

Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo

PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ

Catedrática de Derecho Constitucional.

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El presente trabajo pretende analizar la evolución que ha sufrido la relación entre el Parlamento y el Gobierno como consecuencia del cambio que se ha producido en el sistema de partidos en nuestro país en el último quinquenio y la consiguiente fragmentación parlamentaria. El análisis profundiza en diferentes cuestiones: la relación de confianza y la (no) investidura presidencial, la parálisis legislativa y el uso casi exclusivo del decreto-ley, la prórroga presupuestaria o las innovaciones en la función de control.

Palabras clave: Multipartidismo, fragmentación parlamentaria, Parlamento, ejecutivo, Gobierno

Resum

Aquest treball pretén analitzar l'evolució que ha patit la relació entre el parlament i el govern com a conseqüència del canvi que s'ha produït en el sistema de partits al nostre país en l'últim quinquenni i la consegüent fragmentació parlamentària. L'anàlisi aprofundeix en diferents qüestions: la relació de confiança i la (no) investidura presidencial, la paràlisi legislativa i l'ús gairebé exclusiu del decret llei, la pròrroga pressupostària o les innovacions en la funció de control.

Paraules clau: Multipartidisme, fragmentació parlamentària, parlament, executiu, govern

Summary

The present work is intended to analyze the evolution that the relationship between Parliament and Government has undergone as a consequence of the changes that have occurred in the party system of our country over the last five-year period and the resulting parliamentary fragmentation.

The analysis deepens into different issues: the relationship of trust and the (non)presidential investiture, the legislative paralysis and the almost exclusive use of decree-laws, the budget extension or the innovations within the control function.

Key Words: Multipartisanship, Parliamentary fragmentation, Parliament, Executive, Government.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Efectos en la relación de confianza Congreso-Presidente del gobierno.
- III. Efectos de la relación Gobierno-Parlamento en las funciones de las Cámaras.
 1. El multipartidismo no se refleja sólo en la composición del Pleno y las comisiones, afecta a la organización y funcionamiento de un Congreso de los Diputados fragmentado.
 2. La función legislativa: ¿puede un Gobierno gobernar sin legislar? O el Gobierno por decreto-ley.
 3. Vicisitudes presupuestarias.
 4. El control del Gobierno.
 5. La función de nombramiento.
- IV. Conclusión.

I. Introducción¹

No es necesario recordar el cambio en el sistema de partidos en nuestro país que se inicia en 2011, se confirma con los elecciones europeas de 2014 y desemboca en la nueva configuración del Congreso de los Diputados a partir de las elecciones de 2015, que se va acentuando: de cuatro partidos grandes y medianos de ámbito nacional, pasamos a 5 en 2019.

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.

II. Efectos en la relación de confianza Congreso-Presidente del gobierno

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), cuyos efectos más evidentes y trascendentes giran en torno a la relación de confianza del Congreso

¹ Este trabajo recoge mi intervención en el Seminario Retos y Desafíos del Estado Español en el siglo XXI, VI Ciclo, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid el día 24 de octubre de 2019, a su vez basada en trabajos anteriores más detallados y documentados: «Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones», en Aranda Álvarez, E. (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 237 y ss.; «Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, pp. 67-98; y «Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado», *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 2019, pp. 101-136.

con el Presidente del Gobierno, en la que se producen situaciones inéditas y la aplicación por primera vez de preceptos constitucionales:

1. 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.²
- b) un segundo período de 253 días que se abre con las elecciones celebradas el 28 de abril de 2019 (XIII legislatura), hasta la investidura de Pedro Sánchez tras las elecciones de 10 de noviembre, ya en la XIV legislatura y previa una segunda disolución en aplicación del artículo 99.5 CE.

2. En ambos periodos citados tendrán lugar, además de otros incidentes relacionados, como la multiplicación de las rondas de consultas del Rey, la renuncia del líder del partido con mayor número de votos a ser propuesto candidato a la *investidura* (M. Rajoy, enero 2016), o la aceptación del siguiente sin posibilidades de ser investido (P. Sánchez, febrero 2016) a los efectos de que empezara 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:

- a) tres 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.

² El desarrollo de la XI y los inicios de la XII legislatura hasta llegar a la investidura pueden verse en García-Escudero Márquez, P.: «Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones», *cit.*, así como en Giménez Sánchez, I.: «La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones», *REDC*, 109, 2017, pp. 215 y ss.

- 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.

3. La tercera gran novedad del período multipartidista que examinamos en cuanto a la relación Gobierno-Parlamento, 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 fracasadas.³

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 presenta 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

³ 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).

cinco días de enfriamiento que exige el artículo 113.3 de la Constitución.⁴

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 cuenta con 134 diputados, se ha opuesto una constelación de partidos de distinto signo, capaz de construir un Presidente, pero cuya unión inestable se constataría en los meses siguientes, hasta llegar a la disolución apenas nueve meses después, tras el rechazo por el Congreso de los Presupuestos Generales del Estado para 2019.

III. Efectos de la relación Gobierno-Parlamento en las funciones de las Cámaras

Pero no es de estos grandes acontecimientos de los que quiero ocuparme aquí, sino de la intrahistoria de cómo y por qué el multipartidismo ha incidido en la organización y las funciones de las Cámaras, con una sensible modificación de las relaciones entre Parlamento y Gobierno. A ello he dedicado tres trabajos (citados en nota 1), uno sobre el Gobierno en funciones, otro que alcanza hasta fines de 2017, y un tercero que estudia el periodo posterior a la moción de censura hasta la disolución, analizando las peculiaridades de la XII legislatura que ha pasado ya a ser la penúltima.

