

Recensión a

GIMÉNEZ GLÜCK, David: El Gobierno Hipermenoritario (y su relación con el Parlamento), Tirant lo Blanch (colección «Ciencia Política»), Valencia, 2019, 167 páginas (prólogo de Luis López Guerra).

BLANCA NICASIO VAREA

Profesora de Ciencias Políticas.

Universidad Cardenal Herrera - CEU

Durante la XII Legislatura de las Cortes Generales, iniciada con las elecciones de 26 de junio de 2016, irrumpió en nuestro sistema político la figura del Gobierno hipermenoritario, caracterizado desde el punto de vista cuantitativo por ser un gobierno monocolor sustentado por un número de diputados muy alejado de la mayoría absoluta, y desde el punto de vista cualitativo por contar con la expresa desafección de la mayoría de la cámara desde la propia investidura, que solo le apoyó para desbloquear la situación. Fueron, concretamente, dos los gobiernos hipermenoritarios, primero el de Mariano Rajoy con 134 diputados, y tras prosperar la moción de censura, el de Pedro Sánchez con 84 diputados.

Este novedoso escenario puso de manifiesto que una mayor pluralidad de partidos políticos con representación parlamentaria no desembocó ni en más diálogo, ni en más pactos, ni en mayor

predisposición a la negociación, ni siquiera reforzó el peso del Parlamento respecto al Gobierno hiperminoritario, en materia legislativa. Lo cierto es que, durante los meses que duró la mencionada Legislatura, se evidenció un clima altamente crispado y polarizado, que incrementó significativamente las dificultades de la gobernabilidad y el buen funcionamiento de las instituciones políticas.

Este contexto es el punto de partida de la monografía de derecho parlamentario «El Gobierno Hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)». Una obra que el profesor Giménez Glück inicia con la frase «Esto nunca había pasado antes» –que tantas veces escuchó en los pasillos del Congreso por parte de sus empleados– para recalcar la inédita situación, a todos los efectos, a la que se enfrentaron funcionarios, letrados y cargos electos del Parlamento, en la XII Legislatura.

A partir de este planteamiento inicial, el autor se plantea si el Gobierno hiperminoritario de la XII Legislatura supone el comienzo de un cambio de época, o simplemente es una legislatura aislada que permanecerá como una excepción. En ese sentido, aunque todavía no se puede dar una respuesta definitiva, el autor aventura que es una realidad a la que podemos enfrentarnos con alguna frecuencia en el futuro, y reivindica, como única alternativa factible para evitar un eventual bloqueo de las instituciones democráticas, el denominado Gobierno hiperminoritario.

Así pues tras esta reflexión de absoluta actualidad, extraída de la introducción y del primer capítulo de la obra, el autor centra su atención en el análisis, minuciosos y sesudo, del impacto del Gobierno hiperminoritario, prestando especial atención a las disfuncionalidades estructurales, en su relación con la actividad de ambas Cámaras, Congreso y Senado. Con ello, el profesor Giménez Glück manifiesta su intención de ir más allá de un tratamiento meramente descriptivo de los rasgos de este nuevo actor que ha surgido en escena, destacando cómo ha contribuido a mejorar o empeorar el sistema, y qué virtudes de las épocas anteriores se han deteriorado y cuáles han mejorado. Siendo

capaz, al final de la obra, de proponer las soluciones más adecuadas para superar las dificultades y problemas que plantea la «inevitable evolución de la vida política», como alude en el Prólogo de la obra, el catedrático López Guerra.

En el segundo capítulo, el profesor Giménez Glück realiza un arduo esfuerzo para exponer de manera clara cómo la irrupción del Gobierno hiperminoritario ha trastocado la tradicional hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento, estableciendo una nueva correlación de fuerzas entre ambos poderes, hasta el punto de reconfigurarlas por completo. En este sentido, el autor centra el análisis, de manera más precisa, en las tres cuestiones que considera de mayor impacto.

