unidad a unos socios de gobierno “a la carta” que pueden reprobar ministros o no convalidar decretos-leyes, a la vez que se desarrollan en paralelo las postrimerías del proceso de independencia de Cataluña (incluidas sus consecuencias judiciales) y de la aplicación del artículo 155 de la Constitución. En definitiva, el rechazo de los presupuestos que llevó a la disolución ha de ser visto también bajo ese prisma.

En ese período, pudo constatarse la dificultad de gobernar con unas mayorías cambiantes y la utilización del decreto-ley como instrumento legislativo ordinario; los reveses legislativos y presupuestarios que experimenta un Gobierno apoyado por 84 diputados (rechazo de la senda del déficit, no nos olvidemos del Senado con mayoría del principal grupo de la oposición; decreto-ley no convalidado), así como, al final del primer período de sesiones de mandato, el fantasma de los resultados electorales y postelectorales en Andalucía⁵⁴, que en cierto modo provocaron la huida hacia adelante con la presentación del proyecto de ley de presupuestos sin garantías de aprobación y, en última instancia, la disolución anticipada en marzo, apenas nueve meses después de la moción de censura, tras el rechazo por el Congreso de los Presupuestos Generales del Estado para 2019. Se reinicia así un nuevo y complejo proceso de investidura tras las elecciones, con las vicisitudes que hemos narrado y que abocarían a una segunda disolución por aplicación del artículo 99.5 CE.

⁵³ Desenlace que erróneamente vaticiné respecto del Gobierno menos minoritario anterior, para el que auguraba “una paralización (legislativa, pero no sólo) ..., que en suma, tras el paso dificultoso del tiempo, no conduce sino a la disolución anticipada” (P. García-Escudero Márquez, “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución”, cit., p.97).

⁵⁴ La opinión de G. Tortella sobre la influencia de los resultados electorales de Andalucía y la irrupción de Vox en la posición del Gobierno sobre el tema catalán en “La verdad sobre el “caso Sánchez”, *El Mundo* 1 marzo 2019.

3. Conclusión

Se ha calificado de destructiva la moción de censura aprobada⁵⁵, en el sentido de que su único objetivo era cesar al Presidente del Gobierno, sin que existiera un programa de gobierno, que tampoco se pudo conseguir acordar ya en el poder: “con este punto de partida, como era de prever, gobernar resulta imposible”⁵⁶. Y, en efecto, el Gobierno surgido de un apoyo multicolor, que se pretendió ridiculizar con el sobrenombre de *Frankenstein*, tuvo un brevísimo mandato de apenas nueve meses. Concluye tras el rechazo de los presupuestos para 2019 con una disolución anticipada –que tal vez nadie más quería, dado el resultado incierto de las siguientes elecciones– debida en suma a la fragilidad del pacto que llevó a la moción de censura supuestamente constructiva y claramente no estable⁵⁷, sobre todo por las interferencias del *procès catalán*⁵⁸. Que las elecciones reforzaran al partido vencedor en la moción de censura constituye un ingrediente más para reflexionar sobre los efectos que provoca en el panorama político la investidura del Presidente de un Gobierno que nació débil en cuanto a número de escaños, por mucho que se negara a contemplar la moción como meramente instrumental para una convocatoria inmediata de elecciones⁵⁹.

⁵⁵ F. De Carreras, “La demolición ha empezado”, *cit.* F. Simón Yarza, “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, *cit.*, p.123: en este sentido, a diferencia de lo ocurrido en Weimar, en la moción española “es la letra de la Constitución la que se ha empleado en contra de su espíritu”, lo que se manifiesta en la ausencia de un programa positivo, la heterogeneidad de fuerzas políticas y los fundamentos heterogéneos de la coincidencia (disparidad) de motivos, expresada en las intervenciones parlamentarias de los portavoces, así como en la elusión de la responsabilidad de la moción, que se imputaba al Presidente censurado por no dimitir (pp.124-125).

⁵⁶ F. De Carreras, “La demolición ha empezado”, *cit.*

⁵⁷ En palabras de R. Blanco Valdés, hemos pasado del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad («El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad», *REDC*, n.º 109, 2017, pp.63 y ss.): la gobernabilidad ha sido una de las señas de identidad de la política española posconstitucional, la estabilidad, más que ninguna otra, ha sido la característica definidora de la política española desde el final de la transición (p.66).

⁵⁸ Sobre las dificultades de fundamentar la gobernabilidad en un doble tipo de fuerzas políticas, estatales y territoriales, sin que entre ellos se haya forjado nunca un proyecto político común de Estado, A. Porras Nadales, “La función de gobierno en la Constitución española, cuarenta años después”, *cit.*, pp.119 y ss.

⁵⁹ La comparación con la oferta de moción instrumental propuesta por Ciudadanos con las cuestiones de confianza instrumentales planteadas en Alemania ava-

Al igual que en la primera parte de la XII legislatura, se pudo constatar una paralización casi total de la función legislativa de las Cortes Generales, con un número mínimo de leyes aprobadas (39) que ni siquiera permitían cumplir con obligaciones europeas; un uso del decreto-ley, sobre todo tras el cambio de gobierno –pues el primero no contaba con la convalidación del Congreso– para desarrollar los compromisos pactados que no pueden aprobarse por ley o a través de medidas presupuestarias. Asistimos también a la potenciación de instrumentos de control e *indirizzo*, en particular las reprobaciones de ministros en la primera parte de la legislatura o las proposiciones no de ley en comisión, como medio de hacer visible la nueva oposición fragmentada; la facilidad de creación de las comisiones de investigación, frente a la dificultad para que llegaran a término consensuando unas conclusiones; ciertos esfuerzos del Senado por adquirir un mayor protagonismo como Cámara de oposición mayoritaria al Gobierno salido de la moción de censura; intentos fallidos o ensayos frustrados de nombramientos a la antigua y a la nueva usanza....

En definitiva, la XII fue una legislatura estéril en el sentido de poco productiva, no sólo cuantitativamente, sino en cuanto a avances en la adaptación a la nueva realidad: el fin del bipartidismo, que ha cedido el paso a un Parlamento fragmentado. No parecía haber calado aún la cultura del pacto, pese a que en el seno de la Cámara sí pudieran apreciarse adelantos en este sentido, pero con un cierto carácter vergonzante de cara al electorado, que –añadido al cortoplacismo en las decisiones- no pocas veces hicieron fracasar iniciativas útiles para la sociedad.

IV. DE CARA AL FUTURO

Del análisis del efecto del Congreso fragmentado en la relación de confianza, podemos concluir que nos encontramos ante un nuevo esquema de las relaciones entre Congreso y Gobierno, en la que se han roto todos los modelos anteriores a partir de las investiduras fallidas, disoluciones del artículo 99.5 CE y períodos prolongados de Gobierno en funciones, que exigen interpretaciones y aplicaciones inéditas de la Constitución y de los Reglamentos de las Cámaras.

ladas por el Tribunal Constitucional Federal, en F. Simón Yarza, “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, *cit.*, pp.132-133.

En política no existen las moralejas. A la intensa y novedosa aplicación de la Constitución y del Derecho parlamentario en los últimos años debería suceder el intento de afrontar la política con un espíritu distinto, pero el enconamiento electoral y parlamentario no permite predecir un cambio radical de actitudes que no conduzca a la polarización y la permanente confrontación y bloqueo. A ello contribuyó la –según lo previsto– mayor fragmentación del Congreso salido de las primeras elecciones de 2019, con la irrupción de un quinto partido de ámbito nacional de tamaño “mediano” y el incremento en la representación de los partidos nacionalistas, que condujo a un abrupto final por aplicación del artículo 99.5 CE.

Un largo periodo de Gobierno en funciones reiniciaba el ciclo que concluiría en la XIV legislatura con un Gobierno de coalición en minoría y con apoyos inestables. La confrontación se pone de manifiesto no sólo en los citados acontecimientos extraordinarios, sino en el día a día del juego político-parlamentario. Tras el impacto de la pandemia y con el estreno de un primer Gobierno de coalición, la primera parte de la XIV legislatura se caracterizó por la excepcionalidad (paralización legislativa de las Cortes Generales, estados de alarma, uso del decreto ley)⁶⁰. Cuando la pandemia se cronifica, quizá la polarización y el enfrentamiento fueran los elementos descriptivos predominantes.

Al inicio de la XV legislatura, destaquemos el protagonismo de las fuerzas nacionalistas, de apoyo imprescindible a la investidura, con sus exigencias de dudosa constitucionalidad⁶¹ que acaban formando parte de los pactos.

⁶⁰ Véanse los trabajos citados en nota 36.

⁶¹ Ver, entre otros, T. Freixes, “Cicerón contra Verres”, *La Razón*, 7 septiembre 2023.

VI. MESA V: PARLAMENTO MULTIPARTIDISTA Y SU REPERCUSIÓN EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA

ÓRGANOS DE GOBIERNO Y PARLAMENTO FRAGMENTADO

GOVERNING BODIES AND FRAGMENTED PARLIAMENT

M^a Asunción García Martínez

Profesora titular honorífica de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: Los órganos de gobierno se han ido creando y configurando en respuesta a las necesidades concretas organizativas y funcionales de las Cámaras, asumiendo en todo caso competencias determinantes para la correcta organización y funcionamiento de la actividad parlamentaria. El cambio de paradigma del modelo político estatal y social en el que se inserta el Parlamento ha supuesto la modificación de la estructura interna de las Cámaras y ha incidido tanto en los modos de integración de los órganos de gobierno, en sus funciones y en su responsabilidad respecto de legitimidad de las decisiones parlamentarias como en la garantía efectiva de los derechos de los miembros de la Cámara. En un escenario de Parlamento fragmentado la dificultad de la función de estos órganos incrementa su obligación de mantener una estricta imparcialidad en el ejercicio de su función

Palabras clave: Representación institucional, integración, funciones, responsabilidad, imparcialidad, neutralidad

ABSTRACT: *The governing bodies have been created and set in response to the specific organizational and functional needs of the Chambers. They always assume key competences needed for the correct organization and func-*

tioning of parliamentary activity. The paradigm shift of the state and social political model in which the Parliament is inserted has led to the modification of the internal structure of the Chambers and has had an impact on the modes of integration of government bodies, on their functions and on their responsibility regarding the legitimacy of parliamentary resolutions and the effective guarantee of the Chamber's members rights. In a fragmented Parliament scenario, the complexity of the function of these bodies increases their obligation to maintain strict impartiality in the exercise of their function.

Keywords: Institutional representation, integration, functions, responsibility, impartiality, neutrality

SUMARIO. I. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS CÁMARAS. 1. *El Parlamento fragmentado como condicionante.* 2. *Naturaleza y configuración de los órganos parlamentarios.* 3. *La incidencia de los grupos parlamentarios en los órganos parlamentarios.* II. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO. III. LA MESA COMO ÓRGANO INSTITUCIONAL. 1. *Elección de los miembros de la Mesa.* 1.1. *La elección del Presidente de la Cámara. Su proyección en su legitimidad.* 1.2. *La elección de los Vicepresidentes y Secretarios* 1.3. *La naturaleza representativa de la Mesa.* 1.4. *Cese y remoción* 1.5. *La cuestión de la proporcionalidad.* IV. LA MESA. FUNCIONAMIENTO Y FUNCIONES. 1. *Funciones del Presidente.* 1.1. *¿Neutralidad o imparcialidad?.* 2. *Funciones de la Mesa.* V. LA JUNTA DE PORTAVOCES. 1. *Composición.* 2. *Funcionamiento.* 3. *Funciones.* 4. *La Mesa versus la Junta de Portavoces.* VI. CONCLUSIÓN

I. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS CÁMARAS

Los Parlamentos han sido siempre un complejo orgánico como los definió Rubio Llorente (1985, p.168); la institución parlamentaria está integrada, por supuesto, por sus titulares, los parlamentarios, y por una pluralidad de órganos cuya actividad es necesaria para el funcionamiento de la institución por lo que son imprescindibles para que el Parlamento pueda formar su voluntad respecto de las funciones que tiene atribuidas.

Esta característica repercute necesariamente en la complejidad y sofisticación de la organización interna de las Cámaras que requiere la actuación de una serie de órganos de naturaleza distinta que tradicionalmente se clasifican *grosso modo* en dos categorías, según las funciones que asu-

men en relación con la actividad de la Cámara: órganos de dirección y de gobierno (Presidente, Mesa y Junta de Portavoces), que asumen funciones organizativas, administrativas y de impulso, y órganos de trabajo (Pleno, Comisiones, Ponencias, Subcomisiones, Grupos de trabajo, etc) que actualizan materialmente el ejercicio de las funciones parlamentarias.

Todos los órganos de la Cámara comparten la característica que deriva de la naturaleza del Parlamento como órgano representativo, hasta el punto de que el fundamento de sus competencias radica en el hecho de ser el órgano del Estado que incorpora el grado más alto de la representación de la comunidad, articulando la relación del Estado con ella¹. A lo largo de su historia, desde sus orígenes medievales, esta ha sido la seña de identidad del Parlamento: el sujeto representado ha podido cambiar así como la forma de acceso a la Cámara, pero el principio representativo como su seña de identidad sigue vigente.

La consecuencia de esta identidad singular es que todos los órganos que integran la organización de las Cámaras, cualquiera que sea su clasificación, comparten, en mayor o menor medida, la naturaleza representativa del Parlamento, y es precisamente su naturaleza representativa la que determina que los Parlamentos hayan estado siempre fragmentados como consecuencia del pluralismo que constituye en su esencia.

1. El Parlamento fragmentado como condicionante

La esencia del Parlamento es ser pluralista, y en consecuencia fragmentado, pero cuando nos referimos hoy al “Parlamento fragmentado” se está haciendo alusión a una realidad que ha modificado la estructura de las Cámaras, tanto las nacionales como las autonómicas. A partir de la primera legislatura de las Cortes Generales, las siguientes transcurrieron en función de una composición de las Cámaras basada en la existencia de dos fuerzas parlamentarias que prácticamente representaban el ochenta por ciento de la cámara, y un veinte por ciento repartido entre unas minorías más o menos fragmentadas. Esta composición cambia en las tres últimas legislaturas (incluida la efímera de 2016) que registran una modificación sustancial

¹ Por supuesto, esta naturaleza se proyecta respecto de la comunidad a representar, sea la Nación o en el Estado descentralizado español, la comunidad integrada en cada Comunidad Autónoma

de la composición, no sólo del Congreso y el Senado sino de prácticamente todas las Asambleas autonómicas; ha aumentado el número de partidos con presencia parlamentaria, ninguno de los cuales tiene capacidad por sí solo para conseguir, salvo excepciones, no ya la mayoría absoluta sino muy precariamente una mayoría relativa, con la consecuencia de la necesidad de formar gobiernos de coalición, o pactos de legislatura en su caso, para poder llevar a cabo sus proyectos políticos determinando mayorías parlamentarias; estas fórmulas, incluidos los de gobiernos de coalición, no eran desconocidas en las Comunidades Autónomas y en los entes locales, pero han supuesto una novedad en el ámbito parlamentario nacional.

La existencia de gobiernos de coalición, así como las demás formas de conseguir apoyos parlamentarios a partir de una serie de fuerzas políticas (y de sus grupos correspondientes) no es, o no debería ser en sí mismo, un fenómeno extraño ni preocupante, si bien repercute necesariamente en la organización y funcionamiento de las Cámaras desde el momento en que imponen unas fórmulas específicas de relación no solo entre mayorías y minorías sino también entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios que integran la coalición gubernamental, más o menos formal, y los que no están en esa situación. En España la realidad de la fragmentación parlamentaria se ha podido apreciar como un problema a partir de una serie de factores añadidos (Carrasco Durán, 2022, pp. 83-89), que afectan de manera singular a las Cámaras nacionales, y muy especialmente al Congreso de los Diputados al ser la Cámara que legitima al Gobierno de la Nación. Me limitaré a considerar tres circunstancias al respecto. Primera, la poca, y a veces nula, experiencia parlamentaria o de gestión pública de algunas de las fuerzas integradas en la Cámara y/o en el Gobierno; segunda, la incorporación de partidos territoriales con intereses de naturaleza local sin perspectiva de representación del interés general; y por último, las posiciones críticas de algunos partidos, en principio legítimas, pero que derivan en posiciones antisistema e incluso anticonstitucionales. La consecuencia de la incorporación de aquellos partidos a la institución parlamentaria, que para algunos forma parte del sistema a derribar, supone la utilización del Parlamento como foro de presencia y propaganda de sus pretensiones lo que no puede dejar de tener efectos en el funcionamiento y en los órganos de gobierno de las Cámaras. Nos encontramos así con un “parlamento voluble” (Carrasco Durán, 2022, pp. 85 y 87) en el que su realidad cualitativa

acarrea unas consecuencias que no tendrían que derivarse necesariamente de su dimensión cuantitativa.

En estas circunstancias lo que debería ser una situación puntual derivada de la composición parlamentaria consecuencia de un proceso electoral concreto se proyecta hacia el interior de las Cámaras como una situación conflictiva y radicalizada que puede afectar no sólo a la relación mayoría-minoría, incrementando las dificultades de las minorías en su función de oposición (Castellá Andreu, 2023, pp.237,238), sino incluso a la que puede plantearse entre las mismas fuerzas gubernamentales. Es evidente que aquellas anomalías inciden necesariamente en la organización y funcionamiento de la Cámara, y, lo que es posiblemente más grave, en la percepción negativa que pueden tener los ciudadanos de las funciones parlamentarias y gubernamental.

En definitiva, el Parlamento fragmentado no es el problema en sí mismo, el problema es cómo se gestiona la fragmentación y en ello son decisivos los órganos de gobierno de las Cámaras.

2. Naturaleza y configuración de los órganos parlamentarios

La aparición y configuración de los órganos parlamentarios, tanto de dirección como lo de trabajo, ha respondido siempre a las necesidades funcionales de las Cámaras en los distintos momentos de su ya larga historia, pero todos comparten la misma característica y es que, desde el punto de vista organizativo, en su integración se incorpora una representación, más o menos amplia, del esquema político de las fuerzas existentes en la Cámara. Desde el punto de vista funcional es el mismo principio de representación y de participación el que imprime a los órganos parlamentarios un carácter negociador y pactista, que podrá ser más acusado en unos que en otros pero que prácticamente está presente en todos como fórmula para actuar el acuerdo político en el que se sustancian, o se deben sustanciar, las decisiones parlamentarias.

La autonomía organizativa de las Cortes Generales está garantizada constitucionalmente respecto del Presidente y la Mesa (art. 72 de la Constitución española, en adelante CE), mientras que la de las 17 Asambleas legislativas autonómicas no la garantiza expresamente la CE sino, como

afirma el Tribunal Constitucional (en adelante TC)², lo hacen sus respectivos Estatutos de autonomía (Greciet García, 2018, p. 3562)³. La consecuencia, concluye el TC, es que las Asambleas autonómicas no tienen que adecuar su estructura u organización a la de las Cortes Generales ni se tienen que aplicar, de forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras nacionales.

Los Reglamentos de las Asambleas autonómicas han sido originariamente deudores de los Reglamentos del Congreso (RC) y del Senado (RS), sobre todo del primero, pero sus Cámaras han sido mucho más dinámicas que las nacionales y han modificado y acomodado sus respectivos Reglamentos a nuevas necesidades y perspectivas frente a la petrificación de los Reglamentos del Congreso y del Senado, que solo se han modificado parcialmente, sobre todo por medio de resoluciones de las respectivas Presidencias.

3. La incidencia de los grupos parlamentarios en la organización de las Cámara

No por sabido es menos ineludible hacer una somera referencia a la incidencia de los grupos parlamentarios en la vida parlamentaria en general ya sin ella pierden sentido buena parte de las cuestiones que forzosamente plantean la organización y funcionamiento de las Cámaras. Seguimos siendo deudores de la afirmación del mandato representativo, construcción jurídica consagrada por las constituciones liberales como elemento legitimador del mismo Parlamento y de sus miembros, pero la aparición de los partidos políticos como cauces electorales y su incorporación efectiva en las Cámaras inciden directamente en ellas desde el momento en que la articulación de su organización y funcionamiento se sustenta sobre la existencia de los grupos parlamentarios, que son el elemento modular de la vida parlamentaria al cumplir la función de hacer presente el pluralismo de la Cámara en las funciones que los Parlamentos tienen asignadas (SSTC 64/2002, 141/2007), desplazando así el protagonismo de los parlamentarios individualmente considerados.

² Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante SSTC 108/1986, 179/1989)

³ Son órganos de relevancia constitucional en cuanto diseñados sucintamente en el art. 147.2 c) CE, que remite su organización y funcionamiento a los Estatutos de autonomía

Los grupos parlamentarios existen pero al mismo tiempo están en un cierto limbo jurídico; no son propiamente órganos de las Cámaras ni son titulares del mandato parlamentario, que corresponde a cada uno de los parlamentarios, pero son titulares, en ocasiones en exclusiva, de buena parte de las funciones parlamentarias en la medida en que la actividad de los parlamentarios se desarrolla básicamente en su calidad de miembros de los citados grupos. Y aunque ellos son los protagonistas imprescindibles y principales de la organización y funcionamiento de la Cámara (STC 64/2002), carecen de reconocimiento constitucional y su regulación reglamentaria es escasa y escueta.

La estructura actual de los Parlamentos suele imponer que todos los parlamentarios tengan que integrarse necesariamente en un grupo ya que sobre ellos se articulan los órganos y los procedimientos, y en consecuencia las funciones y actividades de las Cámaras. Esta realidad pone de manifiesto que, como consecuencia de la disciplina de voto, los grupos parlamentarios, y a través de ellos los partidos políticos, ejercen un auténtico mandato imperativo sobre los parlamentarios, resucitando de hecho este tipo de mandato que de derecho se rechaza (art. 67.2 CE); es manifiesta la discrepancia entre la teoría parlamentaria, basada en principios liberales decimonónicos y en buena parte obsoletos, y la práctica, más realista y acomodada a la existencia de unos partidos políticos configurados como cauces de participación política y protagonistas de la vida parlamentaria a través de los grupos parlamentarios, pese a que su realidad pudiera llevar al plano jurídico la consideración del grupo parlamentario como un órgano del partido político (Villarino Marzo, 2018, p.3497). Esta discrepancia entre teoría y realidad ya está siendo objeto de disquisiciones doctrinales y probablemente en algún momento, no muy lejano, deberá ser tenida en cuenta por el Derecho parlamentario y, sobre todo en una regulación más minuciosa que la actual en los Reglamentos.

En todo caso, la organización de las Cámaras y la integración y funcionamiento de sus órganos de dirección no pueden ser ajenos a la existencia de los grupos parlamentarios, incluso en el caso singular de la elección del Presidente de la Cámara y de los demás miembros de la Mesa que tiene lugar antes de que aquellos grupos se hayan podido configurar formalmente por lo que son inexistentes en el momento de la elección, aunque se pueda prever su configuración futura.

II. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

De los tres órganos de gobierno, Presidente, Mesa y Junta de Portavoces⁴, los dos primeros comparten la naturaleza de ser órganos institucionales que representan, individual o colegiadamente, a la Cámara, mientras que la Junta de Portavoces carece de ese sentido institucional al incorporar, sin elección por la Cámara, a la totalidad de los grupos parlamentarios.

El Presidente de la Cámara es el primero que se configura al ser una necesidad lógica e ineludible para cualquier órgano integrado por una pluralidad de miembros, al margen de que esta magistratura haya podido recaer históricamente bien en el rey, bien haya sido nombrado por el gobierno, o, como es regla en los Parlamentos actuales, sea elegido por los miembros de la Cámara.

La Mesa aparece posteriormente como órgano colegiado respondiendo a una necesidad de apoyo al Presidente asumiendo funciones que en principio eran solo burocráticas y administrativas⁵, a las que posteriormente se sumaron funciones políticas. Al margen de su inicial significado de órgano de descarga de algunas funciones presidenciales, la Mesa supondrá también una cierta limitación de los poderes del Presidente forzado a compartir algunas funciones que ya no asume en solitario.

La Junta de Portavoces nace más tardíamente cuando los grupos parlamentarios se institucionalizan y los Reglamentos parlamentarios reconocen su incidencia directa en la articulación de la organización y funcionamiento de la Cámara.

La clasificación de los órganos de gobierno de la cámara en institucionales (Presidente y Mesa) y políticos (Junta de Portavoces) en función de su elección por parte de la Cámara y de la función que asumen no deja de tener significado, lo que incluso ha reflejado de manera expresa el Reglamento de la Asamblea de Extremadura que define a la Mesa como “órgano de gobierno y dirección de la cámara” (art. 41.1) y a la Junta de Portavoces como “órgano de dirección política y de participación de los

⁴ Sin duda la Comisión Permanente actúa como un órgano de dirección pero limitada a situaciones específicas y transitorias, lo que la deja al margen de las páginas de este artículo

⁵ El origen de las Mesas como apoyo y asesoría al servicio del Presidente se proyecta en ocasiones en su denominación, como es el caso de Francia (Bureau du President) o de Italia (l'Ufficio di Presidenza)

grupos parlamentarios que se constituyan” (art. 41.2). Aunque en su origen pudiera sostenerse esta distinción nítida entre el significado de uno y otro órgano, lo cierto es que tanto la Mesa como la Junta de Portavoces asumen funciones políticas, como parece inevitable en un órgano representativo sustancialmente político como es el Parlamento, con el resultado de que todos quedan vinculados, en su configuración y funcionamiento, en mayor o menos medida, a la realidad grupal concreta que singulariza cada legislatura. La cuestión es determinar el alcance de la incidencia de dicha dimensión grupal en las funciones que se atribuyen a cada uno de estos órganos.

Al margen de su significado institucional, o no, y de las funciones concretas que asuman cada uno de estos órganos, hay que tener en cuenta la dificultad que entraña la definición de su posición concreta en la relación interorgánica. El principio de autonomía normativa y organizativa imposibilita el recurso a un principio de jerarquía en sentido estricto, teniendo que concluir que su principio organizativo y funcional puede responder más al de colegialidad (Torres Muro, 1987, pp. 22, 23).

III. LA MESA COMO ÓRGANO INSTITUCIONAL

Aunque el Presidente de la Cámara le preceda históricamente, se integra en la Mesa por lo que hay una serie de cuestiones que conviene analizar de forma conjunta. Podría parecer inadecuado hacerlo dado que el Presidente también preside la Junta de Portavoces, la Diputación Permanente y algunas Comisiones específicas, pero Presidente y Mesa comparten la naturaleza común de ser órganos institucionales elegidos por la Cámara a la que representan, característica inexistente en los otros órganos mencionados.

Prácticamente todos los Reglamentos parlamentarios españoles definen a la Mesa como órgano rector de la Cámara que ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a que asista (arts. 30.1 RC y 35.1 RS) y al Presidente como representante, evidentemente individual, de la Cámara (arts. 32. RC, 37.1 RS), en una especie de bicefalia en la que “la representación es asumida por dos órganos” (Sanz Pérez, 2017, p.121). En términos generales la Mesa se integra por el Presidente de la Cámara, Vicepresidentes, Secretarios, y en algunos Parlamentos por Cuestores⁶ que asumen

⁶ Por ejemplo, la Asamblea Nacional y el Senado francés, las Cámaras italianas o el Parlamento europeo

básicamente funciones financieras, administrativas y burocráticas, cargo que no contemplan los Parlamentos españoles, tanto las Cortes Generales como los autonómicos.

La incorporación de los grupos parlamentarios, al menos de algunos, a la Mesa, modifica su significado original y pasa de considerarse un órgano de apoyo básicamente administrativo al Presidente a convertirse abiertamente en un órgano de dirección política de la Cámara. Sus funciones se han ido incrementando progresivamente así como su influencia en el desarrollo de la vida parlamentaria que terminará siendo decisiva; la complejidad de la función parlamentaria exige su racionalización y organización, no sólo en la vertiente administrativa, financiera o de medios, sino también, ante el volumen creciente de trabajo, en la organización de los tiempos, la valoración de las iniciativas y la adecuación de los múltiples procedimientos necesarios para el ejercicio efectivo de la pluralidad de competencias que integran la función parlamentaria. Y aquí es donde la Mesa encuentra su lugar, que normalmente es decisorio.

Sus antecedentes en el parlamentarismo liberal español se remontan a la Constitución de Cádiz que establece la elección por los diputados de “un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios”; el Reglamento de las Cortes de 1813 atribuye la función de calificación conjuntamente al Presidente y los Secretarios, y el Reglamento del Congreso de 1838 asigna a los Vicepresidentes el ejercicio, en su caso, de las mismas funciones que el Presidente. Será el Reglamento del Congreso de 1847 el que incluya el término Mesa, referido a la interina, integrada por el Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios, y finalmente el Reglamento provisional de las Cortes constituyentes de 1931 y el de 1934 determinan la composición de la Mesa integrada por los representantes nombrados por las fracciones o grupos, a los efectos parlamentarios, estableciendo competencias específicas de organización y coordinación de los trabajos parlamentarios, aunque no de gobierno interior, administrativas o de personal, que le corresponderían a la Comisión de Gobierno Interior⁷,

El número de miembros de la Mesa depende, en primer lugar, de la composición de la Cámara, y muy específicamente del número de grupos

⁷ Esta Comisión existió en España desde 1838 y desapareció en las Cortes de la transición

parlamentarios que haya, o más bien se pueda prever que se constituyan, y, en segundo lugar, de la opción de que estén presentes en la Mesa todos los grupos o solo los, en principio, más significativos. En términos generales llama la atención que la composición de las Mesas en España no haya sido nunca muy numerosa, a diferencia de otros Parlamentos⁸, y que, además, haya permanecido prácticamente inmutable.

Las Mesas de las Cámaras nacionales se integran, además de por el Presidente, por cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios en el Congreso (art. 30.2 RC) y dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios la del Senado (art. 5.1 RS). Tampoco las Comunidades Autónomas han optado por Mesas numerosas; en general se integran con cinco miembros (normalmente un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios)⁹.

Una opción distinta y novedosa es la de la Mesa del Parlamento catalán, integrada por el Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios, respecto de la que el Reglamento (art.37.4) prevé la incorporación de un diputado de cada grupo parlamentario que no tenga representación en la Mesa, lo que supone en definitiva que se incorporan todos los grupos parlamentarios; esta Mesa ampliada, que es ocasional y decide por voto ponderado, no asume funciones propiamente políticas sino que solo actúa respecto de materias económicas o de personal, por lo que, en mi opinión, su razón de ser se debe más a una cuestión de transparencia que de proporcionalidad.

⁸ A modo de ejemplo, además del Presidente, Asamblea Nacional francesa, 6 vicepresidentes, 12 secretarios y 3 cuestores; Cámara de Diputados italiana, 4 vicepresidentes, 8 secretarios y 3 cuestores, más una representación de todos los grupos. En el Bundestag hay un vicepresidente por cada grupo parlamentario, por lo que depende de la composición concreta de la cámara en cada legislatura; en Bélgica, 5 vicepresidentes, 4 secretarios y los presidentes de todos los grupos parlamentarios. En el Parlamento de la UE, 14 vicepresidentes y 5 cuestores

⁹ Las referencias son de los Reglamentos de las respectivas Cámaras. Cortes de Aragón (art. 28.2), Parlamento de Canarias (art. 27.2), Parlamento de Cantabria (art. 29.2), Cortes de Castilla la Mancha (art. 31.2), Cortes de Castilla y León (art. 26.2), Cortes Valencianas (art. 30.2), Asamblea de Extremadura (art. 26.2), Parlamento de Galicia (art. 29.2), Parlamento de las Islas Baleares (art. 29.2), Parlamento de La Rioja (art. 27.1), Asamblea Regional de Murcia (art.8.2.a), Parlamento de Navarra (art. 7), Junta General del Principado de Asturias (art. 36.2), Parlamento Vasco (art. 22.2). En el Parlamento de Andalucía (art. 27.3) y la Asamblea de Madrid (art. 48.2) se eligen tres vicepresidentes y tres secretarios

1. Elección de la Mesa

Los miembros de la Mesa son elegidos por el Pleno de la Cámara lo que le atribuye una naturaleza institucional que impone a sus miembros el ejercicio de sus competencias en su función de la representación del conjunto de la Cámara y no como representantes de las formaciones políticas a las que pertenezcan.