4 En su intervención, el candidato a Presidente pidió reiteradamente al Presidente Rajoy que dimitiera para acabar con la tramitación de la moción de censura (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 de junio de 2018).

1. El multipartidismo no se refleja sólo en la composición del Pleno y las comisiones, afecta a la organización y funcionamiento de un Congreso de los Diputados fragmentado

El fin del bipartidismo afecta no sólo a la composición del Pleno y de las comisiones, sino también a la Mesa de la Cámara y a las Mesas de las comisiones, órganos de gobierno en los que el Ejecutivo no siempre cuenta con mayoría, lo que introduce diferencias respecto del tradicional funcionamiento de nuestro régimen parlamentario, siendo un ejemplo de las disfunciones que se producen los conflictos con la Mesa del Congreso en materia de proposiciones de ley presupuestarias, que llegan hasta el Tribunal Constitucional, dando lugar a los conflictos entre órganos constitucionales resueltos por las sentencias 34 y 44/2018⁵ sobre el llamado veto presupuestario; el famoso veto presupuestario que ha existido desde siempre pero que sólo ha ascendido a los titulares de los periódicos y al Tribunal Constitucional cuando el control se ha ejercido por una Mesa del Congreso en la que el Grupo que apoya al Gobierno no cuenta con mayoría, solo o en pacto de legislatura con los partidos nacionalistas.

En la segunda parte de la legislatura, la primera novedad a reseñar es que el *Presidente del Gobierno no es diputado*. Ciertamente que no es un requisito constitucional, y que de hecho hubo un candidato a Presidente en otra moción de censura, no investido, que ostentaba la condición de senador (Hernández Mancha, 1987). Lo curioso es que Pedro Sánchez había sido elegido diputado al inicio de la legislatura, pero renunció al escaño el 29 de octubre de 2016, el mismo día en que su Grupo se abstendría en la investidura de Rajoy.

No siendo diputado el Presidente, como tampoco la mayor parte de los ministros, se produce la renuncia al escaño de los tres que ostentaban tal condición (Ábalos, Batet y Robles, Ministro de

⁵ Véanse también las posteriores SSTC 94/2018, 139 /2018 y 17/2019, dictadas en sendos recursos de amparo contra decisiones de la Mesa del Congreso que aceptaron la disconformidad del Gobierno con la tramitación de proposiciones de ley (el llamado veto presupuestario).

Fomento y Ministras de Política Territorial y Función Pública, y Defensa, respectivamente) con fecha 15 de junio de 2018. Un banco azul sin miembros de la Cámara es un acontecimiento inédito más, que por otro lado confirma que se trata de un Gobierno no salido de unas elecciones.

La segunda novedad deriva de que, por primera vez, el Presidente no es el líder del Grupo que cuenta con mayor número de escaños. A diferencia del Reglamento del Senado, cuyo artículo 86 establece que la *intervención de los portavoces*, tanto en los Plenos como en las comisiones, se efectuará en orden inverso al número de componentes de los respectivos grupos parlamentarios, el artículo 75.4 del Reglamento del Congreso sólo dispone que todos los turnos generales de intervención de los grupos parlamentarios serán iniciados por el Grupo Parlamentario Mixto. La práctica, no obstante, es también en esta Cámara el orden inverso de intervención, comenzando por el Grupo Mixto (que por otra parte cuenta en la XII legislatura con 19 miembros, más que los Grupos Vasco y Esquerra Republicana juntos), salvo en determinados debates relevantes en Pleno –como las comparecencias del Presidente del Gobierno o los relacionados con la confianza–, los cuales se inician por el principal grupo de la oposición, interviniendo a continuación los restantes grupos por orden de tamaño y finalmente el grupo que apoya al Gobierno, que hasta ahora coincidía siempre con el de mayor número de diputados.

Dado que, a partir de la moción de censura, el Grupo que apoya al Gobierno no era el más numeroso, se planteó cuál debía ser el portavoz que cerrara los debates en Pleno y en comisión, si el del Grupo Socialista, de apoyo al Gobierno, o el del Popular, mayoritario. Se optó por no modificar la práctica del orden inverso de grupos en función de la importancia numérica, cerrando los debates el Grupo Popular. En el supuesto de comparecencias del Presidente del Gobierno y otros de especial relevancia, se mantiene el orden de mayor a menor de los grupos parlamentarios, con la intervención final del portavoz del Grupo Socialista.⁶

⁶ Véase, por ejemplo, DSCD nº 183, de 27 de febrero de 2019. Con la excepción del primer debate de este carácter tras la moción de censura, celebrado el 27 de junio de 2018.

2. La función legislativa: ¿puede un Gobierno gobernar sin legislar? O el Gobierno por decreto-ley

Recordemos que el Gobierno en funciones no puede ejercer la iniciativa legislativa mediante proyectos de ley, situación en que se encuentra en los dos largos periodos que he señalado, que incluyen la totalidad de las legislaturas XI y XIII, parte de la XII y parte de la XIV, es decir, una porción importante de los últimos 4 años.

