

CONSECUENCIAS CONSTITUCIONALES DE LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA

OBJETIVOS

La investigación que realizo, bajo la dirección del profesor Dr. Ángel Rodríguez, pretende analizar la evolución en la teoría y la práctica constitucional española a raíz de la novedosa situación de parlamentarismo fragmentado y polarizado que tiende a consolidarse en nuestro país a partir de las elecciones de 2015. Se centra en la incidencia que la nueva realidad parlamentaria ha tenido en las relaciones entre órganos constitucionales, así como en el modo en el que la misma ha encontrado reflejo en la jurisprudencia constitucional. Su objetivo principal es rastrear mutaciones constitucionales en la caracterización de la forma de gobierno que establece la Constitución Española (CE). Sentadas estas premisas generales se expone a continuación un planteamiento más pormenorizado a través del cual se vertebra el trabajo.

Es conocido que las previsiones del constituyente, basadas en nuestra propia historia constitucional, sobre la previsible fragmentación de nuestro parlamentarismo dejaron muy pronto de corresponderse con la realidad, al menos desde la legislatura que se inició con las elecciones generales de octubre de 1982 y hasta la que concluyó con las de 2015. El resultado de ello ha sido que la CE, y en no menor medida los reglamentos parlamentarios, se encuentran fuertemente poblados de normas encaminadas a facilitar la estabilidad gubernamental frente a un parlamento que se presumía no iba a prestar al Gobierno un sostén mayoritario y estable. Sin embargo, durante la mayor parte de vigencia del texto constitucional de 1978, el Gobierno ha contado con un apoyo parlamentario continuado y poco o nada condicionado. Ello ha deparado en todo ese tiempo una situación de doble reforzamiento de la estabilidad gubernamental, en primer lugar, por las disposiciones de ingeniería constitucional encaminadas a esta finalidad, y en segundo lugar por la consolidación de un bipartidismo imperfecto pero suficiente para apuntalar políticamente la labor del Gobierno.

En ese contexto jurídico y político se generó también un sólido cuerpo doctrinal y jurisprudencial sobre la interpretación constitucionalmente adecuada de los principales mecanismos constitucionales que disciplinan la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, como los instrumentos de otorgamiento y retirada de la confianza; sobre el papel del Gobierno en funciones; los límites del Decreto-Ley; respecto del denominado

«veto presupuestario» o las mociones de reprobación de los miembros del Gobierno, entre otros. Muchos de estos institutos, sin embargo, apuntan ahora a una nueva funcionalidad, propiciada por la nueva situación. Comienzan a aflorar nuevas prácticas parlamentarias y resurge, también como consecuencia de una novedosa disparidad en las mayorías de cada una de ellas, un nuevo marco de relación entre las dos Cámaras de las Cortes Generales. Así las cosas, se pretende analizar la incidencia en la forma de gobierno española de la novedosa situación de fragmentación y polarización parlamentaria que surge en la Legislatura XI y permanece aún en la XIV.

ANTECEDENTES Y *STATUS QUAESTIONIS*

En virtud de los resultados electorales, la XI Legislatura nació singular. Se dio la paradoja de que durante aproximadamente medio año el Gobierno de la Nación se encontraba en funciones mientras que el Congreso de los Diputados estaba en plenitud de facultades. Esta situación provocó que se plantearan, en el seno del Parlamento, cuestiones sobre las que hasta el momento no existía un criterio claro. Además, la incapacidad del Congreso para investir a un Presidente originó situaciones inéditas, como la negativa del candidato propuesto por el Rey a someterse a la investidura, entre otras.

La XII Legislatura no alumbró un escenario más estable. Consiguió conformarse un Gobierno minoritario pero la estabilidad no se prolongó demasiado y por primera vez en la historia de la actual Constitución triunfó una moción de censura. Resultará obligado estudiar el cumplimiento o no del carácter constructivo que la Constitución atribuye al mecanismo, y su eficacia a la luz de los acontecimientos y del ideal de la estabilidad gubernamental.

En este contexto, la Mesa del Congreso de los Diputados, dominada por una mayoría distinta de la del partido en el Gobierno, adquirió una relevancia en términos constitucionales y parlamentarios sin precedentes, lo que se complementa con el hecho de que la iniciativa parlamentaria dejase de estar monopolizada por el Gobierno, en favor de la iniciativa legislativa de los parlamentarios. De ello se deriva la obligación de abordar el sistemático empleo de otro instituto constitucional, el veto presupuestario del art. 134.6 CE. Asimismo, el Decreto-Ley parece haber ocupado el monopolio como

forma ordinaria de legislar, lo cual permite un análisis cuantitativo y cualitativo de su empleo, con la posterior referencia a la intensificación de su control parlamentario.

