

# Evolución de la forma de gobierno en España y procedimientos parlamentarios

di Piedad García-Escudero Márquez\*

SOMMARIO: 1. Introducción. - 2. Evolución de la forma de gobierno. - 2.1. Primacía del Gobierno y preponderancia de su Presidente. - 2.2. Relación de confianza Congreso-Gobierno: investidura, censura y disolución. - 3. Función legislativa. - 4. Función presupuestaria. - 5. Control del Gobierno. - 6. Nombramiento de miembros de otros órganos. - 7. Parlamentos autonómicos. - 8. Conclusión.

## 1. *Introducción*<sup>1</sup>

No es necesario recordar el cambio en el sistema de partidos que se inicia en España en 2011, se confirma con las elecciones europeas de 2014 y desemboca en la nueva configuración del Congreso de los Diputados a partir de las elecciones de 2015, la cual 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 noviembre 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

---

\* Catedrática de Derecho Constitucional Universidad Complutense de Madrid. Letrada de las Cortes Generales.

<sup>1</sup> Este trabajo procede de la ponencia expuesta en el Congreso *Democrazia, partecipazione, procedure decisionali*, celebrado en Palermo los días 14 y 15 de diciembre de 2023, organizado por el Dipartimento di Giurisprudenza de la Università degli Studi di Palermo, ARS, *Nuove Autonomie* y la Fondazione Federico II.

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 Cámaras<sup>2</sup>, 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 forma de gobierno.

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<sup>3</sup> y los instrumentos sobre los que gravita aquella -la investidura y la moción de censura-, en los 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.

La nueva composición del Congreso de los Diputados, reflejo de lo que se ha venido en llamar Parlamento fragmentado en mayor medida que el Senado, ha producido asimismo cambios en sus funciones y funcionamiento, en definitiva en los procedimientos parlamentarios. La repercusión sobre la pérdida de centralidad de la Cámara, si es que algún día la tuvo, es también evidente, con la disminución de la relevancia del Parlamento en el entramado

---

<sup>2</sup> He dedicado varios trabajos a la incidencia de la fragmentación política sobre las Cortes Generales: P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones*, en *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, coordinado por E. ARANDA ALVAREZ, Valencia, 2017, 239-266; *Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución*, en *Revista de Derecho Político*, n. 101, 2018, 67-98; *Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado en Teoría y Realidad Constitucional*, n. 44, 2019, 101-136; *Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 52, 2023, 147 y ss. Véase también R. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, 63-96, y J.C. NIETO-JIMÉNEZ, *Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)*, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 196, 2022, 159-192.

<sup>3</sup> Una visión más amplia presenta P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo*, en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, n. 33, 2020, 183-209.

constitucional de la división de poderes que se ha hecho más patente en las recientes épocas de crisis (pandemia, guerra) acaecidas tras la fragmentación parlamentaria, en las que por otra parte el Senado ha estado desaparecido.

## 2. *Evolución de la forma de gobierno*

### 2.1. *Primacía del Gobierno y preponderancia de su Presidente*

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

Como se ha señalado, la fragmentación política ha incidido en la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno y los instrumentos que verifican su existencia, la investidura y la moción de censura, produciéndose situaciones que no habían tenido lugar en cuarenta años de vigencia constitucional:

- dificultades para llegar a la investidura: antes de 2023, tres investiduras fallidas - una cuarta en septiembre de ese año - y dos repeticiones de elecciones por aplicación del artículo 99.5 CE, que prevé la disolución automática de ambas Cámaras cuando ningún candidato propuesto por el Rey resulta investido en el plazo de dos meses desde la primera votación que se produzca,
- con la consecuencia de dos largos periodos de Gobierno en funciones en 2015-2016 y 2019-enero 2020,
- la aprobación por primera vez de una moción de censura en 2018, que origina una legislatura partida en dos con un Gobierno de signo diferente en cada periodo

La lista de circunstancias inéditas concluye, de momento, con la disolución de las Cámaras el día siguiente a unas elecciones locales y autonómicas a causa del resultado desfavorable para los partidos de gobierno. Las elecciones

de 23 de julio de 2023 van seguidas en otoño de dificultades en la investidura, resueltas de manera inversa a un supuesto anterior: primer candidato propuesto por el Rey sin posibilidades de éxito (cuarta investidura fallida que activa el plazo de dos meses para la disolución) y segundo candidato, líder de la segunda lista más votada, que resulta investido con apoyos múltiples y costosos. Notemos que los comunicados de la Casa de S.M. el Rey comienzan a motivar las propuestas.