Pero tampoco después de la investidura de un Gobierno en minoría en el Congreso de los Diputados la perspectiva es muy halagüeña para la iniciativa gubernamental, siendo incierto su resultado. En consecuencia, el Gobierno se autolimita, siendo escaso el número de proyectos presentados y de leyes aprobadas en la primera parte de la legislatura (sin que tampoco constituya alternativa la aprobación de decretos-leyes, de cuya convalidación se duda; uno no es convalidado, supuesto absolutamente excepcional que sólo se había producido dos veces en nuestra democracia constitucional, una de ellas por error, y que se reproducirá otra vez en la legislatura) e igualmente en la segunda: el nuevo Gobierno del PSOE presenta 6 proyectos de ley hasta el fin de la legislatura (nueve meses), uno aprobado en Consejo de Ministros posterior al anuncio de la disolución,⁷ que se produjo el viernes siguiente a la derrota sobre los presupuestos (15 de febrero). Sólo uno de estos proyectos, el primero presentado, se convertiría en ley.⁸ El número total de leyes aprobadas en el período examinado, es de 22,⁹ de ellas 9 procedentes de proyectos del Gobierno anterior.

Este número contrasta fuertemente con el de decretos-leyes aprobados en el mismo período, que asciende a 32 (4 de ellos aprobados después del anuncio de disolución), a los que se añaden

⁷ Sobre la reforma educativa, para dejar constancia del trabajo realizado y gobernar hasta el último día, en palabras de la Ministra del ramo y portavoz del Gobierno.

⁸ Proyecto de ley de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, aprobado definitivamente por el Pleno del Congreso de los Diputados el 21 de febrero de 2019 (Ley 4/2019, de 7 de marzo).

⁹ Incluyendo las que estaban concluidas o a punto de concluir su tramitación antes de la moción, promulgadas en junio y julio de 2018: Leyes 3, 4, 5 y 6/2018, entre ellas la de presupuestos para 2018.

3 aprobados cuando las Cámaras ya estaban disueltas; tanto los acordados después del anuncio –salvo uno– como los posteriores a la disolución (en total 6) serían convalidados el 3 de abril de 2019 por la Diputación Permanente, algo excepcional aunque previsto en la Constitución.¹⁰ Si comparamos con el otro Gobierno de la legislatura, que no disponía de las mismas facilidades de convalidación, comprobamos que este aprobó menos decretos-leyes: 30 en veinte meses, uno cuando todavía estaba en funciones. En el segundo periodo, al igual que en el anterior, un decreto-ley no fue convalidado por el Congreso de los Diputados, quedando por tanto derogado.¹¹

En el conjunto de la XII legislatura, el Gobierno presentó 23 proyectos de ley y se aprobaron 39 leyes, 18 procedentes de proyectos (uno de un decreto-ley convalidado) y 21 de proposiciones originarias de otros titulares de la iniciativa legislativa.¹² Si comparamos este número con otra legislatura de duración similar como la V¹³ –también de Gobierno minoritario y con idéntico desenlace–, que se desarrolló entre 1993 y 1996, podemos ver que en ella se presentaron 130 proyectos de ley y 184 proposiciones, aprobándose 112 leyes procedentes de los primeros y 35 de las segundas, en total 147 leyes,¹⁴ frente a 39

10 En el conjunto de las legislaturas anteriores se convalidaron 40 decretos-leyes por la Diputación Permanente, siendo más numerosos en la legislaturas I (9) y IV (8), V y Constituyente (7), IX (5); 1 en las legislaturas X, VIII, VI y II y ninguno en la XI, VII y III.

11 Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. La convalidación fue rechazada por 103 votos a favor, 243 en contra y 1 abstención. La portavoz del Grupo UP-ECP-EM, determinante para el resultado, puntualizó que el voto «no busca humillar [al Gobierno], no busca hacerles daño ni mucho menos pretende deshacer la mayoría de progreso que se generó en la moción de censura» (Diario de Sesiones 22 de enero de 2019, nº 175, p. 16).

12 15 proposiciones de ley de Grupos parlamentarios del Congreso, 1 proposición de ley orgánica del Senado (LO 1/2017), 2 propuestas de reforma de EEAA (Canarias, LO 1/2018, y Comunidad Valenciana, LO 3/2019) y 3 proposiciones de ley de Comunidades Autónomas (Andalucía, Ley 10/2018; Madrid, LO 2/2018; y CF Navarra, Ley 4/2018).

13 Las elecciones se celebran el 6 de junio de 1993, siendo disueltas las Cámaras por Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, que entró en vigor el día 9; en total, dos años y siete meses de legislatura. La XII, de 26 de junio de 2016 a 5 de marzo de 2019, apenas supera los dos años y ocho meses. En ambas, fue la aprobación de las enmiendas de devolución de los presupuestos la que motivó, sin prisas, la disolución anticipada.

14 Datos de iniciativas y leyes aprobadas en otras legislaturas, en García-Escudero Márquez, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Madrid, CEPC, 2000, pp. 34 y ss., «Regeneración del

decretos–leyes adoptados por el Gobierno. En la XII, repetimos, 39 leyes frente a 65 decretos leyes: no sólo la legislación es mínima, sino que se invierte la relación entre leyes aprobadas por las Cámaras y decretos-leyes, siendo estos la regla y aquellas la excepción.

La comparación con la V legislatura, breve pero con un sistema cuasibipartidista en el que el Gobierno minoritario se apoyaba en las minorías nacionalistas para gobernar, demuestra que, como consecuencia de la fragmentación del Congreso de los Diputados, ni un Gobierno en minoría ni otro supuestamente apoyado en la mayoría que hizo triunfar la moción de censura constructiva, pueden ejercer la actividad ordinaria de iniciativa propia de un régimen parlamentario y, en consecuencia, las Cortes Generales no son capaces de desarrollar una actividad legislativa similar a la de épocas anteriores (23 proyectos de ley frente a 130, 39 leyes aprobadas frente a 147; por contra, 65 decretos-leyes frente a 39). Paralización legislativa que a duras penas permite la transposición de directivas o el cumplimiento de reglamentos comunitarios, y –por supuesto– que no refleja la política del Gobierno, contenida en decretos leyes en la segunda parte de la legislatura.