La primera de ellas, es la relativa al hundimiento del Proyecto de Ley, como iniciativa legislativa hegemónica, en favor del Decreto-Ley. Este cambio de tendencia –que el autor demuestra tras un amplio análisis empírico desde la I hasta la XII Legislatura– se debe principalmente a que, dado que el Gobierno ya no cuenta con una mayoría parlamentaria que le apoya, pierde la posibilidad de tomar la iniciativa, de marcar desde el inicio lo que se debate, y de monitorizar el procedimiento legislativo desde que el texto entra en la Cámara. De los datos expuestos, se desprende que el Gobierno hiperminoritario no lidera la función legislativa de la misma forma que la hacían los anteriores. Sin embargo, esto no supone que el Parlamento haya asumido dicho liderazgo. El resultado, por tanto, es una especie de «depresión legislativa», en opinión del profesor Giménez Glück, que se justifica por la incapacidad del Parlamento de aumentar las iniciativas legislativas presentadas, con el fin de suplir la incomparecencia del Gobierno hiperminoritario. Si bien, este particular fenómeno se ha visto en cierta medida compensado, por la mayor presencia de Decretos-Ley, que han pasado a convertirse en la principal fuente del Derecho.

La segunda cuestión se centra en el trámite de no conformidad del Gobierno respecto a la tramitación de Propositiones de Ley, por razones presupuestarias. En España, como bien apunta el autor de la obra, le corresponde al Gobierno accionar este veto cuando considere

que una Proposición de Ley se extralimita del Presupuesto en curso. Su justificación reside en que le corresponde al Gobierno velar por el equilibrio del Presupuesto que se ha aprobado bajo su impulso.

Así pues, tras un detallado análisis que ilustra al lector sobre la evolución del uso de este instrumento en la cámara, el autor concluye que hasta 2015, era un instrumento utilizado de forma esporádica. Esto se debe principalmente a dos factores: el primero de ellos es que no da buena imagen del Gobierno al impedir la tramitación de una iniciativa parlamentaria y su posterior debate parlamentario; y, el segundo es la facilidad con la que el Gobierno podría abortar la Proposición de Ley a través del voto en contra en el trámite de toma en consideración –para lo que se exige la mayoría simple de la Cámara–.

A pesar de ello, durante el Gobierno hiperminoritario, se observó un incremento significativo en el uso del instrumento mencionado, debido, esencialmente, a la falta de control sobre la mayoría simple en el Congreso. El profesor Giménez Glück plantea el posible límite legal de esta situación inédita, y explica, con detalle, el proceso mediante el que se sometió al parecer del Tribunal Constitucional, a través de recursos de amparo. De esta manera, como bien señala el autor, el TC ha definido mejor, en los últimos tiempos, los contornos de la figura del veto presupuestario, lo que ha redundado en un perjuicio objetivo para el Poder Ejecutivo, ya que ha supuesto limitar su margen de maniobra de cara al futuro. A este respecto, un Gobierno hiperminoritario en las próximas legislaturas no va a poder contar con este instrumento de la forma que se ha utilizado hasta ahora.

La tercera pone el énfasis en la pérdida por parte del Gobierno del control de los tiempos sobre el procedimiento legislativo, específicamente se ocupa del trámite de conformidad respecto a la tramitación de Proposiciones de Ley. En este sentido, se pone de manifiesto la desaparición, en la XII Legislatura, de la regla no escrita propia del procedimiento legislativo, según la cual los tiempos y los plazos en los que se tramita una ley los marcaba el Gobierno, a través de la mayoría que lo respaldaba. Esta situación la expone el autor a

través de dos situaciones. La primera hace referencia a la ampliación del plazo de enmiendas en el Congreso de los Diputados. Y, la segunda versa sobre la duración de los trabajos de la ponencia para entregar un informe a la Comisión.

La pérdida de este control por parte del Gobierno hiperminoritario, tal y como argumenta el profesor Giménez Glück con gran claridad expositiva, ha permitido a la oposición parlamentaria bloquear, a través de estos trámites, las iniciativas impulsadas por el Gobierno. En el primer caso, el proceder de la Mesa –compuesta en su mayoría por miembros de Grupos Parlamentarios de la oposición– consiste en prorrogar los plazos de presentación de enmiendas indefinidamente, una práctica muy próxima, a juicio del autor, al filibusterismo parlamentario. En el segundo, el control sobre la duración de los trabajos está en manos de la mayoría, pues se exige que los informes se sometan a voto ponderado.

Así pues, en este sentido, el autor se embarca en un interesante debate sobre si este bloqueo supone una alteración de la representación democrática de grueso calibre que afecta a los pilares del sistema. Tras enmarcar el conflicto surgido, el autor expone las consecuencias del mismo, basadas principalmente en que el Gobierno dejó de controlar los tiempos legislativos, lo que supone no poder planificar un calendario de aprobación de iniciativas.