La multiplicación de elecciones, y por tanto de periodos en los que las Cámaras están disueltas, favorece su invisibilidad frente a un Gobierno siempre presente, por muy en funciones que esté a partir de aquellas, así como la preeminencia de su presidente.

La primacía del Gobierno se ha incrementado paradójicamente con un Gobierno de coalición débil en cuanto a escaños, y acentuado en dos años de pandemia. El mantenimiento en el tiempo de medidas excepcionales adoptadas al inicio de la crisis sanitaria ha contribuido a la invisibilidad del Parlamento<sup>4</sup>.

El primer Gobierno de coalición (XIV legislatura, 2019-2023) ha contribuido al *reforzamiento del Presidente del Gobierno*, tanto con respecto a los Ministros, puesto que ha marcado la línea de dirección política frente a las eventuales diferencias con los socios de coalición, como frente a las Cortes Generales. Paradójicamente, un Gobierno supuestamente más débil, minoritario y con apoyos inestables, ha conseguido sacar adelante textos legislativos importantes y aprobar los presupuestos, manteniendo el protagonismo de la vida política y el papel preponderante que, al menos en teoría, debería ocupar el Congreso de los Diputados en un régimen parlamentario. Y cabe pensar que la figura del Presidente se ha visto reforzada por las dos mociones de censura que se le han presentado.

La primacía del Gobierno -y de su Presidente- se ha visto agudizada en dos años de pandemia, que coincidieron con los dos iniciales del primer Gobierno de coalición, en los que los Parlamentos en general y las Cortes Generales en particular se han visto relegados a un papel secundario, cuando no dejados al margen de las decisiones. Como instrumentos para ese reforzamiento hemos de citar la *declaración de estados de alarma*, que dotan al Ejecutivo de poderes extraordinarios, en la práctica -como se ha podido comprobar-

---

<sup>4</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepan-  
demia*, en *Calidad democrática y Parlamento*, coordinado por J. TUDELA y M. KÖLLING, Zara-  
goza, 2022, 347-374.

reforzando la figura del Presidente (la propia utilización mediática de la Conferencia de Presidentes autonómicos tenía un propósito “presidencialista”). La sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021 que considera que las medidas adoptadas suponían la suspensión de derechos fundamentales sólo permitidas en estado de excepción, en definitiva considera que el Congreso de los Diputados debió tener el papel más relevante que le atribuye el 116.3 CE.

Una muestra inequívoca de la misma postergación se vio en la *prórroga de seis meses* (acordada por el Congreso en el mismo debate en que se le comunicaba el segundo estado de alarma de carácter general) que le privaba durante ese período de debates y votaciones específicas sobre la necesidad de que dicho estado continuara vigente: de nuevo el Congreso perdía protagonismo en contra de lo dispuesto en el texto constitucional. Recordemos que -además de otra sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional la suspensión de plazos en el Congreso (STC 168/2021)- la prórroga de seis meses y la rendición de cuentas mediante comparecencias del Presidente del Gobierno y del Ministro de Sanidad, bimestrales la primera y mensuales la segunda, fueron asimismo declaradas inconstitucionales por la STC 183/2021, en la que se habla de desapoderamiento del Congreso de sus competencias: una vez más, en nuestros propios términos, abdicación de un papel activo<sup>5</sup>.

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

En el seno del Gobierno de coalición, como se ha señalado, la *figura del Presidente* del Gobierno ha quedado también reforzada, incluso con iniciativas individuales fuera del Consejo de Ministros (relaciones con Marruecos, impulso de las lenguas cooficiales en Comunidades Autónomas ante la UE).