No sería necesario añadir nada a esta conclusión. No obstante, podemos finalizar con preguntas: ¿ha sido favorable para el papel que ocupa el Parlamento en el equilibrio de poderes pasar de un bipartidismo, con sus aspectos negativos, a un pluripartidismo que, en teoría, genera una Cámara más representativa? ¿No es paradójico que, cuanto más débil sea el Gobierno, más poder legislativo ejerza por vía de decreto-ley, eso sí, convalidado por la frágil mayoría que le apoya? Estas serían las preguntas que nos suscita el balance legislativo de una legislatura atípica, partida en dos, y en particular de la segunda parte de la misma, nacida de la moción de censura constructiva.

Pero en el conjunto de la XII legislatura apreciamos otra característica más, el incremento exponencial, en un Congreso

Parlamento, transparencia y participación ciudadana», *TRC*, 36, 2015, p. 181, y «Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», *cit.*, p. 76.

fragmentado, del número de *proposiciones de ley parlamentarias* (de Grupos parlamentarios) presentadas, de las tomadas en consideración y de las aprobadas como ley, sobre todo estas últimas en términos relativos.

Si hasta la moción de censura se habían presentado 243 proposiciones de ley de grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, al final de la legislatura serán 333. Aunque sean pocas las que culminen su tramitación (15 leyes, 8 aprobadas antes de la moción de censura –dos de ellas cuando el Gobierno se hallaba en funciones, Leyes orgánicas 1/2019 y 2/2019– y 7 después), en términos relativos son muchas respecto de los 17 proyectos convertidos en ley (más uno procedente de decreto-ley), a su vez en comparación con otras legislaturas: en la V, llegaron a aprobarse como leyes 112 proyectos y 14 proposiciones de Grupos del Congreso. El número de proposiciones de ley tomadas en consideración en la XII legislatura es también muy elevado: de Grupos del Congreso, 59 (46 antes de la moción de censura y 13 después); de CCAA, 9 (5 y 4) de 27 presentadas; de reforma de EEAA, 5 (4 y 1), todas las presentadas; en el Senado, 14 (6 y 8) de 38 presentadas.

El resurgir de la iniciativa legislativa parlamentaria tiene mucho que ver con la incorporación de grupos a las Cámaras consecuencia del nuevo multipartidismo, así como con la decadencia expuesta de la iniciativa gubernamental, en otro tiempo origen de la abrumadora mayoría de las leyes aprobadas.

3. Vicisitudes presupuestarias

En la XII legislatura multipartidista que examinamos, se plantea si se puede gobernar sin presupuestos, que constituyen el instrumento por excelencia de la acción política.

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),¹⁵ 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.¹⁶

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.

El conflicto catalán interfiere en los habituales pactos de un gobierno minoritario con los partidos nacionalistas. Existe un problema añadido: el Senado –de mayoría popular– y su papel equiparado al Congreso en la aprobación del *objetivo de estabilidad presupuestaria*. El Gobierno, forzado por sus pactos con Unidos Podemos, precisaba modificar dicho objetivo (fijado para el periodo 2018-2020 por acuerdo de ambas Cámaras en julio de 2017) para el año 2019, de forma que le permitiera incrementar el gasto social.

De conformidad con el artículo 15.6 de la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,¹⁷ el acuerdo

¹⁵ Para las circunstancias de la tramitación y negociación, voto a voto, de estos presupuestos, véase García-Escudero Márquez, P.: «Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», *cit.*, pp. 84-86.

¹⁶ 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).

¹⁷ La necesidad de aprobación del objetivo de estabilidad por las dos Cámaras figuraba en el artículo 8.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. La Ley 15/2006, de 26 de mayo, modificaría este sistema, estableciendo (art. 8.3): «...Si aprobado el objetivo de estabilidad por el Congreso de los Diputados el mismo fuese rechazado por el Senado, el objetivo se someterá a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple», texto que se incorpora al Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. La nueva LO de 2012 vuelve al sistema original, igualitario para las dos Cámaras.

del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno. Si una de las dos Cámaras –en pie de igualdad en este punto– rechaza los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

El Pleno del Congreso rechazó el día 27 de julio de 2018 los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública presentados por el Gobierno el 20 de julio, que sólo contaron con el voto a favor de los diputados de los Grupos Socialista y Vasco, absteniéndose UP-ECP-EM, ER y Mixto, siendo el resultado 88 votos a favor, 173 en contra y 86 abstenciones.

A continuación se desarrollan varios intentos de superar la voluntad del Senado que se presumía contraria a un cambio en la senda de déficit. Así, antes de remitir un nuevo Acuerdo,

- por vía de proposición de ley de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de forma que bastara la mayoría simple del Congreso para superar el rechazo del Senado, cuya tramitación por vía de urgencia y lectura única es rechazada por la Mesa de la Cámara (recordemos que el Gobierno no cuenta en este órgano con una mayoría que fluctúa),¹⁸
- y por vía de enmienda a una proposición de ley de reforma de la LOPJ, claramente heterogénea y contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 119/2011, que sería también inadmitida por la Mesa de la Cámara, en recurso contra su admisión a trámite por la Mesa de la Comisión de Justicia.