La cuarta –y última– se refiere a otro «novedoso efecto» en la relación entre el Parlamento y el Gobierno, esto es, el amago de tramitación de Proyectos de ley por parte de la Diputación Permanente. A este respecto, tradicionalmente la Diputación solo intervenía en la convalidación o derogación de los Decretos-Leyes, nunca para tramitar un Proyecto de Ley derivado de los mismos. Así pues, como en tantas otras cosas, la XII Legislatura también supuso una innovación en esta línea.

Empezando con un análisis detallado sobre la importancia de la función de control del Parlamento, como garantía del pluralismo político propio de una democracia representativa, el tercer capítulo

aborda cómo se desarrolla la citada función con un Gobierno hiperminoritario. En él, el autor centra la atención, en primer lugar, en la moción de censura, que, como bien expone, es un instrumento especialísimo de control, por cuanto comporta la sanción de máxima gravedad para el sujeto controlado, esto es, la pérdida del poder. Y, en segundo lugar, en los instrumentos de control ordinario, específicamente, las comparecencias de los miembros del Gobierno y las comisiones de investigación.

En cuanto a la moción de censura, el autor pone de manifiesto –a través de la transcripción de distintas obras publicadas en los últimos 40 años sobre este instrumento– lo asentada que se encontraba, en la literatura académica, la idea de que la moción de censura había sido diseñada para ser inviable, dado que la oposición debía no ser solo mayoritaria sino también homogénea, al tener que presentar un candidato a la Presidencia del Gobierno. Es más, que solo se hubiesen presentado 2 mociones de censura en 35 años, junto al hecho de que ambas fueron derrotadas, no hizo sino aumentar la certeza doctrinal al respecto. A pesar de ello, el Gobierno hiperminoritario de la XII Legislatura introdujo también como novedad la ratificación de que dicha dificultad insuperable ya no era tal. En ese sentido, la moción de censura presentada por los diputados del Grupo Socialista el 25 de mayo de 2018 –que proponía como candidato a Presidente del Gobierno a Pedro Sánchez Castejón, el Secretario General del PSOE– fue aprobada por 180 votos a favor, 169 votos en contra y 1 abstención. En este sentido, el profesor Giménez Glück ilustra al lector con un detallado examen, de los motivos y las circunstancias que rompieron con el patrón que daba por inviable la moción de censura. De entre las razones expuestas, podemos destacar que el Gobierno hiperminoritario es aquel que no solo carece de una mayoría que le apoye, sino que además cuenta con una mayoría que expresamente le rechaza desde la investidura, que su apoyo se produce solo en pro de desbloquear la situación.

En lo relativo a los instrumentos de control ordinario –que incluye las preguntas e interpelaciones, las comparecencias de los miembros del Gobierno y las comisiones de investigación–, el autor presta especial atención a las comparecencias de los miembros del Gobierno tanto en Pleno como en Comisión, al ser el ámbito en el que más se ha materializado el cambio en las relaciones entre las Cortes y el Gobierno hiperminoritario.

Con la finalidad de poner de manifiesto las diferencias producidas con el advenimiento del Gobierno hiperminoritario, el autor explica como anteriormente dichas comparecencias se negociaban «de forma pacífica» entre los miembros del Gobierno y la Cámara. No obstante, actualmente, al no disponer el Gobierno de una mayoría sólida, se ha revolucionado esta situación. Así pues, el Gobierno, al perder el control sobre la negociación de las comparecencias, ha estado más sobreexpuesto en el Parlamento de lo que podría parecer razonable, según el punto de vista del autor. Situación que se agravó en el Senado tras prosperar la moción de censura, dado que el principal partido de la oposición contaba con la mayoría absoluta, por lo que asumió un control absoluto sobre el calendario de las comparecencias.