Relación de confianza Congreso-Gobierno: investidura, censura y disolución

Sin duda se han producido novedades en los mecanismos que articulan

---

<sup>5</sup> Puede verse la doctrina del Tribunal Constitucional en P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Funciones y funcionamiento del Gobierno en tiempos de crisis*, en *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, coordinado por A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, Zaragoza, 2023, 157 y ss.

la relación de confianza con el Gobierno a partir de la fragmentación del Congreso de los Diputados en 2015<sup>6</sup>. Hemos asistido a cuatro investiduras fallidas con dos repeticiones de elecciones por la previsión de disolución automática contenida en el artículo 99.5 CE, de una parte; y a cuatro *mociones de censura* entre 2017 y 2023, cuando sólo se habían presentado dos en casi cuarenta años (1980 y 1987).

En estas cuatro, hemos de distinguir entre las fracasadas y la primera que llegó a ser aprobada, en 2018, con Pedro Sánchez como candidato, que supuso un cambio de la orientación política del Gobierno a mitad de legislatura. Esta moción, que fue calificada por un sector de la doctrina como destructiva (De Carreras<sup>7</sup>, Simón Yarza<sup>8</sup>), no generó un Gobierno fuerte o estable, como prueba la convocatoria de elecciones apenas nueve meses después. El Presidente investido en la moción salió reforzado, pero no lo suficiente para alcanzar la investidura, con la consiguiente disolución por aplicación del artículo 99.5 y unas segundas elecciones en el mismo año 2019.

En cuanto a las tres mociones de censura fracasadas, pueden calificarse de testimoniales, en el sentido de que se presentan sin posibilidades de éxito. Las mociones hasta ahora presentadas tenían como objetivo reforzar al líder de la oposición, lo que se considera consiguió Felipe González en 1980, pero no Antonio Hernández Mancha en 1987. Las recientes tienen una motivación más compleja.

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

Si bien la diferencia fundamental en este caso reside en que la oposición hipotéticamente sí podría obtener mayoría absoluta holgada para aprobarla, tiene carácter decisivo el carácter constructivo de la moción, pues difícilmente grupos

---

<sup>6</sup> Con mayor amplitud, en P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Incidencia de la fragmentación*, cit., 147 y ss.

<sup>7</sup> F. DE CARRERAS, *La demolición ha empezado*, en *El País*, 21 de noviembre de 2018.

<sup>8</sup> F. SIMÓN YARZA, *De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 116, 2019, 111-136.

que se disputan el mismo espacio electoral apoyarán al candidato del otro, ni siquiera negociado. Se trataba entonces de adelantarse en la presentación a otras mociones posibles y a la vez obligar a los distintos grupos, pero fundamentalmente al Socialista, a posicionarse en una votación dirigida contra el Presidente del Gobierno. Observamos que por primera vez no es el primer grupo de la oposición el que presenta la moción, obviamente porque hasta ahora ningún otro Grupo contaba con los 35 diputados necesarios, y que se destaca por sus autores su carácter mediático y sus apoyos extraparlamentarios en forma de movilización ciudadana, caracteres que ponen de manifiesto el tiempo transcurrido desde las anteriores.

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

En diciembre de 2022, VOX anuncia la presentación de otra moción de censura, aunque transcurrirían un par de meses hasta que se formalizara el 27 de febrero de 2023, presentando como candidato al Catedrático de Estructura Económica jubilado Ramón Tamames (de 89 años de edad y ex PCE). En el sentido que señalábamos, la moción es calificada por los medios de antipolítica<sup>9</sup> (editorial de *El Mundo*, 27 de febrero), que busca acaparar el protagonismo mediático y fuerza al PP a tomar posición ante la ultraderecha (ed. *El País*, 1 marzo). A diferencia de la anterior, este partido anunció anticipadamente su abstención en la votación, siendo rechazada la moción tras su debate los días 21 y 22 de marzo (con 345 votos emitidos) por 53 votos a favor (VOX más Pablo Cambronero, del Grupo Mixto ex Cs), 201 en contra y 91 abstenciones (PP, UPN, Foro Asturias).

De estas mociones testimoniales, concluimos como característica común perseguir la visibilidad de los nuevos partidos que se habían convertidos en tercera y cuarta fuerzas por encima de cualquier otra consideración, cual es la finalidad de derribar al Gobierno propia de la moción de censura. Se utiliza más como mecanismo ordinario de control que el extraordinario de responsabilidad política.

---

<sup>9</sup> Editorial, *La moción de censura como espectáculo*, *El Mundo*, 9 de junio de 2017.