Cerradas las vías para la reforma de la L.O. 2/2012, un segundo Acuerdo sobre los objetivos de estabilidad enviado por el Gobierno el 7 de diciembre –transcurrido con exceso el plazo de un mes que impone el artículo 15.6 de dicha Ley–, esta vez aprobado por el Congreso el día

¹⁸ La proposición caducaría con el fin de la legislatura sin que hubiera concluido el plazo de enmiendas al articulado.

20 por 178 votos a favor y 168 en contra,¹⁹ es rechazado el día 27 por el Senado. Ante la imposibilidad de modificar el objetivo fijado en la senda de déficit, las opciones que se presentaban eran: o bien continuar gobernando con presupuestos prorrogados procedentes de otro Gobierno, que ya había impulsado los del año anterior, o bien presentar unos presupuestos que se ajustaran a la senda aprobada.

El Gobierno optó por lo segundo y, tras las observaciones que en su día le plantearon los organismos europeos sobre el anteproyecto remitido, presenta finalmente el 14 de enero de 2019 un Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año, cuyas negociaciones con los partidos catalanes finalmente se rompieron tras hacerse públicos 21 puntos de negociación en los que se incluía la figura de un relator, y por la presentación y no retirada de enmiendas a la totalidad de devolución de los Presupuestos por ERC y PDeCat.²⁰ El conocido resultado final es el no apoyo a los presupuestos por algunos de los participantes en la moción de censura (ER, En Marea, PdeCat y otros miembros del Grupo Mixto, salvo los diputados de Compromís, que votan en contra, y el de Nueva Canarias, que se abstiene), de manera que se aprueban las enmiendas a la totalidad de devolución presentadas, votadas conjuntamente, por 191 votos a favor, 158 en contra y una abstención.²¹

A partir de ahí, los acontecimientos se precipitan. La votación desfavorable tiene lugar el miércoles 13 de febrero; el viernes 15, tras un Consejo de Ministros extraordinario, el Presidente del Gobierno anuncia que propondrá al Rey la disolución de las Cámaras para celebrar elecciones el 28 de abril (la fecha considerada más propicia, habida cuenta de las elecciones autonómicas y europeas previstas para el 26 de

19 Con el voto a favor de los Grupos Socialista, UP, ER, Vasco y Mixto Compromís y PDeCat.

20 El debate de totalidad coincide en el tiempo con –22 febrero 2019– el debate de totalidad de la Ley de Presupuestos y el inicio del proceso ante el Tribunal Supremo contra altos cargos del Gobierno y del Parlamento de Cataluña por los acontecimientos que rodearon el referendun de independencia de 1 de octubre de 2017.

21 Votan a favor de las enmiendas de devolución los diputados del Grupo Popular, En Común Podem (1) y En Marea (1), Cs, ER, Mixto salvo Compromís; en contra, Grupo Socialista, UP-EPC-EM, Grupo Vasco y Compromís; se abstiene el diputado de Nueva Canarias.

mayo), lo que significa que quedan todavía dos semanas de actividad parlamentaria, agónicas o de precampaña electoral, según se mire, pero que permitirán concluir la tramitación legislativa de leyes en tramitación en el Senado o pendientes de aprobación definitiva, e incluso la aprobación del informe de una comisión de investigación.

A la pregunta que nos formulábamos al principio, ¿es posible gobernar sin presupuestos?, la respuesta sería sí, como han demostrado algunos períodos de nuestra historia reciente, también en las Comunidades Autónomas, aunque ello dificulte «hacer política». Pero si continuamos analizando las experiencias, vemos que una cosa es la no presentación de presupuestos y otra el rechazo frontal a los presentados mediante la votación favorable a su devolución al Gobierno. Este supuesto ha tenido lugar en el Congreso de los Diputados sólo dos veces, en 1995 y 2019, y en ambas el resultado ha sido la disolución, cierto que sin apresuramiento, buscando la fecha más favorable para las elecciones. En el segundo caso, han concurrido en el desenlace no sólo que el rechazo a los presupuestos fuera muestra de la fragilidad de la mayoría parlamentaria salida de la moción de censura –sobre todo hacia el futuro, a la vista del fracaso de las negociaciones sobre Cataluña–, sino también las supuestas encuestas favorables al partido del Gobierno en las subsiguientes elecciones, a partir del giro en su posición sobre el conflicto catalán.

4. El control del Gobierno

A) PROPOSICIONES NO DE LEY

En un Congreso fragmentado, con un Gobierno en minoría, la visibilidad de los nuevos partidos se persigue mediante un nuevo uso de los *instrumentos de control*, con la proliferación de comisiones de investigación, en particular respecto de actuaciones del Gobierno anterior del mismo signo político que el ejerciente, y el uso habitual de las reprobaciones de ministros o incluso de otras autoridades. También cuenta la primera mitad de la legislatura con una moción

de censura fracasada, calificada de mediática incluso por sus autores, y reforzada por la apelación a la movilización ciudadana («la moción de censura se gana en la calle»). Una de las novedades es la preferencia de la oposición por las *proposiciones no de ley* como medio para hacerse visible, por el hecho de implicar una votación de la Cámara aunque carezca de sanción en caso de incumplimiento.

En la segunda parte de la XII legislatura, tras la moción de censura, los grupos que actuaron como aliados en la aprobación de la moción de censura, en el fondo rivales electorales, no pueden renunciar a ejercer la función de control de forma parecida al periodo anterior de la legislatura, salvo en algunas votaciones. En consecuencia, se mantiene, aunque con menor fuerza, la tendencia iniciada hacia un crecimiento exponencial de las proposiciones no de ley presentadas y aprobadas, sobre todo en comisión, que sextuplican a las presentadas y aprobadas en la V legislatura, de duración similar, y superan las presentadas en la X, de mayor duración, duplicando a las aprobadas en esa legislatura; de las aprobadas, las que lo fueron con modificaciones en la XII triplican las no modificadas: 910 frente a 322.