El proceso de elección de los miembros de la Mesa es bien conocido y común en todos los Reglamentos parlamentarios españoles; tiene lugar en la sesión constitutiva de la Cámara, presidida por la Mesa de Edad (arts. 1 RC y 2 RS) en una serie de votaciones sucesivas y separadas eligiendo en primer lugar al Presidente de la Cámara, después a los Vicepresidentes y finalmente a los Secretarios. Dado que en la sesión constitutiva no se han configurado formalmente los grupos parlamentarios, las candidaturas se presentan por las fuerzas políticas presentes en la Cámara.

1.1. Elección del Presidente de la Cámara. Su proyección en su legitimidad

La condición del Presidente de ser el único órgano unipersonal de gobierno determina la singularidad de su elección así como de su posición y función en la Cámara desde el momento en que tiene una serie de competencias específicas propias y personales, junto con las que le corresponden como miembro de la Mesa.

La forma de elegirle está ligada al modelo de presidencia, fuerte o débil, que se adopta. Dejando al margen el modelo de presidencias fuertes, cuyo paradigma es el del *speaker* de la Cámara de los Comunes británica elegido por consenso, en los Parlamentos continentales se ha optado por la elección del Presidente por la Cámara con mayorías reforzadas como forma de intentar garantizar su neutralidad (mayoría absoluta, o incluso reforzada en algunos ordenamientos, en una o varias votaciones).

La fórmula electoral es común, tanto en las Cámaras nacionales como en las autonómicas, y se realiza por procedimientos idénticos (arts. 37 RC y 7 RS) cuyo resultado es que resulte elegido el candidato que obtenga mayoría absoluta; en caso de no lograrse, todos los Reglamentos de los parlamentos españoles optan en principio por el sistema de *ballotage* adoptado en el Congreso y Senado, repitiendo la votación entre los dos candidatos

que hayan alcanzado las votaciones más altas y resultando elegido el que obtenga mayor número de votos.

Ni en el Congreso ni en el Senado, ni tampoco en los Parlamentos autonómicos que han asumido el mismo procedimiento¹⁰, se contempla la posibilidad de que se pueda producir un nuevo empate en la segunda votación, aunque algunas Asambleas autonómicas han optado por establecer fórmulas para dirimir la persistencia del empate, la mayor parte procediendo a votaciones sucesivas, entre dos y cuatro veces, para deshacer el empate¹¹, sin que falten propuestas más imaginativas¹².

Las opciones reglamentarias para superar el empate reiterado son diversas y en ocasiones un tanto complejas, si bien hay que tener en cuenta que la finalidad, tanto de la fórmula electoral de elección del Presidente como de la resolución de los posibles empates, es constatar la existencia de un respaldo significativo que le permita actuar con neutralidad e independencia respecto del partido político al que pertenezca. Sin duda parece conveniente tener prevista alguna forma para solucionar los posibles empates, aunque algunas de las propuestas que se han plasmado en los Parlamentos autonómicos pueden resultar un tanto alambicadas y podrían simplificarse fácilmente.

La elección del Presidente está condicionada por los resultados electorales sin que esto signifique que necesariamente vaya a ser elegido el de la fuerza política mayoritaria ya que eso puede depender de la posibilidad de acuerdos entre las fuerzas políticas presentes en la Cámara, sean mayoritarias o minoritarias, para presentar un candidato común. En un

¹⁰ RCAr (art. 17), RJGPA (art. 45), PACant (art. 31.1), RCCLM (art. 39.4), RPIB (art.38.1), RPLR (art. 7.26), RAMad (art.52.2), RARMu (art. 8.2b)

¹¹ Incluso se aborda la posibilidad de que se produzcan nuevos empates al repetir la votación en cuyo caso la opción más común es proclamar como Presidente al candidato propuesto por la formación o coalición política que haya obtenido mayor respaldo electoral en las elecciones (lista más votada o mayor número de escaños) ((RPAnd art. 34.1, RCCyL art. 34.1.1º, RPCat art 44.1, RAEx art.47, RPG art. 36.1, RCVal (art. 37.1), o al candidato de más edad (art. art. 8.10 RPN)

¹² Según el art. 34 RPCan, si persiste elsegundo empate, se suspende la sesión y se reanuda al día siguiente con una nueva votación. Los arts. 31.3 y 34.1 RPVas admite la posibilidad de que en empate en la primera votación sea entre tres o más candidatos, pudiendo pasar todos a nuevas votaciones; si no se desempata el cargo recae en el candidato de la fuerza más votada en las elecciones

Parlamento fragmentado la búsqueda del consenso necesario puede hacer necesaria la previsión de mecanismos reglamentarios que amplíen las posibilidades de ámbitos de acuerdo para llegar a la deseada mayoría, absoluta o al menos superior a la de los demás candidatos.

La *legitimidad del Presidente* en el cargo es la que resulta de la elección, cualquiera que sea la mayoría, absoluta o simple, que le respalde, pero el hecho de que su legitimidad sea la misma, al margen del mayor o menor apoyo recibido, no obsta para que los condicionamientos de su actuación pueden verse necesariamente marcados por ello. ¿Es mejor un presidente vinculado a una mayoría clara o un presidente que tenga que fomentar consensos entre lo grupos parlamentarios más o menos minoritarios a los que debe su elección? De todo ha habido y sin duda el mantenimiento de la indiscutible legitimidad de origen del Presidente dependerá en buena parte de que la pueda conectar con su legitimidad de ejercicio; y esto está en sus manos.

1.2. Elección de los Vicepresidentes y Secretarios

Tras la elección del Presidente se procede a la de los demás miembros de la Mesa en votaciones separadas. Buena parte de los Reglamentos autonómicos, que en general han regulado estos trámites con más precisión que los de las Cámaras nacionales, han establecido requisitos específicos de las candidaturas, no pocas veces sobreentendidos, que se traducen en alguna limitación o condición; las más significativas son la prohibición de formar parte de la Mesa un diputado cuya formación política no esté en condiciones de constituir grupo parlamentario propio, lo que le veda a dicha formación la presentación de candidaturas¹³, y la limitación del número de cargos por grupo parlamentario¹⁴.

Estas dos premisas evidencian que la integración de la Mesa se fundamenta en los grupos parlamentarios propios, aunque sea *a futuro*, como candidatos y electores, por supuesto a través de los parlamentarios de las formaciones políticas correspondientes, lo que supone que el parlamenta-

¹³ Arts. 33.2 RPCan y 36 RPAnd

¹⁴ Ningún grupo pueda ocupar más de dos cargos en la Mesa, salvo que alcance mayoría absoluta de la Cámara, en cuyo caso podrá ocupar hasta tres cargos (art. 33.3 RPCan); el Reglamento de las Cortes de Castilla y León (art. 33.5) impide que cada grupo o coalición proponga más de un candidato

rio cuya formación política tiene que integrarse en el Grupo mixto no tiene posibilidad de optar a estos cargos, lo que explica, aunque no puede considerarse conforme con el principio representativo, los intentos de forzar la constitución de grupo parlamentario propio por parte de partidos que no han conseguido el número de diputados o el porcentaje de votos exigidos reglamentariamente; lamentablemente en ocasiones lo consiguen, sea por el préstamo de diputados por parte de otros grupos, sea por la interpretación, en ocasiones un tanto laxa, de la misma Mesa.

Tampoco puede formar parte de la Mesa el parlamentario no adscrito. Prácticamente la mitad de los Parlamentos autonómicos han reconocido la posición del diputado no adscrito¹⁵, lo que no es óbice para que en sus Reglamentos, o en resoluciones de la Mesa, se le niegue la posibilidad de formar parte de los órganos colegiados, contemplándose también como causa de cese de los miembros de la Mesa, aparte de los generales, el abandono o expulsión de su grupo parlamentario y la condición de diputado no adscrito¹⁶. En general los Reglamentos se limitan a reconocerles los derechos parlamentarios que les corresponden como parlamentarios individuales, que no incluyen, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional (valga por todas la STC 159/2019), las competencias asumidas por los grupos parlamentarios ni aquellas relacionadas con los órganos de la Cámara en las que hay que valorar su significado en cuanto que incorporan la representación política de la Cámara, que es lo que les da un sentido funcional en relación con el desempeño de las competencias del Parlamento. Por supuesto esto no excluye su derecho a votar a las candidaturas propuestas tanto para el Presidente como para los demás miembros de la Mesa.

Algunas Asambleas han incorporado el criterio de género en la elección de los miembros de la Mesa, bien reglamentariamente, bien por resoluciones de la Presidencia. El más significativo es el Reglamento de las Cortes Valencianas que en su art. 37 impone que las candidaturas para cada una de las Vicepresidencias y Secretarías incluyan dos candidatos de sexo distinto; en función de los votos que obtenga la candidatura dual

¹⁵ Parlamentos de Andalucía, Cortes de Castilla y León, Parlamento de Cataluña, Parlamentos de las Islas Baleares, de La Rioja, de Canarias, de Cantabria, de Castilla La Mancha y Cortes de Valencia

¹⁶ Entre otros, arts. 23.4 RPCan, 49.3 RCar., 27.4 RCVal

será elegido el candidato de sexo distinto al elegido en el cargo anterior, de forma que los puestos se ocupan alternativamente por personas de sexo masculino o femenino, combinando la formación política y el sexo de los candidatos en cada uno de los puestos de la Mesa¹⁷.

El sistema electoral establecido prácticamente en todos los Reglamentos parlamentarios ha sido el del Congreso, mayoritario con voto limitado a uno. En caso de empate los criterios para resolverlos son bastante similares a los utilizados en el supuesto de la Presidencia, con la necesaria adaptación a la pluralidad de cargos a elegir; en general se opta por la repetición de votaciones, de forma indefinida hasta que se resuelva el empate¹⁸ o limitada, entre una y cuatro veces¹⁹.

El criterio utilizado en última instancia por buena parte de las Asambleas autonómicas, sobre todo como forma de resolver los empates, es, si la repetición de las votaciones no da el resultado buscado, atribuir el cargo en liza, sea el de la Presidencia o los de los demás miembros de la Mesa, al candidato del grupo parlamentario con mayor número de escaños o al de la lista o coalición electoral más votada en las elecciones. Es problemático que se puedan prolongar tanto las votaciones y los empates, pero la última fórmula adoptada, sobre todo cuando se recurre a la lista más votada en las elecciones, puede tener el efecto de desvincular al Presidente del grupo parlamentario que pueda formar gobierno en su momento, que no tiene por qué ser el más votado electoralmente si hubiese sido desplazado por medio de acuerdos entre grupos minoritarios, como efectivamente ha sucedido en ocasiones.

¹⁷ El criterio de género se limita al masculino-femenino, pero la reivindicación de otras opciones en el criterio de género podría suponer la necesidad de replantear en el futuro la fórmula electoral, lo que plantearía un escenario potencialmente complejo

¹⁸ Arts. 37.3 RC, 8.3 RS, 34.4 RPAAnd, 36.3 RPG

¹⁹ En el caso de que no se dirima el empate en las sucesivas votaciones en la mayoría de las Cámaras autonómicas se asigna el cargo en liza a la lista electoral más votada (arts. 19.3 RCar, 31.3 RPCant, , 39.6 RCLM, 34.4 RCCyL, 59.2 RAEx, 38.3 RPIB, 52.5 RAMad, 37.1 RCVal, 32.2 RPVas); el artículo 44.4 RPCat lo atribuye a la formación con más diputados. Otra fórmula es la de la Asamblea Regional de Murcia, que opta por el candidato cuya formación tenga más escaños, y en caso de igualdad de escaños, al que tenga más votos electorales (art. 8.2d) RARMu). También cabe no repetir la votación y asignar el cargo al candidato de más edad (arts. 9.4 y 10.2 RPN), a la lista más votada (art. 7.2d RPLR), o atribuirlo por orden sucesivo a las formaciones con más diputados, y en igualdad de escaños, con más votos electorales (art 35 RPCan)

3.3. La naturaleza representativa de la Mesa

Vista la forma de elección de los miembros de la Mesa, y a partir de su significado institucional, cabe preguntarse cómo incide el mecanismo electoral en la realidad representativa de la Mesa

La aplicación de un sistema electoral prácticamente similar en los diecinueve Parlamentos españoles conduciría al resultado de que los parlamentarios que formen la Mesa pertenezcan a los futuros grupos parlamentarios con mayor número de diputados en la Cámara; el voto limitado a uno supondría, en teoría, que las vicepresidencias y las secretarías, sean de dos, tres o cuatro titulares, corresponderían respectivamente a los futuros dos, tres o cuatro grupos mayoritarios.

La práctica parlamentaria de acuerdos entre las fuerzas políticas con más representación y otras con menos escaños contradice a las matemáticas y permite que se integren en la Mesa diputados de formaciones políticas minoritarias que, si no fuese por estos acuerdos, no podrían llegar a ocupar estos cargos. Esta práctica ha sido avalada por el TC amparándose en la “larga tradición en nuestro sistema parlamentario” que así permite la participación de miembros de las minorías y que debe entenderse como derivada de la Constitución, aunque no esté recogida en ella, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa (STC 141/1990).

La realidad es que la Mesa de la Cámara no representa a los grupos parlamentarios como tales, cualquiera que sea el número de los que accedan a ella, sino en su capacidad pactista para configurar mayorías y minorías, y esta situación se produce tanto cuando la Cámara está muy cohesionada como cuando, como es la situación actual, está fragmentada. La diferencia entre una situación y otra radica en que en el primer caso la incorporación a la Mesa de grupos minoritarios es una cuestión más o menos graciable de los grupos mayoritarios (aunque por supuesto siempre hay alguna servidumbre por el favor), mientras que en el Parlamento fragmentado la cesión no es ya tan graciable al ser los pactos imprescindibles tanto para los grupos más numerosos como para los otros, pero sobre todo para los primeros; la necesidad de estos apoyos deriva en que los grupos minoritarios adquieren una fuerza y una transcendencia en la dirección de la Cámara inexistentes previamente, que con frecuencia no se corresponde con el grado de representatividad real que tienen en la Cámara en función de su respaldo electoral.

A modo de ejemplo, y no es el único, baste apreciar la configuración de la Mesa del Congreso de los Diputados en la recién concluida XIII legislatura. De sus nueve miembros, incluyendo el Presidente, seis pertenecen a la mayoría formada por el primer grupo de la Cámara (PSOE) y el cuarto (Unidos Podemos, En Común Podem, Galicia en Comú), copartícipes en la coalición gubernamental, y sólo tres (dos Vicepresidentes y un Secretario) pertenecen al segundo (PP) y tercero (Vox). A simple vista se aprecia el desequilibrio notable en la representación en la Mesa de los cuatro grupos, pero hay que tener en cuenta que este desequilibrio no se debe tanto a la imposición de la mayoría sino a que el segundo y el tercer grupo de la Cámara no fueron capaces de llegar a un acuerdo previo para presentar candidaturas conjuntas, lo que les hubiera dado más presencia en la Mesa. La estrategia de los partidos políticos es la que decidió la composición de la Mesa. Las reglas del juego son las mismas para todos, pero hay que saber jugar, y en un Parlamento fragmentado en el que se incrementa el número de fuerzas políticas presentes (y por lo tanto de grupos parlamentarios) es imprescindible conocer las estrategias posibles, que en definitiva son las que harán ganar o perder posibilidades de acceder a la Mesa. Y en el mundo parlamentario las estrategias radican normalmente en saber llegar a acuerdos (Aranda Álvarez, 2015, p. 137).

3.4. Cese o remoción de los miembros de la Mesa

Todos los Reglamentos parlamentarios coinciden en una serie de causas que exigen una nueva elección de la Mesa iniciada la legislatura o la sustitución de alguno de sus miembros²⁰. En general el procedimiento para

²⁰ Las causas son las comunes de pérdida de la condición de diputado, por renuncia o de dejar de pertenecer al grupo parlamentario, sea voluntariamente o por expulsión. Tiene interés la fórmula aplicada en el Parlamento catalán ante el procesamiento de su Presidenta, doña Laura Borrás, por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña; en 2022 fue suspendida de sus derechos como diputada (art. 25.1.a RPCat), lo que no acarree la pérdida de su condición de Presidenta aunque sí su suspensión, siendo sustituida en el cargo por la primera Vicepresidenta (de un partido distinto); el art. 25.3 RPCat establece que la suspensión de derechos de los parlamentarios no pueden acordarse en ningún caso como sanción parlamentaria. Dictada sentencia en junio de 2023 pierde la condición de parlamentaria (art. 24 e) RPCat) y la de Presidenta. Aunque formalmente se aplicó la normativa reglamentaria, la sustitución mera-

cubrir la baja es el mismo que para su integración, siempre que la baja se cubra por un miembro del mismo grupo lo que responde a la lógica del órgano cuyos miembros lo son en función del respaldo expreso de unas fuerzas políticas, con o sin pacto previo.

Más rara es la posibilidad de cese o remoción de los miembros de la Mesa, que en Derecho comparado no es frecuente (Delgado-Iribarren García-Campero, 2012, p. 317) y que en España únicamente lo recogen los Reglamentos del Parlamento de Navarra (cese o remoción, art. 39.3c) y de la Asamblea Regional de Murcia (art. 49.3 c) y 4), que con más propiedad lo denomina únicamente como remoción²¹ ya que, al margen de que la remoción tenga como consecuencia el cese, las causas de una y otro son diametralmente distintas. La remoción es una verdadera moción de censura y cabe plantear si puede o conviene activarla contra el Presidente de la Cámara²². La constitucionalidad de la remoción, tanto del Presidente como de los demás miembros de la Mesa, ha sido avalada por la STC 141/1990, en respuesta a un recurso de inconstitucionalidad contra su inclusión en el Reglamento del Parlamento navarro; afirma el TC que la existencia o no de normativa específica reglamentaria no sirve de argumentación ni a favor ni en contra, de forma que no puede excluirse la posibilidad de su regulación expresa, si bien la condiciona al contenido del FJ 6, que supone una advertencia para que esta fórmula no sea utilizada para desequilibrar o excluir la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa (Delgado Iribarren García-Campero, 2012, pp. 318-320).

La posibilidad de remoción, tanto del Presidente como de los demás miembros de la Mesa, fruto de una relación fiduciaria con la Cámara articulada sobre el binomio confianza- responsabilidad, puede derivar en su

mente eventual del Presidente por un Vicepresidente no casa bien con la singularidad de la naturaleza del Presidente de la Cámara

²¹ En ambas Cámaras la remoción exige acuerdo del Pleno de la Cámara por mayoría absoluta (Murcia) o de tres quintos (Navarra); la iniciativa puede partir del grupo parlamentario que hubiera propuesto al miembro de la Mesa o por la mayoría absoluta de la Cámara (Murcia), y en el Parlamento de Navarra por iniciativa de tres quintos de la Cámara o de los grupos parlamentarios que incorporen ese porcentaje

²² El artículo 39.3 RPN especifica de forma inequívoca la posibilidad de remoción del “Presidente de la Cámara y (de) los restantes miembros de la Mesa”; el art. 49.3c) y 4 RARM solo hace referencia a “los miembros de la Mesa”, con lo que cabe una interpretación amplia que incluya al Presidente

dependencia respecto de la Cámara que los eligió, y es sin duda una fórmula específica de control de la mayoría sobre ellos. Esta posibilidad es especialmente más sensible referida al Presidente de la Cámara, al ser el único cargo unipersonal de la Mesa, y puede devenir en una proyección negativa en la medida en que se perciba como factor condicionante de la función presidencial por las directrices mayoritarias (Aguiló Lucía, 1996, 471, 472), perdiendo así en buena parte su significado de garantía e imparcialidad. Aunque bien es verdad que este condicionamiento puede existir, y de hecho es constatable en ocasiones, sin necesidad de la posibilidad de remoción (García-Escudero; Pendás, 1998, pp.444 y ss).

3.5. La cuestión de la proporcionalidad

El sistema de elección de la Mesa tiene por finalidad incorporar una representación de algunos grupos parlamentarios (todavía no constituidos) en función de su fuerza política en la Cámara, si bien desde el momento en que se asume la posibilidad de pactos preelectorales se está aceptando la incorporación a la Mesa de grupos minoritarios que en puro cálculo matemático no podrían alcanzar las mayorías exigidas; esta podría considerarse como una forma de ampliar la proporcionalidad entre los grupos presentes en la Cámara y en la Mesa. La idea de que la Mesa represente de “manera proporcional” el mayor número posible de los grupos parlamentarios de la Cámara es una cuestión cada vez más presente en varios Reglamentos de las Asambleas autonómicas (Sanz Pérez, 2017, pp.109-111), y son deudores de ella la Mesa ampliada del Parlamento catalán o la posibilidad que establece el Reglamento extremeño de que tengan presencia en la Mesa miembros de formaciones políticas sin representación en la Mesa, así como, por supuesto, la exigencia directa de la regla de la proporcionalidad incluida en el Reglamento del Parlamento de Andalucía y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Cuando se propone un objetivo, la proporcionalidad, es imprescindible que el principio sea acompañado por los medios que lo hagan posible, es decir, del procedimiento adecuado para ello. No haber tenido esto en cuenta es lo que ha dado lugar a dos situaciones un tanto paradójicas, por motivos diferentes, abordadas por el TC. Sin entrar en el fondo de las SSTC 199/2016 (caso andaluz), y 35/2022 (supuesto madrileño), fruto ambas de sendos recursos de amparo contra la decisión del respectivo Presidente de

la Mesa de Edad en relación con la composición de la Mesa que afectaron a los derechos de dos diputadas y de sus grupos parlamentarios.

Los hechos concretos, diferentes en cada una de las Cámaras, son sobradamente conocidos, pero llama la atención que en ambas sentencias el TC ponga en evidencia la imposibilidad de resolver la contradicción entre la norma, reglamentaria o estatutaria, que afirma el principio de proporcionalidad, y la norma reglamentaria aplicable en la elección concreta en la que habría que hacer efectivo dicho principio. En el caso andaluz se reprocha al Presidente de la Mesa haber intentado aplicar el principio de proporcionalidad en el momento procesal no idóneo al haberse efectuado ya la votación por el sistema reglamentario mayoritario limitado (Vázquez Alonso, 2016, p. 343; Greciet García, 2017, pp. 120-121), con lo que se puede intuir que si el Presidente hubiera anunciado su criterio al respecto antes de la votación pudiera haber sido admisible la decisión al haber permitido que las fuerzas políticas ajustasen su estrategia a la intención presidencial de aplicar el principio de proporcionalidad (lo que, por supuesto, hubiera supuesto la inaplicación de la norma electoral reglamentaria).

En la sentencia que trae causa del recurso que afecta a la Asamblea madrileña lo que el TC cuestiona al Presidente es haber aplicado correctamente el sistema electoral establecido en el Reglamento sin haber tenido en cuenta la proporcionalidad prevista en el Estatuto; parece que el TC le reprocha la poca imaginación que tuvo al no inventarse otro sistema electoral, o al menos hacer alguna corrección al reglamentario, para incluir un mayor grado de proporcionalidad. En cualquier caso, un imposible o, como afirma Garrote de Marcos, “la cuadratura del círculo” ((2022, pp. 453 y ss).

La realidad que ambas sentencias ponen de manifiesto es la existencia de un callejón sin salida. Si hay una antinomia, que la hay, no es el Presidente de la Mesa de Edad el llamado a solucionarla improvisando sobre la marcha (Garrote de Marcos, 2017 p. 470) sino que esa función le corresponde al Reglamento (Marañón Gómez, 2017, pp. 167-171) adecuando en la medida de lo posible la forma de elección de los miembros de la Mesa al principio en cuestión.

Los casos andaluz y madrileño son significativos porque responden en buena parte al cambio que ha supuesto la incorporación de un mayor número de fuerzas políticas en las Cámaras desde hace más o menos diez años. El cambio cuantitativo se proyecta en la necesidad de un cambio

cuantitativo que afecta, en este punto, a la valoración de una mayor proporcionalidad entre los miembros que integran la Mesa y los grupos presentes en la Cámara; de hecho esta cuestión ya fue abordada por el TC, específicamente respecto de los órganos de las Cámaras, reconociendo la dificultad de alcanzar totalmente la forma ideal de la proporcionalidad cuando “la limitación del número de puestos a cubrir en relación con las fuerzas concurrentes impone que la adecuada representación proporcional solo puede ser, por definición, imperfecta” (STC 93/1988).

La fórmula para superar tal imperfección parecería ser aumentar el número de miembros de la Mesa pero esto merece reflexionarse. Es cierto que la naturaleza representativa del Parlamento, que es su seña de identidad, se proyecta en toda su estructura organizativa y funcional (STC 141/1990), pero ello no quiere decir que tal proyección tenga que ser idéntica en todos y cada uno de los órganos de la Cámara; la naturaleza y las funciones respectivas son las que tienen que determinar el alcance de la proporcionalidad de la representación, y en consecuencia su funcionalidad concreta en cada uno de ellos.

La función netamente política de la Junta de Portavoces exige la presencia de todos y cada uno de los grupos parlamentarios de la Cámara, incluido el Mixto, y la misma exigencia impone la función de las Comisiones (STC 32/1985). Por el contrario, la Mesa de la Cámara es un órgano institucional de dirección de la Cámara (cosa que no son los demás órganos, salvo el Presidente) que asume una representación colegiada de la misma, y un órgano representativo lo que hace es “representar”, en este caso a la Cámara, pero no reproducir como un calco su composición; las propuestas de considerar que todas las fuerzas presentes en la Cámara tengan que tener presencia en la Mesa es como proponer que en unas elecciones, generales, autonómicas o locales, todos los partidos pretendan que, por el hecho de presentar sus candidaturas, tengan asegurada su presencia en el órgano a elegir; las elecciones no tienen esa finalidad, y tampoco la tiene la elección de la Mesa.

La proporcionalidad absoluta como fórmula de integración de la Mesa supone reproducir la Junta de Portavoces, en la que efectivamente están presentes todos los grupos parlamentarios, con lo que, aun teniendo en cuenta la diferencia de funciones, uno de los dos órganos carecería de sentido. Cuestión distinta es la posibilidad de aumentar el número de miembros de la Mesa, que, como he indicado, en los Parlamentos españoles no

es excesivamente alto, para incrementar la relación de proporcionalidad ante la realidad de un Parlamento fragmentado en el que el mayor número de grupos parlamentarios podría hacer factible esta opción, teniendo siempre presente que las modificaciones que se abordan para hacer frente a una cuestión puntual pueden resolver el problema presente pero no siempre son funcionales *a futuro* por lo que cualquier cambio tiene que ser valorado con una perspectiva amplia .

Un factor a tener en cuenta en las propuestas de incremento de la proporcionalidad en la composición de la Mesa es “la inadecuada comprensión de los cometidos y las funciones que desempeñan las Mesas” (Aranda Álvarez, 2015, pp. 139-141). La Mesa, en cuanto representante de la Cámara, asume funciones de índole muy diversa; unas, como puedan ser entre otras las administrativas o las de organización interna y gobierno de la Cámara, conllevan un riesgo moderado de que sus decisiones puedan ser tachadas de parcialidad, pero en las funciones de significado netamente político la Mesa corre el riesgo de que sus decisiones se interpreten como decisiones tomadas con criterios de oportunidad política partidista, no compatibles con su sentido institucional. Este perfil mixto de la Mesas respecto de sus funciones es “lo que hace que todos los grupos parlamentarios estén interesados en poder incidir en sus decisiones” (Aranda Álvarez, 2015, p. 140), y en consecuencia en formar parte de la Mesa, en no pocas ocasiones de manera un tanto forzada.

La naturaleza y la filosofía de la composición de la Mesa es representar a la Cámara al margen del número concreto de grupos presentes en ella, lo que supone que no es ni necesario ni conveniente reproducir en su composición la existente en la Junta de Portavoces. La no integración en la Mesa de todos los grupos de la Cámara impone a los que formen parte de ella, sobre todo los que conforman la mayoría, la obligación de actuar con extraordinaria cautela en sus decisiones, con apego a la normativa y a la garantía de los derechos tanto de los parlamentarios como de los grupos parlamentarios, sean mayoritarios o minoritarios; en definitiva les exige actuar con total imparcialidad, lo que supone independencia de sus grupos de origen. En caso contrario, la Mesa actuará en contra de su propia naturaleza y la posibilidad de que se multipliquen los recursos de amparo contra sus decisiones no será algo hipotético y necesariamente se proyectará en el desprestigio del órgano, dentro y fuera de la Cámara.

IV. FUNCIONAMIENTO Y FUNCIONES DE LA MESA

La Mesa se reúne periódicamente, normalmente un día a la semana, convocada por el Presidente, sea por iniciativa propia o por petición de un determinado número de sus miembros, que normalmente no es alto, y la adopción de acuerdos se hace por consenso o por votación por mayoría simple. De la misma forma que no hay relación jerárquica entre los órganos de gobierno, tampoco la hay entre los miembros que integran la Mesa; el Presidente de la Cámara preside la Mesa, pero tanto en el debate como en la votación su situación es de un *primus inter pares*, teniendo su opinión y su voto el mismo valor que el de los Vicepresidentes y los Secretarios, salvo algunos casos en los que el Presidente tiene voto de calidad en caso de empate²³. La práctica de la Mesa en las primeras legislaturas ha sido el consenso para tomar decisiones pero en la Mesa de una Cámara fragmentada puede imponerse cada vez más la votación.

Buena parte de las funciones que asume la Mesa (administrativas, económicas, presupuestarias, de personal, etc.) se han ido delegando en otros órganos²⁴; aunque dichas funciones son tan indispensables en la vida de la Cámara como las de carácter político (Sanz Pérez, 2017, pp.122-124), en este artículo centraremos nuestra atención en algunas de las funciones de naturaleza netamente política. En términos generales todos los Reglamentos parlamentarios españoles coinciden al establecer funciones similares, al margen de que siempre es factible detectar algunas más novedosas²⁵.

Las funciones de mayor contenido político se pueden catalogar de forma muy sucinta en una serie de bloques: programación y organización del trabajo de la Cámara, calificación y admisión a trámite de iniciativas, peticiones y escritos parlamentarios, determinación de los procedimientos de

²³ RAEx, art. 45; RPVal, art. 37.4; el art. 42.2 RPCat atribuye esta característica del voto del Presidente a cualquier miembro de la Mesa que ejerza la presidencia; el art. 36.3 RJGPA reconoce su voto de calidad en la Mesa y en la Junta de Portavoces, RPVs art 37.4

²⁴ Por delegación de la Mesa se han creado órganos para materias especializadas (contratación, informática, publicaciones, documentación, personal, etc.) en los que siempre hay al menos un miembro de la Mesa.

²⁵ Tanto en el Senado (art. 36.1g), como en las Cortes valencianas (art. 34 noveno *bis*) se ha incluido la función de garantizar a transparencia y el acceso a la información de la Cámara

tramitación, aprobación de normas supletorias e interpretativas del Reglamento, etc.; con mayor o menor precisión estas competencias se incluyen en todos los Reglamentos parlamentarios españoles²⁶.

La composición plural de la Mesa determina la articulación de funciones asignadas de forma singular a sus miembros junto con las que le corresponden como órgano colegiado. Obviando las competencias específicas de los Vicepresidentes y Secretarios (Sanz Pérez, 2017, pp.120,121), la entidad del Presidente respecto de los otros miembros de la Mesa exige diferenciar las competencias que comparte como miembro de la Mesa de las que se le atribuyen como órgano singular y representante personal de la Cámara, que Alba Navarro califica como de las más relevantes (2018, p. 275).

1. Funciones del Presidente

Los Reglamentos parlamentarios españoles coinciden en las funciones que asignan al Presidente *per se* que se interrelacionan sobre el eje que determina su misión como garante de la autonomía y del *status* tanto de la Cámara como de los parlamentarios. De forma sintética se pueden agrupar sus funciones en tres bloques genéricos.