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

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

### 3. *Función legislativa*

Me referiré brevemente a continuación a los efectos que el nuevo escenario ha provocado sobre otros procedimientos parlamentarios. En efecto, las nuevas dinámicas han llevado a que se soslayen o distorsionen funciones típicamente parlamentarias, muy especialmente la función legislativa, en la que se aprecia un desbordamiento del Gobierno, no sólo a causa de los numerosos decretos-leyes, sino también por la vía de presentación de proposiciones de ley y enmiendas heterogéneas por el Grupo o Grupos que le apoyan<sup>10</sup>.

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

---

<sup>10</sup> Sobre este tema, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Actividad legislativa del Parlamento*, cit., y *Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley*, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 21, 2021, 82-104; I. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, 215-235.; y Y. GÓMEZ LUGO, *Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 126, 2022, 155-187.

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

De hecho, el acuerdo de tramitación como proyecto de ley se produce en un porcentaje apenas superior a la mitad de los decretos leyes convalidados (53 de 95 hasta la disolución de las Cámaras de la XIV legislatura en mayo de 2023), y no todos ellos culminan en su aprobación como ley, pudiendo detenerse la tramitación mediante la ampliación del plazo de enmiendas o la no reunión de la ponencia (de 53 tramitados como proyectos de ley en la citada legislatura, sólo 16 se han convertido en ley), incluso algún decreto-ley no se modifica en la tramitación parlamentaria como ley, así los procedentes de los Decretos-leyes 4/2020, 20/2020 y 9/2021.

Decíamos que el Parlamento pierde su papel central en la función que le es propia con la expansión del decreto-ley y la mutación en el sujeto ordinario de la función legislativa, de forma coyuntural en situaciones excepcionales que luego han devenido, aun de forma más mitigada, en permanentes. Podemos comprobarlo con cifras de la XIV legislatura (2019-2023), marcadas en sus dos primeros años por la pandemia<sup>11</sup> y luego por la guerra de Ucrania.

El total de la legislatura es de 95 decretos leyes y 116 leyes aprobadas, con una corrección en los dos últimos años del predominio absoluto de aquellos o la paridad en los dos primeros. La casi igualación (apenas un 20 % más de leyes) sigue, aun disminuida, la tónica del Congreso fragmentado. En la convulsa XII legislatura (2016-2019), fue mayor el número de decretos-leyes que el de leyes (además de muy reducido el número de proyectos de ley, 23): 65 frente a 39. Si comparamos con la X legislatura (2011-2016), con un alto número de decretos-leyes, sobre todo al principio debido a la crisis económica, vemos que el total de leyes fue de 169 frente a 76 decretos-leyes, más del doble. Y por irnos a la V legislatura (1993-1996), de duración reducida por la disolución consecuencia del rechazo al proyecto de ley de presupuestos, se aprobaron 147 leyes frente a 39 decretos-leyes.

---

<sup>11</sup> Sobre el funcionamiento de los Parlamentos españoles durante la pandemia, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 46, 2020, 271-308.

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

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

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

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

Si en otros tiempos las proposiciones de varios grupos parlamentarios significaban la existencia de un acuerdo que se plasmaba en el Parlamento, ahora no siempre es así, en particular si los firmantes son los grupos correspondientes a los partidos que gobiernan en coalición o los que apoyaron la investidura. Esta situación hace engañoso el dato de las proposiciones de ley de grupos tomadas en consideración en el Congreso (39 en la XIV legislatura): se trata normalmente de las procedentes de los grupos del Gobierno o de sus socios, y éstas últimas no siempre superan el trámite de enmiendas, merced a infinitas ampliaciones. Así, frente a 19 convertidas en ley, 20 caducaron al final de la legislatura (4 de cada uno de los Grupos Socialista, Plural

y UP-ECP-GEC, 2 del Grupo Vasco, 2 del Popular, y 1 de cada uno de los Grupos ER, Cs y Mixto, más 1 de estos dos últimos conjuntamente).