La conclusión es que la ausencia de mayoría propicia los acuerdos, en particular en la primera parte de la legislatura, en que el número de proposiciones aprobadas es siete veces superior al de la segunda; pero sobre todo, que las proposiciones no de ley en comisión se potencian como forma relativamente sencilla de obtener un pronunciamiento de la Cámara, que rentabiliza también la nueva composición de las Mesas de las comisiones, más proclives a convocar sesiones con este orden del día. Muchas de las medidas aprobadas, dada la falta de vinculatoriedad política, no llegarán a ejecutarse, pero se utilizan como altavoz por las distintas formaciones para dar cumplimiento a su programa electoral en la actividad parlamentaria.

B) COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

La XII legislatura se caracteriza también por batir todos los records en cuanto a la creación y constitución de comisiones de investigación,

medio extraordinario de control (previsto por la Constitución como tal en cuanto el artículo 76 dota a tales órganos de facultades exorbitantes) que ve facilitada su creación por no disponer el Gobierno de mayoría –o de una mayoría estable– en el Congreso de los Diputados. Dicho de otra manera, pueden crearse contra la voluntad del Gobierno.

La concurrencia de mayoría adversa dio lugar a la creación de cinco comisiones de investigación hasta la moción de censura. Aunque dos de ellas tardaron unos meses en constituirse, todas llegaron a desarrollar actividad. Dos más fueron creadas por el Pleno tras el cambio de Gobierno, pero no llegaron a constituirse. Tanto si tomamos el número de comisiones creadas en la legislatura (7) como el de constituidas (5), podemos comprobar que casi duplica el máximo en las distintas legislaturas anteriores, que es de 3, y alcanza la mitad del total de las creadas en cada una de las Cámaras desde la Constituyente (14).

La primera conclusión de estos datos es que la fragmentación facilita la creación de comisiones de investigación; pero después no es tan sencillo alcanzar acuerdos en su seno, de ahí que sólo dos de ellas llegaran a concluir sus trabajos emitiendo dictamen, una en cada periodo de la legislatura: las relativas a la utilización partidista del Ministerio del Interior (aprobación por la comisión el 20 de julio de 2017 y por el Pleno el 21 de septiembre) y a la crisis financiera (el 29 de noviembre de 2018 y el 28 de febrero de 2019, como último punto del orden del día de la postrera sesión plenaria de la legislatura, *in extremis*).

La práctica de las nuevas comisiones de investigación plantea también nueva problemática: el intento de controlar a un Gobierno anterior del mismo color que el actual, ámbito temporal de la investigación, delimitación del objeto de la misma (dilucidar responsabilidades políticas o investigar cualquier asunto de interés público, como reza el artículo 76 CE).²² La reciente sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018,

22 Algunos temas, de dudosa admisibilidad como objeto de comisiones de investigación, han sido recurrentes: dos sobre presuntas ilegalidades cometidas por el Monarca emérito –la segunda sobre el ex Jefe del Estado especificando desde que dejó de serlo– presentadas por diputados de UP-EPC-EM –la segunda por este grupo con ER– fueron inadmitidas a trámite en el Congreso el 4 de septiembre y el 23 de octubre de 2018; en el Parlamento de Navarra,

de 13 de diciembre, algo clarifica en cuanto a las calificaciones que pueden verse en las conclusiones sobre responsabilidades penales, que desbordan la investigación parlamentaria. Los nuevos Parlamentos fragmentados, tanto autonómicos como estatales, darán sin duda origen a nuevos pronunciamientos, como la STC 111/2019, de 2 de octubre de 2019, sobre la creación de una comisión de investigación sobre la monarquía en el Parlamento de Cataluña.

Algunas otras cuestiones se han suscitado con los nuevos tiempos: la coincidencia de comisiones en las Cortes Generales y en los Parlamentos autonómicos sobre temas similares, que plantean dudas sobre la competencia respectiva; incidencias en el caso de coexistencia de investigaciones parlamentarias y judiciales, etc.

Alcanzado el final de la legislatura, habrá que preguntarse si la actividad desarrollada y no culminada por este número inhabitual de comisiones de investigación, cuyos debates en ocasiones han alcanzado 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.

Para el estudio de asuntos concretos sobre los que se desea alcanzar conclusiones que sirvan para prevenir supuestos similares, como también para la mejora de la normativa reguladora, existe el instrumento de las comisiones especiales o las ponencias y subcomisiones. De la posibilidad de obtener mejores resultados llegando a acuerdos da cuenta el que, de 13 ponencias o subcomisiones constituidas en el Congreso de los Diputados en la XII legislatura, 7 aprobaran informe, alguno en materia tan

una propuesta de creación de comisión de investigación sobre la repercusión de en los fondos públicos navarros de la actuación de aquél fue asimismo inadmitida por la Mesa el 17 de diciembre de 2018; el Parlamento de Cataluña aprueba el 7 de marzo de 2019 la creación de una comisión de investigación sobre la monarquía por 71 votos a favor y 56 en contra, acto que el Gobierno de la Nación acuerda impugnar ante el Tribunal Constitucional al amparo del Tíbulu V LOTC el 15 de marzo. El TC declara la inconstitucionalidad de la Resolución de creación de la Comisión en sentencia 111/2019, de 2 de octubre).

política como el régimen y la financiación de los partidos políticos, la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y la protección de los denunciantes de los casos de corrupción.²³

C) LA REPROBACIÓN DE LOS MINISTROS

La primera parte de la legislatura se había distinguido por la proliferación en el Congreso de los Diputados de un instrumento de control no previsto en la Constitución, hasta el punto de que se convierte en cuasiordinario: se presentan hasta la moción de censura 13 propuestas de reprobación contra miembros del Gobierno u otras altas autoridades, 8 de las cuales son aprobadas por el Pleno.