En primer lugar, su función más característica es la de ser el *representante institucional de la Cámara*, en los términos ingleses el *speaker*, el portavoz de la Cámara. Como tal asume la responsabilidad de las relaciones externas de la Cámara con otras instituciones, internacionales y nacionales, entre ellas evidentemente el Gobierno; de hecho es elemento clave en la relación Parlamento-Gobierno, que por definición cuenta con una mayoría, más o menos fuerte y más o menos estable, en la Cámara; del Presidente depende en buena parte que la relación de la Cámara con el Ejecutivo discurra de forma fluida ya que a ninguna de las dos instituciones les interesan los desencuentros. En esta relación el Presidente tiene que garantizar el contrapeso que supone la autonomía parlamentaria frente a posibles presiones del Gobierno, que pueden ser tanto más intensas

²⁶ RC (art. 31); RS (art. 36); RPAAnd (art 28); RCAr (art. 60 y 61); RJGPA (art. 37); RPCan (art. 28); RPCant (art. 33); RCCLM (art.32); RCCyL (art. 27); RPCat (art. 37); RAEx (arts. 49 y 50); RPG (art. 30); RPIB (art.32); RAMad (art. 49); RARMu (art. 44); RPN (art. 37); RPLR (art. 28); RCVal (art. 34); RPVas (art. 36)

cuando la posición del Gobierno es más inestable al no depender solo de su grupo parlamentario.

La afirmación de la autonomía de la Cámara frente a los demás poderes es un barómetro a tener en cuenta para valorar hasta qué punto el Presidente asume su función institucional, que en definitiva es la que le coloca en una situación de clara primacía, aunque no sea jerárquica, respecto de la Mesa (Alba Navarro, 2018, p.276).

En segundo lugar, el Presidente es responsable del *funcionamiento correcto de la Cámara*, competencia indispensable para que ésta ejerza las funciones que tiene asignadas constitucional y reglamentariamente. Esta función se proyecta en la competencia de impulso de la actividad de la Cámara, que por su contenido genérico puede ser difícil de precisar, pero no imposible de realizar (Fraile Clivillés, 1974, pp. 26 y ss); en definitiva supone estimular la actividad de la Cámara y de sus órganos, pudiendo incluso subrogarse en el lugar del órgano que dilate su actividad sin justificación²⁷.

El contenido del deber de garantía del funcionamiento correcto de la Cámara se articula de manera singular en las facultades que integran la *dirección de los debates plenarios* en todas sus facetas, debate, votación y orden, que es una de sus competencias especialmente transcendente (Alba Navarro, 2018, p.283), facultades que se pueden diversificar según sea antes o durante los mismos. Antes de los debates la función de ordenación las comparte con la Mesa, e incluso algunas ocasiones con la Junta de Portavoces (programación, orden del día, alteración del orden del día, plazos de tramitación, etc), pero es durante el debate plenario cuando el Presidente asume en exclusiva su función que se resume en “dirigir con autoridad e independencia los debates del Pleno” (arts. 35.8 y 38.1 RJ-GPA; 39.9 RARMu) siendo sus decisiones ejecutorias²⁸, sin que quepa reclamación o recurso parlamentario, lo que no excluye el recurso de amparo²⁹. Su función es esencial y decisiva en el desarrollo del debate al ser el responsable de mantener el orden en el mismo y de garantizar los derechos de los parlamentarios (da y retira la palabra, autoriza, o no, tanto la lectura de documentos como las intervenciones –alusiones, llamada al reglamento,

²⁷ Art. 55 h) RCar

²⁸ Arts. 35 RARMu y RCCLM

²⁹ A modo de ejemplo, entre otras STC 361/2006

etc., acumula o reduce los tiempos del debate, que puede cerrar, ordena las votaciones, etc.).

La función del Presidente en el desarrollo del debate se refuerza al tener atribuida capacidad disciplinaria, que también se proyecta en su función de mantenimiento del orden en el recinto parlamentario, dentro y fuera de los debates.

Esta función es especialmente significativa en relación con el control de la inviolabilidad parlamentaria durante los debates dado que es el único órgano que tiene capacidad para hacerlo. La garantía de la independencia del parlamentario en el ejercicio de sus funciones, impidiendo “la punición o la sanción” (STC 30/1986) supone que su actividad no tiene más límite ni control durante el debate que el que pueda ejercer el Presidente de la Cámara a través de sus facultades de dirección del mismo y de las medidas disciplinarias que el Reglamento le permite adoptar. Es evidente que tal capacidad exige del Presidente un equilibrio extraordinariamente sensible entre la garantía de la libertad de expresión y los excesos que puedan tener lugar al amparo de la inviolabilidad.

Al hilo de esta función presidencial, de profundo significado en la vida parlamentaria, hay que hacer una llamada de atención respecto del deterioro de la calidad del debate que se ha ido registrando progresivamente, pero que en las últimas legislaturas, coincidentes con el llamado parlamento fragmentado, ha llegado a unos extremos absolutamente preocupantes.

El debate parlamentario, en su condición de vehículo de transmisión de opciones políticas, tiene una estructura dialéctica propia de la naturaleza deliberante del Parlamento, cuyo eje funcional radica tanto en la exposición pública de las diferentes opciones políticas como en su capacidad de llegar a una decisión pactada y contrastada, lo que le coloca en las antípodas de lo que es un órgano puramente ejecutivo. En las Cámaras siempre han habido confrontaciones fuertes y debates fogosos porque la inviolabilidad y la libertad de palabra parece que lo ampara todo, pero lo que tiene lugar desde hace tiempo en las sesiones plenarias apenas se podría calificar de debate; sin contraste de ideas ni de propuestas el debate ha sido sustituido por el intercambio de acusaciones, con frecuencia de insultos, de ataques sin contenido dialéctico y sin voluntad de llegar a acuerdos. El resultado es la imposibilidad de deliberar y mucho menos de escenificar un debate informado y plural (Sieira Mucientes, 2022, p.46), quedando con

frecuencia únicamente el espectáculo, a veces bochornoso, en el que han derivado en demasiadas ocasiones los debates plenarios.

El art. 37.9 RS incluye, de forma muy acertada, entre las funciones de Presidente la de velar por la observancia del Reglamento, por la cortesía y por los usos parlamentarios; estos términos deberían tener mayor aplicación en la actualidad cuando nos encontramos con Parlamentos no ya fragmentados sino sobre todo polarizados en posiciones políticas radicales y dogmáticas en los que el deterioro de la calidad de los debates se hace evidente al compararlos con los desarrollados en legislaturas anteriores.

No es ajena a esta situación, y casi es su consecuencia inevitable, la pérdida progresiva de la calidad de la oratoria parlamentaria, tanto por la rigidez procedimental como por el incumplimiento sistemático de su normativa, a lo que hay que añadir el sectarismo de los discursos, entre otras razones (Pérez-Serrano Jaúgueri, 2018, p.603). Y no es solo que la oratoria parlamentaria sea cada vez más pobre, su mayor problema radica en la falta de contenidos (Cazorla Prieto, p.456). El debate y la oratoria no son adornos superfluos, son la forma de actuar y transmitir, dentro y fuera de la Cámara, la función del Parlamento, y la función del Presidente en la dirección del debate es determinante para detener o ralentizar su deterioro; por una parte imponiendo la normativa reglamentaria con rigor e imparcialidad, lo que no es incompatible ni con la necesaria flexibilidad ni con la inviolabilidad de los parlamentarios, que tampoco es una patente de corso que ampare y justifique actos parlamentarios ajenos a las normas y principios parlamentarios (Torres Muro, 2005, p. 39), a lo que habría que añadir su intervención para, al menos, intentar mantener las formas. Como afirmaba Libertini (1980, pp. 66, 67), los rituales son una característica del Parlamento que, al asegurar determinadas condiciones formales y la severa aplicación del Reglamento, ofrece garantía a todos y “constituyen una garantía contra la posibilidad de que se vacíe la institución parlamentaria”. Creo que la institución agradecería la decisión presidencial de asumir el contenido del art. 37.9 del Reglamento del Senado.

La tercera competencia del Presidente a tener en cuenta es la de *cumplir y hacer cumplir el Reglamento* (art. 32.2RC) y velar por su observancia (art. 37.9 RS) Casi parecería obvio, e inútil, plasmarlo en el Reglamento ya que todos los órganos y los miembros de la Cámara están sujetos a la CE y “al resto del ordenamiento jurídico” (art. 9.1 CE), en el que se incluye

el Reglamento y los usos y convenciones que integran el Derecho parlamentario; la inviolabilidad y la autonomía parlamentaria no eximen de esta sujeción. Pese a su obviedad no parece superflua esta exigencia que, a partir de la doctrina constitucional, impone al Presidente y a los demás órganos de gobierno hacer una interpretación de las normas reglamentarias en función del principio más favorable a la eficacia de los derechos de los parlamentarios (SSTC 78/2006 y 361/2006). La constatación del uso por parte de los parlamentarios y de los grupos de los mecanismos procedimentales obviando su significado parlamentario para ponerlos al servicio de intereses partidistas, aun en el caso de que fuese ocasional, debería activar de forma inmediata esta función presidencial para evitar la consumación de lo que es un verdadero fraude procedimental.

La importancia del Reglamento de la Cámara como norma básica del Derecho parlamentario hace espacialmente significativa esta función que tiene una proyección procesal importante que va más allá de la sujeción formal al Reglamento. Las normas reglamentarias, así como los usos y precedentes, no son simples normas procedimentales sino que son legitimadoras de la función parlamentaria; el Parlamento se legitima no sólo porque sus decisiones las toma la Cámara, sino por el hecho de que esas decisiones se adoptan en función de los procedimientos prenormados reglamentariamente en los que se garantizan los derechos de todos los parlamentarios, sean de la mayoría o de la minoría, y el principio de publicidad, verdaderos soportes de la credibilidad parlamentaria.

El Presidente tiene la facultad de *dictar normas supletorias e interpretativas del Reglamento*, facultad con alcance distinto en función de la circunstancia. Es competencia personal la resolución de las dudas que puedan suscitarse sobre la interpretación de normas reglamentarias en el curso de las sesiones plenarias en respuesta de los posibles incidentes que se puedan plantear en el debate; en estos casos, la decisión presidencial se resuelve, en ocasiones con la Mesa de la Cámara, sin debate y sin recurso, salvo la excepción que puede suponer la posibilidad del amparo constitucional.

Cuestión distinta es la capacidad del Presidente de dictar resoluciones de carácter general, normalmente por la existencia de lagunas en el Reglamento, que exigen el parecer favorable, en el Congreso, de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 32.2 RC), y en el Senado la conformidad de la Mesa de la Comisión de Reglamento (art. 37.8 RS); en términos genera-

les los Reglamentos parlamentarios autonómicos adoptan regulaciones similares. La habilitación reglamentaria al Presidente, o más bien habría que decir a la Presidencia, implica la imposición de un límite a las normas que suplen o interpretan el Reglamento “sin modificarlo o poderlo restringir... sino para desarrollarlo o especificar sus prescripciones” (STC 118/1988), si bien la realidad es que dicho límite puede rebasarse y de hecho algunas de estas normas han supuesto modificaciones efectivas del Reglamento que teóricamente tenía que actuar como límite (Fraile Clivillés, 1990, p. 81; García Martínez, 1995, pp.337, 338).

Tras una primera jurisprudencia constitucional en la que el TC atribuyó a estas resoluciones interpretativas la misma naturaleza del Reglamento entendiendo que “producen materialmente los mismos efectos que el propio Reglamento” (STC 118/1988), con lo que afirmó su sujeción a control de constitucionalidad reservando la posibilidad del amparo a la aplicación singular de la norma, en pronunciamientos posteriores (STC 119/1990) el TC reafirma su carácter convencional de norma con valor de ley “aunque desprovista de la fuerza propia de la ley” en la medida en que, al igual que el Reglamento, su carácter imperativo se limita al ámbito parlamentario. Finalmente el TC ha afirmado su no incorporación al Reglamento porque “no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento sustrayendo esta decisión al Pleno de la Cámara” (STC 44/1995). La cuestión se plantea en los mismos términos en los Parlamentos autonómicos y con los mismos controles del TC³⁰.

La importancia y transcendencia de estas normas en el ámbito parlamentario es incuestionable, sobre todo teniendo en cuenta que los Reglamentos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales adolecen de una rigidez importante lo que hace evidente la necesidad de una vía específica que posibilite la adopción de medidas exigidas por nuevas circunstancias a las que haya que dar respuesta. El hecho de que los Reglamentos de las Asambleas autonómicas hayan sido objeto de reformas, en ocasiones minuciosas y sustanciales, no evita que puedan existir situaciones no pre-

³⁰ Entre otras, STC 226/2004, RA contra una resolución del Pleno del Parlamento de Galicia que ordenó la publicación de una norma supletoria del Reglamento aprobada por la Mesa como cobertura de una laguna reglamentaria. El TC afirma que no tiene este carácter y anula la resolución plenaria entendiendo que la norma innovaba el Reglamento

vistas por las normas reglamentarias que exijan la actividad supletoria o interpretativa de la Presidencia de la Cámara.

El conjunto de las competencias del Presidente son instrumentos de los que se puede y debe servir para promover el diálogo político de la Cámara y facilitar las condiciones para la realización de sus funciones (Alba Navarro, 2018, p.278). Al ser un órgano unipersonal, el uso de estos instrumentos dependerá no sólo de su articulación normativa sino de la personalidad, el talante y la voluntad del Presidente, además de su compromiso personal con la imparcialidad en su actuación; esto es lo que marca la diferencia entre los distintos detentadores del cargo, y de hecho cada Presidente de la Cámara ha ido definiendo su propio *modus operandi*.

1.1. ¿Neutralidad o imparcialidad?

¿Asegura el procedimiento de elección la neutralidad del Presidente en el ejercicio de su cargo? ¿Se puede pedir al Presidente que sea neutral cuando pertenece a un partido político, que normalmente será el mayoritario? ¿Puede el Presidente debatir y votar o debe abstenerse?.

En Derecho comparado existen dos extremos respecto de la neutralidad del Presidente. El *speaker* inglés asume una función de neutralidad total que le veda participar en los debates salvo en su función presidencial; en el otro extremo, el Presidente de la Cámara de Representantes norteamericana asume abiertamente un papel de liderazgo de la mayoría y participa de forma habitual en los debates. Entre estos dos extremos, la mayoría de los Parlamentos, y por supuesto los españoles, optan por que el Presidente de la Cámara pueda debatir abandonando su sitio presidencial aunque la realidad es que no suele hacerlo en la medida en que con ello no propicia una imagen de neutralidad. Como afirmaba el Presidente Deschanel, un Presidente que desciende a la arena hace descender al mismo tiempo a la Asamblea y al régimen parlamentario.

Como ya es regla general, los Reglamentos de las Cámaras nacionales guardan silencio al respecto mientras que algunas Asambleas autonómicas incluyen referencias concretas; es expresivo el art. 40.2 RARMu: “El Presidente no interviene en los debates del Pleno, salvo para dirigirlos. Si excepcionalmente decidiera intervenir sobre el fondo de un asunto, deberá abandonar la Mesa. La misma limitación afectará a los restantes miembros

de la Mesa”, lo que también se reproduce en Asamblea de Extremadura (art. 46 RAEx, y en la Junta General del Principado de Asturias que añade la obligación del Presidente de “guardar reserva sobre su criterio” (art. 38. 1 y 2 RJGPA).

Esto no supone que el Presidente tenga que enmudecer; hay que diferenciar el alcance de la participación del Presidente en un debate político de la que pueda hacer respecto, por ejemplo, de una declaración de la Cámara en la que no haya propiamente un trasfondo político conflictivo. Lo que se subraya en definitiva es la conveniencia de que el Presidente intervenga en su rol presidencial representando a toda la Cámara, y no en su situación de hombre de partido y, en consecuencia, integrado en un grupo parlamentario.

¿Puede el Presidente votar? Por supuesto no nos referimos a su derecho en los órganos de los que forma parte sino en las sesiones parlamentarias³¹. En general los Presidentes de las Cámaras no se ven privados de este derecho y en España todos los Reglamentos parlamentarios le reconocen implícitamente el derecho a votar (igual que a los demás miembros de la Mesa) en su condición de miembros de la Cámara; este derecho lo ejerce normalmente, salvo alguna excepción, en las sesiones plenarias, y si no lo hace es por renuncia personal, que puede ser ocasional o permanente³². En cualquier caso, parece evidente que el Presidente apoyará las decisiones de su partido, que en situación normal será el del Gobierno, en coalición o no.

Esta es una realidad, pero esta realidad no puede obviar su responsabilidad como Presidente de toda la Cámara y representante tanto a las mayorías como a las minorías. El Presidente puede no ser neutral, pero se le tiene que exigir que sea imparcial en el ejercicio de su función y garante de los derechos representativos de todos, y de forma especial de los más necesitados de protección que son las minorías, teniendo en cuenta que la minoría real no depende solo del número de miembros que tenga un grupo parlamentario sino de su posicionamiento general respecto de la

³¹ El *speaker* de la Cámara de los Comunes no suele votar, salvo en el caso de empates, y ello con mucha prudencia y en situaciones específicas

³² En la II legislatura el Presidente del Congreso Peces Barba renunció a ejercer su derecho de voto; aunque la mayoría absoluta del PSOE permitía prescindir cómodamente de su voto no deja de tener significado su decisión

política del Gobierno y de los grupos que le apoyan de forma más o menos sistemática. La exigencia de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones sólo es explícita en algunos Reglamentos autonómicos³³ pero al ser una componente lógica de la función presidencial en un órgano representativo y plural está implícita de forma necesaria en la naturaleza de la Presidencia de la Cámara.

Por su elección el Presidente procede normalmente del grupo mayoritario, que puede ser el que forma Gobierno, con o sin apoyos de otros grupos. Esto podría condicionar su neutralidad en la función que le corresponde, que sobre todo en la dirección de los debates es básicamente personal, pero de ninguna manera debería afectar a su imparcialidad en el ejercicio de sus funciones presidenciales. Su imparcialidad podría estar garantizada, además de por su propio compromiso personal, por la limitación de su discrecionalidad por varios cauces: 1º, su sometimiento a las normas reglamentarias que determinan sus competencias concretas; 2º, su función de garante de los derechos de todos los parlamentarios y de las normas procedimentales reglamentarias, así como de los usos y precedentes; 3º, buena parte de sus competencias las comparte con la Mesa y/o la Junta de Portavoces; y 4º, en un Parlamento fragmentado en una pluralidad de grupos parlamentarios, que prácticamente están imponiendo la elección del Presidente sin mayorías absolutas, la misma dispersión organizativa le debería imponer unos límites posiblemente menos laxos que los que puedan existir en las Cámaras dominadas por dos fuerzas políticas predominantes.

Lamentablemente estas reglas de tres no siempre funcionan y hay que remitirse al talante del Presidente y a su compromiso personal con la imparcialidad en el ejercicio de su función.

2. Funciones de la Mesa

Es forzoso sintetizar la larga relación de las funciones de la Mesa con repercusión directamente política que incorporan los Reglamentos parlamentarios.

³³ Arts.35.8 y 38.1 RJGA, 39.1 RPCat, 39.9 RARMu

La *organización y dirección de los trabajos de la Cámara*, concepto amplísimo que engloba una serie de competencias diversas que incluyen, entre otras, desde la programación de las líneas generales de actuación de la Cámara, el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones hasta la coordinación del trabajo de los distintos órganos de la Cámara. La pluralidad y diversidad de funciones que integran esta competencia se proyecta en que en varias de ellas la Mesa tiene que contar con la Junta de Portavoces, aunque solo sea para ser oída.

Es también función de la Mesa *asistir al Presidente en la ordenación de los debates*; su participación, como ya se indicó, tiene alcance distinto según se plantee antes del debate, en cuyo caso es preceptiva, o durante el debate, que puede ser facultativa o preceptiva.

La intervención de la Mesa respecto de la función presidencial de *interpretación del Reglamento*, es preceptiva si se trata de dictar resoluciones interpretativas con alcance general o para suplir lagunas; en estos casos la competencia es de la Presidencia con la participación de la Mesa, en ocasiones junto a la Junta de Portavoces, cuya intervención puede ser de audiencia o vinculante.

La función de *calificación y admisión a trámite de escritos y documentos de índole parlamentaria* es sin duda una de las principales competencias de la Mesa dado que es el órgano receptor de casi todas las declaraciones de voluntad que se producen en la Cámara (Torres Muro, 1987, p.218). El significado de esta función merece que se le preste una atención especial pese a que la mayoría de los Reglamentos se limitan a incluirla de forma somera en la relación de funciones de la Mesa siguiendo el modelo del Congreso de los Diputados (art. 31.1 4ª y 5ª) y del Senado (art. 36.1 c). Algunos Parlamentos autonómicos han optado por darle la importancia que merece con una regulación más minuciosa, que se refleja incluso en su inclusión en preceptos propios, diferenciados del artículo en el que se incluyen el conjunto de las funciones de la Mesa; de esta forma se especifican de forma expresa las circunstancias concretas que pueden afectar a esta competencia, e incluso fórmulas de garantía³⁴.

³⁴ El art. 61 RCar exige la unanimidad respecto de la posibilidad excepcional de calificar documentos que no reúnan los requisitos exigidos; también se contemplan fórmulas de garantía respecto de los escritos de dudosa calificación, tanto en las Cor-

Esta es una de las funciones de la Mesa de más transcendencia en la vida de la Cámara y en el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios, y es también posiblemente la que tenga mayor riesgo de parcialidad. Como afirma la STC 38/1999, tiene una incidencia primaria en la viabilidad del ejercicio del derecho al *ius in officium* de los parlamentarios (y de los grupos parlamentarios, SSTC 81/1991; 36/2006) consagrado en el art. 23.2 CE, de cuya vinculación con el derecho reconocido en el art. 23.1 CE (derecho de participación de los ciudadanos por medio de sus representantes), se deduce que “no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central” del derecho del art. 23.1 CE (STC 119/2021; Redondo García, 2001, pp. 444 y ss). La admisión, o no, de las iniciativas es vital para que aquellas se tramiten ya que, al margen de que se aprueben o se denieguen posteriormente por la Cámara, su solo debate actualiza la función del Parlamento.

En general, la calificación es competencia de la Mesa de la Cámara, o en su caso de las Comisiones que asumen, en su ámbito correspondiente, la misma función³⁵.

La función de calificación es, con otras, una consecuencia de la racionalización de la vida parlamentaria³⁶ al tiempo que tiene un significado vital en la relación política intra y extra parlamentaria porque de ella depende la viabilidad y la posible efectividad de la misma. En un Parlamento caracterizado por el pluralismo político, y más si ese pluralismo deriva en una acusada fragmentación, es básico que la calificación se haga “de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento”, como afirman todos los Reglamentos parlamentarios³⁷, con la finalidad de que se garantice que la decisión respecto de las pretensiones planteadas será ajustada a derecho, lo que supone que tiene que ser motivada y suficientemente justificada.

tes de Aragón como en la Asamblea extremeña (art. 50.3), exigiendo informes jurídicos de los letrados, a lo que añaden los Reglamentos de la Asamblea de Extremadura y de Murcia (art 44 b) la obligación de la Mesa de decidir oída la Junta de Portavoces

³⁵ Algún Reglamento parlamentario autonómico, como el de Aragón, especifica la competencia de las Mesas de las Comisiones

³⁶ SSTC 203/ 2001, 57/2011:la Mesa “cumple la función técnico-jurídica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia”

³⁷ Por todos, arts. 31.1. 4º y 5º RC; 36.1 c) RS

De la vinculación entre las dos proyecciones del derecho de participación reconocido en el art. 23 CE se deduce que la competencia de calificación que tiene la Mesa es clave en la vida parlamentaria y la exigencia de la imparcialidad en su ejercicio tiene que ser su objetivo inexcusable. El abundante número de sentencias del TC que han dado respuesta a sendos recursos de amparo³⁸ contra las decisiones de la Mesa de inadmitir, o de admitir, iniciativas parlamentarias supera el recaído en otros amparos parlamentarios lo que pone en evidencia la trascendencia de esta competencia y el cuidado con que debe ser desempeñada ya que bajo la apariencia de una resolución técnica y adoptada con criterios objetivos se puede ocultar desde una incorrecta valoración de la iniciativa hasta una motivación política discriminatoria. Lo que sería, como afirma el TC, “extralimitarse en su función “ (STC 208/2003).

Cualquiera que sea la causa de esa extralimitación, el resultado es que se imposibilita o condiciona el debate y votación en la Cámara, sustrayendo a ésta de sus funciones propias. Como afirma la STC 38/1999, la Mesa no puede sustituir a la Cámara y el mismo razonamiento hay que aplicarlo a las Mesas de las Comisiones en sus propios ámbitos; la Mesa no se puede pronunciar sobre la oportunidad política de las iniciativas o propuestas parlamentarias, cuyo juicio corresponde a la Cámara.

Sobre la *capacidad de la Mesa* respecto de los criterios para la admisión de iniciativas, se registra una evolución en la jurisprudencia constitucional. No son pocas las resoluciones del TC que limitan su capacidad de decisión a un control formal, lo que supone la verificación de la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas y solicitudes (básicamente legitimación y plazos en un control de regularidad formal reglamentaria³⁹), rechazando la posibilidad de que pueda realizar un juicio de oportunidad política. En pronunciamientos posteriores el TC abre la posibilidad de ciertas facultades de control material de manera que la Mesa puede pronunciarse contra la admisión a trámite cuando el contenido de la solicitud sea manifiestamente contrario a derecho, manifiestamente inconstitucional o ajeno a las competencias autonómicas. Abierta la espita

³⁸ Las vías procesales han sido tanto los recursos de inconstitucionalidad como incluso los conflictos de competencia, aunque sin duda la vía preferente ha sido la del amparo constitucional

³⁹ SSTC 161/1988; 205/1990; 38/1999; 90/2005. AATC181/2006

de la capacidad de la Mesa para hacer, junto al formal, un control material con criterios valorativos, conviene hacer una referencia específica a su proyección en una de las funciones más delicadas que tiene la Mesa, de la Cámara o de las Comisiones, que es la que atañe a la *calificación y admisión a trámite de las enmiendas*.

En el derecho de enmienda concurren su significado como manifestación de la función colegisladora del Parlamento (Sánchez Navarro (1995, p. 80) y como contenido indiscutible del derecho al ejercicio efectivo del cargo (Redondo García, 1997, p.385), tanto de los parlamentarios como de los grupos parlamentarios. El elemento singular a considerar es la exigencia añadida a los controles formal y material de la homogeneidad o conexión material expresa entre la enmienda y el texto normativo, proyecto o proposición de ley, a enmendar (García-Escudero Márquez, 2006, pp. 231-243).

Esta exigencia es esencial en la función legislativa y sin duda la impone la lógica parlamentaria⁴⁰, aunque en España no la incluyen ni los Reglamentos del Congreso y del Senado ni en casi ninguno de los de las Asambleas autonómicas⁴¹. En realidad es la doctrina del TC, tanto en recursos de amparo como en los de inconstitucionalidad, la que ha sentado, tras algunos fallos contradictorios⁴², la exigencia de la homogeneidad⁴³, que como doctrina constitucional se debería aplicar en las decisiones de la Mesa, lo que lamentablemente no sucede siempre.

El margen de calificación que tiene la Mesa de la Cámara no excluye, sino que impone, la necesidad de que sus pronunciamientos tengan que ser motivados (SSTC 119/2011; 59/2015) estando los órganos de la Cámara obligados a hacer una interpretación restrictiva de las normas limitadoras de los derechos que integran el estatuto de los parlamentarios (SSTC5/1983; 10/1983; 27/2018). Por supuesto el límite reglamentario es primario, imprescindible

⁴⁰ No son pocos los reglamentos de Parlamentos de otros países que prohíben los “cavaliers legislatives”, prohibición que en 2008 se incluyó en la Constitución francesa

⁴¹ Hoy por hoy solo los Reglamentos de la Asamblea de Extremadura (art. 166.1) y del Parlamento de Navarra (art. 128.8) exigen la conexión material entre la enmienda y la iniciativa

⁴² SSTC 161/1988; 205/1990; 38/1999; 90/2005, ATC 181/2006, en los que el TC limita el control al formal

⁴³ Entre otros fallos, SSTC 23/1990; 103/2008; 119/2011; 172/2020; AATC118/1990, 275/1993; 118/1999

y, dada su referencia escueta, insuficiente, pero junto a él, y más importante, están los límites que determinan los derechos de los parlamentarios, e incluso de los ciudadanos, además de la exigible imparcialidad de la Mesa.

El problema es que la inventiva parlamentaria, tanto por parte de los parlamentarios, de los grupos parlamentarios y de los órganos de las Cámaras, se traduce en multitud de situaciones que no siempre se pueden encorsetar en la norma. Frente a los posibles intentos de los parlamentarios y grupos de hacer un uso heterodoxo de los requisitos procedimentales a favor de sus propios intereses políticos, son los órganos de la Cámara, y concretamente la Mesa en su función de calificación y admisión a trámite, los que tienen que actuar con rigor, tacto, prudencia, flexibilidad, e insistimos, sobre todo imparcialidad, sin excluir la responsabilidad del Presidente de hacer cumplir el Reglamento, sobre todo cuando es la Mesa la que lo incumple en alguna de sus decisiones.

En relación con esta función todos los Reglamentos parlamentarios españoles establece un trámite de reclamación o reconsideración contra las decisiones de la Mesa que resuelve la misma Mesa, a veces con la Junta de Portavoces; su regulación es muy desigual en los Reglamentos, desde los absolutamente escuetos del Congreso y del Senado hasta los que establecen plazos, efectos suspensivos, etc. (García Martínez, 2023, pp. 163-171). Se trata de un recurso que tendría que ser objeto de una regulación totalmente garantista para los parlamentarios, lo que no es en la actualidad, no solo porque es la única fórmula parlamentaria de reclamación a su disposición, sino porque abre la posibilidad de interponer un recurso de amparo, que en definitiva es la única, y última, opción nacional de acceso a un órgano de garantía ajeno a la Cámara, lo que supone una posible mayor objetivación del problema.

V. LA JUNTA DE PORTAVOCES

A diferencia del Presidente y la Mesa, órganos de naturaleza institucional que representan a la Cámara en cuyo interés actúan, la Junta de Portavoces, que como órgano de gobierno comparte algunas funciones con los anteriores, tiene un significado diferente. Sus miembros son designados por los grupos parlamentarios de los que son representantes, y su función es exponer y defender los intereses parciales de cada uno de sus mandantes, con el fin de, a través de una negociación, llegar a un acuerdo que se expresa como voluntad propia de la Junta (Torres Muro, 1987, p.227).

Es el último de los órganos de dirección que se incorpora en el los Parlamentos⁴⁴ dado que su aparición solo tiene lugar cuando los grupos parlamentarios adquieren carta de naturaleza como referentes indispensables en el funcionamiento y organización de las Cámaras. Esta realidad se proyecta en la aparición de la Junta de Portavoces como órgano colegiado de significado netamente político vinculado directamente a los grupos parlamentarios de la Cámara.

En 1911 se crea en la Asamblea francesa la *Conference des Presidents* en la que se integran los presidentes de los grupos parlamentario y los de las Comisiones junto con representantes del Gobierno; en Alemania, aunque hay antecedentes previos, se crea un órgano similar en los años 20 del siglo XX y en Italia, después de la Segunda Guerra Mundial, la *Conferenza dei Presidenti*. En España es el Reglamento de las Cortes de 1934 el que dispone que “las fracciones o grupos nombrarán un representante cerca de la Mesa a los efectos parlamentarios” (art. 12.2) aunque el órgano parlamentario no llegó a desarrollarse. En las primeras Cortes bicamerales de la transición se establecerá, en una norma de la Presidencia, que el Presidente de cada Cámara podrá reunir a los portavoces de los grupos más un representante del Gobierno; a partir de este momento la Junta de Portavoces se articula formalmente en los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado, y por supuesto en los definitivos y en todos los Parlamentos autonómicos.