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

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

De otra parte, el ejercicio frecuente del *veto presupuestario* por el Gobierno, que no es sino una muestra más del temor a resultados indeseados en las votaciones, redundando en último término en la restricción de las facultades legislativas de las Cámaras. Por más que restringido por el TC en las SSTC 34 y 44/2018 y concordantes, se ejercita con bastante más frecuencia que en otros tiempos como arma de un Gobierno en minoría con apoyos inestables, que no está seguro del sentido de la votación de sus socios<sup>12</sup>. El perdedor,

---

<sup>12</sup> Sobre el ejercicio del *veto presupuestario* en las legislaturas caracterizadas por la elevada fragmentación parlamentaria, véase, para el caso del Congreso, J. C. NIETO-JIMÉNEZ, *El empleo del veto presupuestario como vía alternativa para rechazar proposiciones de ley en tiempos de fragmentación parlamentaria: precedentes, evolución jurisprudencial y afectación de nuevos derechos*, en *Nuove Autonomie*, n. 1, 2023, 395 y ss. Para el caso del Senado, J. C. NIETO-JIMÉNEZ, *La disconformidad del Gobierno con la tramitación de proposiciones de ley del Senado por razones presupuestarias*, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 26, 2023, 215 y ss.

obviamente, es el Parlamento, que sufre una merma en su capacidad legislativa.

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

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

#### 4. *Función presupuestaria*

En la XII legislatura multipartidista, se planteó si se puede gobernar sin presupuestos, que constituyen el instrumento por excelencia de la acción política. En efecto, si bien en la primera parte de la legislatura, los *presupuestos* de 2016 se habían aprobado precipitadamente antes de las elecciones de diciembre de 2015 (Ley 48/2015, de 29 de octubre), los de 2017 se retrasarían hasta junio de ese año (Ley 3/2017, de 27 de junio)<sup>13</sup>, con la consiguiente prórroga previa de los anteriores. La Ley de Presupuestos Generales para 2018 también llega con retraso, aprobándose por el Congreso el 23 de mayo de dicho año, sorprendentemente -y esta es una de las singularidades que rodean el acontecimiento- dos días antes de que se presente la moción de censura que sería aprobada una semana después<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Para las circunstancias de la tramitación y negociación, voto a voto, de estos presupuestos, véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Paralización legislativa*, cit., 84-86.

<sup>14</sup> Tras la aprobación de la moción de censura, el Proyecto continuó su tramitación en el Senado, siendo definitivamente aprobado por el Congreso de los Diputados el 28 de junio de 2018 (Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018).

Tampoco la iniciativa presupuestaria le resultaría sencilla al nuevo Gobierno salido de la censura, pues el rechazo del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 el 13 de febrero de ese año, mediante la aprobación de enmiendas de totalidad de devolución, provocaría el fin de la legislatura por disolución de las Cámaras y convocatoria de elecciones para el 28 de abril, de las que no resultaría la investidura de un Presidente del gobierno, con la consiguiente disolución y repetición de elecciones.

Prorrogados los presupuestos de 2018 en 2019 y -ya en la XIV legislatura- 2020, los de 2021 se presentarían también con casi un mes de retraso, el 28 de octubre de 2020, siendo aprobados por el Senado sin modificaciones el 22 de diciembre. El retraso en la presentación responde a la necesidad de pactar acuerdos previos que eviten su rechazo posterior. Asimismo con retraso llegaron al Congreso los presupuestos para 2022, el 13 de octubre, por la misma razón, con escenificación del acuerdo entre los dos socios de la coalición y la negociación sobre el proyecto de ley hasta el último momento anterior al acuerdo del Consejo de Ministros. E igualmente los de 2023, el 6 de octubre. En la XV legislatura recién estrenada, tampoco se aprobarían a tiempo los presupuestos para 2024, dado que la investidura se produjo el 16 de noviembre de 2023.

No se oculta que los retrasos en la presentación redundan en menor tiempo para la enmienda y aprobación de los presupuestos por las Cortes Generales, competencia atribuida por el artículo 134 CE. Y si la consideración del presupuesto como instrumento de la dirección política fijada por el Gobierno ha entrañado restricciones para el Parlamento, también ha actuado en la misma dirección la pertenencia a la Unión Europea y la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, algo flexibilizado en tiempos de crisis, de manera que el margen de decisión parlamentaria es pequeño, limitándose en la práctica a la ratificación.