Sin perjuicio de que quepa destacar la conversión en habitual de un instrumento que choca con la declaración de responsabilidad solidaria del Gobierno (108 CE) y su nulo efecto jurídico o de exigencia de responsabilidad política mediante la dimisión, el resultado es coherente con el hecho de que, hasta la moción de censura, el Ejecutivo se enfrentaba a una mayoría adversa en la Cámara.

Lo llamativo es que, con el segundo Gobierno de la legislatura, se aprueba la reprobación de la Ministra de Justicia por la mayoría de la Cámara. Presentada por el Grupo Popular, para su triunfo era necesaria al menos la abstención, que se produce, de alguno de los socios en la censura, en concreto de ER y de los diputados de EH Bildu del Grupo Mixto.²⁴

Otras dos reprobaciones son solicitadas en este periodo por Unidos Podemos (Ministra de Industria, Comercio y Turismo, 15 de

²³ Aprobaron también su informe las subcomisiones o ponencias en materia de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático, ciberseguridad en España, menores sin alcohol, régimen profesional de militares de tropa y marinería, estatuto del artista y pacto de Estado en materia de violencia de género. No concluyeron sus trabajos las relativas a actualización de cooperación internacional para el desarrollo, reforma electoral, reforma del RETA, estrategia nacional de Justicia, pacto de Estado social y político por la educación y consecuencias del Brexit.

²⁴ El resultado de la votación es de 167 votos a favor (GP, Cs, Mixto UPN y Foro, 1 de UP), 162 en contra (1 GP, GS, UP-ECP-EM, Grupo Vasco, Grupo Mixto salvo los anteriores y EH Bildu), 11 abstenciones (ER, Mx EH Bildu).

enero de 2019) y PDeCat (Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 28 noviembre 2018), asimismo participantes en la censura que supuso el cambio de gobierno. Es cierto que estas iniciativas se producen al final de la legislatura, cuando ya se habían puesto de manifiesto las fisuras en la mayoría multicolor que apoyó la moción, pero merecen una mención, como una muestra más de su fragilidad.

D) EL SENADO

La mayoría absoluta en el Senado del partido de Gobierno minoritario, en la primera parte de la XII legislatura, y de oposición al Gobierno en la segunda, plantea también algunas cuestiones:

- Creación de una contracomisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos frente a la constituida en el Congreso sobre la financiación del Partido Popular; aquella fue abandonada por el resto de Grupos, pero desarrolló actividad
- En la segunda parte de la legislatura, con un Senado de oposición, se crea una Comisión de Investigación sobre la tesis doctoral del Presidente del Gobierno investido en la moción de censura, aunque se mantiene en *standby* y no parece haber buscado la confrontación directa haciendo valer la mayoría hasta sus últimas consecuencias (el Presidente del Gobierno estaría obligado a comparecer ante la Comisión si así se acordara, por aplicación del art. 76 CE, con consecuencias penales en supuesto de incumplimiento de la obligación).
- También la mayoría se pretende hacer valer para la comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno, con el resultado de que aquél no comparece en la sesión convocada, asunto de gravedad dado lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución («Las Cámaras y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno»). Al final, las disensiones en sede parlamentaria se recondujeron al ámbito de la cortesía, alegando que no se había concertado la fecha y que el Presidente se

encontraba fuera de España.²⁵ Pero la realidad es que, una vez más, el Senado se ve postergado porque tampoco lleva hasta las últimas consecuencias –las que podrían derivarse de la incomparecencia– el ejercicio de su mayoría.

5. La función de nombramiento

La nueva composición fragmentada del Congreso de los Diputados afecta profundamente a la función de integración de otros órganos que la Constitución atribuye a las Cortes Generales. Aunque los Grupos Socialista y Popular superaran conjuntamente los tres quintos exigidos por la Constitución para el nombramiento de miembros de órganos constitucionales y de relevancia constitucional, era previsible que no fuera defendible en la nueva época aplicar automáticamente el sistema de cuotas vigente durante el bipartidismo, aun con cesión de puestos a otros partidos.

Aparte de la permanencia en funciones del Defensor Adjunto del Pueblo desde julio de 2017, dos supuestos –ambos fracasados– han puesto de relieve, de una parte, que los antiguos modos no son ya operativos y, de otra, que los experimentos osados tampoco salen bien. Nos referimos a la frustrada renovación de miembros del Consejo General del Poder Judicial y de Presidente y miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE.

En la primera, se rompe el acuerdo entre PP y PSOE por filtrarse aquél y por la difusión en redes de un mensaje que ponía en entredicho la independencia del poder judicial, con el resultado tradicional al que estamos acostumbrados: la prórroga de los vocales anteriores, incluido el Presidente, hasta que lleguen a designarse los nuevos, ya dos legislaturas más tarde. Habrían de pasar todavía unos meses más,

²⁵ Véase acta de la reunión de la Mesa del Senado de 12 de febrero de 2019 en la página web de la Cámara (consultado el 14 de marzo de 2019), donde también se encuentra el Informe elaborado por la Secretaría General del Senado sobre la competencia del Senado para solicitar la comparecencia del Presidente del Gobierno, con indicación de precedentes.

en el supuesto de que los acuerdos para la renovación fueran rápidos tras la constitución de la Cámara, lo que no era de presumir.