A diferencia del Presidente y la Mesa, la Junta de Portavoces no tiene reconocimiento constitucional ni estatutario, de forma que su fuente de legitimación y regulación es estrictamente reglamentaria.

1. Composición

Son miembros natos de la Junta todos los Portavoces de los grupos parlamentarios constituidos en la Cámara⁴⁵. El Portavoz es designado por el grupo en función de la normativa interna y propia de cada uno y una vez

⁴⁴ Curiosamente solo el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia incluye la Junta de Portavoces en el Capítulo “Órganos de gobierno y dirección de la Cámara”, tras el Presidente y la Mesa (arts. 51 y 52). Todos los demás Reglamentos parlamentarios le dedican un Capítulo propio, salvo excepciones muy somero, sin identificarle formalmente junto a los órganos de dirección

⁴⁵ El art. 43.2 RS incluye también hasta dos representantes de los grupos territoriales integrados en un mismo grupo parlamentario

designado se integra automáticamente en la Junta. Evidentemente cabe la revocación a voluntad del grupo.

Respecto de la portavocía del Grupo Mixto los Reglamentos se remiten al acuerdo interno del grupo, que suele ser por rotación, o incluso por orden alfabético, ya sea por cada periodo de sesiones, en función de los votos obtenidos por las candidaturas o por acuerdos temporales. En las Asambleas de Madrid (art. 45) y de Murcia (art. 36.1) se exige que las reglas de organización y funcionamiento del grupo (entre ellas hay que incluir la forma de selección del Portavoz) se plasmen en un reglamento interno⁴⁶. Varios reglamentos autonómicos incluyen la prohibición de que sea Portavoz el diputado integrado en el Grupo mixto por abandono de su grupo de origen⁴⁷.

La constitución de la Junta sólo puede plantearse tras la constitución de todos los grupos parlamentarios y de que éstos hayan designado a sus Portavoces⁴⁸ lo que determina la diferencia temporal con la constitución de la Presidencia y la Mesa de la Cámara. Sin embargo la correlación grupo parlamentario –Portavoz– Junta de Portavoces puede verse alterada como consecuencia de la normativa de algunas Asambleas autonómicas. Tal es el caso de las Cortes de Aragón en las que pueden formarse agrupaciones dentro del Grupo Mixto, cuyos Portavoces pueden acudir, además del Portavoz del Grupo Mixto, a la Junta de Portavoces con voz y voto ponderado (art 46)⁴⁹; también el art. 28 RARMu altera el principio constitutivo de los grupos parlamentarios al admitir la constitución en grupo parlamentario a los diputados de la misma formación política que no reúnan los requisitos

⁴⁶ En la Asamblea murciana (art. 36.1) y en el Parlamento vasco (art. 41.4), si el Grupo Mixto no presenta el Reglamento o la propuesta en el plazo predeterminado será la Mesa la que procederá a hacerlo

⁴⁷ En este sentido, art. 36.2 RARMu, art. 29.4 RJGPAs

⁴⁸ STC 109/2016 (RA contra la decisión de la Presidencia del Parlamento de Cataluña que convocó la Junta de Portavoces para ser oída antes de que se hubiesen constituido formalmente todos los grupos parlamentarios, incluido el Mixto); el TC declara la nulidad de la resolución ya que, al no estar nombrados todos los Portavoces no se podía dar por oída a la Junta, que de hecho no existía

⁴⁹ Por Acuerdo de la Mesa de las Cortes valencianas (2008) se crea la Agrupación de Diputados no adscritos (que hubiesen formado parte de coaliciones electorales) con derecho a tener un representante en la Mesa y en la Diputación Permanente, aunque no en la Junta de Portavoces

establecidos, siempre que hubieran obtenido al menos el diez por ciento de los votos emitidos. Un efecto similar tiene la misma situación, no regulada reglamentariamente, cuando la Mesa admite la constitución de grupos parlamentarios para suplir la carencia de los requisitos exigidos al respecto forzando una interpretación un tanto fraudulenta de los mismos.

Los Portavoces de los grupos parlamentarios, con las excepciones señaladas, son los únicos miembros de la Junta con voz y voto; pueden ir acompañados de algún miembro del grupo para asesorarle, por supuesto sin voto, previsión que puede ser importante cuando se quiera contar con la información y conocimiento específico respecto del asunto a tratar en la Junta.

La Junta de Portavoces se configura como un órgano colegiado presidido por el Presidente de la Cámara, que lo convoca y preside, e integrado por los Portavoces de todos los grupos parlamentarios existentes en la Cámara, incluido el Mixto. Asisten a sus reuniones algunos miembros de la Mesa, normalmente un Vicepresidente y un Secretario, además del Secretario General de la Cámara en su función de asesoramiento técnico jurídico, y tiene derecho a asistir un representante del Gobierno⁵⁰ con la finalidad de que el cargo gubernamental que se incorpora tenga la información y la autoridad suficiente como para exponer la opinión del Gobierno ante las iniciativas o decisiones de la Junta; dada la funcionalidad de su asistencia, una regulación que constriña en exceso la libertad de decisión del Gobierno para enviar a la persona más idónea en cada momento puede ser disfuncional, tanto para el Parlamento como para el Gobierno⁵¹.

Al margen de las previsiones reglamentarias, son habituales en las Cámaras la existencia de fórmulas informales de conexión y coordinación de las funciones de la Junta y de cada Portavoz con las Comisiones y sus Presidentes, además de las reuniones del Presidente de la Cámara con los de las Comisiones.

⁵⁰ El art.39.2 RC , y en el mismo sentido los demás reglamentos parlamentarios, establece que se dará cuenta de la reunión al Gobierno para que envíe, si lo considera conveniente, un representante, lo que quiere decir que es optativo

⁵¹ En algunas Asambleas autonómicas se impone que tenga que ser un Consejero, lo que puede no ser lo más idóneo para el fin perseguido. Las Asambleas de Asturias, Cantabria, Cataluña y Extremadura incluyen la asistencia a la Junta de los Presidentes de las Comisiones

2. Funcionamiento

Ni Los Reglamentos del Congreso y del Senado, ni buena parte de los autonómicos, hacen referencia a la periodicidad de sus reuniones; solo algunos establecen su reunión al menos cada quince días o mensualmente. Como ocurre con los reglamentos muy minuciosos la realidad desborda la normativa de forma que la misma función de la Junta, su necesidad de llegar a acuerdos y de coordinar su actividad con la Mesa imponen una reunión semanal, normalmente en coordinación con la reunión de la Mesa, y por supuesto, en caso de necesidad se puede reunir de forma urgente.

Solo tienen derecho de voto los Portavoces y, exceptuando la exigencia de unanimidad para incluir por urgencia en el orden del día un asunto sin cumplir los trámites reglamentarios, el voto es ponderado (Torres Muro, 1987, pp.265,266)⁵² La fórmula es eficaz y práctica para el fin que se busca, adoptar acuerdos proporcionados a la fuerza parlamentaria de cada grupo, con lo que no se distorsiona la composición real de la Cámara y se proyecta la transposición del equilibrio de fuerzas existentes en ella.

3. Funciones

De forma genérica interviene en la programación de las líneas generales de la actuación de la Cámara, en la ordenación de los trabajos y debates, en el calendario del Pleno y de las Comisiones, etc. Su participación en estas funciones tiene alcance diferente ya que puede ser consultiva (preparación del calendario y de los trabajos de la Cámara, fijación del número de miembros que tienen que integrar las Comisiones, etc) mientras que otras puede ser decisoria. Son varios los Reglamentos que no incluyen un precepto específico sobre las competencias de la Junta, remitiéndose a lo que se establezca sobre su participación en las funciones del Presidente y de la Mesa⁵³, mientras que otros especifican de forma concreta sus com-

⁵² En su momento se plantearon dudas sobre la constitucionalidad del voto ponderado en relación con el enunciado del art 79.3 CE (voto personal e indelegable); las dudas se han solventado en la medida en que en realidad no hay una delegación de voto de los parlamentarios en el Portavoz sino que lo que existe es una representación del grupo por su presidente y lo que se computa, el valor de cada uno de los votos de los Portavoces, tiene lugar únicamente en la Junta, no en ningún otro órgano

⁵³ Tal es el caso del RC, RCar, RPCan, RPLR y RCVal

petencias, de forma más o menos amplia, diferenciando aquéllas en las que se exige su parecer favorable de aquellas en las que la Junta sólo tiene que ser consultada, que son la mayoría⁵⁴.

La determinación del orden del día tiene entidad propia a partir del dicho parlamentario clásico en función del cual quien detenta el orden del día es dueño de la sesión, lo que responde a una realidad: lo que no está en el orden del día dormirá el sueño de los justos y nunca llegará a tramitarse, incluso aunque hubiese sido admitido a trámite por la Mesa, situación que no es inédita en las Cámaras.

El orden del día del Pleno lo deciden el Presidente de la Cámara y/o la Mesa, con la Junta de Portavoces, de forma decisoria o consultiva⁵⁵. La diferente calidad de la participación de la Junta en la fijación del orden del día determina la potencia del órgano, es decir, su capacidad de hacer efectivos sus acuerdos, aunque hay que tener en cuenta que normalmente, aunque reglamentariamente solo tuviera que “ser oída”, por lo general su criterio es tenido en cuenta.

También la participación de la Junta puede ser decisoria o consultiva respecto de la aprobación por parte de la Presidencia de normas interpretativas y supletorias del Reglamento. El art.32.2 RC exige el parecer favorable de la Junta de Portavoces, junto con el de la Mesa, en las resoluciones de carácter general dictadas por el Presidente del Congreso en desarrollo de su función supletoria del Reglamento⁵⁶; En el Senado, y en otros Parlamentos autonómicos, su función en esta materia es solo consultiva (art. 44 RS: “La Junta de Portavoces será oída para fijar...”).

⁵⁴ En general, en uno u otro concepto, interviene en la determinación del número de miembros de las Comisiones, en la fijación de criterios para ordenar y facilitar los debates, en la asignación de los escaños a los grupos, en el calendario de actividades de las Comisiones, etc.

⁵⁵ En el Congreso (art. 67.1) y en la mayoría de los Parlamentos autonómicos, el Presidente y la Junta de Portavoces (art. 67.1 RC). En el Senado (art. 71.1) y las Cortes de Castilla La Mancha (art. 86.1) el Presidente de acuerdo con la Mesa oída la Junta, y en las Asambleas de Galicia (art. 72.1) y de La Rioja (art. 58.1) el Presidente, con la Mesa y la Junta, En el Parlamento de Cantabria (art. 70.1) la competencia se atribuye a la Mesa, oída la Junta de Portavoces

⁵⁶ En el mismo sentido la Asamblea Regional de Murcia, los Parlamentos de La Rioja y del País Vasco y las Cortes valencianas

Al margen de que los Reglamentos sean más o menos parcios o minuciosos a la hora de establecer la intervención de la Junta de Portavoces en las funciones de organización y dirección de la Cámara, la importancia de este órgano radica en el papel que desempeña en la triple vía negociadora, informadora y receptora de información, y este rol es casi más significativo que las competencias concretas que le asignen los Reglamentos. La Junta configura un ámbito de negociación entre todos los grupos parlamentarios; no es el único órgano que asume esta función ya que el impulso pactista y negociador es consustancial con el Parlamento, pero en la Junta esa negociación cristaliza en acuerdos formales. A ello hay que añadir su función de ser una vía permanente de contacto entre los órganos de gobierno de la Cámara con los grupos así como entre el Gobierno con su mayoría parlamentaria y las minorías.

4. La Mesa versus la Junta de Portavoces

Desde el momento en que los grupos parlamentarios (todos o algunos) están presentes en la Mesa, y teniendo en cuenta la existencia de funciones de dirección en las que también es necesaria la intervención de la Junta, se podría plantear el significado real de diferenciar estos dos órganos, más si tenemos en cuenta que hay Parlamentos en los que todos los grupos parlamentarios se incorporan a la Mesa. La realidad es que incluso en esos Parlamentos se mantiene la existencia de los dos órganos, y creo que razonablemente. No es baladí que cada uno de estos órganos tenga una naturaleza diferente y propia; la Mesa es órgano institucional de representación de la Cámara como tal, y no solo de las eventuales mayorías existentes, lo que marca, o debería marcar, su función y funcionamiento como garantía de la inviolabilidad de la Cámara y de los derechos, competencias y facultades que integran el *ius in officium* de los parlamentarios; por su parte, la Junta de Portavoces se configura como un órgano no institucional y por ello no representativo de la Cámara sino de los intereses políticos de los grupos parlamentarios con la función de llegar a acuerdos entre ellos. Incluso aunque la función de la Mesa haya adquirido un carácter mucho más político que el que se atribuía en su origen, cada órgano preserva su identidad y su función propia, lo que no deja de tener transcendencia para la institución parlamentaria .

VI. CONCLUSIÓN

La función de los órganos de gobierno, específicamente del Presidente y la Mesa, es institucional lo que veda a sus miembros actuar como representantes de sus formaciones políticas ya que son representantes del conjunto de la Cámara a la que tienen que servir de foro para negociar intereses enfrentados, que en mayor o menor medida siempre estarán presentes al margen de su mayor o menor fragmentación. Esto no es óbice para que su actividad requiera ajustarse a la realidad política efectiva en cada legislatura en función de la mayor o menor fragmentación y del apoyo parlamentario en el que se sustente el Gobierno. La existencia de una mayoría absoluta, o al menos suficiente, del Gobierno se traduce en una estabilidad, no exenta de la posibilidad de abusos, que requiere una fórmula de relación con la Cámara bien diferente de la que se deriva cuando un Gobierno en minoría precisa buscar apoyos para sacar adelante sus propuestas incluso en partidos minoritarios, territoriales o no, no siempre comprometidos con el interés general que representa el Parlamento, con el problema añadido de que esos grupos minoritarios pueden ver en la debilidad del Gobierno la oportunidad de incrementar sus exigencias, en detrimento, por ceñirnos solo al ámbito parlamentario, de otros grupos presentes en la Cámara. En esta situación la presión sobre la Mesa se puede multiplicar al proceder de un importante número de grupos que, aunque sean minoritarios, cuentan con la fuerza que les proporciona el hecho de ser imprescindibles para el Gobierno.

Buena parte de la responsabilidad de esta situación proviene de la Ley electoral, que ha pasado de provisional a permanente. Aprobada en función de unas elecciones para configurar unas Cortes constituyentes en las que podía tener sentido propiciar la presencia en las Cámaras nacionales de partidos estrictamente territoriales, sus efectos se han consolidado con una derivada que afecta sobre todo al Congreso como Cámara legitimadora del Gobierno de la Nación y representante del interés general, que no debería verse condicionado por las pretensiones territoriales o locales, a veces de espaldas al interés general, de partidos políticos con una influencia no equivalente con su representatividad electoral real en el conjunto del electorado y cuya representación deberá tener su cauce natural en las Asambleas autonómicas y en el Senado. Como parece ilusoria la modificación de la normativa electoral tendrán que ser los recursos parlamentarios los responsables de garantizar que la actividad parlamentaria se atenga a

la ortodoxia reglamentaria y a los principios que son carta de naturaleza del Parlamento.

La posición institucional del Presidente y de la Mesa les convierte en los órganos claves en esta tarea así como en la relación Gobierno-Parlamento. El Ejecutivo tiene un papel importante en la Cámara que a su vez es imprescindible para que el Gobierno desarrolle su proyecto político, pero tanto el Presidente de la Cámara como la Mesa tienen que ser conscientes de que no son instrumentos del Gobierno, cualquiera que sea la procedencia de sus apoyos en la Cámara, porque su función está al servicio de la Cámara, de la garantía de su autonomía y de la de los derechos de los parlamentarios, sean de la mayoría o de la minoría.

La posible renuncia por parte de los órganos de gobierno a asumir con imparcialidad y neutralidad política la garantía de la autonomía de la Cámara y de la ortodoxia en el ejercicio de las funciones parlamentarias por parte de todos, parlamentarios y grupos parlamentarios, en condiciones de igualdad les convertiría en órganos al servicio del Gobierno a través de las mayorías fragmentadas que le puedan apoyar, lo que al final no tiene otro destino que hacer irrelevante al Parlamento, tanto en la estructura de un sistema parlamentario como a los ojos de los ciudadanos, que pueden cuestionarse la razón de ser de unas Cámaras que renuncian a su autonomía frente al Ejecutivo.

En las últimas legislaturas en las que la fragmentación y la polarización de las Cámaras se ha hecho evidente, los Reglamentos parlamentarios han demostrado su capacidad de adaptación a la situación de un Parlamento fragmentado de forma que se ha mantenido la actividad de las Cámaras, pero una cosa es que no se haya producido una parálisis en la vida parlamentaria y otra distinta es que no se hayan generado distorsiones significativas en la misma cuya proyección pública hacia la ciudadanía se ha canalizado fundamentalmente en los debates parlamentarios en los que la crispación, las posiciones radicales, el enfrentamiento por el enfrentamiento y la falta de contenidos han hecho patentes nuevos modos de actuar por parte de los actores que escenifican la actividad parlamentaria. Si el Parlamento es el órgano en el que, por medio del debate, se visualizan las razones del poder y de las minorías así como la existencia de alternativas (Astarloa-Huarte Mendicoa, 2017, p.191), hay motivos para creer que la devaluación de la deliberación pública tiene la suficiente entidad como

que valorar la gravedad que supone el deterioro de los debates y de la actividad pactista en general en el marco de la fragmentación parlamentaria, lo que sin duda ha contribuido al desplazamiento del papel de las Cámaras en la vida pública a favor del Ejecutivo,.

Se hace necesario acometer reformas de los Reglamentos, sobre todo en los del Congreso y el Senado que son los más petrificados, pero no para parchear problemas puntuales en la medida en que se vayan presentando; se necesita un proceso serio de introspección para hacer frente a los desajustes, no solo los que se han ido detectando ahora sino también los que se vienen arrastrando hace tiempo.

Las Cámaras necesitan, y creo que urgentemente, la reconsideración global de su normativa reglamentaria para garantizar y dar seguridad a la función parlamentaria, con toda la flexibilidad que singulariza al Derecho parlamentario, porque el problema no radica solo de un procedimiento o de un trámite cuando lo que está en juego es la relevancia de la función autónoma del Parlamento y que los ciudadanos se vean representados en él. En los diversos intentos fallidos de reformas del Reglamento del Congreso abordados en legislaturas anteriores llama la atención que se han centrado preferentemente en reformas de los procedimientos, absolutamente necesarias, sin abordar apenas la de los órganos de gobierno, cuando en ellos reside la garantía de que la actividad parlamentaria responda a la función deliberante y pactista que da sentido y significado a los Parlamentos. La complejidad específica de la función, y de la responsabilidad, de los órganos de gobierno debería invitar a reforzar por vías reglamentarias su compromiso de independencia y neutralidad por medio de fórmulas llamadas a impedir que el margen de discrecionalidad que tienen en la aplicación de las normas parlamentarias se convierta en arbitrariedad (Aranda Álvarez, 1998, p.170) de forma que aquel compromiso no tenga que depender solo del talante y voluntad personal de sus titulares.

BIBLIOGRAFÍA

Alba Navarro, M. (2018) “Reflexiones sobre la Presidencia de las Cámaras”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 103, pp. 273-293

Aguiló Lucía, L. (1996) “Status y atribuciones de las Presidencias de los Parlamentos”. *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 2, pp.467-486

Aranda Álvarez, E. (1998) *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Aranda Álvarez, E. (2015) “La polémica suscitada en la elección de la Mesa del Parlamento Andaluz”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* n° 9, p. 135-141

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2017) *El Parlamento moderno. Importancia, des- crédito y cambio*. Fundación Alfonso Martín Escudero, Iustel

Carrasco Durán, M. (2022) “El parlamento fragmentado como parlamento des- racionalizado: investidura, formación de gobierno y actividad legislativa, en Tudela, J., Kölling, M. (eds) *Calidad democrática y Parlamento*. Fundación Manuel Giménez Abad, Marcial Pons

Castellá Andreu, J.M. (2023) “Un diagnóstico sobre la crisis actual del Parla- mento en el contexto de la democracia constitucional y del sistema parlamentario”, en de la Iglesia Chamarro, A. (coord.) *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Manuel Giménez Abad. Colección Obras Colectivas n° 26

Cazorla Prieto, L.M. (1996) “Reflexiones acerca de la situación actual de la ora- toria parlamentaria”. *Anuario Jurídico de La Rioja*, n° 2, pp.455-465

Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2012) “Comentario al art. 38 RC” en Ripollés Serramo, M.R. (coord.) *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Dipu- tados*. Congreso de los Diputados, pp. 316- 320

Fraile Clivillés, M. (1974) *La Comisión Permanente de las Cortes*. Editora Nacional

Fraile Clivillés, M. (1990) “El Parlamento y el Derecho”. *Revista de las Cortes Generales*, n° 20, pp. 49- 90

García Martínez, M.A (1995) “Las disposiciones de la Presidencia de la Cámara interpretativas del Reglamento y la problemática de su impugnación ante el Tribunal Constitucional”. *Revista de las Cortes Generales*, n° 35 pp. 331-342

García Martínez, M.A (2023) “Las garantías de los derechos de los parlamen- tarios. El caso singular del ATC 177/2022. *Revista de las Cortes Generales*, n° 115 Primer semestre (2023) pp. 143-190

García-Escudero, P., Pendás, B. (1998) “Comentario al art. 71.1: autonomía fun- cional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal” en Alzaga, O. (coord.) *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Vol. VI Editoriales de Dere- cho Reunidas,

García-Escudero Márquez, P (2006), *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Garrote De Marcos, M. (2022) “Elección de la Mesa o la cuadratura del círculo. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/2022, de 9 de marzo, Recurso de Amparo núm. 4409-2019 (BOE núm 84, de 8 de abril de 2022)”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 112, pp. 453- 472

Greciet García, E (2017) “Pluralismo y representatividad en las Mesas de las Cámaras. El caso del Parlamento de Andalucía (STC 199/2016, de 28 de noviembre)”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 13, p. 107-123

Greciet García, E. (2018) “Cuarenta años de Parlamentos autonómicos” en Penadés, B. (dir), González Hernández, E., Rubio Núñez, P. (coord) *España constitucional (1978-2018) Trayectorias y Perspectivas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Libertini, L (1980) *¿Qué Parlamento?* Plaza & Janés Editores

Marañón Gómez, R. (2017) “La elección de la Mesa del Parlamento de Andalucía. Comentario a la STC 119/2016, de 28 de noviembre de 2016”. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 34, pp. 167-171

Pérez-Serrano Jaúgueri, N. (2018) “La oratoria en el Parlamento”. *Revista de las Cortes Generales* nº 103, pp. 591-634

Redondo García, A. (1997) “La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución”, en Pau i Vall (coord.) *Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación de Letrados de Parlamentos*. Aranzadi

Redondo García, A. (2001) *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados

Rubio Llorente, F. (1985) “El Parlamento y la representación política” *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, p. 168

Sanz Pérez, A.L. (2017) “Las Mesas y sus Presidentes en el Derecho parlamentario español”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 14, pp. 107-141

Sieira Mucientes, S.(2022) “La racionalidad del debate parlamentario en el procedimiento legislativo: problemas prácticos” en Tudela, J., Kölling, M.(eds.) *Calidad democrática y Parlamento*. Fundación Manuel Giménez Abad, Marcial Pons

Torres Muro, I. (1987) *Los órganos de gobierno de las Cámaras*. Congreso de los Diputados

Torres Muro, I. (2005) *Derecho parlamentario sancionador*. Instituciones de Derecho Parlamentario, V. Colección Informes y Documentos. Parlamento Vasco

Vázquez Alonso, V.J. (2016) “Un comentario a la sentencia 199/2016 del Tribunal Constitucional, sobre la composición de la Mesa del Parlamento Andaluz”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 96, pp. 337-348

Villarino Marzo, J. (2018) “La organización de las Cámaras y el protagonismo de los Grupos parlamentarios” en Pendás, B. (dir), González Hernández, E., Rubio Núñez, P. (coord) *España constitucional (1978-2018) Trayectorias y Perspectivas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

PARLAMENTO Y MULTIPARTIDISMO: SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA

Ángeles González Escudero

Letrada de las Cortes Generales

I. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DE PARLAMENTO MULTIPARTIDISTA

II. EFECTOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

III. EFECTOS SOBRE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

1. El comienzo de la Legislatura.
2. Los órganos de la Cámara: Mesa, Junta de Portavoces, Pleno, Comisiones y Diputación Permanente.
3. Las iniciativas parlamentarias.

IV. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DE PARLAMENTO MULTIPARTIDISTA

Parlamento multipartidista o Parlamento fragmentado son expresiones que se han ido asentando en la doctrina constitucional y en la práctica parlamentaria en los últimos años para referirse a la nueva realidad de la política española, alejada, al menos aparentemente y a priori, del bipartidismo al que tradicionalmente había respondido.

Superada la afirmación de que nuestro sistema electoral penaliza a las formaciones políticas de ámbito nacional no mayoritarias –es la reivindicación tradicional de partidos políticos como Izquierda Unida o Unión Progreso y Democracia que pierde fuerza con la experiencia electoral reciente de otros como Podemos, Ciudadanos o VOX–, desde el año 2016 las dinámicas políticas en España han dado un giro de ciento ochenta grados. Frente a los Gobiernos de mayorías absolutas o de mayorías simples holgadas en los que la gobernabilidad estaba garantizada con pactos puntuales, desde 2016, una compleja matemática electoral nos ha abocado a situaciones hasta ahora impensables: disolución de las Cortes Generales en aplicación del artículo 99.5 de la Constitución, aprobación de una moción de censura, y formación de Gobiernos con mayorías parlamentarias muy ajustadas o, incluso, de coalición.

Las cifras hablan por sí solas. Desde la VIII Legislatura hasta ahora, la composición de la Cámara ha experimentado un cambio que puede calificarse de radical:

- En la VIII Legislatura, con 7 grupos parlamentarios constituidos, los dos primeros tenían 164 y 147 miembros respectivamente; el tercero tenía 10 miembros y el Grupo Parlamentario Mixto tenía 9.
- En la IX Legislatura, con 6 grupos parlamentarios constituidos, los dos primeros tenían 169 y 154 miembros respectivamente; el tercero tenía 10 miembros y el Grupo Parlamentario Mixto tenía 6.
- En la X Legislatura, con 7 grupos parlamentarios constituidos, los dos primeros tenían 185 y 110 miembros respectivamente; el tercero tenía 16 miembros y el Grupo Parlamentario Mixto tenía 18.
- En la XI Legislatura, con 8 grupos parlamentarios constituidos, los cuatro primeros tenían 119, 89, 65 y 40 miembros respectivamente y el Grupo Parlamentario Mixto tenía 14.
- En la XII Legislatura, con 7 grupos parlamentarios constituidos, los cuatro primeros tenían 134, 84, 67 y 32 miembros respectivamente; y el Grupo Parlamentario Mixto tenía 19.
- En la XIII Legislatura, con 8 grupos parlamentarios constituidos, los cinco primeros tenían 123, 66, 57, 42 y 24 miembros respectivamente; y el Grupo Parlamentario Mixto tenía 18.
- En la XIV Legislatura, con 10 grupos parlamentarios constituidos, los cuatro primeros tenían 120, 88, 52 y 35 (33 al finalizar la

Legislatura) miembros respectivamente; y el Grupo Parlamentario Mixto tenía 9 (11 al finalizar la Legislatura).

- En la XV Legislatura, con 9 grupos parlamentarios constituidos, los cuatro primeros tienen 137, 12, 33 y 31 miembros respectivamente; y el Grupo Parlamentario Mixto tiene 3.

Como se puede observar, y aunque puede parecer una afirmación obvia, lo que convierte al Congreso en un Parlamento multipartidista no es tanto que haya muchos grupos parlamentarios, –siempre los ha habido, lo mismo que muchas formaciones políticas distintas con representación parlamentaria–, sino que ya no son solo dos los mayoritarios, sino que cuatro o hasta cinco grupos se reparten la práctica totalidad de los miembros de la Cámara. Este matiz, como veremos, es importante, porque un Parlamento como el español –a diferencia de otros como pueden ser el británico o el estadounidense–, siempre ha sabido gestionar una composición diversa. Esto, ha de insistirse, no es nuevo y por eso, cuando hubo que afrontar por primera vez la realidad de un Parlamento fragmentado, gran parte del camino ya estaba hecho. El elemento diferencial ahora es que es mayor el número de grupos que tienen una capacidad de influencia real en la toma de decisiones.

Y el impacto que esto ha tenido y está teniendo sobre el funcionamiento y la organización de la Cámara es innegable y está dejando su impronta en prácticamente todos los aspectos del trabajo parlamentario, aunque quizá, ha de advertirse desde ya, no de forma tan intensa como en un primer momento se podría haber anticipado. En todo caso, lo que se pretende en este artículo, recogiendo el espíritu de la Ponencia de la que trae causa, es dar una visión sobre este asunto desde la experiencia del día a día, distinguiendo entre los efectos que el Parlamento multipartidista está teniendo, por un lado, en la administración parlamentaria y, por el otro, en la actividad propiamente parlamentaria y, más en concreto, en cómo ha afectado la nueva configuración de la Cámara a su puesta en marcha al inicio de cada Legislatura, al funcionamiento de sus órganos y a las iniciativas parlamentarias.

II. EFECTOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

El primer y fundamental efecto que el parlamento fragmentado ha tenido en la realidad administrativa del Congreso de los Diputados ha sido un efecto multiplicador de los recursos humanos y materiales de la Cá-

mara, con el consiguiente incremento de la complejidad en la gestión de los mismos. Esto, a su vez, se ha traducido en un aumento de la carga de trabajo de las direcciones administrativas de la Secretaría General –Direcciones de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, de Recursos Humanos y Gobierno Interior, Técnica de Infraestructuras, y de Presupuestos y Contratación–.

Aunque podrían citarse un sinnúmero de ejemplos, la incidencia del nuevo modelo de Parlamento en la organización administrativa de la Cámara se observa fundamentalmente en tres ejes:

- Incremento del número de asistentes que pueden nombrar los grupos parlamentarios al amparo del artículo 2 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

Al principio de cada Legislatura, la Mesa fija un número total de asistentes y los distribuye entre los grupos parlamentarios en atención a su importancia numérica y aplicando una ratio determinada.

Hasta la XII Legislatura se había mantenido una posición más conservadora en este ámbito, –y ello, aun cuando existía una reivindicación histórica de los grupos parlamentarios de alcanzar la ratio de un asistente por diputado, para equiparar el del Congreso de los Diputados con otros modelos del derecho comparado–. Pero a partir de este momento la ratio se ha ido elevando hasta la actual de uno, que además es algo superior para el caso de los grupos parlamentarios con un número igual o inferior a 10 miembros, los cuales, por acuerdo de la Mesa al inicio de la XV Legislatura, pueden proponer el nombramiento, con carácter adicional, de un coordinador. De nuevo, las cifras son elocuentes. La evolución desde la VIII Legislatura ha sido la siguiente:

VIII: 81 asistentes (12 más al final de la Legislatura).

IX: 184 asistentes (10 más al final de la Legislatura).

X: 204 asistentes (1 más al final de la Legislatura).

XI: 235 asistentes (15 más al final de la Legislatura).

XII: 271 asistentes.

XIII: 311 asistentes.

XIV: 318 asistentes.

XV: 355 asistentes.

A esta cifra han de añadirse los asistentes de los miembros de la Mesa de la Cámara y de los Presidentes de Comisión.

Este incremento, como decíamos, no es consecuencia directa de la actual fragmentariedad parlamentaria, pero sin duda la misma ha acelerado un proceso que venía de largo; los grupos parlamentarios de nueva implantación, con un número elevado de miembros y con necesidad de crear una infraestructura completa desde cero, han favorecido esta tendencia.

- Mayor complejidad en la tarea de asignación de espacios para los grupos parlamentarios.