## 5. *Control del Gobierno*

El control ordinario del Gobierno se desarrolla mediante las *preguntas e interpelaciones* semanales exigidas por la Constitución, instrumentos que han perdido parte de su sentido original: desde luego las preguntas escritas, cuyo número ahoga toda posibilidad de información o control, pero también las orales, que se han convertido en un contracontrol de la oposición, y las

interpelaciones devenidas preguntas ampliadas (sólo intervienen interpelante e interpelado), no un debate general como prevén los Reglamentos. Llevamos tiempo denunciando la inadecuación de estos instrumentos ordinarios de control parlamentario para la finalidad que pretenden, esto es, verificar si la acción del Gobierno se acomoda o no al criterio del Parlamento y exigir, en caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del Gobierno o imponer su cese.

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

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

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

Una muestra de ese contracontrol cada vez más en boga, y no sólo en España, es la constitución de *comisiones de investigación* sobre actuaciones de un Gobierno anterior. Dado que la responsabilidad que se depura es exclusivamente política, como ha confirmado el Tribunal Constitucional en algunas sentencias (la más reciente, la STC 77/2023), cabe preguntarse si tiene

sentido la utilización de este instrumento concebido como de control de la acción del Gobierno (66.2 CE), aunque pueda versar sobre cualquier asunto de interés público (76.1 CE). El nuevo Congreso fragmentado nos ha mostrado la facilidad para crear comisiones de investigación, aunque muchas no concluyan su trabajo o ni siquiera se constituyan.

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

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

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

En conclusión, la reprobación de los ministros (introducida por vía de práctica pertinaz, en el sentido de ir conquistando posiciones, pese a las

dudas sobre su admisibilidad constitucional, hasta llegar a la aprobación de una primera reprobación ministerial, la de la Ministra de Fomento Magdalena Álvarez por el Senado el 18 de diciembre de 2007) se ha convertido en instrumento habitual, siendo la más reciente, en ambas Cámaras y de la Ministra del mismo ramo en días consecutivos de mayo de 2023, obviamente sin trascendencia jurídica alguna por no estar constitucionalmente prevista.

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

El número de formaciones políticas representadas disminuye en la XV legislatura, si bien el número de grupos parlamentarios (9) continúa siendo elevado merced al cuestionable préstamo de diputados para que determinados partidos nacionalistas puedan constituir grupo propio, de forma que el Mixto queda al inicio con sólo tres miembros, pertenecientes a UPN, BNG y CCa, incrementado a principios de diciembre de 2023 con el paso al mismo de los cinco diputados de Podemos hasta entonces integrados en Sumar (pasarían a ser cuatro en enero de 2024 al renunciar una diputada de Podemos y ocupar su escaño una de Sumar).

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

## 6. *Nombramiento de miembros de otros órganos*

Es sabida la problemática que ha rodeado a la función parlamentaria de integración de órganos en los años de vigencia de la Constitución española, hasta el punto de considerarse una de las causas que inciden en el descrédito

de las instituciones integradas y de las Cámaras que los nombran. Como escribía en otro lugar<sup>15</sup>, la consecuencia inmediata de la atribución al Parlamento de la designación de titulares de cargos o miembros de órganos colegiados es la politización de estos nombramientos. El Parlamento es un órgano político, sus decisiones son decisiones políticas y sus actores, parlamentarios y grupos –trasunto de los partidos–, se mueven por criterios de esta naturaleza. Ello da lugar a que los mecanismos de integración de órganos previstos constitucional o legalmente no siempre funcionen correctamente, produciéndose desviaciones y bloqueos.

No voy a extenderme aquí en lo analizado con detalle en aquel trabajo, donde se exponen los males (mayorías cualificadas: del consenso a las cuotas por partidos; la falta de consenso: bloqueos institucionales) y sus intentos de remedio legislativo, del que el más sangrante, como muestra de que puede alterarse todo varias veces para llegar al mismo resultado, es el repetido cambio en la regulación legal del nombramiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, la última por Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, que introduce un nuevo Libro VIII en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, y la reducción de funciones del CGPJ en funciones, aprobada por la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, y rectificada apenas un año después por la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, para permitir la designación de miembros del TC, paralela a la realizada por el Gobierno.