Antes de finalizar el capítulo, el autor se centra en la función de orientación desempeñada en el Congreso de los Diputados, a través de las Propositiones no de ley y las mociones consecuencias de interpelación, y en el Senado a través de las mociones y las mociones consecuencia de interpelación. Todas ellas consideradas instrumentos al servicio de la oposición para trasladar a la opinión pública las contradicciones y debilidades de la labor gubernamental. Los datos, que revela el análisis empírico, constatan como en la XII Legislatura se incrementa notablemente la aprobación de este tipo de iniciativas. Sin embargo, la «supremacía del Parlamento», en este sentido, no quedó evidenciada puesto que el Gobierno no tiene obligación de tomar en cuenta los mandatos no legislativos del Parlamento. Es por ello que, con el fin de incrementar la operatividad de estas iniciativas, el autor presta atención a la reforma que se propuso del Reglamento del Congreso para

que el Gobierno deba rendir cuentas sobre el grado de cumplimiento de cada una de las proposiciones no de ley, mociones y resoluciones, aprobadas tanto en Pleno como en Comisiones. Y, así, garantizar que, en futuros Gobiernos hiperminoritarios, la mayoría del Parlamento que no se identifique con el Gobierno cuente con instrumentos útiles para marcar su orientación política frente al Ejecutivo.

Llegados a este punto, me resulta imprescindible subrayar el arduo esfuerzo que realiza el autor en las páginas del presente libro para justificar, desde el rigor científico y la solvencia académica y no desde las ideologías, cómo «la nueva política», caracterizada por un sistema de partidos más plural, no ha tenido como consecuencia el incremento del diálogo y de la predisposición al acuerdo; sino más bien todo lo contrario, esto es, se ha producido un aumento de la crispación y de la polarización política en bloques ideológicos prácticamente irreconciliables. El profesor Giménez Glück subraya, en el cuarto y último capítulo de la obra, esa incapacidad para el pacto, como la causa principal de todos los problemas que tiene nuestra actual democracia, pero también en lo referente a la relación entre el Gobierno y el Parlamento.

En estas condiciones, y tras el análisis profundo en el que el autor muestra sus amplísimos conocimientos teóricos y prácticos sobre el Gobierno hiperminoritario y su relación con el Parlamento, el profesor Giménez Glück esgrime la necesidad de plantearnos la dificultad que en los próximos años va a suponer la formación del Gobierno –ya sea estable o inestable– debido, principalmente, a que el actual sistema de partidos y la legislación vigente dificultan enormemente la formación de un gobierno. En buena medida porque nuestro sistema está pensado para evitar gobiernos débiles e inestables. Sin embargo, en el actual contexto político se puede producir, como apunta el autor, el efecto contrario, esto es: prolongar indefinidamente el bloqueo. A esto hay que añadir que la imposibilidad de formar mayorías no solo supone acrecentar la debilidad de los gobiernos y dificultar la gobernabilidad;

sino también la debilidad del Parlamento en su función más relevante: la función legislativa.

Por todo lo expuesto, el propio autor asume que la relación del Gobierno hiperminoritario con el Parlamento es negativa, si se le compara con un Gobierno con mayoría. En este sentido, y dando por hecho que en el futuro será factible la repetición de Gobiernos hiperminoritarios, el profesor Giménez Glück plantea, a modo de conclusión, una serie de posibles reformas para superar las dificultades y problemas que se desprenden de esta situación. De entre ellas, podemos destacar el fortalecimiento de los departamentos del Gobierno dedicados a su relación con el Parlamento, así como favorecer, de un lado, la producción legislativa que procede de la oposición, rebajando vetos, y, de otro, la producción legislativa procedente del Gobierno, limitando el limbo legislativo, tanto en lo que se refiere a plazos de enmiendas como los tiempos de la ponencia en la Comisión.

Así pues, y a la vista de todas las consideraciones planteadas a lo largo del texto, debemos concluir que el presente libro de derecho parlamentario es brillante por su aproximación rigurosa, objetiva y profunda a un nuevo actor político de gran actualidad: el Gobierno hiperminoritario, así como el análisis de su relación con las Cámaras, Congreso y Senado. Sin dejar de lado, el esfuerzo por parte del autor de proponer, desde su experiencia y conocimiento, una serie de reformas que limiten las debilidades y disfuncionalidades de esta figura, que ha entrado con fuerza en el escenario político, con el fin de garantizar la gobernabilidad y el buen funcionamiento de las instituciones, contribuyendo, de esta forma, a reforzar y fortalecer nuestro sistema democrático. Es por todo ello que, debo recomendar la lectura de esta obra de referencia por cuanto consigue generar un debate crítico, actual, abierto y plural sobre cómo debemos afrontar estos nuevos problemas que surgen derivados del avance de la sociedad y del sistema político.