Lo que antes era una cuestión estrictamente organizativa y relativamente sencilla –asumidas las limitaciones inherentes a que la sede del Congreso de los Diputados se encuentre en el centro de Madrid–, en las últimas Legislaturas ha sido motivo de múltiples conflictos y ha pasado a formar parte de la negociación política.

- Aumento del gasto.

El impacto presupuestario del Parlamento fragmentado es también evidente. Al mayor gasto en el capítulo de personal, por el incremento en el número de asistentes, se ha de añadir el correspondiente a la subvención que reciben los grupos parlamentarios, y que será tanto más alto cuanto mayor sea el número de grupos parlamentarios constituidos¹. Adicionalmente, y como veremos, la tendencia ha sido la de crear cada vez más número de Comisiones, lo que ha supuesto también un mayor gasto para hacer frente a los complementos que reciben los miembros de sus Mesas y sus Portavoces.

III. EFECTOS SOBRE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Pero donde, sin duda, resulta más evidente el impacto de la fragmentariedad imperante es en el trabajo parlamentario. Se ve al inicio de cada Legislatura y se proyecta, una vez que ésta comienza su andadura, hacia todos y cada uno de los órganos de la Cámara, así como a las iniciativas que se tramitan.

¹ Se ha de tener en cuenta que la subvención que reciben los grupos parlamentarios consta de una parte fija y otra variable, en función del número de diputados.

1. El comienzo de la Legislatura en un Parlamento fragmentado

En efecto, la huella de este nuevo parlamentarismo ha sido evidente en los primeros compases de la Legislatura, desde la XI, y con la sola excepción de la XIV, resultando todavía pronto hacer una valoración respecto de la recién estrenada XV Legislatura.

Lo más significativo es que de la XI a la XIV Legislaturas se rompió el orden normal de inicio de éstas. Ha de tenerse en cuenta que, tras la celebración de unas elecciones generales, la primera y fundamental misión del Parlamento, en el marco de un sistema de gobierno parlamentario como es el español, es la investidura del Presidente del Gobierno, tarea que asume en exclusiva el Pleno del Congreso de los Diputados². En este marco, lo habitual era que la Cámara no empezara su trabajo ordinario en tanto la investidura no tuviera lugar.

Sin embargo, desde la XI Legislatura, la situación, como sabemos, ha sido muy diferente. Así, en dos ocasiones, fue necesario disolver las Cortes Generales en aplicación del artículo 99.5 de la Constitución, al no haber obtenido ningún candidato la confianza del Congreso de los Diputados (XI y XIII Legislaturas); en la XII Legislatura fue investido Presidente del Gobierno D. Mariano Rajoy Brey, en segunda votación y por mayoría simple, después de haberse celebrado previamente una primera investidura fallida del mismo candidato; y en la XIV Legislatura, el Congreso dio su confianza, en segunda votación y por mayoría simple, a D. Pedro Sánchez Pérez-Castejón. Además, en las Legislaturas XI a XIII, habida cuenta que la atomización de las fuerzas políticas con representación parlamentaria ha complicado exponencialmente el proceso de formación de Gobierno, el Congreso ha comenzado a ejercer sus competencias ordinarias, legislativas y de control, frente al Gobierno en funciones³ y en paralelo al desarrollo

² De hecho, desde la II Legislatura, la segunda sesión plenaria que se celebra en la Cámara baja es la relativa a la investidura del Presidente del Gobierno que, hasta la X Legislatura, siempre se había producido por mayoría absoluta en primera votación, con la sola excepción de la IX Legislatura. Esta costumbre se ha mantenido invariable, con la única pero significativa excepción que ha supuesto, en la XV Legislatura, la modificación del Reglamento de la Cámara en la sesión plenaria celebrada los días 19 y 21 de septiembre de 2023.

³ Lo que ha sido avalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre, por la que se resuelve el conflicto entre órganos cons-

de los trámites conducentes a la investidura del Presidente del Gobierno, sin esperar a que ésta culminara⁴. Sin duda, fueron las particulares circunstancias concurrentes, y en concreto el tiempo transcurrido sin que se materializara la investidura, en torno a los cuatro meses en todos los casos, las que forzaron este cambio de tendencia que, sin embargo, choca frontalmente con la lógica del sistema parlamentario y debería evitarse en la medida de lo posible. De hecho, no ocurrió en la XIV Legislatura, en la que la investidura se logró en el plazo de un mes, y por el momento no está claro si va a ocurrir o no en la XV.

2. Los órganos de la Cámara en un Parlamento fragmentado

La Mesa del Congreso

La Mesa, en tanto que órgano de Gobierno de la Cámara, es un órgano central en el Parlamento, ordenando desde su posición de dirección superior todo el trabajo parlamentario. Pues bien, la Mesa no es ajena al impacto que la actual situación de fragmentación política está teniendo sobre la vida parlamentaria. Ha de calibrarse, sin embargo, el alcance de este impacto.

Lo primero que llama la atención es cómo ha evolucionado el papel de la Mesa, en el sentido de ganar presencia y relevancia. No es que antes fuera un órgano irrelevante, pero era más fácil anticipar sus decisiones, especialmente en un escenario de mayoría absoluta. Y, además, la proyección de las decisiones de la Mesa era, sobre todo, *ad intra* del Parlamento, frente a la dimensión política, mediática e incluso constitucional de muchas de las decisiones que ha tomado la Mesa en los últimos años. Por otra parte, la Mesa, como órgano colegiado, ha venido en la práctica a sustituir al Presidente en muchas decisiones que antes adoptaba éste de forma uni-

titucionales promovido por el Congreso de los Diputados contra el Gobierno en funciones, en relación con el no sometimiento del mismo a iniciativas de control.

⁴ En la XI Legislatura, que tuvo una duración de casi cuatro meses, tras la investidura fallida, se celebraron nueve sesiones plenarias, en la XII Legislatura, entre el primer intento de investidura y la definitiva, que tuvo lugar cuatro meses después de la sesión constitutiva, se celebraron seis sesiones plenarias, y en la XIII, que se prolongó algo más de cuatro meses, se celebraron 5 sesiones plenarias. En las tres Legislaturas, las Comisiones se pusieron también en funcionamiento.

lateral. En esto, sin duda, influye el perfil personal de cada Presidente, pero también el hecho de que muchas decisiones ganan en legitimidad si cuentan con el respaldo expreso de una mayoría o, mejor, de la unanimidad de la Mesa, lo que se ha entendido conveniente en el contexto actual. Adicionalmente, cabe señalar que, al menos en el plano teórico, la Mesa ganó en relevancia frente al Gobierno durante el tiempo en el que su mayoría no se correspondía con la gubernamental; y ahora, que esto ya no ocurre, aún todavía las decisiones de la Mesa tienen una repercusión muy grande, abrumadora incluso, en no pocas ocasiones.

A todo ello ha contribuido sin duda la dimensión de los asuntos sobre los que ha habido que resolver y que en muchos casos no se refieren a cuestiones relacionadas con la actividad ordinaria de la Cámara, sino que son de índole constitucional. Los ejemplos son, también en este punto, muy numerosos: la validez de las fórmulas empleadas en el acto de acatamiento a la Constitución, la posibilidad de someter a control a un Gobierno en funciones, el régimen de la sesión de investidura y, particularmente, la facultad de convocatoria del Pleno y el cómputo del plazo de 48 horas a que se refiere el artículo 99.3 de la Constitución, la aplicación del artículo 99.5 de la misma, la posibilidad de tramitar como proyectos de ley reales decretos-leyes convalidados en periodo de disolución, el alcance de la facultad de veto del Gobierno de las iniciativas legislativas, la suspensión de diputados en situación de prisión provisional, la declaración de la pérdida de la condición de diputado en ejecución de sentencia o la inmunidad regia y la capacidad de las Cámaras para controlar a la Jefatura del Estado.

Pero quizá el efecto más relevante que la realidad del Parlamento multipartidista ha tenido sobre la Mesa ha sido cómo se ha visto afectada la forma en la que aquella se ha relacionado con el Gobierno en los periodos en los que su mayoría no coincidía con la gubernamental. No en vano, la Mesa ha sido siempre un actor prioritario para la articulación de la colaboración Gobierno-Parlamento que es propia de los sistemas parlamentarios. Es el órgano que califica las iniciativas que remite el Gobierno y, en un plano más pragmático, es el órgano que, a través de la Presidencia, se comunica más directamente con aquél. Esta afirmación, que a día de hoy sigue siendo cierta, no obstante se ha matizado en parte en un contexto de Parlamento fragmentado puesto que, en la dinámica parlamentaria del día a día, la forma en la que se articula esta colaboración entre poderes se ha

visto en parte alterada, especialmente a partir de la XI Legislatura y en momentos puntuales.

Tradicionalmente, la regla general indubitada era que el Presidente pertenecía al grupo parlamentario que apoyaba al Gobierno. La mayoría de la Mesa, sin embargo, variaba en función de que hubiera o no mayoría absoluta y por el hecho de que siempre se ha procurado una composición plural de la misma⁵. Pero, en todo caso, lo cierto es que, con una Presidencia del mismo color que el Ejecutivo, se conseguían unas dinámicas razonablemente fluidas en la comunicación entre el Parlamento y el Gobierno, aún incluso en las Legislaturas de mayorías simples: coordinación en cuanto a las iniciativas que remite el Gobierno, intercambio normalizado de información o programación de la presencia del Gobierno en la Cámara, tanto en el Pleno como en las Comisiones.

Desde la XI Legislatura esto, en esencia, se mantiene —la lealtad institucional no se ha roto—, pero con importantes matices, reflejo de lo compleja que se ha convertido en la época más reciente la vida política española, que hace que lo que antes se daba por hecho ya no sea posible. De nuevo, los ejemplos son ilustrativos:

- En la XI Legislatura, siendo Presidente de la Cámara D. Patxi López Álvarez y Presidente del Gobierno en funciones D. Mariano Rajoy Brey, la mayoría de la Mesa solía ser de cinco a cuatro⁶. En este contexto, el Congreso planteó un conflicto entre órganos constitucionales acerca de la posibilidad de someter a control a un Gobierno en funciones. Además, y como ya se ha señalado, por primera vez se disolvieron las Cortes Generales en aplicación del artículo 99.5 de la Constitución.

⁵ Desde la Legislatura Constituyente, la Mesa de la Cámara ha estado siempre formada por miembros de cuatro o cinco grupos parlamentarios. Valga como ejemplo el caso de la II Legislatura en la que, habiendo obtenido el Partido Socialista Obrero Español 202 escaños, y habiéndose constituido seis grupos parlamentarios en la Cámara, los miembros de la Mesa pertenecían a cuatro grupos distintos. Únicamente en la X Legislatura, y ahora en la XV, la Mesa se ha integrado por miembros pertenecientes sólo a tres grupos parlamentarios diferentes.

⁶ En esta Legislatura los miembros de la Mesa de la Cámara pertenecían a su vez a los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso (3), Socialista (2), Podemos-En Comú Podem-En Marea (2) y Ciudadanos (2).

- En la XII Legislatura, investido de la confianza de la Cámara el Sr. Rajoy, la Mesa, presidida por D^a. Ana Pastor Julián, mantuvo el juego de mayorías de las anterior Legislatura. Tras un periodo de gobierno en minoría, durante el que el Gobierno planteó un nuevo conflicto de atribuciones en relación con el alcance de la facultad de veto gubernamental, resulta aprobada una moción de censura, por primera vez en nuestra historia constitucional y, de nuevo, y hasta el final de la Legislatura, ni la filiación política de la mayoría de la Mesa ni la de la Presidencia coinciden con el Gobierno.
- En la XIII Legislatura, siendo Presidenta D^a. Meritxell Batet Lamaña y con una mayoría de la Mesa de cinco a cuatro⁷, la situación sobre el papel parece de vuelta a la normalidad. Pero la realidad fue, con una mayoría que entonces se interpretó como ínfima (123 diputados), la de una nueva disolución al amparo del artículo 99.5 de la Constitución.
- En la XIV Legislatura, siendo también Presidenta la Sra. Batet y siendo la mayoría de la Mesa de seis a tres⁸, sin embargo, con el grupo parlamentario mayoritario más reducido de la historia⁹ (120 diputados), se retomaron, como veremos, dinámicas de épocas pasadas, con la novedad que supuso la formación del primer Gobierno de coalición de nuestra historia democrática.

Desde la perspectiva del funcionamiento ordinario de la Mesa, su forma de trabajar también se ha visto alterada en esta nueva etapa frente a periodos anteriores. Nos referimos ahora a cuestiones de orden interno, con un impacto menor, pero no por ello menos representativas del cambio que ha tenido lugar en el funcionamiento global del Parlamento en las

⁷ En esta Legislatura los miembros de la Mesa de la Cámara pertenecían a su vez a los Grupos Parlamentarios Socialista (3), Popular (2), Ciudadanos (2) y Confederación de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (2).

⁸ En esta Legislatura los miembros de la Mesa de la Cámara pertenecían a su vez a los Grupos Parlamentarios Socialista (3), Popular en el Congreso (2), Vox (1) y Confederación de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (3).

⁹ A excepción del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en la fallida XI Legislatura, que tenía 119 miembros. Téngase en cuenta, también, que tras la moción de censura aprobada en la XII Legislatura, el Grupo Parlamentario Socialista, que apoyaba al Gobierno, tenía 84 miembros.

últimas Legislaturas. Dejando de lado los asuntos con mayor proyección política, la realidad es que la Mesa, en su día a día, desarrolla una labor eminentemente organizativa y de gestión de los asuntos parlamentarios y administrativos de la Cámara. Sobre esta base, y para facilitar el ejercicio de sus funciones de calificación de iniciativas y, en general, en beneficio de los diputados, de los grupos parlamentarios y del resto de órganos de la Cámara, la Mesa tradicionalmente adoptaba al inicio de cada Legislatura una serie de acuerdos tipo. Desde la XI Legislatura esta práctica se ha interrumpido, y ello aun cuando tales acuerdos no tenían otra finalidad que facilitar la ordenación y la racionalización del trabajo parlamentario.

Uno de estos acuerdos era el de la suspensión de los plazos establecidos en el Reglamento respecto de las iniciativas que se trasladan al Gobierno hasta que se produjera la investidura. Centrado el Congreso en la que es su tarea fundamental tras las elecciones generales, investir al Presidente del Gobierno, en tanto en cuanto no se formara el nuevo Gobierno, la tradición era acordar esta suspensión de los plazos reglamentarios, en la convicción de que la función de control debía dirigirse a aquél y no al Gobierno anterior, que permanecía en funciones. Esa situación cambia, como es bien sabido, en la XI Legislatura, habiendo confirmado el Tribunal Constitucional la posibilidad de someter a control a un Gobierno en funciones.

La Mesa tradicionalmente también acordaba al inicio de cada Legislatura una delegación en la Presidencia para la calificación de distintos tipos de iniciativas que, por razones de urgencia u oportunidad, y siempre condicionado a la existencia de consenso, resultaba conveniente poder tramitar sin tener que esperar a la celebración de la siguiente reunión de la Mesa. Esta tradición se rompe en la XI Legislatura, y desde entonces no se ha vuelto a acordar ninguna delegación en favor de la Presidencia, salvo en la XII y XIII Legislaturas, para la calificación de las renuncias al acta de diputado. En cambio, en una práctica que se inicia en la XII Legislatura y que se consolida durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19, se ha pasado de la posibilidad de que por la Presidencia se calificaran determinados escritos, a que la Mesa, por ronda telefónica y sin celebrar reunión presencial, pueda calificar cualquier asunto que se eleve para su conocimiento. Operativamente, la complejidad de gestionar esta forma de trabajar es mayor, –los trámites se alargan y los procedimientos se ralentizan–, pero ante todo, y en lo que ahora importa, es una muestra

más, y a la vez el reflejo de una cierta desconfianza imperante, de la nueva realidad que surge del Parlamento fragmentado, en el que todo ha de ser conocido y decidido colegiadamente.

Tampoco se ha vuelto a establecer, desde la XI Legislatura, un criterio general en materia de ampliación del plazo de presentación de enmiendas a iniciativas legislativas que, con variaciones, pero basado en el principio de mayoría, existía al menos desde la VIII Legislatura. Ahora, faltando tal criterio, es la Mesa la que decide por mayoría a este respecto, siendo así que, aunque se tienen en cuenta las solicitudes que presentan los grupos parlamentarios, puede darse el caso de que lo que decida la Mesa no se corresponda con la voluntad mayoritaria de la Cámara, lo cual no deja de ser sorprendente, considerando que el impulso legislativo les corresponde a aquéllos. Aunque esta situación pueda resultar paradójica, lo cierto es que la misma es consecuencia directa del nuevo modelo de Parlamento, en el que las inercias propias del modelo de tendencia bipartidista anterior se cuestionan en todos los ámbitos y a todos los niveles.

La Junta de Portavoces

La Junta de Portavoces, por su parte, se ha convertido, por efecto de la nueva realidad parlamentaria, en un órgano mucho más numeroso y de funcionamiento algo más complejo y menos predecible. Y ello, tanto en cuestiones de mera intendencia, como en otras que afectan directamente al ejercicio de sus funciones reglamentarias.

En cuanto a lo primero, y en un plano casi anecdótico, cabe recordar que, ya en la XI Legislatura, y ante el elevado número de representantes de los distintos grupos parlamentarios que deseaban participar en las reuniones de la Junta de Portavoces, fue necesario un cambio de ubicación. Durante esa breve Legislatura, la Junta de Portavoces se reunió en uno de los salones de la cuarta planta del edificio de la ampliación I, en lugar de en la tradicional Sala Mariana Pineda. A ella se volvió en la XII Legislatura, y allí se ha reunido desde entonces, con la sola excepción que supuso la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19, cuando, por razones sanitarias y de seguridad, la Junta de Portavoces celebró sus reuniones en la Sala Constitucional. En este contexto, tanto en la XIII como en la XIV Legislaturas fue necesario que los grupos parlamentarios consensuaran el número máximo de portavoces que podían asistir a las reuniones. Asimismo-

mo, por la Secretaría General se realiza una propuesta de ubicación que, respetando la tradición de que los portavoces del grupo parlamentario mayoritario se sientan en la cabecera de la Mesa, enfrente de la Presidencia, no suele ser contestada.

Por lo que respecta al funcionamiento mismo de la Junta de Portavoces, decidiendo ésta conforme al criterio de voto ponderado, en un contexto de bipartidismo clásico, incluso no habiendo mayoría absoluta, era relativamente sencillo anticipar el sentido de sus acuerdos. Ahora, y al menos potencialmente, si bien con algún matiz sobre el que volveremos más adelante, son más posibles que antes los acuerdos en contra de la mayoría gubernamental, en cualquiera de las competencias decisorias básicas de la Junta de Portavoces. Así, ha de recordarse que, aunque el contenido del Pleno está muy tasado, su fijación le corresponde a la Presidencia junto a la Junta de Portavoces, de forma que no es descartable, atendiendo al actual juego de fuerzas, que una mayoría de la Junta de Portavoces pueda imponer un cambio en el orden del día del Pleno en contra de la voluntad del grupo que apoya al Gobierno, que es el que, en principio, asume la función de impulso político y marca los tiempos parlamentarios. De igual modo, y en relación con las solicitudes de comparecencia del Gobierno ante el Pleno, teniendo en cuenta que se requiere del concurso de la Junta de Portavoces para su celebración, últimamente no es extraño que la oposición consiga acordarlas, siendo lo normal en estos casos que los grupos que apoyan al Gobierno las secunden o, incluso, que se solicite la comparecencia a petición propia. Por último, y en lo que respecta a la tercera de las competencias básicas de la Junta de Portavoces, dar su parecer en relación con las Resoluciones de la Presidencia, aunque lo normal sigue siendo que éstas vengán pactadas y que cuenten con el parecer favorable unánime de la Mesa y de la Junta de Portavoces, sin embargo y dado el actual contexto político, se han producido situaciones en las que no ha sido así, como por ejemplo ha ocurrido en la XIV Legislatura con la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales, de 26 de abril de 2022.

Otra de las manifestaciones a destacar del nuevo modelo de Parlamento en el ámbito de la Junta de Portavoces es la fragmentariedad interna de los grupos parlamentarios, mayor en las Legislaturas más recientes. Los grupos plurales, ciertamente, no son en sí mismos una novedad (en las

Legislaturas VIII a X se constituyeron, respectivamente, los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural). Lo novedoso es que la fragmentariedad que es inherente a estos grupos se da ahora con normalidad en algunos de los grupos parlamentarios más grandes de la Cámara. Además del caso del Grupo Parlamentario Plural que, con 12 miembros, llegó a estar integrado, en la XIV Legislatura, por representantes de cinco formaciones políticas diferentes, baste recordar, entre la XI y la XIV Legislaturas, el de los Grupos Parlamentarios Podemos-En Comú Podem-En Marea, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, así como, en la XV Legislatura, el del Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR.

Las Comisiones

En relación con las Comisiones, las nuevas dinámicas parlamentarias también han dejado una impronta nada desdeñable.

Al papel habitual que a las mismas corresponde, según sean o no legislativas, de estudio o de investigación, se ha añadido uno nuevo, cual es que, en no pocas ocasiones, las Comisiones se crean y utilizan como un instrumento de acción política y de presión, no ya al Gobierno sino a la oposición.

Además, han crecido notablemente en número, de igual modo que lo han hecho las Comisiones no permanentes y las de investigación. Frente al total de 31 Comisiones creadas en la X Legislatura –número ya nada desdeñable–, en la XIV Legislatura se crearon un total de 42, si bien no todas ellas llegaron a constituirse.

Su composición también ha variado. No tanto en el número total de miembros, que desde la VIII Legislatura oscila entre 37 y 44, sino en la distribución de éstos entre los grupos parlamentarios. Así, hasta la XI Legislatura, los dos grupos mayoritarios se repartían la casi totalidad de los miembros de las Comisiones, teniendo el resto de grupos uno o dos miembros. En cambio, en la XII la distribución acordada fue: 14 miembros el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, 9 el Grupo Parlamentario Socialista, 7 el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, 3 el Grupo Parlamentario Ciudadanos, 1 los Grupos Parlamentarios

de Esquerra Republicana y Vasco (EAJ-PNV) y 2 el Grupo Parlamentario Mixto; y en la XIV: 13 miembros el Grupo Parlamentario Socialista, 9 el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, 5 el Grupo Parlamentario VOX, 4 el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y 1 los Grupos Parlamentarios Republicano, Plural, Ciudadanos, Vasco (EAJ-PNV), Euskal Herria Bildu y Mixto.

También se ha visto alterada la composición de sus Mesas. Antes lo habitual era que las Presidencias recayeran en diputados del grupo parlamentario mayoritario, reservándose alguna presidencia simbólica (Comisiones de Presupuestos, Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades y Mixta para la Unión Europea) al principal grupo de la oposición y, en ocasiones, alguna más a algún otro grupo cuyo apoyo parlamentario se requería para garantizar la gobernabilidad. La situación ahora es completamente distinta. Baste como muestra la distribución de las Presidencias en la XIV Legislatura en la que, del total de diez grupos parlamentarios constituidos, miembros de seis de ellos asumieron, en algún momento, la Presidencia de una Comisión. De igual modo, la relación de fuerzas dentro de las Mesas de las Comisiones tampoco se corresponde con el habitual de 3+2. Ahora, las Mesas de las Comisiones responden al esquema de 2+1+2 o, incluso, de 1+1+1+2, lo que a priori complica la adopción de acuerdos.

En definitiva, en el ámbito de las Comisiones, los equilibrios habituales conforme a los que éstas solían desarrollar sus funciones ya no existen. Y así, y aunque no es frecuente, puede ocurrir: que las Mesas de las Comisiones rechacen vetos del Gobierno a la tramitación de enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos o acuerdan la celebración de comparecencias informativas en el marco de la tramitación de proyectos de ley; que los Presidentes convoquen ponencias legislativas en contra de la mayoría que apoya al Gobierno; o que se produzcan empates.

El procedimiento legislativo también se ha complicado exponencialmente. Las enmiendas que potencialmente pueden resultar aprobadas son muy superiores a épocas anteriores y, además, lo son de casi todos los grupos parlamentarios. Esto hace que sea más difícil lograr la coherencia de los textos que resultan aprobados. Algo que se ve agravado por el recurso a las enmiendas transaccionales que, presentadas sobre la marcha en Po-

nencia o en Comisión, y como veremos más adelante, también en Pleno, no permiten un estudio detallado de las mismas.

Un problema específico que se dio en la XII Legislatura fue la ponderación en las Ponencias legislativas, así como en las Comisiones de investigación y en las Subcomisiones en las que se decide por voto ponderado, en los casos de empate, toda vez que el Grupo Parlamentario Mixto tenía dos miembros. Cada órgano lo resolvió de distinta forma: bien haciendo prevalecer el voto del portavoz del grupo; o bien repartiendo los votos en función del número de miembros de la formación política del representante del grupo.

El Pleno

El Pleno es el órgano funcional y de deliberación y decisión parlamentaria por excelencia. Reunión de todos los miembros de derecho de la Cámara, en él culmina el principio representativo, siendo a su través que el Parlamento conecta con el titular de la soberanía, y a partir de él se proyectan el resto de los órganos parlamentarios.

Concebido el Pleno en estos términos, cabría pensar que los efectos más intensos del nuevo modelo de Parlamento multipartidista tienen reflejo en este órgano. Sin embargo, lo cierto es que no ha sido así, al menos en lo que respecta a los elementos fundamentales de su funcionamiento.

Desde el punto de vista organizativo, el Pleno del Congreso se estructura sin cambios con respecto a Legislaturas pasadas. Sobre la base de los acuerdos que al inicio de cada Legislatura se adoptan por la Junta de Portavoces, el Pleno se reúne tres semanas al mes para debatir una serie de iniciativas tipo, que los grupos parlamentarios pueden incluir conforme a un sistema de cupo, que se ha mantenido sin variación, con independencia del número de grupos constituidos y de su composición¹⁰. De igual modo, cada miércoles en el que está prevista la celebración de sesión plenaria, se desarrolla la sesión de control al Gobierno, con la tramitación de las preguntas orales –que los diputados de cada grupo parlamentario pueden presentar hasta un número máximo previamente acordado por Resolución de la Presidencia de la Cámara al inicio de cada Legislatura– y de las in-

¹⁰ En la sesión de los martes se incluye la toma en consideración de dos proposiciones de ley y el debate de dos proposiciones no de ley y de las tres mociones consecuencia de las tres interpelaciones urgentes debatidas, a su vez, en la sesión anterior.

terpelaciones –que se incluyen en el orden del día conforme a un sistema de cupo–. A este contenido tipo se añade el propiamente legislativo, que se incluye con carácter general los jueves, junto con el resto de los asuntos respecto de los que, en cada momento concreto, haya de pronunciarse el Pleno. La nueva configuración de los grupos parlamentarios, en definitiva, no ha supuesto cambios en la definición del orden del día del Pleno.

En este sentido, por lo tanto, se puede afirmar que el Pleno no se ha visto afectado por la nueva realidad parlamentaria en el ejercicio de sus funciones clásicas: representativa, legislativa, económica, de control y de nombramiento.

Cuestión distinta, consecuencia de un difícil juego de mayorías, es el resultado final del ejercicio de tales funciones, habiéndose demostrado especialmente complicado en el caso de la función de nombramiento, que suele requerir de mayorías cualificadas, que no siempre ha sido posible alcanzar en los últimos años. Es paradigmático en este punto el caso de la renovación del Consejo General del Poder Judicial, pendiente desde el año 2018. En cambio, sí que ha culminado con éxito la renovación de otros órganos, como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo o el Consejo de Administración de la Corporación RTVE.

De igual modo, y por el mismo motivo, los empates y las votaciones ajustadas son cada vez más frecuentes. Por ello, más que nunca, cada voto cuenta. De ahí la utilidad que para la mayoría parlamentaria supone que los ministros no sean diputados, en una práctica que ha devenido habitual desde que se aprobara la moción de censura en el año 2018. Y de ahí también que, finalmente, tras años de reivindicaciones por parte de la casi totalidad de grupos parlamentarios, se haya reformado el artículo 82 del Reglamento para ampliar los supuestos en los que es posible votar por el procedimiento telemático, posibilidad que, además, alcanza ahora a todos los puntos del orden del día¹¹, sin excepción. Si bien este cambio es más una consecuencia de las inercias que se crearon durante la pandemia, que

¹¹ Con anterioridad a la reforma del Reglamento del Congreso, de 26 de mayo de 2022, desarrollada por Resolución de la Mesa para el desarrollo del procedimiento de votación telemática, de 21 de junio de 2022, y a salvo el periodo marcado por la crisis sanitaria ocasionada por el covid-19, únicamente se permitía el voto telemático respecto de los puntos del orden del día que no fueran susceptibles de fragmentación o modificación durante el debate.

un efecto derivado del Parlamento multipartidista, el hecho es que en última instancia encaja bien en la nueva realidad.

Asimismo, se ha multiplicado exponencialmente el número de votaciones. Con carácter general, en relación con la mayoría de las iniciativas, el Pleno ha de pronunciarse, no solo sobre un texto de conjunto que se somete a aprobación sino, con carácter previo, sobre las enmiendas, enmiendas transaccionales, votos particulares o propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios, que en principio se votan conjuntamente por grupo, siendo posible solicitar la votación separada. Pues bien, en las últimas Legislaturas, tanto por el elevado número de grupos parlamentarios constituidos, como por la composición plural de algunos de ellos, se ha observado un crecimiento notable de las solicitudes de votación separada, lo que se ha traducido en votaciones sobre un punto concreto del orden del día que han podido durar horas; algo que con anterioridad sólo ocurría en el marco de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En lo que respecta al debate parlamentario, apenas se ha visto afectado en su estructura básica y, en todo caso, su configuración actual, marcada por la forma en la que se organizan los turnos de intervención, es el resultado de un proceso muy anterior. Ya en la X Legislatura, una cierta benevolencia por parte de la Presidencia inició una inercia que solo ha ido a más, agudizada por la fragmentación actual. Los grupos pequeños se ven beneficiados, desde el momento en el que se permite intervenir a varios de sus miembros, o incluso a todos, en los debates de relevancia política, siendo también relativamente frecuente que se les conceda más tiempo que al resto de grupos parlamentarios. Además, es cada vez más habitual el fenómeno de acumular la réplica al primer turno de intervención, algo que antes estaba reservado de facto exclusivamente para el grupo mixto.

En un plano más anecdótico, pero no por ello menos relevante, una de las escenificaciones más claras del efecto que el nuevo modelo de Parlamento fragmentado tiene en relación con el Pleno, es la que tiene lugar, al comienzo de cada Legislatura, con la distribución de escaños entre los grupos parlamentarios. La reivindicación de las primeras filas por parte de los grupos parlamentarios de nueva planta y con una representación significativa, choca con la reticencia de algunos grupos parlamentarios minoritarios, pero de larga tradición, a ceder sus espacios tradicionales. Desde la XI Legislatura, el conflicto en este punto se reproduce invariablemente.

3. Las iniciativas parlamentarias

El último ámbito en el que nos vamos a detener es en el de las iniciativas parlamentarias en general, puesto que también aquí se ha sentido la impronta del modelo de Parlamento fragmentado.

Las iniciativas parlamentarias han evolucionado en términos tanto cuantitativos como cualitativos. El número de iniciativas que presentan los diputados y los grupos parlamentarios es cada vez mayor. Si se analiza el histórico por Legislaturas, el fenómeno no es nuevo, pero la tendencia se ha visto agudizada y ampliada. Se observa fundamentalmente en relación con las iniciativas clásicas de control e información, convertidas cada vez más, por su número y por su extensión, en instrumentos al servicio del filibusterismo parlamentario. Las preguntas para respuesta escrita siguen siendo el instrumento de control al Gobierno más utilizado; solo en la XIV Legislatura se presentaron más de 108.000. Pero junto a ellas, en esa misma Legislatura, se observó un crecimiento notable en la presentación de solicitudes de informe, alcanzándose la cifra de 6.500¹². Las proposiciones de ley presentadas también son sustancialmente más numerosas, superando las 300 en la XIV y en la XII Legislaturas.