No es tanto el articulado constitucional el causante de todos los males: el defectuoso funcionamiento del sistema de integración de órganos por las Cortes Generales deriva de la actuación de los partidos políticos y no es fácil luchar contra la realidad. Se ha apuntado la posibilidad de excluir de los candidatos a miembros del Consejo General del Poder Judicial a personas que hubieran desempeñado cargos de militancia política (diputado, senador, ministro). La regeneración ha de venir de nuevo más bien de la voluntad política, haciendo realidad lo que afirmaba el Tribunal Constitucional en su sentencia 108/1996 (FJ 13), en recurso contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que atribuyó a las Cámaras el nombramiento de la totalidad de los miembros del Consejo:

“La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género [frustrar la finalidad señalada de la norma constitucional si las Cámaras, a la

---

<sup>15</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La problemática de la integración de órganos por el Parlamento*, en *Asamblea*, n. 27, 2012, 12. Puede verse también F. SANTAOLALLA y C. PAUNER CHULVI, *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, 2010.

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 existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de estos], 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”.

Esto sería aplicable también al Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y otros ámbitos.

Son asimismo los propios actores políticos los que deben otorgar sentido a aquellas normas que pretenden dotar de mayor legitimidad democrática o de independencia del Ejecutivo a los miembros de determinados órganos, en particular las llamadas Administraciones independientes que han proliferado en los últimos tiempos, altos órganos de control de determinados sectores (competencia, comunicaciones, radiotelevisión pública, protección de datos) en la designación de cuyos miembros participan de alguna forma<sup>16</sup> las Cámaras precisamente para dotarles de ese carácter.

---

<sup>16</sup> La Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (arts. 2 y 3) establece la comparecencia ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados de España previa al nombramiento por el Gobierno del Presidente del Consejo de Estado o de los máximos responsables de los organismos reguladores o de supervisión, entre otros cargos. Algunos órganos respecto de cuya integración o designación de cargos se prevé la comparecencia ante una Comisión o la expresión de criterio por la misma son: Adjuntos al Defensor del Pueblo, conformidad previa por la Comisión Mixta para las relaciones con el Defensor del Pueblo, arts. 2.6 y 8.2 LO 3/1981; Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear, aceptación por la Comisión correspondiente del Congreso por mayoría del tres quintos, art. 5 Ley 15/1980; Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, art. 49 Ley 7/2010; Observatorio de la vida militar, art. 55 LO 9/2011; información a la Comisión competente del Congreso con carácter previo al nombramiento del Gobernador del Banco de España, art. 24.1 Ley 13/1994; posibilidad de veto por mayoría absoluta de la Comisión competente del Congreso al nombramiento del candidato propuesto por el Gobierno para miembro, Presidente o Vicepresidente de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, LO 3/2013; ratificación de la Comisión de Justicia del Congreso en votación pública por mayoría de tres quintos o absoluta en inmediata segunda votación, con votos procedentes de diputados de al menos dos grupos parlamentarios, del nombramiento de Presidente y Adjunto de la Agencia Española de Protección de Datos, art. 48 LO 3/2018; Fiscal General del Estado, comparecencia previa ante la comisión competente del Congreso de los Diputados, art. 29 Ley 50/1981, modificado por Ley 24/2007.

Las comparecencias previas ante comisiones de las Cámaras, o la obtención de su parecer favorable se han desarrollado casi como una pantomima carente de objeto, una mera formalidad que cumplimentar. O se recupera el sentido de esta intervención parlamentaria, o es casi mejor que se suprima.

### 7. *Parlamentos autonómicos*

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

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

A este respecto, una última observación. En materia de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios, también han ido por delante las Asambleas autonómicas con la modificación de sus Reglamentos para introducir el Parlamento abierto y vías de participación ciudadana: foros, presentación de observaciones a iniciativas legislativas, incluso preguntas o enmiendas que deben ser asumidas por un grupo parlamentario para su tramitación.

### 8. *Conclusión*

Del análisis de la evolución de la forma de gobierno en España, como consecuencia de la fragmentación del Congreso de los Diputados, podemos concluir que nos encontramos ante un nuevo modelo de relaciones entre

Congreso y Gobierno, en la que se han roto todos los esquemas 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, lo que ha repercutido también en el desarrollo de los procedimientos a través de los que se articulan las funciones parlamentarias.

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 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 período de Gobierno en funciones reiniciaba el ciclo que concluiría en la XIV legislatura con un Gobierno de coalición en minoría y con apoyos inestables. Ello 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). Cuando la pandemia se cronifica, quizá la polarización y el enfrentamiento fueran los elementos descriptivos predominantes.