El segundo supuesto de renovación fallida se debe a causas múltiples: la mala redacción de la ley que establecía un nuevo sistema de elección de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, falta de acuerdo parlamentario para desarrollar la ley e irrupción del Gobierno mediante la aprobación de un decreto-ley que abocaría, en último término al nombramiento de una Administradora provisional única, propuesta por el Gobierno y elegida en segunda votación por el Pleno del Congreso por mayoría absoluta. Administradora única –que sustituye a presidente y Consejo de signo plural– supuestamente provisional, que lleva dos años en el cargo, tiempo durante el que se han celebrado dos procesos electorales con 4 elecciones en distintos ámbitos, a las que se añade el tercer proceso que tuvo lugar el 10 de noviembre.

Entretanto, encalló el procedimiento parlamentario normal de designación (convocado el concurso público y aprobada la relación de candidatos idóneos entre los admitidos), interrumpido con el fin de la XII legislatura y no reanudado en la breve XIII, con multitud de recursos presentados por los candidatos contra el retraso en la designación. El asunto se traslada (una vez más) a la XIV legislatura.

Hasta aquí el tortuoso y a la vez acelerado procedimiento, después del parón inicial previo a la aprobación de las normas. El experimento de elección parlamentaria mediante concurso público e intervención de un comité de expertos, que preconizaban las nuevas formaciones políticas, no ha finalizado con éxito.

Además de concluir en la necesidad de que los cambios normativos se aprueben con mayor sosiego y previsión de los problemas que se puedan plantear, el conjunto del proceso suscita preguntas o reflexiones que, en el fondo, son similares a las formuladas en apartados anteriores, en particular si el resultado final es que se haya situado al frente de la Corporación RTVE una única administradora, propuesta por el Gobierno, aun elegida por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados–, no

supone un incremento del poder del Gobierno minoritario frente al Parlamento fragmentado. Siendo además el decreto-ley un instrumento dudoso para superar bloqueos parlamentarios, lo es más aún en los nombramientos, aun no regulados por ley orgánica: no parece legítimo que el Gobierno fuerce la voluntad –o la falta de voluntad– de las Cámaras debida a la composición salida de las urnas, que no llegan a realizar los nombramientos en plazo.²⁶ Y es asimismo dudoso que las diferencias de composición entre las dos Cámaras permitan acudir, no ya a la ley, sino al decreto-ley para disminuir las facultades del Senado cuando la ley lo sitúa en plano de igualdad con el Congreso, sobre todo en materia de nombramientos, en los que las previsiones constitucionales son de paridad entre las Cámaras.

IV. Conclusión

Los acontecimientos relatados no pretenden conformar una crónica, sino aportar una muestra de los efectos que el multipartidismo y la fragmentación parlamentaria han tenido sobre las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

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.

Ello se pone de manifiesto no sólo en los citados acontecimientos extraordinarios, sino en el día a día del juego político-parlamentario. En la XII legislatura, única operativa entre dos frustradas, hemos

²⁶ En García-Escudero Márquez, P.: «La problemática de la integración de órganos por el Parlamento», *Asamblea*, 27, 2012, pp. 11-23) ya mantenía que ningún órgano, ni siquiera el Tribunal Constitucional, puede sustituir al Parlamento en la inclusión de un asunto en su orden del día, o en caso de que aborten los intentos de alcanzar un consenso entre los grupos parlamentarios o de que en la propia votación no se alcance la mayoría requerida. ¿Qué medios tendría a su disposición el órgano controlador para ejecutar su sentencia? ¿Podría acaso suplir la voluntad de la Cámara expresada mediante votación por una determinada mayoría?

constatado una paralización casi total de la función legislativa de las Cortes Generales, con un número mínimo de leyes aprobadas (39) que ni siquiera permiten 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. Hemos visto también 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 lleguen 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 única legislatura completada –la XII–, aunque breve, de dos años y 8 meses, insólita por estar dividida en dos partes por la moción de censura, se ha revelado como una legislatura estéril en el sentido de poco productiva, no 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 parece haber calado aún la cultura del pacto, pese a que en el seno de la Cámara sí han podido 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 han hecho fracasar iniciativas útiles para la sociedad.

A ello ha contribuido la mayor fragmentación del Congreso salido de las elecciones del 28 de abril de 2019, con la irrupción de un quinto partido de ámbito nacional y el incremento en la representación de los partidos nacionalistas, que conduce a un abrupto final por aplicación del artículo 99.5 CE. La situación política se complica más en la XIV legislatura, con nuevo (des)equilibrio de los partidos en juego. Un

largo periodo de Gobierno en funciones reinició el ciclo y concluyó con –también como novedad en nuestra democracia constitucional– la constitución de un Gobierno de coalición tras la investidura del Presidente del Gobierno el 7 de enero de 2020.

Abogamos por que el «equilibrio de debilidades» entre Gobierno y Parlamento a que aludían Solé Tura y Aparicio²⁷ como riesgo del carácter constructivo de la moción de censura y la correlativa búsqueda de la estabilidad gubernamental, no se convierta en la tónica permanente de nuestro futuro sistema político no bipartidista, ya que –auguraban– «el resultado de ello es el debilitamiento de ambas instituciones».

²⁷ Solé Tura, J., Aparicio Pérez, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional español*. Madrid, Tecnos, 1984, p. 206.