Por otra parte, se recurre a iniciativas e instrumentos parlamentarios antes menos habituales.

Así, por ejemplo, el veto presupuestario del Gobierno como forma de evitar que puedan resultar tomadas en consideración proposiciones de ley y aprobadas enmiendas. Si en un contexto de mayorías absolutas la forma de condicionar la capacidad de iniciativa legislativa de la oposición se consigue, fácilmente, votando en contra de la toma en consideración, cuando las mayorías están ajustadas, y ante el riesgo de que las iniciativas puedan prosperar, el veto del Ejecutivo permite lograr ese mismo objetivo¹³. Y cuando aquél no es posible, la ampliación sucesiva de los plazos de presentación de enmiendas por acuerdo de la Mesa de la Cámara, sirve a este fin con igual eficacia.

¹² Cifra muy superior a las cerca de 4.000 que se presentaron en la X Legislatura y a las 2.600 de la XII.

¹³ Si en la IX Legislatura, también con un Gobierno en minoría, se vetaron 23 proposiciones de ley, en la XII se presentaron un total de 66 disconformidades, cifra que en la XIV Legislatura se redujo a 34.

Volviendo a las proposiciones de ley, éstas se han convertido en un instrumento legislativo con un peso específico superior en el conjunto de la producción legislativa. Así, por ejemplo, en la IX Legislatura se aprobaron 17 proposiciones de ley, de un total de 141 leyes aprobadas; en la X Legislatura se aprobaron 6 proposiciones de ley de un total de 169 leyes aprobadas; en la XII Legislatura, del total de 44 leyes aprobadas en toda la Legislatura, 15 de ellas tuvieron su origen en una proposición de ley; y en la XIV Legislatura, en la que la proporción no es tan determinante, del total de 118 leyes aprobadas, 20 de ellas procedían de una proposición de ley.

Por otra parte, en las últimas Legislaturas se ha puesto de manifiesto un uso desmedido de la figura de la avocación de iniciativas legislativas –sólo en la XIV Legislatura se avocaron a Pleno 49 iniciativas legislativas¹⁴–, con el efecto que esto tiene respecto del procedimiento legislativo en el Congreso. En la Cámara baja, y con excepción de los casos a que se refiere el artículo 75.3 de la Constitución, la competencia legislativa se presume delegada en las Comisiones, reservándose el Pleno la posibilidad de avocar esta competencia cuando así lo acuerde. Consecuencia de lo anterior, la actividad legislativa del Pleno en el Congreso de los Diputados se podría calificar de residual, quedando circunscrita, básicamente, a las iniciativas legislativas orgánicas, a la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y a la convalidación o derogación de los reales decretos-leyes. Sin embargo, últimamente se ha asentado la costumbre de avocar gran parte de las iniciativas legislativas que se tramitan en la Cámara, de forma que lo que excepcional o residual se ha convertido en habitual, introduciendo un elemento de complejidad adicional a la ya de por sí compleja tramitación legislativa. Esto no obstante, bien utilizada, la introducción de una fase adicional en el procedimiento legislativo puede servir para mejorar la norma y corregir eventuales errores, al tiempo que permite ampliar el plazo que tienen los grupos parlamentarios para alcanzar los consensos necesarios, lo cual puede resultar muy útil en un contexto como el actual, de tramitación acelerada de las iniciativas y de difícil aritmética parlamentaria.

¹⁴ En la IX Legislatura se presentaron 30 solicitudes de avocación, avocándose por el Pleno 8 iniciativas legislativas; en la X, habiéndose presentado 81 solicitudes, se avocaron 5 iniciativas; en la XII hubo tan solo 9 solicitudes y se avocaron 3 iniciativas; y en la XIV, presentadas 69 solicitudes, se avocaron 49 iniciativas legislativas.

Asimismo, manteniéndose la inercia de épocas anteriores, se ha utilizado de forma recurrente la figura del real decreto-ley¹⁵ y, sobre todo, se ha optado por acordar su tramitación como proyecto de ley¹⁶, para luego paralizar su tramitación, acordando, semana tras semana, la ampliación del plazo de presentación de enmiendas. Al acabar la XIV Legislatura, por ejemplo, se encontraban en esta situación 25 proyectos de ley.

IV. CONCLUSIONES

En definitiva, y en la línea de lo que señalábamos al principio de esta exposición, lo que hemos conceptualizado como Parlamento multipartidista o Parlamento fragmentado, si bien ha tenido un impacto notable en la realidad parlamentaria española, no puede decirse que la haya alterado en sus fundamentos más esenciales. Así, decir que el Parlamento multipartidista actual es un Parlamento nuevo y distinto del anterior sería una afirmación demasiado rotunda. Es verdad que el Congreso de hoy no es como el Parlamento de la X Legislatura, ni en todas las cuestiones que hemos ido analizando, ni en otras muchas que exceden del objeto del presente trabajo, pero las diferencias entre ambos no son tan determinantes como podría parecer a priori y, en todo caso, se entienden mejor en clave evolutiva, habiendo actuado en muchos aspectos la fragmentariedad política imperante como un acelerador de tendencias. De hecho, con el paréntesis de la XI y la XIII Legislaturas, puede afirmarse que la continuidad respecto de etapas anteriores es lo que ha marcado el trabajo parlamentario del día a día.

Así, la Mesa se reúne con normalidad, lo mismo que la Junta de Portavoces, para el ejercicio de sus funciones básicas de calificación de escritos y fijación del orden del día del Pleno, respectivamente. El Pleno se sigue convocando, con carácter general, tres semanas al mes, conforme al calendario de sesiones previamente aprobado. De igual modo, las Comisiones celebran sus sesiones sin grandes diferencias con respecto a Legislaturas anteriores. Sin duda, hay una cierta dosis de incertidumbre que antes no

¹⁵ En la XIV Legislatura se han aprobado 96 reales decretos-leyes, cifra que ha de analizarse desde el contexto que supuso la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19, frente a los 56, 76 y 63 aprobados en las Legislaturas IX, X y XII, respectivamente.

¹⁶ En 11 ocasiones en la IX Legislatura, 18 en la X, 26 en la XII y 54 en la XIV.

existía y un mayor margen para la negociación previa, que ocurre entre bambalinas, pero una vez comienza la sesión, los cambios son mínimos.

Es más, en la XIV Legislatura, de hecho se han retomado inercias pasadas, más propias de un Gobierno con mayoría absoluta: por el número de leyes aprobadas, mucho más cercano al de la X Legislatura que al de la XII; por los ritmos del ejercicio de la función de control en todos los ámbitos de la actividad parlamentaria, que con muy contadas excepciones ha sido el marcado por el Gobierno y no por la oposición, como habría sido lógico anticipar; o por el hecho de que se ha conseguido sacar adelante todos los años la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por todo ello, puede decirse que la fragmentariedad imperante ha favorecido, al menos en la última Legislatura, el triunfo de unas tendencias presidencialistas que, éstas sí, son novedad en nuestro sistema parlamentario.

Además, es evidente que es el grupo parlamentario que apoya al Gobierno el que sigue controlando los tiempos parlamentarios. El papel de la oposición, como por otra parte es lógico, sigue siendo más de reacción que de acción. Es verdad que en la XII Legislatura hubo una parálisis mayor desde el punto de vista legislativo –no puede desconocerse tampoco que esta Legislatura fue más breve de lo habitual–, pero en la XIV, la actividad en este punto ha sido frenética y una mayoría muy ajustada ha conseguido lo que antes hubiera requerido, con casi total seguridad, de una mayoría absoluta.

En conclusión, el parlamento multipartidista no dista tanto del anterior. La rueda parlamentaria es hoy, en esencia, la misma; algo más caótica y sin duda más compleja, pero en todo caso, impulsada por la mayoría que es la que, en una democracia, determina los tiempos y fija la línea de acción política.

**VII. MESA VI: PARLAMENTO
FRAGMENTADO: ¿UN PARLAMENTO
MÁS FUERTE O MÁS DÉBIL?**

FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA, REPRESENTATIVIDAD Y GOBERNABILIDAD

Paloma Biglino Campos

Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. UNA ASOCIACIÓN EN TELA DE JUICIO: A MAYOR FRAGMENTACIÓN, MÁS REPRESENTATIVIDAD Y MENOS GOBERABILIDAD. III. FRAGMENTACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD DEL PARLAMENTO. 1. *La fragmentación territorial*. 2. *Fragmentación y polarización*. IV. FRAGMENTACIÓN Y GOBERNABILIDAD.

I. INTRODUCCIÓN

Las elecciones celebradas el 23 de julio del 2023 no se apartaron demasiado de la tendencia hacia la fragmentación que ha caracterizado a nuestro parlamento en los últimos años. Es cierto que desaparecieron algunas fuerzas políticas que tenían representación tras las elecciones de 10 de noviembre de 2019¹. Ahora bien, ninguna de las dos fuerzas políticas que,

¹ Entonces, 19 fuerzas políticas obtuvieron representación en el Congreso de los Diputados y 15 en el Senado. En las elecciones de 23 de julio, la CUP, Teruel Existe, Nueva Canarias, Ciudadanos y PRC se quedaron sin representación (“Datos generales sobre el Congreso de los Diputados”, <https://www.epdata.es/datos/datos-graficos-xiii-legislatura-congreso-diputados/370>, visitado 7 junio 2023; “Cuadro resumen de partidos políticos (Composición actual)”, <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/PartidosPoliticoss/index.html>, visita-

en anteriores legislaturas, había obtenido mayorías absolutas, logró una mayoría lo suficientemente significativa como para sacar adelante su propio programa sin la necesidad de tejer numerosos compromisos políticos.

El contraste entre la situación que se acaba de describir y la que predominó en España hasta 2015, cuando dos partidos acaparaban buena parte de la representación, aconseja reflexionar acerca de la manera en la que la mayor o menor fragmentación incide en la fortaleza del parlamento, sobre todo para aclarar si el incremento en la pluralidad de fuerzas políticas presente en las cámaras perjudica o, al contrario, es un factor que beneficia su vigor.

Para hacer frente a este interrogante, la primera incógnita a despejar consiste en aclarar qué se entiende por fortaleza del parlamento y en establecer los criterios para medirla. Para ello, y no sé si con mayor o menor acierto, he considerado conveniente utilizar dos variables: la primera de ellas es la representatividad, porque parece que cuanto más representativo es el parlamento, mayor es su legitimidad democrática y, por lo tanto, su robustez; la segunda es la gobernabilidad, entendida en sentido amplio, esto es, como la capacidad de adoptar acuerdos. En efecto, puede pensarse que un parlamento capaz de tomar decisiones al ejercer las funciones que tiene atribuidas (legislativas, de control o presupuestaria) tiene mayor peso institucional frente al resto de los poderes.

Estas dos variables son bien conocidas entre nosotros porque se utilizan frecuentemente a la hora de medir las ventajas e inconvenientes de las fórmulas electorales. Como es de sobra conocido, se sigue debatiendo si son preferible las mayoritarias, que presuntamente favorecen la gobernabilidad o si son más convenientes las proporcionales, que tienden a favorecer la pluralidad de las asambleas y, por tanto, incrementan su capacidad representativa.

Habría mucho que decir sobre esta relación, que la realidad se ha ocupado de relativizar². En esta ocasión se trata de reflexionar acerca de

do 7 junio 2023; García, Y. “De la CUP a Teruel Existe: los cinco partidos que ya no tendrán representación en el Congreso de Diputados”, <https://www.newtral.es/partidos-sin-escano-elecciones-generales-2023/20230727/>, visitado 31 julio 2023.

² Sobre el tema, Sánchez Muñoz, Ó. “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016” *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 109, 2017, pág. 237-260.

otra conexión que también se ha dado por supuesta y que, según veremos, igualmente se puede poner en tela de juicio, esto es, la que se establece entre fragmentación del parlamento e incremento de la representatividad, a costa de la estabilidad.

Antes de analizar este asunto, conviene aclarar que las páginas que siguen tratan de la relación entre fragmentación y fortaleza parlamentarias en términos generales. Esto significa que mis referencias a España van a ser laterales. Hay otras contribuciones en este volumen que tratan específicamente de la situación en nuestro país, por lo que incidir sobre el mismo asunto sería redundante. A esto hay que añadir que no parece posible tratar el tema únicamente desde la óptica del Derecho Constitucional, ya que esta disciplina enseña el deber ser y no lo que es. Por esta razón, en algunos momentos será preciso recurrir a otra disciplina más realista, como es la Ciencia Política. Ya advierto que, sin ninguna pretensión científica, habrá algunas consideraciones que están más cerca del sentido común que de cualquier forma de saber técnico.

II. UNA ASOCIACIÓN EN TELA DE JUICIO: A MAYOR FRAGMENTACIÓN, MÁS REPRESENTATIVIDAD Y MENOS GOBERABILIDAD

Y, recurriendo al sentido común, podría pensarse que la fragmentación favorece la naturaleza representativa del parlamento, lo que beneficiaría a su vez al conjunto del sistema democrático.

Así, sería posible sostener que la concurrencia de numerosas fuerzas políticas a las elecciones incrementa el número de opciones que se ofrece a los votantes. Esta pluralidad permitiría que, una vez constituidas las cámaras, los ciudadanos se identificasen con la fuerza política que han elegido³. En otro orden de cosas, también es posible afirmar que la fragmentación favorece el funcionamiento del principio de responsabilidad de los poderes públicos, que es la otra cara de la representación. En efecto, la existencia de un número elevado de opiniones en la cámara daría más juego a los

³ Coppedge, M. "Continuity and Change in Latin American Party Systems", <http://sites.nd.edu/michael-coppedge/files/2018/01/ContinuityChange.pdf>, visitado 8 junio 2023.

instrumentos de control, al menos de los ordinarios, y haría más efectiva la dación de cuentas por parte del poder ejecutivo.

Ahora bien, como contrapartida, también podría pensarse que la existencia de muchos partidos en el parlamento erosiona la gobernabilidad. En efecto, la fragmentación haría más difícil que las fuerzas políticas llegaran a acuerdos, lo que limitaría la eficacia de la acción parlamentaria.

Ambas consecuencias de la fragmentación nos resultan familiares, porque han estado presentes en nuestro país durante las legislaturas en las que ha predominado el bipartidismo o, con más precisión, el bipartidismo imperfecto que marcó nuestra vida parlamentaria hasta las elecciones de 20 de diciembre de 2015, momento a partir del cual cuatro formaciones políticas de ámbito nacional superaron los cuarenta escaños en el Congreso de los Diputados⁴. Así, desde la entrada en vigor de la Constitución se ha reprochado que tanto esta norma, como otras de inferior rango (incluidos los Reglamentos parlamentarios) se propusieran conjurar la inestabilidad que había marcado la vida de la segunda república⁵, por lo que priorizaron la gobernabilidad en detrimento de la representatividad, lo que dificultó la emergencia y el funcionamiento de nuevas fuerzas políticas⁶.

Es cierto que, en algunas circunstancias históricas y en algunos países, la fragmentación del parlamento puede haber generado estas consecuencias, esto es, que mejorara la representatividad a costa de la gobernabilidad. Ahora bien, me parece que esta asociación no siempre se verifica, sino que depende de muchos otros factores, a los que merece la pena pasar revista. Me referiré, en primer lugar, a la incidencia de la fragmentación sobre la representatividad para analizar después, los efectos que el mismo factor puede tener sobre la gobernabilidad.

⁴ Sobre esta transformación, Tudela Aranda, J. “Crisis política (y social) y Derecho Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 46, 2020, pág. 175.

⁵ Nieto-Jiménez, J. C. “Fragmentación y polarización parlamentaria en las Cortes Generales españolas (2015-2019)”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 196, 2022, pág. 168

⁶ Tudela Aranda, J. ob. cit, pág. 177.

III. FRAGMENTACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD DEL PARLAMENTO

1. La fragmentación territorial

El primer factor que puede poner en tela de juicio los beneficios que la fragmentación genera sobre la representatividad aparece cuando adquieren presencia parlamentaria fuerzas políticas que anteponen los intereses de la zona geográfica por la que han sido elegidos sobre los generales del país.

En España, este asunto es bien conocido porque, desde el advenimiento de la democracia, las principales fuerzas nacionalistas han estado presentes en las dos cámaras que componen en nuestro órgano representativo. Antes de seguir adelante, conviene advertir que esta situación no es peculiar de nuestro país, sino que también se da en otros lugares, como, son, por ejemplo, el Reino Unido, donde el Partido Nacional Escocés está bien representado en la Cámara de los Comunes⁷ o Canadá⁸. Era, también, la situación en que se encontraba Italia en 1994, cuando la Lega Nord llegó a tener 71 diputados⁹.

Desde el punto de vista de la representación, la presencia de este tipo de partidos en el parlamento se puede entender por la necesidad de integrar y de ofrecer cauces de expresión a las diferentes identidades que existen en el territorio de un Estado. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, es posible afirmar que, en muchas ocasiones, el apoyo prestado por las fuerzas políticas que representan intereses territoriales ha sido clave para que partidos de ámbito nacional logaran formar gobierno y llevaran adelante sus políticas a lo largo de la legislatura. La pluralidad en la representación ha facilitado, pues, la estabilidad del sistema.

Quizás por estas razones, en nuestro país, los problemas que este tipo de formaciones pueden generar han saltado a primera plana de los periódicos sólo con la aparición de plataformas que no siguen una ideología identitaria, sino que quieren dar expresión a los problemas que afectan a algunas

⁷ En el momento de escribir estas páginas, cuenta con 45 miembros en la House of Commons. <https://members.parliament.uk/parties/commons>, visitado 8 junio 2023.

⁸ El Bloc Québécois cuenta con 32 representantes en la House of Commons canadiense. <https://www.ourcommons.ca/Members/en>, visitado 8 de junio 2023.

⁹ <https://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F10247%2F10261%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>, visitado 8 junio 2023.

zonas de nuestro país, como es la España vaciada. Desde que uno de estos movimientos obtuvo representación en el Congreso de los Diputados¹⁰ no sólo interesa el rol que estas fuerzas desempeñan en la formación del ejecutivo o en la adopción de determinadas decisiones, sino que también preocupan las distorsiones que pueden generar sobre la idea de representación.

Desde la aparición de esta noción durante las revoluciones liberales, el mandato representativo ha estado asociado a la exigencia de que este ha de ser colectivo. En efecto, y a diferencia de lo que ocurría en las asambleas estamentales, se presupone que los elegidos no representan únicamente los intereses de quienes lo han designado, sino de todo el país. Es cierto que, a la hora de emitir el sufragio, el cuerpo electoral se divide en circunscripciones y cada circunscripción elige a uno o más representantes, según sea el sistema electoral. Pero esta división se realiza sólo para organizar la emisión del voto. Únicamente en sentido figurado puede decirse que el representante elegido en una circunscripción represente a dicho territorio. Una vez que se incorpora al parlamento, su misión es velar por los intereses de la nación entera¹¹.

La presencia de estos grupos territoriales puede dificultar, pues, que las cámaras cumplan con el papel que les atribuía E. Burke¹². Recordemos que, según este autor, el parlamento no es un congreso de embajadores que defiendan intereses distintos y hostiles sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad. Por esta razón, el deber de sus miembros es anteponer los intereses de la toda comunidad, aunque entren en conflicto con los peculiares del lugar donde han sido elegidos.

En la democracia contemporánea, los intereses territoriales tienen pleno derecho a ser representados. Ahora bien, cuando existe un parlamento

¹⁰ En las elecciones generales de 2019 Teruel existe obtuvo un escaño. Para las elecciones de julio de 2023, la federación de partidos de España Vaciada anunció la presentación de candidaturas en 12 provincias. (“España Vaciada se presentará a las elecciones generales en doce provincias”, <https://www.lavanguardia.com/politica/20230611/9032773/espana-vaciada-presentara-elecciones-generales-doce-provincias.html>, visitado 12 junio 2023).

¹¹ Sobre este asunto, Biglino Campos, *P. Retos a la libertad y Estado Constitucional*, Valencia, 2018, págs. 54-55.

¹² Burke, E. “Speech to the Electors of Bristol” (1774), <https://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>, visitado 12 junio 2023.

bicameral y una de las asambleas es, por definición, la de representación territorial, sería deseable que esos intereses se expresaran fundamentalmente en el Senado.

2. Fragmentación y polarización

El segundo efecto distorsionador que la fragmentación puede generar sobre la representación es cuando esta favorece la polarización del espectro político. Este es un asunto que debe ser tratado porque, según G. Sartori y G. Sani, la fragmentación dificulta el funcionamiento de la democracia “si (y sólo si) expresa la existencia de polarización” Para los autores, cuando no es así, es decir, cuando un sistema muestra bajos valores de polarización, “una democracia puede funcionar aun cuando su sistema de partidos esté fragmentado, su estructura social sea segmentada y su cultura política sea heterogénea”¹³.

También a la hora de establecer una relación de causa y efecto entre fragmentación y polarización, la experiencia enseña que conviene ser muy prudente¹⁴.

En efecto y de un lado, la polarización se puede producir en parlamentos que no están fragmentados. Este es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos, donde existe un bipartidismo perfecto¹⁵ y, sin embargo, es desde hace unas décadas, un sistema político claramente polarizado. De otro lado, es preciso recordar que hay ocasiones en las que la fragmentación parlamentaria no conduce a la polarización. Esta fue, precisamente, la tendencia general en España durante la época de la transición y en la primera legislatura. En las elecciones de 1977 tuvieron representación en el Congreso 12

¹³ Sanni, G., Sartori, G. “Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales”, *Revista del Departamento de Derecho Político* n.º otoño 1980, pág. 23, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-1980-07-10040&dsID=PDF>, visitado 12 junio 2023.

¹⁴ Sobre este asunto, Gómez Lugo, Y. “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 126, 2022, pág. 158.

¹⁵ Por ejemplo, en el momento de escribir estas páginas, sólo el Partido Republicano y el Partido Demócrata tienen representación en la Cámara de Representantes. (<https://pressgallery.house.gov/member-data/party-breakdown>, visitado 12 junio 2023).

formaciones políticas¹⁶ y mientras que, en la primera legislatura, inaugurada en 1979, fueron 14, ninguna de ellas con mayoría absoluta¹⁷. A pesar de este pluralismo, y como veremos más adelante, dichas fuerzas tejieron consensos que hicieron posible la construcción de nuestro edificio constitucional.

Ahora bien, en determinadas circunstancias, la fragmentación puede conducir a la polarización. Es verdad que esta última puede obedecer a otras causas distintas a la ideología y a las estrategias asumidas por las diferentes fuerzas políticas, como son razones de índole económica, el contexto social o el papel que desempeñen los medios de comunicación¹⁸. También es cierto que no basta con la existencia de partidos en los extremos del espectro político. Pero, a día de hoy, el factor que ayuda a explicar mejor el incremento de la polarización es que se produzca lo que Sartori definió como sobrepuja, esto es, que los partidos tradicionales eleven el tono del discurso político para ocupar el espacio de quienes están a su derecha o a su izquierda, asumiendo algunos de sus postulados más radicales. Como resultado, asuntos que antes eran transversales, por ser compartidos por casi todos los votantes (como sucedía con la preocupación por la violencia de género) se vuelven temas posicionales que dividen al electorado¹⁹.

IV. FRAGMENTACIÓN Y GOBERNABILIDAD

Hasta hace poco tiempo, cierto grado de polarización se consideraba compatible, y hasta conveniente, para el sistema democrático. Para algunos autores, la polarización serviría para que los partidos políticos se diferenciara entre sí y facilitaría que los electores captasen la conexión que existe entre su propia ideología y la que inspira a las diferentes ofertas electorales²⁰. Las cosas han cambiado desde que el populismo comenzó

¹⁶ <https://www.historiaelectoral.com/e1977.html>, visitado 12 junio 2023.

¹⁷ <https://www.historiaelectoral.com/e1979.html>, visitado 12 junio 2023.

¹⁸ Barreda, M., “La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 21, 2021, pág. 198.

¹⁹ Casal Bértoa, F.; Rama Caamaño, J. “Sartori, fragmentación y polarización política”, *Agenda Pública*, 17 marzo 2019, <https://agendapublica.elpais.com/noticia/14362/sartori-fragmentacion-polarizacion-politica>, visitado 13 junio 2023.

²⁰ Singer, M. “Elite polarization and the electoral impact of left-right placements. Evidence from Latin America, 1995-2009”, *Latin American Research Review*, vol. 51 no. 2, 2016, pág. 175.

a extenderse, y en algunos casos a gobernar, en ciertos países del mundo, incluidos algunos de los que conforman la Unión Europea.

Moisés Naím ha resaltado que el populismo no constituye una ideología sino una técnica para obtener y retener el poder, exacerbando las divisiones y el conflicto social²¹. Desde esta óptica, puede afirmarse que su discurso es incompatible con el pluralismo porque utiliza, como principal medio de movilización, la dialéctica amigo-enemigo. Para los líderes populistas, el resto de las fuerzas políticas son adversarios a quienes se considera causantes de todos los males que aquejan al país. Esta visión lleva a considerar que la única manera de hacer frente a la situación es acabar con el enemigo, lo que excluye de raíz cualquier posibilidad de compromiso o de acuerdo con otras fuerzas política²².

No hace falta argumentar demasiado para demostrar que esta estrategia no sólo afecta a la representación, sino que también empaña al sistema democrático en su conjunto, porque obstaculiza cualquier proceso de toma de decisiones que no sea la mera imposición unilateral.

Está de más entrar en detalles sobre este asunto, porque seguramente es objeto de análisis en otras contribuciones de este libro. Tan sólo quería señalar que nuestro país no es ajeno a la polarización. En efecto, se está produciendo un fenómeno que algunos han denominado bibloquismo polarizado²³ y que está generando efectos muy adversos para el parlamento, ya que paraliza la adopción de decisiones que requieran consenso. Sólo por poner algunos ejemplos, ese tipo de enfrentamientos ha impedido alcanzar la mayoría cualificada para adoptar determinados acuerdos, como es la elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. También estuvo a punto de ocasionar una gravísima crisis constitucional cuando, para salvar otra situación de bloqueo, las fuerzas predominantes

²¹ Naím, M. “El populismo, manual para usuarios”, *El País*, 4 febrero 2017, El populismo: manual para usuarios – Moisés Naím (moisesnaim.com), visitado 13 junio 2023

²² Torcal Loriente, M. “¡Enfrentados y enfadados! Una realidad preocupante”, *Agenda Pública*, 31 mayo 2022, <https://agendapublica.elpais.com/noticias/autor/1144/mariano-torcal-loriente>, visitado 13 junio 2023.

²³ Fernández Esquer, C. “Las respuestas al transfuguismo en España: especial referencia al pacto antitransfuguismo”, en Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (Eds.), *Calidad democrática y parlamento*, Zaragoza, 2020, pág. 229.

en el parlamento pretendieron modificar la mayoría necesaria para que el pleno del Consejo General del Poder Judicial llevase a cabo la propuesta de nombramiento de los dos magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponde²⁴.

Para acabar con estas líneas, creo necesario hacer una última reflexión acerca de la relación entre fragmentación política y gobernabilidad.

Previamente se señalaba que ha habido otros momentos en los que nuestro parlamento ha estado dividido, como ocurrió antes y después de aprobar la Constitución. Ahora bien, en esas ocasiones, la fragmentación no produjo ningún tipo de polarización, sino que, muy al contrario, permitió la formación de grandes consensos.

Baste con recordar al respecto que las Cortes que se reunieron tras las primeras elecciones democráticas celebradas el 15 de junio de 1977 fueron las que elaboraron la Constitución que todavía sigue en vigor. Además, el parlamento fragmentado de la primera legislatura (1979-1982) fue capaz de sacar adelante textos de tanta envergadura como fueron la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio. Estas normas no sólo siguen siendo basilares en nuestro sistema constitucional, sino que además no han podido ser modificadas en algunos de sus preceptos por la incapacidad de reeditar el consenso que permitió su aprobación inicial.

Como conclusión de lo expuesto hasta este momento, y como respuesta a la pregunta que da título a estas páginas, es posible formular algunas ideas que, más que conclusiones, podrían ser hipótesis de partida para un trabajo más detenido del que ha dado lugar a estas breves reflexiones.

Así, es posible sostener que la fortaleza del parlamento no deriva ni de que su composición sea más o menos plural, ni del número de fuerzas políticas que lo integran. En sentido distintivo, cabe mantener que la robustez de las cámaras depende, en primer lugar, de la capacidad de las fuerzas políticas que las integran de evitar la polarización y de anteponer

²⁴ Como se recordará, el ATC 177/2022 suspendió el procedimiento legislativo de la enmienda presentada a la proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas, en la que se pretendía introducir dicha modificación, por la falta de conexión entre esa enmienda y el texto de la ley orgánica que se estaba tramitando.

los intereses generales a los intereses electorales a corto plazo. Deriva, en segundo lugar, de la inclinación de quienes las integran a tejer acuerdos, esto es, de conseguir que, gracias al consenso, el parlamento no sólo sea representativo, sino que también resulte una institución eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

Barreda, M., “La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 21, 2021, pág. 198.

Biglino Campos, P. *Retos a la libertad y Estado Constitucional*, Valencia, 2018.

Burke, E. “Speech to the Electors of Bristol” (1774), <https://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>.

Casal Bértoa, F.; Rama Caamaño, J. “Sartori, fragmentación y polarización política”, *Agenda Pública*, 17 marzo 2019, <https://agendapublica.elpais.com/noticia/14362/sartori-fragmentacion-polarizacion-politica>.

Coppedge, M. “Continuity and Change in Latin American Party Systems”, <http://sites.nd.edu/michael-coppedge/files/2018/01/ContinuityChange.pdf>.

Fernández Esquer, C. “Las respuestas al transfuguismo en España: especial referencia al pacto antitransfuguismo”, en Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (Eds.), *Calidad democrática y parlamento*, Zaragoza, 2020, pág. 229.

Gómez Lugo, Y. “Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 126, 2022, págs. 155-187.

Náim, M. “El populismo, manual para usuarios”, *El País*, 4 febrero 2017, El populismo: manual para usuarios - Moisés Naím (moisesnaim.com).

Nieto-Jiménez, J. C. “Fragmentación y polarización parlamentaria en las Cortes Generales españolas (2015-2019)”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 196, 2022, págs. 159-192.

Sánchez Muñoz, Ó. “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016” *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 109, 2017, pág. 237-260.

Sanni, G., Sartori, G. “Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales”, *Revista del Departamento de Derecho Político* n.º otoño 1980, pág. 23, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-1980-07-10040&dsID=PDF>, visitado 12 junio 2023.

Singer, M. “Elite polarization and the electoral impact of left-right placements. Evidence from Latin America, 1995-2009”, *Latin American Research Review*, vol. 51 n.º 2, 2016, pág. 175.

Torcal Loriente, M. “!Enfrentados y enfadados! Una realidad preocupante”, *Agenda Pública*, 31 mayo 2022, <https://agendapublica.elpais.com/noticias/autor/1144/mariano-torcal-oriente>, visitado 13 junio 2023.

Tudela Aranda, J. “Crisis política (y social) y Derecho Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 46, 2020, págs. 173-210.

FORTALEZA Y DEBILIDAD DE UN PARLAMENTO FRAGMENTADO

Juan José Pérez Dobón

Letrado de las Cortes Generales

Esta sexta y última Mesa de las presentes Jornadas Parlamentarias intenta dar una respuesta a la gran pregunta: un parlamento fragmentado, ¿es más fuerte o es más débil?

Responder a esa pregunta requiere una precisión inicial, consistente en privar a la palabra “fragmentado” de sus inevitables connotaciones negativas y considerar que un parlamento fragmentado equivale a un parlamento claramente multipartidista y en el que, además, se está lejos de que alguno de los partidos en él representados, por sí mismo o por pactos no especialmente complicados, pueda alcanzar una mayoría suficiente para gobernar. No es un azar por otra parte que en estas Jornadas, al rubricarse las distintas Mesas, se hayan ido utilizando de manera indistinta los adjetivos “fragmentado” y “multipartidista”.