Al inicio de la XV legislatura en que nos encontramos, destaquemos el protagonismo de las fuerzas nacionalistas, de apoyo imprescindible a la investidura, con sus exigencias de dudosa constitucionalidad<sup>17</sup> que acaban formando parte de los pactos.

---

<sup>17</sup> Ver, entre muchos otros, T. FREIXES, *Cicerón contra Verres* en *La Razón*, 7 septiembre 2023.

### Abstract

Evolución de la forma de gobierno en España y procedimientos parlamentarios

En este trabajo se examina la incidencia que el fin del bipartidismo a partir de 2015 ha tenido en la forma de gobierno en España, articulada sobre la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno; nos encontramos ante un nuevo esquema de las relaciones entre ambos órganos, en las que se suceden numerosas circunstancias inéditas: investiduras fallidas, repetición de elecciones, largos periodos de gobierno en funciones, gobierno de coalición, mociones de censura testimoniales sin posibilidad de triunfar, aprobación de una moción de censura constructiva de resultado poco estable. Esta evolución se refleja también en los distintos procedimientos parlamentarios, con una acusada primacía del Gobierno en la función legislativa, a través de decretos-leyes y vetos presupuestarios; dificultades en la presentación de los presupuestos; novedades en el uso de los instrumentos de control, como las no previstas constitucionalmente reprobaciones de ministros; bloqueos en la designación de miembros de otros órganos...

La conclusión es que la intensa y novedosa aplicación de la Constitución y del Derecho parlamentario en los últimos años no parece haber dado lugar a que se avance en la cultura del pacto, sino que persiste la confrontación y el bloqueo parlamentario.

### The evolution of the form of government in Spain and parliamentary procedures

This paper analyses the impact that the end of the two-party system since 2015 has had on the form of government in Spain, articulated on the relationship of trust between the Congress of Deputies and the Government. We are faced with a new scheme of relations between these two bodies, in which numerous unprecedented circumstances occur: failed investitures, repetition of elections, long periods of government in office, coalition government, testimonial motions of censure without the possibility of success, adoption of a constructive motion of censure with an unstable result. This evolution is also reflected in the different parliamentary procedures, with a marked primacy of the Government in the legislative function, through

decree-laws and budget vetoes; difficulties in presenting budgets; novelties in the use of control instruments, such as the constitutionally unforeseen disapprovals of ministers; deadlock in the appointment of members of other bodies...

The conclusion is that the intense and innovative application of the Constitution and parliamentary law in recent years does not seem to have led to progress in the culture of pact, but rather confrontation and parliamentary paralysis persist.

### Evoluzione della forma di governo spagnola e procedure parlamentari

Il presente contributo analizza l'impatto che, a partire dal 2015, la fine del bipartitismo ha prodotto sulla forma di governo spagnola, basata sul rapporto fiduciario tra Congresso dei Deputati ed Esecutivo. Si evidenzia a tal proposito l'affermarsi di un nuovo schema di relazioni tra i due organi, oltre a numerose circostanze inedite: investiture fallite, elezioni ripetute, lunghi periodi di governo in funciones, governi di coalizione, mozioni di censura senza possibilità di successo, approvazione di una mozione di censura costruttiva dall'esito poco risolutivo per la stabilità governativa. Questa evoluzione si riflette anche nelle diverse procedure parlamentari, nelle quali si evidenzia una marcata supremazia del Governo in ambito legislativo, attraverso l'adozione di decreti- legge e lo strumento del veto in materia di bilancio dello Stato, con conseguenti difficoltà per la sua approvazione. Inoltre, ulteriori elementi di novità si segnalano nell'uso degli strumenti di controllo, come la formalizzazione durante le sessioni parlamentari delle critiche verso l'azione dei membri del Governo, non prevista dal testo costituzionale, nonché la paralisi delle procedure di nomina dei membri di taluni organi.

In conclusione, può affermarsi che negli ultimi anni l'applicazione intensa e inedita della Costituzione e del diritto parlamentare non ha favorito l'implementazione di una cultura dell'accordo e del compromesso, quanto piuttosto il persistere di una situazione di scontro politico e stallo parlamentare.