Por otra parte, una ponencia que cierra estas Jornadas tiene la ventaja de que las ponencias anteriores, que han brillado a gran altura, suministran un formidable acopio de conocimientos sobre los temas que se están tratando, pero también tiene el inconveniente de que los distintos aspectos atinentes a la fragmentación parlamentaria han sido ya, en gran medida, expuestos y debatidos, en definitiva, estudiados con las consecuentes conclusiones. Por ello, tendrá seguramente más interés que esta ponencia, además de complementar algunas cuestiones ya tratadas, se ocupe especialmente de analizar si la fragmentación de la que estamos hablando es

un rasgo distintivo que caracteriza especialmente a nuestro parlamento, o bien no es exclusiva de España, sino que forma parte del firmamento parlamentario de muchos de los países de nuestro entorno cultural y político. Tampoco habría que dejar de reivindicar, frente a las siempre fáciles críticas que se vierten al respecto, que nuestro parlamento nacional, nuestras Cortes Generales, y especialmente el Congreso de los Diputados, que tiene una mayor visibilidad, fragmentado o no, sigue despertando sin ninguna duda el interés de los ciudadanos, y en cualquier caso en mayor medida que el que pueda suscitar el correspondiente parlamento autonómico o el Parlamento Europeo.

Volviendo a la cuestión de la fortaleza o la debilidad de un parlamento fragmentado y con objeto de salvaguardar la debida neutralidad en la forma de tratarla, es obligado administrar dichos calificativos con prudencia, puesto que la piedra angular de un parlamento es que sea representativo y que cumpla con sus funciones constitucionales: cuanto más cerca esté de ser un reflejo lo más fiel posible de la sociedad a la que representa, mejor cumplirá las funciones que tiene atribuidas.

Con referencia a la representatividad, y aunque el tema pueda suscitar reticencias en la pública opinión, se considera oportuno poner encima de la mesa una posible ampliación, dentro de los márgenes constitucionales, del número de diputados que componen nuestro Congreso, con objeto de atenuar el efecto derivado de la asignación por la legislación electoral, desarrollando la previsión constitucional, de un mínimo de dos diputados por provincia, que sumados a los dos que corresponden a Ceuta y Melilla, hacen que el reparto de escaños en proporción a la población quede limitado a 248 frente a los 102 ya asignados. Un aumento razonable del número de diputados (a 380 ó 390), que no podría superar en ningún caso los 400 por imperativo constitucional, atenuaría en cierta medida la desproporción que ahora se produce.

A la fragmentación parlamentaria se le han ido adjudicando unas etiquetas, no precisamente positivas, que no siempre le correspondían. Una de ellas es establecer una presunción casi “*iuris et de iure*” de que un parlamento pluripartidista es un terreno abonado para que se haga un uso especialmente intenso de los decretos-leyes. Si se consideran los datos de nuestro Congreso de los Diputados se puede observar que si bien es cierto que la presente legislatura, en la que la mayoría parlamentaria ha venido

siendo especialmente plural, los decretos-leyes dictados por el Gobierno han sido muy numerosos, acercándose en estas fechas al centenar, en legislaturas en las que el Gobierno ha dispuesto de un apoyo parlamentario sólido, incluso con mayoría absoluta, el número de los decretos-leyes no ha sido precisamente pequeño: valga como ejemplo reciente la X Legislatura (2011-2015), en la que una holgada mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados no fue obstáculo para que el Gobierno dictase 76 decretos-leyes.

Ya se ha hablado en varias ocasiones a lo largo de estas Jornadas sobre la evolución del número de Grupos Parlamentarios, fundamentalmente en lo que se refiere al Congreso de los Diputados, desde 1977 hasta la fecha. Resulta llamativo constatar que la variación en el número de Grupos Parlamentarios ha sido muy pequeña, sobre todo si a efectos del cálculo consideramos que tanto en la Legislatura Constituyente como en la I Legislatura hubo materialmente un único Grupo Socialista (en la Legislatura Constituyente se constituyeron formalmente un GP Socialista y un GP Socialistes de Catalunya y en la I Legislatura un GP Socialista, un GP Socialistes de Catalunya y un GP Socialista Vasco). Con estas precisiones el número de Grupos Parlamentarios desde la Legislatura Constituyente hasta la XIII Legislatura (2019) ha oscilado entre 6 y 8. En la XIV Legislatura sí se produce un cambio relevante, puesto que se constituyen 10 Grupos Parlamentarios, de los cuales dos, no sólo el GP Mixto sino también el GP Plural, acogen una gran variedad de fuerzas políticas.

Además del número de grupos parlamentarios tiene interés seguir la estructura interna de nuestro Congreso de los Diputados desde el punto de vista del reparto de fuerzas entre aquellos.

Desde la Legislatura Constituyente se dibuja un bipartidismo imperfecto, con el Grupo Socialista, por un lado, y la UCD y el Grupo Popular después, por otro, esquema que impera con claridad hasta la X Legislatura (2011-2015), con una Legislatura, la IX (2008-2011), que ha sido la más bipartidista de nuestra reciente historia constitucional, puesto que los dos principales partidos, PSOE y PP sumaron 323 de los 350 diputados, su máximo histórico.

Las elecciones de diciembre de 2015, que dieron paso a la XI Legislatura, supusieron un cambio muy importante, pues los dos primeros partidos, PP y PSOE, sumaron 213 diputados, por primera vez por debajo de los 2/3 del total; esta nueva distribución de fuerzas se mantiene en las

Legislaturas XII a XIV, en las que la suma de los diputados de los dos partidos citados ascendió a 222 en la XII, 189 en la XIII y 209 en la XIV.

La fragmentación parlamentaria no es por sí misma negativa, siempre y cuando sea consecuencia de que el parlamento se limita a reflejar la sociedad a la que pretende representar. Es más, es mucho mejor que el parlamento acoja las diferencias, los matices, el descontento y las reivindicaciones presentes en la vida real y que sea en su seno donde se intente dar satisfacción a lo que en ellos haya de atendible o que por el contrario se rechace con el debido debate y la debida motivación aquello que no se considere aceptable.

Se insiste en que el parlamento está muy fragmentado, con un acentuado multipartidismo, y, además, en que sus puertas se han abierto a los populismos de variado carácter, que han alcanzado representación parlamentaria. Como el punto de partida suele ser dar al término “populismo” una connotación negativa, la conclusión a la que se llega con respecto a las fuerzas políticas que se van incluyendo en esa categoría es aún más negativa que la premisa de la que se partió. Pero también aquí deberíamos operar de la misma manera que con respecto al término “fragmentación”, con mayor frialdad y sin extraer los argumentos de la nube de los lugares comunes.

Todos los partidos políticos recurren en mayor o menor medida al populismo cuando plantean sus propuestas programáticas, desarrollan su labor parlamentaria o afrontan sus responsabilidades de gobierno u oposición. Y por ello, como se trata de una forma en cierto modo difusa, y difundida, de desarrollar la acción política, habría que ser especialmente cauteloso en utilizar el término “populismo”, para que no termine siendo un procedimiento espurio que se utilice con el fin mejor o peor disimulado de señalar a adversarios políticos y apartar del debate central de la escena política a lo que no son sino opiniones y posiciones diferentes, que como tal deben ser respetadas.

Por otra parte, y siempre en relación con esta cuestión, se trata además de algo tan importante como ser coherentes con uno de los principios esenciales de la democracia, el respeto al votante, y en concreto a los votantes de esos partidos. Llama la atención que cuando un colectivo social o profesional, o ligado a un área geográfica determinada, que tradicionalmente había venido votando en tal o cual dirección, sin que ello levantase la más mínima suspicacia, orienta su voto hacia partidos distintos de los

que tradicionalmente venía votando, pase a ser observado con una óptica diferente. Este cambio de tendencia política en colectivos sociales o espacios territoriales no es infrecuente, ni en nuestro país ni en los países de nuestro entorno, y suele responder a motivos conocidos y explicables, se compartan o no.

La evolución de las preferencias del electorado hacia partidos nuevos o hacia partidos existentes desde hace tiempo, pero con limitado éxito electoral hasta la fecha, no tiene por qué ser negativa. En cualquier caso, se trata de una manifestación de la libertad del elector y en no pocas ocasiones contribuye a evitar el anquilosamiento del sistema de partidos. Además, tampoco es infrecuente que partidos que han protagonizado tradicionalmente el escenario político de un determinado país, ante una mengua de sus resultados electorales, en lugar de hacer una reflexión sobre cuáles han sido las circunstancias y los motivos que han podido conducir a una tal situación, caigan en la tentación de descalificar a esos partidos de reciente creación o de reciente protagonismo mediante una estigmatización “ad extra”, que siempre resulta más fácil que hacer una evaluación “ad intra”. Esa introspección en no pocas ocasiones ayudaría a encontrar las razones de la disminución del crédito electoral, entre las que frecuentemente se encontraría el abandono o la defensa insuficiente, en la acción política y, en su caso, de gobierno, de los principios y valores que fueron determinantes en su día para el nacimiento y el respaldo electoral de una determinada fuerza política. En cierto modo esos cambios de preferencias del electorado actúan a modo de “recall” difuso y discreto, pero no por ello poco eficaz, que afecta no a los cargos previamente electos, sino al nivel de confianza en los distintos partidos políticos, que se puede ejercer mediante el cambio a otra opción política o bien mediante el recurso a la abstención o al voto nulo.

Valga como consideración final en relación con los populismos, que corrobora cuanto se acaba de expresar, preguntarse quién y con qué tipo de habilitación jurídica o política expide el correspondiente título. En ningún caso se trata de un órgano habilitado, objetivo, neutral, que monopolice el juicio de velar por las esencias del sistema, y en no pocas ocasiones el uso del término no deja de ser sino un elemento de uso habitual en la pugna partidaria sin otro fin que desacreditar a la opción política a la que se califica como “populista”.

Volviendo a la fragmentación parlamentaria, procede desarrollar lo anunciado al comienzo de esta ponencia de que no se trata de algo exclusivo de España, sino que forma parte del firmamento parlamentario de la gran mayoría de los países de nuestro entorno.

Resulta casi obligado empezar, como en casi todos los temas parlamentarios, por analizar cómo está la cuestión en el Reino Unido.

El Reino Unido es más bien bipartidista, pero no estrictamente bipartidista, no es equiparable a los Estados Unidos.

En el momento actual, tras las elecciones de 2019, ocupan escaño en la Cámara de los Comunes, compuesta por 650 miembros, 365 diputados conservadores y 202 laboristas, lo que supone que los dos partidos mayoritarios suman 567 diputados, el 87,23 % del total. Pero el Partido Nacional Escocés (SNP) dispone de 48 escaños, una importante representación, los Liberal Demócratas tienen 11, el Partido Unionista del Ulster 8 y el Sinn Féin 7, si bien este último partido no ocupa sus escaños en Westminster; hay también un reducido número de partidos muy minoritarios.

Aunque es evidente que esta fragmentación que existe en el Reino Unido no es precisamente acusada y que el sistema es básicamente bipartidista, ello no quiere decir que no haya habido una evolución a través de la cual el parlamento contempla como van evolucionando y transformándose las fuerzas políticas que en él estaban representadas.

En 45 años, entre 1900 y 1945, hubo en el Reino Unido 12 elecciones generales, sin olvidar que en esos años están comprendidos dos largos períodos coincidentes con las dos guerras mundiales en los que no se celebraron elecciones (de 1910 a 1918 –ocho años–, con motivo de la Gran Guerra, y de 1935 a 1945 –diez años–, debido a la II Guerra Mundial). Hubo elecciones en 1900, 1906, 1910 (dos), 1918, 1922, 1923, 1924, 1929, 1931, 1935 y 1945, en un intenso proceso que nos conduce a un parlamento, el de 1945, con profundos cambios con respecto a aquel con el que arrancó el siglo XX.

Cambios fundamentales de este periodo fueron:

- La progresiva ampliación del derecho al voto, pues cuando comienza el siglo no lo tenían ni las mujeres ni una parte significativa de la población masculina. Las reformas legislativas que se introducen

en 1918 y 1928 culminan con la extensión del derecho al voto a toda la población mayor de 21 años sin distinción de sexos.

- Un cambio profundo en el que había venido siendo el tradicional sistema de partidos en el Reino Unido. Por una parte, la independencia de Irlanda deja reducida la presencia irlandesa en el parlamento de Westminster a los diputados electos en los 6 condados del Ulster que integraron Irlanda del Norte. Por otra parte el histórico partido Whig, luego Partido Liberal, que había sido desde finales del siglo XVII protagonista principal de siglos de la historia parlamentaria británica y que alcanza a principios del siglo XX un momento de especial prestigio, pues lidera, y con éxito, el colosal esfuerzo que para el Reino Unido supuso la I Guerra Mundial, a partir de las elecciones de 1918 empieza a declinar, como consecuencia de divisiones internas, del progresivo protagonismo del Partido Laborista y del sólido arraigo social mostrado en todo momento por el Partido Conservador, partido éste que pasa a ser el más votado en las elecciones de 1918, 1922, 1923 y 1924. Estas últimas elecciones marcan el ocaso electoral del otrora todopoderoso Partido Liberal, que es sustituido por el Partido Laborista como partido llamado a protagonizar junto con el Partido Conservador la política del Reino Unido en los años que siguen.

Es necesario, no obstante, señalar que este debilitamiento del Partido Liberal, luego Liberal Demócratas, no implicó que dejara de estar representado en el parlamento, incluso con una “primavera electoral” en las elecciones comprendidas entre los años 1997 y 2010, en las que alcanza una estimable cifra de escaños, coincidiendo con una cierta crisis de liderazgo del Partido Conservador tras la marcha de Margaret Thatcher, y pocos años después del Partido Laborista, cuando Tony Blair deja paso a Gordon Brown. Esa “primavera” culmina con las elecciones de 2010, en las que el Partido Liberal Demócrata, encabezado por Nick Clegg, alcanza los 57 escaños, lo que lo llevó a participar en un gobierno de coalición con el Partido Conservador, dirigido por David Cameron, que había sido el partido más votado pero al que le faltaban 20 escaños para tener la mayoría en la Cámara de los Comunes.

Ese gobierno de coalición, si bien duró los 5 años de la legislatura, condujo a los Liberal Demócratas a un pésimo resultado en las elecciones

de 2015, en las que pasaron de 57 a 8 escaños. A ello contribuyó sin duda el resultado del referéndum de 2011, exigencia de los Liberal-Demócratas para formar el gobierno de coalición, que planteaba un cambio en el tradicional sistema electoral británico mediante la introducción del denominado voto alternativo; este cambio fue rechazado por más de dos terceras partes de los votantes.

El resultado de este referéndum de 2011 es una prueba inequívoca de que en el Reino Unido se entiende la democracia parlamentaria como una relación muy directa del electorado con sus representantes en la Cámara de los Comunes, merced a ese sistema electoral mayoritario en circunscripciones uninominales y a una sola vuelta, claro, fácil e inmediato, que sus ciudadanos tanto aprecian.

Puesto que se ha hecho referencia al referéndum de 2011, es difícil resistirse a la tentación de matizar ciertas versiones de cómo se llegó al voto favorable al Brexit en el referéndum de 2016, ya que a menudo se olvida explicitar que a ello contribuyó de manera muy importante el voto tradicionalmente laborista. En efecto, en casi dos tercios de las 232 circunscripciones que tenían diputado laborista tras las elecciones generales de 2015, triunfó el “leave”, y en muchas de ellas con resultados abrumadores. Esto es especialmente significativo si se tiene en cuenta que la posición oficial del Partido Laborista fue a favor de permanecer en la Unión Europea y que esta consigna había sido seguida y apoyada por la inmensa mayoría de los diputados laboristas, salvo en una decena de casos en que el diputado correspondiente apoyó el “leave”.

Si pasamos a Francia, tenemos un buen ejemplo no exactamente de fragmentación parlamentaria, sino de un parlamento donde los representantes, los diputados, no son en bastantes ocasiones los más queridos, los más deseados, sino los que el elector considera un mal menor frente una alternativa que agrada aún menos. No es ajeno este hecho al sistema electoral francés de circunscripciones uninominales, mayoritario y, en su caso, a dos vueltas, que puede provocar que a pesar de que exista una mayoría clara en el parlamento, ésta no sea un reflejo fiel de las inquietudes de los votantes que la han propiciado, que pueden ser de orientación diversa, sentirse decepcionados por el devenir parlamentario y la acción del gobierno, y trasladar su malestar a la calle. Esto sucedió como es bien sabido durante un período del primer mandato del presidente Macron, que en las

elecciones a la Asamblea Nacional que siguieron a su elección como Presidente, vio como el partido por él auspiciado, La République En Marche (LREM), obtuvo una mayoría muy amplia, y pese a ello la contestación social en determinados momentos fue muy elevada. En cambio en la Asamblea Nacional francesa de la presente legislatura, surgida de las elecciones que siguieron a la reelección del Presidente Macron, la situación es diferente, pues su composición es más acorde con el voto emitido en la primera vuelta, lo que ha llevado a que los partidos que se consideran de la “mayoría presidencial” no tengan la mayoría absoluta. Será interesante comprobar pasado un tiempo qué grado de contestación social haya podido tener la legislación aprobada por el Parlamento francés y, en general, la acción del gobierno con la conformación actual de la Asamblea Nacional. Ello permitirá analizar las ventajas e inconvenientes de este nuevo reparto de la presencia parlamentaria entre las distintas fuerzas políticas, que ha supuesto un apoyo menos sólido a la mayoría presidencial y al gobierno, pero que como contrapartida es un reflejo más exacto de la “primera voluntad” de los votantes.

En lo que concierne a la República Federal de Alemania hay que señalar en primer lugar que si bien desde su constitución en 1949 dominan la escena política la CDU-CSU, el SPD y el FDP, en un primer momento estuvieron acompañados por otros partidos menores que fueron perdiendo rápidamente implantación, de manera que a partir de las elecciones de 1957 democristianos, socialdemócratas y liberales pasan a protagonizar en exclusiva, durante varias legislaturas, la escena política alemana, especialmente los dos primeros. Esta situación, con dos partidos con importante representación (considérese a estos efectos a la CDU y a la CSU como una unidad) y con un partido, el liberal, con representación menor, pero significativa, llamado a actuar como partido bisagra, se mantiene durante más de veinticinco años, hasta las elecciones de 1983. En estas acceden al parlamento los Verdes: las fuerzas políticas con representación parlamentaria son ya cuatro.

El año 1990 se celebran las primeras elecciones de la Alemania reunificada, que implican la incorporación al Bundestag de un nuevo partido, el PDS, que posteriormente se convertiría en Die Linke, lo que trae como consecuencia que sean ya cinco las fuerzas políticas presentes en esa Cámara.

En fecha mucho más reciente, en concreto en las elecciones de 2017, un sexto partido pasa a tener representación en el Bundestag. Se trata de la AfD (Alternative für Deutschland), que eleva a seis el número de fuerzas políticas con representación parlamentaria en la RFA.

Se puede comprobar que donde hubo tres, hay seis, lo que evidencia que el pluripartidismo, o si se prefiere la “fragmentación”, se ha establecido también en el Bundestag.

Tan significativo como el número de las fuerzas políticas presentes en un parlamento es la proporción en que los escaños se reparten entre éstas. Si tomamos como punto de partida las elecciones al Bundestag de 1957, que en cierto modo suponen el “asentamiento” del sistema, con el protagonismo de la CDU-CSU por una parte y el SPD por otra, como fuerzas mayoritarias, y el FDP, situado entre ambas, con vocación de partido bisagra, se aprecia que la suma de los diputados democristianos y socialdemócratas se sitúa por encima del 85 por ciento del total en nueve elecciones consecutivas, hasta las de 1990, las de la reunificación, en que pasa a estar por debajo de esa cifra (hubo incluso un amplio período, el que abarca las cinco elecciones comprendidas entre 1965 y 1980, en que ese porcentaje superó el 90 por ciento).

A partir de 1990, como se ha dicho, el protagonismo parlamentario de las dos grandes fuerzas políticas va disminuyendo: en las elecciones de 2005 la suma de sus diputados fue algo menos del 73 por ciento, en las elecciones de 2009 bajó a algo menos del 62 por ciento, sube excepcionalmente a casi el 80 por ciento en las elecciones de 2013 (en lo que influyó que la CDU-CSU tuviera un óptimo resultado y el partido liberal, el FDP, quedara fuera del parlamento por no alcanzar el 5 por ciento de los votos), se sitúa por debajo del 57 por ciento en las elecciones del 2017 y del 55 por ciento en las del 2021. Tras estas últimas elecciones, como consecuencia de esta evolución, se forma un gobierno tripartito de socialdemócratas, verdes y liberales: han llegado nuevos tiempos, también a la RFA.

A título de ejemplo de la extensión a diversos países de la fragmentación parlamentaria, valga considerar lo sucedido en Dinamarca y los Países Bajos, el primero un país de extensión y población reducidas, el segundo de extensión reducida y gran densidad de población, y ambos con un alto grado de desarrollo.

En Dinamarca, con un parlamento unicameral, el Folketing, de 179 escaños, en 1984 alcanzaron representación parlamentaria 9 partidos, de los cuales los dos más votados sumaban 92 escaños, lo que equivalía al 51,4 por ciento de la Cámara; 38 años después, tras las elecciones de 2022, los partidos representados en el Folketing son 12 y los dos más votados suman 73 escaños, el 40,8 por ciento de los diputados.

En los Países Bajos la evolución ha sido aún más llamativa. En las elecciones de 1986 a su Segunda Cámara (equivalente a nuestro Congreso de los Diputados), de 150 escaños, obtuvieron representación parlamentaria 11 partidos, sumando los dos más votados más del 70 por ciento de los representantes. En las elecciones de 2021 alcanzan representación parlamentaria 15 partidos y suman los dos mayores 58 escaños, menos del 39 por ciento de la Cámara. Estas cifras son por sí mismas suficientemente expresivas.

Hay que hacer también referencia a la actual legislación electoral de Italia, recientemente modificada, bajo cuya vigencia se han desarrollado las últimas elecciones generales de dicho país, celebradas en 2022. Por una parte se ha reducido de manera importante el número de los diputados y de los senadores y por otra se ha hecho un reparto ponderado entre los parlamentarios elegidos mediante sistema mayoritario y mediante sistema proporcional. La nueva normativa parece bastante equilibrada, si bien es necesario aguardar que el transcurso del tiempo permita confirmar esta primera impresión.

En lo que concierne al Parlamento Europeo, si bien no ha habido cambios sustanciales en el número de grupos políticos desde 1979, fecha de las primeras elecciones, sí se han modificado de manera sensible con respecto a dicha fecha las tendencias y orientaciones políticas predominantes.

Como última consideración es ineludible hacer una referencia, aunque sea sucinta, a la incidencia que la “fragmentación” puede tener en el funcionamiento interno del parlamento, y ello incluso en cuestiones que no son estrictamente procedimentales, con ser estas también importantes, sino que afectan a la médula espinal de la actividad parlamentaria, como es la aprobación de las leyes.

Circunscribiéndonos a nuestro Congreso de los Diputados y a la presente legislatura, la fragmentación ha llevado, en relación con el número de integrantes de las Comisiones y su distribución entre los distintos gru-

pos parlamentarios, a que si bien el Reglamento prevé que se guarde una proporción a la importancia numérica de los grupos en la Cámara, esa exigencia, en aras de favorecer la funcionalidad de las Comisiones, se haya observado de manera relativa, con el fin, sin duda bien intencionado, de no incrementar de manera excesiva el número de sus miembros.

La cuestión tiene más alcance del que pudiera pensarse, pues son muchas las cuestiones que se someten al voto de las Comisiones, con especial trascendencia cuando actúan con competencia legislativa plena. Tomando siempre como punto de partida la composición inicial de los grupos parlamentarios en la presente legislatura, al haberse atribuido a los grupos menos numerosos el mismo número de miembros en la Comisión, en concreto uno por cada grupo, bien tuvieran estos grupos 13, 12, 11, 9, 6 o 5 diputados, se abría el camino a un efecto, seguramente no querido pero no por ello poco relevante, cual es que una Comisión pueda aprobar con competencia legislativa plena un proyecto de ley con un voto que se aleje de manera considerable de lo que hubiera sido el voto del Pleno de la Cámara, que podría haber sido contrario, y no favorable, a la aprobación de dicho texto.

Es un tema, se insiste, a considerar, puesto que la diferencia puede ser muy acusada y sobrepasar los márgenes razonables de asimetría parlamentaria que pudieran considerarse justificados en pro de la funcionalidad de las Comisiones y de la contención en el número de sus miembros.

VIII. CLAUSURA

DEL BIPARTISMO IMPERFECTO A LOS BLOQUES

Federico Trillo-Figueroa

Expresidente del Congreso de los Diputados

SUMARIO. I. SALUDO. II. PLANTEAMIENTO. III. PERIODOS:1) *Del multipartidismo bipolarizado (1978) al bipartidismo imperfecto (1989).* 2) *Del partido predominante (Legislaturas II, 1982 y III, 1986) al bipartidismo imperfecto (1989-2008).* 3) *Multipartidismo, fraccionamiento y polarización parlamentaria (Legislaturas XI 2015-a XIV 2023): El Landslide de 2015; cuatro elecciones en cuatro años.* IV. DE LA FRAGMENTACIÓN A LA POLARIZACIÓN Y LOS BLOQUES. *Fragmentación parlamentaria. La perversión de la investidura. Hacia la formación de bloques. Polarización: Cuatro mociones de censura.* V. APORIAS Y PARADOJAS: *Causas y efectos de la fragmentación.* VI. CONCLUSIÓN.

I. SALUDO

Mi agradecimiento a todos los organizadores –en especial al profesor Don Elviro Aranda y al Director de Estudios del Congreso de los Diputados Don Alfonso Cuenca– por su amable invitación para clausurar éstas IIas Jornadas Parlamentarias dedicadas a “*El Parlamento Fragmentado y la Forma de Gobierno*”.

Y mi felicitación, tanto por la oportuna elección de este tema tan actual, cuanto por la completa disección de sus distintos aspectos, que han sido analizados por las mesas de las sucesivas ponencias desde una acertada perspectiva dual, jurídico-parlamentaria y académica, que se ha demos-

trado tan fructífera en éstas como en las anteriores Jornadas, por lo que hay que extender la felicitación a todos los participantes por su contribución.

¡Ya me hubiera gustado a mi tener como Presidente de esta casa materiales tan útiles como los que aquí se han aportado para la siempre pendiente y nunca culminada reforma del Reglamento del Congreso! Tuve, sin embargo, excelentes colaboradores en los Letrados, y aprovecho este reencuentro para manifestarles mi gratitud, personalizada en quienes fueron Secretarios Generales durante mi presidencia: Iñaki Astarloa, Emilio Recoder y Piedad García Escudero. Como no puedo mencionar a todos los demás, pues a todos valoro y quiero mucho, lo simbolizaré en la número 1 de la promoción en la que presidí el Tribunal de Oposiciones al Cuerpo de Letrados: Isabel Revuelta de Rojas, que luego me acompañó como Secretaria General Técnica en Defensa.

¡Muchas gracias a todos por vuestro espléndido trabajo!

II. PLANTEAMIENTO

El exhaustivo análisis que se ha hecho de las implicaciones y consecuencias para la dinámica parlamentaria de un parlamento fraccionado, me excusa de intentar otra aproximación académico jurídica y atender más a lo que creo que se espera de mí en esta clausura: hilvanar algunas reflexiones conclusivas, derivadas mi experiencia parlamentaria de casi 30 años. Quizás para ello lo más adecuado sería comenzar intentando sintetizar —en un breve repaso histórico— las etapas parlamentarias que nos han traído hasta el presente, y hacer luego un balance político de las causas y efectos de la fragmentación actual.

III. PERIODOS

1) Del multipartidismo bipolarizado (1976-1978) al bipartidismo imperfecto (1979-1982)

Las **elecciones constituyentes** presentaban en su convocatoria en 1977 un panorama multipartidista polarizado, como era natural al ser las primeras elecciones libres desde la II República; sin embargo y afortunadamente no resultó tan radicalizado como algunos esperaban, y ello por

consecuencia de las llamadas a la reconciliación nacional y al espíritu de diálogo que presidió el proceso de transición.

Tras aquellas elecciones se dibujó un Congreso con un sistema de partidos calificado de “*multipartidismo con tendencia a la bipolarización*”¹, en el que dos grandes partidos o coaliciones **UCD** y **PSOE**, que se situaban hacia el centro derecha y centro izquierda, obtuvieron **165** y **118** escaños respectivamente, sumando así **el 63 % de los votos y más del 80 % de los escaños** (283 de 350), mientras que otros dos partidos o coaliciones con menores apoyos, se alineaban a ambos lados: a la izquierda, el PCE con 20 escaños, y a la derecha AP, con 16 escaños.

La compensación a la bipolarización nacional y al incipiente bipartidismo, la constituyeron el País Vasco, donde el Partido Nacionalista Vasco consiguió 8 escaños, y Cataluña, donde el Pacto Democrático per Catalunya (luego Convergencia y Unió), con Jordi Pujol al frente, obtuvo 11. Esta tendencia se convirtió andando el tiempo en una constante, permitiendo a ambas fuerzas nacionalistas jugar como soportes complementarios de las mayorías de Gobierno de los dos grandes partidos nacionales cuando estos no alcanzaban mayorías absolutas para formar Gobiernos.

Tras la aprobación de la Constitución por amplio consenso, las elecciones para la **I Legislatura constitucional** (de **Marzo del 79 a Agosto del 82**) mantuvieron la tendencia mayoritaria a la bipolaridad centrista: la **UCD** como fuerza principal aumentó a **168** –mayoría no absoluta–; los socialistas también aumentaron a **121** (al sumar a los 98 del **PSOE** los 17 de Socialistas de Cataluña y los 6 de Socialistas Vascos), mientras que el PCE subió ligeramente a 23 (+3) y Coalición Popular (AP) se redujo a 9 (-7).

Sin embargo, en la UCD se produjo el efecto que **Sartori** había descrito² como prevalencia de los *impulsos centrifugos* sobre los centrípetos: la tendencia característica al debilitamiento del centro, una pérdida persistente de votos –en este caso, también de no pocos y significativos escaños, a lo largo de la legislatura– en favor de los dos partidos bipolarmente prevalentes.

¹ G. Sartori: “*Partidos y sistemas de partidos*” Alianza Edt. 1987, Volumen I, pp. 165 y ss.

² G. Sartori: “*Partidos y...*” cit. 172. Sobre este proceso resultan muy ilustrativas las pp. 336 y ss del libro de Juan Antonio Ortega Diaz-Ambrona “*Las transiciones de UCD*”. Galaxia Guttemberg

2) Del partido predominante (Legislaturas II^a 1982 y III^a 1986) Al bipartidismo imperfecto (1989-2008):

Las elecciones de Octubre del **1982**, que ponen en marcha la **II Legislatura** constitucional con la rotunda mayoría absoluta del **PSOE**, con **202** escaños frente a los **107** de la **Coalición Popular** (con AP como eje, más los democristianos del PDP y el minúsculo Partido Liberal), podría haber hecho derivar nuestro sistema partidista al llamado de *partido hegemónico o predominante*³, pues el PSOE mantuvo una fuerte mayoría absoluta, aunque algo mermada, en la **III Legislatura** (tras las elecciones de Junio **1986: PSOE 184** escaños y **CP 105**)

Sin embargo, a mi juicio, en el 82 se produjo el inicio de un **cambio deliberado hacia un sistema bipartidista imperfecto**, que habría de afianzarse en la **III Legislatura**, **para consolidarse ya en la IV Legislatura** tras las elecciones de Noviembre **1989**, y que proporcionó a España en los siguientes veinte años, el periodo de mayor estabilidad parlamentaria de nuestra historia democrática.

Quiero aprovechar ésta oportunidad para hacer justicia a las tres personalidades que propiciaron aquellos cambios y marcaron los hitos fundamentales para ese desarrollo y con las que tuve el privilegio de colaborar:

En primer lugar, **Manuel Fraga Iribarne**. Fraga siempre defendió el sistema bipartidista al modo parlamentario británico, que había estudiado a fondo en un libro monográfico sobre su modélico Parlamento⁴ y compulsado luego en la práctica durante su estancia como Embajador de España en Londres.

En aquel momento, y tras perderse el intento centrista, pareció necesario a los líderes de las dos formaciones que sumaban más de dos tercios de la Cámara *racionalizar* la oposición, evitando la “*oposición salvaje*” que, aunque había sido tan rentable al PSOE para llegar al poder⁵, no era modelo adecuado para dar estabilidad a nuestra aun joven democracia, todavía convaliente del 23-F, último intento venturosamente frustrado de nuestro

³ Sartori: *op. cit.* p. 252 y ss. Sartori considera que el partido hegemónico sería sistémico a partir de la tercera mayoría absoluta consecutiva (p. 254)

⁴ **M. Fraga Iribarne**. “*El Parlamento Británico*”. Instituto de Estudios Políticos, 1960

⁵ **M. Herrero de Miñón**. “*Memorias de estío*”. Ed. Temas de Hoy, p. 286

secular *pretorianismo*. Fraga planteó a **Felipe González** la posibilidad de su reconocimiento como líder de la oposición, figura de ajeño raigambre en el Parlamento británico⁶, y lo convino luego con **Gregorio Peces Barba**, a quien Coalición Popular había apoyado en su elección como Presidente del Congreso. Aunque por muchos se tomó entonces frívolamente como una concesión solamente simbólica –rango protocolario, secretaria y coche– para tener una *oposición institucionalizada pero domesticada*, en la realidad alcanzaba al reconocimiento de un liderazgo privilegiado en las intervenciones parlamentarias –inmediatamente después del Presidente del Gobierno– y a la coordinación de las iniciativas parlamentarias del primer Grupo de la Cámara, la Coalición Popular –hasta ese momento un conjunto inorgánico de tres partidos– al frente del cual puso al anterior portavoz de UCD y brillante ponente constitucional **Miguel Herrero de Miñón**.

Miguel Herrero mi maestro como preparador para el Consejo de Estado y luego del mejor parlamentarismo –lideró a los entonces jóvenes diputados de mi generación– Rato, Aznar, Calero y Fabra, junto con Loyola de Palacio y conmigo como soportes de gestión y asesoramiento respectivamente (Secretaría Técnica), con un objetivo común que tuvimos claro desde el principio: trabajar por un solo partido que cubriera el espacio político hasta la frontera misma del PSOE, como único futuro posible para poder derrotarlo desde el centro derecha. En consecuencia, diseñamos y realizamos una oposición parlamentaria racionalizada, que permitiera al tiempo la puesta en común de programas y la coordinación de equipos de los tres partidos de la Coalición (junto a AP, el democristiano PDP y el liberal PL) con clara distinción de las actividades de control, de alternativa y colaboración/integración en políticas de Estado (como la provisión de órganos constitucionales)⁷.

⁶ M Fraga Iribarne. “*En busca del tiempo servido*” Ed. Planeta 1987, p. 296 y, en este punto, sobre varias referencias, las contenidas en la p. 305. Al líder de la oposición se le reconoció el estatus parlamentario por Acuerdo de la Mesa del Congreso de 28 de Diciembre de 1982, y rango en el protocolo del Estado en el Decreto de Agosto de 1983.

⁷ Herrero, “*op. cit.*” pp. 284, 288. Fueron años de intensa y fructífera colaboración, de la que espero poder dar cumplida memoria.

A la falta de experiencia previa había que añadir la sorprendente falta de bibliografía española de entonces respecto a la oposición parlamentaria (limitada al viejo y nada útil estudio de **G. Ionescu** y **I. de Madariaga** “*La Oposición*” Espasa-Calpe,

Para ello, Herrero comenzó acordando con Peces Barba⁸ la reserva de un día del Pleno semanal monográficamente dedicado al **control** –generalmente los miércoles por la tarde– con trámite para una serie de preguntas orales e interpelaciones urgentes⁹. La selección, formulación y preparación de las preguntas orales y de los diputados preguntantes (los llamamos *preguntones*) fue una de las tareas a las que más tiempo y energías dedicamos en aquella legislatura; su diseño minucioso y ordenado permitía plantear a los miembros del Gobierno en el Pleno cuestiones de actualidad política, aunque fuera con un *decalage* de más de una semana de por medio desde la aprobación por el Consejo de Ministros de la medida o del hecho que motivaba la pregunta y su debate en el Pleno¹⁰.

Por otra parte, pusimos en marcha una **alternativa** conjunta que se visualizara en unos presupuestos alternativos a los del Gobierno, empeño en el que nos ayudó de manera especial **Pedro Schwart**, entonces diputado y líder del Partido Liberal, parte de la Coalición.

De esa manera se fue configurando un acervo común a los tres partidos, que solo más adelante pudimos convertir, primero, en programa electoral conjunto de la Coalición y, luego, del Partido Popular, tras *la refundación* en la que colaboré con Fraga, como coordinador general¹¹. Esta operación

1977), que solo podía superarse en aquellos tiempos sin internet por el buen hacer del Servicio de Estudios y Documentación del Congreso; he de destacar el clásico estudio de **Dahl** “*Political Oppositions in Western Democracies*”, Yale University Press, 1966, y algún trabajo suelto: **F. Cazzola** “*Governo e Opposizione nel Parlamento Italiano*”, Giufré, Milano 1974, o “*La Alternance*” *numero monográfico de Pouvoirs*, N° 1, 1977. Mas adelante –en 1988– se publicó la tesis “*La Oposición Parlamentaria y el orden constitucional*” de **Juan Fernando López Aguilar**, CEC, pp. 258 y ss. en la que ya se hacía un balance de la figura del líder de la oposición protocolizada, tratamiento que se suspendió tras la dimisión de Fraga como líder de AP y de la Coalición popular.

⁸ **G. Peces Barba**. “*La democracia en España*”. Ed. Temas de Hoy, p. 294 y Resoluciones de la Presidencia sobre desarrollo del Reglamento del Congreso de 25 de Enero y 6 de Septiembre de 1983

⁹ **Herrero de Miñón** *op. cit.* p.. 292.

¹⁰ Al trámite le faltaban: en primer término, inmediatividad que fue para mí una obsesión hasta que conseguimos la aceptación de preguntas urgentes ; y en segundo lugar, que no menos importante, porque el Presidente del Gobierno no se sometía al trámite, lo que obviamente lo devaluaba.

¹¹ Todas esas actividades del **Grupo Parlamentario Popular** en el Congreso las recogimos en forma de memorias anuales, publicadas –con más buena volun-

política, desarrollada en el Otoño de 1988 y completada a lo largo del año siguiente nos permitió ya comparecer electoralmente en **1989** como un solo Partido Popular en toda España, manteniendo al alza el número de escaños en la **IV Legislatura**, aunque con un CDS todavía electoralmente activo, pero ya sin mayoría absoluta del PSOE.

PSOE ..	175 ...	8.115.568	....	39'6%
PP	107 ...	5.285.972	....	25'7%
IU	17 ...	1.858.588	....	9%
CDS	14 ...	1.617.716	....	7'89%
CiU	18 ...	1.032.243	....	5%

En los años siguientes, el PP creció hasta ocupar todo el espacio del centro derecha nacional: Adolfo Suarez dimitió como Presidente del CDS en 1991¹², y ya en las elecciones de Junio del **1993** se conformó la **V legislatura** con un panorama mucho más abierto y competitivo:

PSOE ..	159 ...	9.150.083	....	38'7%
PP	141 ...	8.201.463	....	34'7%
IU	14 ...	2.253.722	....	9'5%
CiU	17			

Desde 1982, PSOE y PP (AP hasta el 89) se habían ido convirtiendo en los dos principales partidos de la política nacional, uno u otro ganaron en la abrumadora mayoría de las circunscripciones y, a partir de 1993 obtuvieron entre ambos en torno al $\pm 70\%$ del voto nacional, conformando en la práctica una situación de bipartidismo. Por otra parte, solo en 4 de las 52 circunscripciones españolas el partido más votado ha sido casi siempre un partido nacionalista.

dad que acierto editorial— bajo los títulos “*LA OPOSICIÓN POPULAR EN EL CONGRESO*” *DICIEMBRE 1982 / JULIO 1983*, *IDEM JULIO, 1983-JUNIO 1984*, e *idem 1984- 1985*. Mejor presentación tuvo el libro “*HACIA LA ALTERNATIVA POPULAR*”, con Prólogo de **Miguel Herrero de Miñón**, Ed. Planeta 1984, en el que se recogían las intervenciones de los portavoces populares en los debates de los Presupuestos Generales del Estado, en un intento de presentar además una especie *Gabinete en la sombra*, también *more británico*, idea ésta en la que insistí en varias ocasiones para que Fraga lo formalizara, pero él siempre se negó.

¹² Aunque no formalizarían su incorporación al PP hasta 2005.

Y ya en **1996** el PP gana las elecciones y se convierte en el partido más votado, si bien sin mayoría suficiente en solitario en el Congreso para gobernar en la **VI Legislatura**.

PP 156

PSOE . . . 141

IU 21

CiU 16

PNV 5

Otros 11

El PP consiguió la Presidencia y la mayoría en la Mesa del Congreso y la investidura del Presidente Aznar pactando un programa con CiU y PNV. Importa destacar que ésta alternancia se produjo a mi juicio aplicando una *convención constitucional* en el sentido acuñado por **Dicey** en el derecho constitucional británico: “*the various customs, practices, maxims and precepts of wich constitutional or political ethics consits*”¹³, es decir, una práctica no escrita comúnmente aceptada, como es en este caso:

– El Primer Ministro que ha convocado las elecciones y las pierde, debe resignar.

– La investidura se encarga al líder del partido más votado en las elecciones y que alcanza mayor número de escaños en el Parlamento¹⁴.

– Si la mayoría no es absoluta o suficiente, puede encontrar apoyos con las minorías nacionalistas por medio de pactos,

– Siempre dentro de la lealtad a la Constitución.

Este paradigma no se habría iniciado en 1996 si se hubieran aplicado por el PSOE de Felipe González los criterios que ahora con Pedro Sánchez tratan de imponerse: la distancia entre el PP (156) y el PSOE

¹³ La teorización de las llamadas convenciones constitucionales se hizo por Dicey en ya clásico “*Study of Constitution*”, 1885 y sucesivas ediciones. Ver especialmente las páginas CLXIII -CLXV y siguientes de la Introducción de Wade, y 422 y ss. También posteriormente del propio Wade and Phillips: “*Constitutional and administrative Law*” Longman, 9ª Edition by Bradley, pp. 16-24. Hogan and Powell: “*Government of Great Britain*” University Tutorial Press, pp. 8 y 82. Sobre las relaciones entre la convención y la mutación constitucional ver el trabajo de M. Herrero de Miñón: *Sobre la mutación constitucional* en sus recientes “*XXI Ensayos de Derecho Constitucional comparado*”, BOE y CEPC p. 95 y ss

¹⁴ Wade and Philips, *op. cit.* p. 222

(141) era entonces de 15 escaños, ahora de 16, y la izquierda más los nacionalistas hubieran sumado entonces muchos más escaños que ahora. Pero entonces se respetaba la Constitución como norma ordenadora de la vida política de nuestro Estado de Derecho.

Y desde 1996 PP y PSOE se **turnaron**, además, **en el Gobierno** por mandatos sucesivos de dos legislaturas cada uno: **PP**, en la **VI y VII** Legislaturas, **1996-2004**; **PSOE**, en las **VIII y IX**, **2004-2011**.

En fin, las elecciones de **2011** para la **X Legislatura** dieron al **PP** su mejor resultado histórico: **186** escaños y el mejor resultado del periodo constitucional tras el del PSOE en 1982.

3) Multipartidismo, fraccionamiento y polarización parlamentaria

Multipartidismo: el landslide de 2015

Las elecciones de 2015 produjeron la ruptura de ese modelo bipartidista imperfecto que arrastró consigo la estabilidad parlamentaria automantenida, **Podemos y Ciudadanos**, crecidas ambas a costa del deterioro de los dos partidos tradicionales: los nuevos partidos sumaron entre ambas el 34,6% del voto y ocuparon casi un tercio de la Cámara¹⁵.

XI Legislatura

PP **123** escaños (¡pérdida de 65!), 7.215.752 votos, el 28%

PSOE **90**, con 5.530.779 votos, el 22%

Podemos **42** 3.198.589 y **aliados total 71**¹⁶

Ciudadanos . . . **40**, con 3.514.5286 votos, un 13'93

Se produjo lo que en terminología norteamericana sería un *landslide*, un *corrimiento de tierras*, pero no en favor de una nueva mayoría sino como un castigo electoral muy pronunciado a los partidos políticos tradicionales. **El voto conjunto para PSOE y PP disminuyó del**

¹⁵ LL. Orriols & G. Cordero: "The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election" *South European Society and Politics*, 21:4, 469-492, DOI ". 2016 y García-Escudero Márquez, Piedad. *Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo*.- Anuario de Derecho Parlamentario, 33 (2020)

¹⁶ (En Comú Podem 12, Es el moment (P+Compromís) 9, En Marea 6, IU-UPeC 2.

84,7% en **2008** al **51,1%** en **2015**, lo que supuso que su representación parlamentaria se redujese **desde el 92,3% de los escaños al 63,7%**. Entre ambos **perdieron casi 7 millones de votos**, mientras que los nuevos partidos obtuvieron 8,6 millones de votos; más de un tercio de los votos fueron a parar a candidaturas que, o no existían, o no se habían presentado a las elecciones generales previas, lo que da una idea muy clara de la magnitud del cambio electoral.

A partir de ahí el bipartidismo no se recupera, cayendo al **45% en Abril de 2019** y al **48 % en Noviembre** del mismo año 2019. El número de partidos con representación en el Congreso, aumentó también exponencialmente en las legislaturas aquí analizadas: así, en la **XI** legislatura en **2015** alcanzaron representación en el congreso **19** partidos; en Junio de **2016** Legislatura **XII**, **17** ; en el Abril de **2019**, **XIII** Legislatura **17**; y en noviembre de **2019**, Legislatura **XIV**, **21**.

Desde 2015 hasta las elecciones de **2019 en cuatro años** tuvimos **cuatro elecciones generales: 2015, Junio de 2016, Abril de 2019 y Noviembre de 2019**, y la progresión del multipartidismo ha dado lugar a un parlamento cada vez más fraccionado y, en paralelo, a una creciente polarización, confirmando todo ello la ley no escrita de *a mayor fraccionamiento, menor estabilidad institucional*, como se ha analizado en estas Jornadas.

III.- DE LA FRAGMENTACIÓN A LOS BLOQUES

Fragmentación parlamentaria

Nieto-Jiménez¹⁷ entiende por situación de *parlamentarismo fragmentado o fragmentación parlamentaria* al caracterizado por la concurrencia de los siguientes tres elementos: un excesivo número de grupos parlamentarios; la ausencia de alguno de ellos que alcance por sí solo la mayoría absoluta, y la coexistencia de determinadas especialidades en el proceso de formación de Gobierno.

Desde la legislatura Constituyente hasta la X legislatura el número de grupos se mantiene sin cambios significativos. Sin embargo, a partir

¹⁷ Nieto Jiménez.-“Fragmentación y polarización parlamentaria en las Cortes Generales 2015-2019” *Revista de Estudios Políticos*, 196, 159-192 (2022), pp. 164 y ss.

de nuevo del año 2015 con la ruptura del bipartidismo, en la XI legislatura asciende por elevación el número efectivo de grupos parlamentarios sin que haya retornado, por el momento, a los niveles propios de las legislaturas anteriores. El número de grupos parlamentarios oscila entre seis y diez. Situados en esa horquilla puede apreciarse que existe un cambio de tendencia a partir de la XI legislatura, traducido en un incremento del número efectivo de grupos en cada una de ellas, con resultados nunca vistos en la etapa anterior. La comparación entre los resultados de las legislaturas XI a XIV con los de las anteriores –con el igual número de grupos parlamentarios constituidos– así lo demuestra. El número efectivo de grupos parlamentarios “fragmentación excesiva” de las legislaturas XI, XII, XIII y XIV excede de la media concurre el primer elemento característico de una situación de fragmentación parlamentaria.

El segundo de los elementos característicos se concreta en la inexistencia de un grupo parlamentario que por sí solo integre a la mayoría absoluta de la Cámara. Así las cosas, por lo que respecta al Congreso de los Diputados, en las legislaturas XI, XII, XIII y XIV ningún grupo parlamentario alcanzó la mayoría absoluta situada en 176 diputados; la no existencia de un grupo en la Cámara con mayoría absoluta no es determinante pero sí también un indicio de una situación de parlamento fragmentado.

Un tercer elemento sería el número de formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados que han sido necesarias para sacar adelante las distintas votaciones de investidura. De entrada, en la legislatura XI se produce un hecho sin precedentes, la imposibilidad de investir a un presidente del Gobierno en el plazo fijado por la CE, disolviéndose las Cámaras *ex art. 99.5 CE*. Este hecho se reitera en la XIII legislatura. En la XIV legislatura Pedro Sánchez logra ser investido presidente del Gobierno con el voto afirmativo también de ocho formaciones políticas; las investiduras siempre salen adelante en segunda votación por mayoría simple.

Véámoslo con más detalle.

La perversión de la investidura

La fragmentación llevó a la radicalización y el debilitamiento de los mecanismos del parlamentarismo racionalizado, tendentes a estabilizar mayorías de Gobierno. Se bloqueó, en primer término, **la investidura**, hasta entonces otorgada, en defecto de mayoría absoluta, por conven-

ción constitucional a la lista más votada, a la que se permitía buscar y alcanzar pactos de legislatura dentro de la Constitución.

A partir de las elecciones de 2015 todo ello cambió: en Enero de 2016 Rajoy, al no tener una clara mayoría de investidura (123 escaños, rechazó insólitamente el encargo regio, al considerar que no lograría una mayoría suficiente. Lo intentó después, en Febrero siguiente, el líder socialista Pedro Sánchez, que no logró los apoyos necesarios, aunque consiguió añadir a sus 90 escaños los 40 de Ciudadanos (Marzo 2016).

Procedió entonces la aplicación del inédito párrafo 5 del artículo 99 de la Constitución: disolver las Cámaras y convocar **nuevas elecciones generales**, tras la más breve legislatura de nuestra democracia (Diciembre 2015-Junio 2016) seis meses después de las anteriores. Fueron unos comicios esencialmente continuistas.

XII Legislatura Junio de 2016/ Junio 2018/ 2019.

PP **137** (+ 14)

PSOE **85** (-5)

Podemos **71**

Ciudadanos **32** (-8)

El PP fue la única fuerza que consiguió recuperó 704.271 sufragios y 14 escaños más **-137-** que, al ser de nuevo insuficientes le llevó a perder otra investidura en **Septiembre de 2016**.

Solo la abstención del PSOE, tras forzar la salida de Pedro Sánchez, –por su irreductible “*No, es no!*” a Rajoy– permitió una **investidura** de Mariano Rajoy en segunda votación, el 29 de **octubre de 2016**.

Hacia la formación de bloques

No puede sorprender que, tras el tolerado primer referéndum independentista en Cataluña en Noviembre de 2014,¹⁸ el segundo mandato de Rajoy, con el nacionalismo independentista más crecido, estuviera marcado por el referéndum y la declaración unilateral de independencia de Cataluña en Octubre 2017.

Pero aunque Sánchez apoyara entonces la aplicación del 155 y el procesamiento de los sediciosos, se terminaría cobrando su revancha –pendiente desde el *no es no* a facilitar la investidura de Rajoy, como líder

¹⁸ Eufemísticamente denominado “*Primera consulta*”.

de la lista más votada y que le había forzado a abandonar la Secretaría del PSOE e incluso su escaño. En efecto, Pedro Sánchez, aun siendo extraparlamentario pero recuperado como líder del PSOE, con tan solo 84 escaños –el peor resultado de la historia del PSOE–, impulsó una **moción de censura** contra Rajoy por la Sentencia de Gürtel, que apoyaron finalmente el **1 de junio de 2018, 180 diputados** –85 PSOE, 71 Podemos, ERC 9, PdCat 8, PNV 5– contra 169 que no lo hicieron y una abstención. Se dio así la vuelta al sistema: no solo no gobernaba la lista más votada, sino que el PSOE, con su peor resultado, conseguía sumar las fracciones antisistema en una moción de censura negativa.

Comenzaba así en el Congreso la dinámica de **bloques polarizados**, resultantes de la suma de las fracciones los dos polos de la Cámara, excluyendo al PP del Gobierno como había diseñado el Pacto del Tinell.

No debe perderse de vista que la llegada al Gobierno del retornado Pedro Sánchez se hace **pulverizando la convención constitucional que fue la base del bipartidismo estable** (v. más atrás **II.2**), no solo al no respetar la lista más votada como había pretendido con el peor resultado obtenido por el PSOE en su historia reciente –**85 escaños**–, sino forzando además su investidura –sin ser diputado– por moción pactada con fuerzas abiertamente desleales con la Constitución: no solo Podemos, también los sediciosos ERC y PdCat, que acababan de protagonizar la sedición del 1 de Octubre de 2017¹⁹. Es en el fondo, la vuelta al multipartidismo polarizado anterior a la Constitución y sin los resortes de la reconciliación y el denominador común constituyente.

¹⁹ Si hemos de señalar el momento en el que se origina esta inversión y su teorización y puesta en práctica, hay que remontarse al llamado Pacto del Tinell, a finales de 2003, en el que se mutaron las bases del gobierno parlamentario. En concreto se rompió el pacto constitucional cuando concurrieron tres elementos que confluyeron

–La necesidad de revisar la Transición como proceso constituyente.

–La prioridad para formar gobierno de la lista con más escaños (en aquella ocasión CiU, con 46 por delante del PSC con 42)

–La necesidad de que los partidos de gobierno se atengan a la lealtad constitucional.

El primer e inmediato fruto de aquel Pacto fue un Gobierno Tripartito –suscrito por el PSC, ERC e ICV-EU–, con Pascual Maragall (PSC) como Presidente, y el segundo fruto de este pacto el Estatuto de Cataluña, aprobado primero por el Parlamento de Cataluña con la pretensiones nacionalistas máximas, asumido luego por Rodríguez Zapatero y aprobado con esta mayoría por las Cortes Generales y ratificado en Referéndum en Cataluña, pero anulados luego más de 120 artículos en 2010 por el Tribunal Constitucional al resolver el recurso de inconstitucionalidad que presentó como Comisionado de más de cincuenta Diputados del Grupo Popular en el Congreso.

XIII Legislatura, Abril 2019

El PSOE ganó –ya desde el Gobierno y por un exiguo resultado– las elecciones del 28 abril de 2019, pero el resultado cosechado por los socialistas no fue suficiente para que pudieran formar gobierno.

PSOE	123
PP	66
Ciudadanos . . .	57
Podemos	42
Vox	24

Por primera vez, **de cuatro** partidos grandes y medianos de ámbito nacional, **pasamos a 5 partidos en 2019, al incorporarse VOX por la derecha con 24 escaños**. Entre todos suman 22 millones de votos: casi lo que sumaban PSOE y PP en las elecciones de 2008 (21 millones), cuando ahora entre los dos no llegan a 12 millones, y 19 candidaturas obtienen escaño en el Congreso.

Tras meses de negociaciones infructuosas, y un largo periodo de Gobierno en funciones, una sesión de investidura fallida, las Cortes fueron disueltas y volvieron a convocarse elecciones para el 10 de noviembre siguiente. Y se reinició entonces el ciclo que concluyó –también como novedad en nuestra democracia constitucional– con la constitución de un Gobierno de coalición tras la investidura del Presidente del Gobierno el 7 de enero de 2020.

XIV Legislatura, Noviembre 2019:

PSOE	120	Podemos	35
PP	89	ERC	13
Vox	52	Ciudadanos	10

El PSOE volvió a ganar las elecciones de Noviembre de 2019, aun perdiendo tres escaños más, y con un resultado general aun más fraccionado - 19 candidaturas obtuvieron escaños en el Congreso.

Pero el resultado cosechado por los socialistas no fue suficiente para que pudieran formar gobierno, de forma que tras un nuevo largo periodo de Gobierno en funciones –otra anomalía 253 días– concluyó también como otra novedad en nuestra democracia constitucional: el

pacto de un **Gobierno de coalición PSOE-Podemos** que permitió la investidura del Pedro Sánchez el 7 de enero de 2020.

Polarización

La polarización mide, en ya clásica caracterización de Sartori, la distancia ideológica existente entre los partidos de un sistema determinado²⁰.

La fórmula de la polarización parlamentaria ponderada empleada por Nieto Jiménez descansa en dos elementos principalmente, la ubicación ideológica de cada formación política representada en la respectiva Cámara, y el número de escaños con que cuentan en ella. A partir de esa fórmula calcula el grado de polarización para las legislaturas XI (5,39), XII (5,70), XIII (5,06) y XIV (5,84) del Congreso de los Diputados. Los resultados evidencian un muy elevado nivel de polarización en cada una de las legislaturas del Congreso de los Diputados analizadas.

Cuatro mociones de censura

A mi juicio la manifestación más visible de la fragmentación y la polarización entre las fuerzas políticas concurrentes en el Congreso en las últimas legislaturas es el uso abusivo de la moción de censura empleada como instrumento de estricto desgaste del Gobierno, defraudando las previsiones constitucionales que la reservaban a la moción de censura constructiva. La evolución de su uso es más que significativa. Hasta 2017, en casi cuarenta años de democracia parlamentaria, solo se habían debatido dos mociones de censura: una de Felipe González contra Adolfo Suárez en 1980, y otra contra Felipe González del entonces líder del PP Hernández Mancha en 1987. Por contra, **desde 2017** se han debatido **cuatro**:

- De **Pablo Iglesias** contra Rajoy, en Mayo/Junio de 2017
- De Pedro **Sánchez** contra Rajoy, en **2018**, que ya hemos comentado.
- De **Vox**, con **Abascal** de candidato contra Sánchez, en 2020
- De **Vox**, el 27 de Febrero de 2023, contra Sánchez con Ramón

Tamames como candidato a la presidencia

²⁰ Sartori, *op. cit.*, p. 171.

IV. APORIAS Y PARADOJAS : SOBRE LAS CAUSAS Y EFECTOS DE LA FRAGMENTACIÓN

Creo que en estas Jornadas ha quedado bien patente que la fragmentación, a diferencia del bipartidismo, no favorece ni la estabilidad, ni la gobernabilidad, ni la capacidad de integración, ni la eficacia alternativa y se aleja cada vez más del *parlamentarismo racionalizado* que se trató de diseñar por el constituyente, en línea con las constituciones democráticas del siglo pasado²¹, y en los primeros desarrollos reglamentarios.

Pero no podemos limitarnos a mirar la realidad con las llamadas por Sartori “*anteojeras dualistas*”²², que tienden a explicarlo todo desde el modelo bipartidista o a su nostalgia, porque nos conducirían por caminos imposibles que no llevan a ninguna parte (aporías). Por lo demás, sería irreal e injusto culpar de “*los males de la patria*” solamente a la fragmentación, o mejor dicho: sería miope culpar de la fragmentación a los fragmentos –como se hace comúnmente–, o a la fragmentación en sí misma, pues aquellos y ésta son resultado y no causa, y nos quedaríamos en un atolladero, en un camino sin salida, esto es: de nuevo en una aporía. Aporías y paradojas son características de los periodos de crisis de la racionalidad, que es quizás lo que, más en el fondo está revelando la crisis política.

Analicemos, por tanto, el fenómeno con cierto rigor y procurando la objetividad, distinguiendo entre las causas y los efectos de la crisis.

En primer término, algunas de las **causas** que se han venido señalando desde antes de 2015:

– La crisis económica y financiera, con sus secuelas sociales de paro y empobrecimiento, que dio una mayoría absoluta al PP en el 2011 y que, paradójicamente, no revirtió en buenos resultados para el PP en el 2015 tras la mejoría lograda por su política económica.

²¹ Como es sabido la expresión se acuñó anteriormente por **MIRKINE-GUETZZEVITCH** en su clásico “*Modernas tendencias del Derecho Constitucional*” Ed. REUS, 1934, pp. 13 y ss, y se aplicó luego al análisis de las constituciones de post guerra por **BISCARETTI DI RUFFÍA** “*Introducción al Derecho Constitucional Comparado*” FCE, México 1975, pp. 83 y ss.

²² Sartori, *op. cit.* p. 172

– La corrupción de los partidos, específicamente alegada como causa para desalojar al PP del poder –caso Gürtel– por medio de la moción de censura negativa en 2018, criterio que, paradójicamente, no se aplicó después tras la condena del PSOE por los ERES.

– La “*Ley de hierro de los partidos*”, como la denominaran clásicamente Michel y Pareto, o cierre de los partidos sobre sus propias estructuras, generando una partidocracia cerrada a la sociedad que se reparte el poder de gobiernos y oposición a nivel nacional, autonómico, local e institucional, y que se denunció como “*la casta*”, con tanto *ruido y furia* como aceptación pastueña en cuanto los denunciantes probaron las mieles del poder con desvergonzada glotonería.

– La devaluación y desprestigio de la clase política, de los liderazgos y de los cuadros, en donde la mediócritas burocrática de los partidos ha sustituido a la meritocracia en la provisión de puestos, y que no han asimilado que renovación no es solo ni principalmente rejuvenecimiento endogámico de personas, sino apertura a nuevas capacidades, actitudes y esfuerzos.

– La falta de autocrítica, conformidad con el comfortable *status quo*, y mantenimiento de lo *políticamente correcto*.²³

Efectos

Tanto la mayor parte de las causas anteriores como los primeros de los efectos que siguen, son también, si no principalmente, responsabilidad de los dos principales partidos.

– La falta de voluntad de diálogo en los temas de Estado y en las reformas pendientes: Autonomías, Senado, ley electoral, Financiación.

– El bloqueo institucional y su reparto: CGPJ, TC...

– La obsolescencia de la Constitución por miedo a su reforma.

– La opción por la mutación de hecho: los dos referendos de Cataluña – el llamado proceso participativo de 2014 y el del 1 de Octubre de 2017– fueron ambos graves fracturas de la lealtad constitucional de

²³ Sobre la tiranía de lo *políticamente correcto* puede verse el contundente estudio de Darío Villanueva “*Morderse la lengua. Corrección política y posverdad*”. Espasa/Planeta. 2021

los sucesivos gobiernos autonómicos de Cataluña, la primera tolerada y la segunda torpemente gestionada por el Gobierno.

– La irrupción de fuerzas de ideología radical y estrategias populistas. Utilización perversa de los instrumentos de control y constante apelación a la democracia directa: los referendos²⁴.

V. CONCLUSION

Del innegable deterioro democrático de éste periodo da cuenta, por tomar un referente objetivo, el ranking de democracias de *The Economist Intelligence Unit*. En el año **2007** España estaba clasificada en el puesto **15** entre las democracias mundiales plenas, en el **2016** ya bajamos al **17**, y en el **2022** estuvimos en el **24**, una democracia debilitada.

²⁴ Me limitaré a recordar las recientes apelaciones a referendos por dos de los nuevos partidos:

En el programa “*España decide*” de VOX, presentado por su líder Abascal el 9 de Octubre de 2022, planteó 8 referendos “*para que España recupere su soberanía, sobre una serie de cuestiones que han sido decididas de espaldas a los ciudadanos*”:

- inmigración
- política energética
- subvenciones a sindicatos y partidos políticos
- uso del castellano como lengua vehicular en las autonomías históricas
- recuperación de competencias del Estado en educación sanidad y justicia
- leyes de género

Por su parte, **Podemos** siempre en la línea de la llamada *democracia radical*, ha planteado:

- Referéndum (pactado o no) sobre autodeterminación en Cataluña y País Vasco
- Referéndum Monarquía/República
- Entre su militancia, sobre seguir o no apoyando al PSOE