Por último, un examen de las consecuencias de la fragmentación parlamentaria no puede olvidarse del Senado. La Cámara Alta en tanto que ha contado con unas mayorías distintas a las del Congreso, ha visto revitalizadas sus funciones, con especial incidencia en la función de control que también le incumbe.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE CADA UNA DE SUS PARTES

El trabajo de investigación se estructura en tres partes diferenciadas. En las líneas que siguen se da cuenta del sentido y contenido de cada una de ellas. Lo anterior se realiza manera sucinta, ampliando la información en la eventual intervención oral durante el seminario.

La primera parte, eminentemente introductoria, coincide con el primer capítulo de la tesis, persiguiendo con su redacción la intención de describir el contexto político-constitucional existente hasta nuestros días.

A lo largo del capítulo inicial, sobre la base de que la nuestra es una investigación de Derecho parlamentario, expondremos, por un lado, los aspectos definitorios más característicos de los grupos parlamentarios. En otras palabras, presentaremos a los sujetos protagonistas del Parlamento, sujetos con los que interactuaremos desde el principio hasta el final de esta tesis doctoral. Por otro lado, en la hipótesis de que puede predicarse alguna relación entre los grupos parlamentarios y la fragmentación parlamentaria e, igualmente, a modo de presentación, es necesario construir un concepto de fragmentación y polarización parlamentarias. Resulta obvio que si pretendemos alcanzar la situación de novedad que ha conllevado la fragmentación y la polarización parlamentaria, dejemos claro desde un primer momento qué entendemos por estos conceptos, cómo pueden cuantificarse y bajo qué parámetros han de interpretarse. Tras lo anterior, estaremos en disposición de descender hacia la dimensión práctica y constatar si la realidad fragmentaria barruntada se ha correspondido o no con la realidad político-parlamentaria vivida hasta nuestros días. A tal fin empleamos diferentes indicadores e instrumentos propios de la ciencia y la sociología política, realizando las correspondientes adaptaciones a fin de adecuar sus métodos y resultados al carácter

parlamentario de nuestro estudio. El objetivo último de lo precedente no es otro que el de tratar de diferenciar dos etapas en las legislaturas de las Cortes Generales a tenor de la irrupción de la fragmentación en el año 2015, en el que situaremos el surgimiento de la novedosa situación de parlamentarismo fragmentado y polarizado cuyo análisis se abordará en el cuerpo central de la investigación.

La segunda parte se dedica a detectar las principales instituciones, de las previstas en la Constitución Española o en los reglamentos parlamentarios, sobre las que la fragmentación y polarización del Parlamento ha incidido de manera más directa; a estudiar el porqué y de qué modo esa incidencia directa se ha producido; y a investigar la repercusión que ha tenido sobre la relación con otros poderes y órganos constitucionales, para terminar analizando si todo lo anterior ha ocasionado una mutación constitucional, en la práctica o incluso en la interpretación dada por el TC, en relación con el instituto que en cada caso se aborde, siendo esta la principal hipótesis a despejar.

Esta segunda parte, o parte central, se divide en tres capítulos. En el primero de ellos se examinan los efectos del parlamentarismo fragmentado y polarizado sobre el otorgamiento y retirada de la confianza. De este modo, nos ocupamos de la investidura del presidente del Gobierno y, más concretamente, de su caracterización empírica y doctrinal hasta el año 2015 y de las dificultades o incapacidades surgidas desde aquel año para culminar la primera tarea que le corresponde al Congreso al inicio de cada legislatura. Seguidamente, nos centramos en el instituto de la moción de censura. El triunfo, por vez primera en democracia, de la planteada a mitad de la XII Legislatura nos conduce a un recorrido por los intentos fallidos previos y posteriores a aquella, a profundizar en su cuestionado carácter constructivo y a tomar como una de las notas diferenciadoras de la XII Legislatura el hecho de que en ella se sucedan dos Gobiernos de diferente signo. Lo anterior permite distinguir a la Legislatura XII de, por ejemplo, la XIV. Si bien en esta última se siguen constatando las notas de la fragmentación y polarización, se dan otros condicionantes específicos como la formación de un Gobierno de coalición o la emergencia sanitaria y sus derivadas en la esfera parlamentaria. Para finalizar, en el primer capítulo de la segunda parte nos interesaremos por el Gobierno en funciones, cuyos prolongados periodos resultan igualmente significativos en la fase de pluripartidismo polarizado. Con relación a este aspecto, ponemos el foco en las implicaciones que conlleva el hecho de tener un

Gobierno en funciones y unas Cámaras en plenitud de ellas, así como en el elemento del control parlamentario del Gobierno en funciones, que terminaría siendo abordado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2018, de 14 de noviembre.

El segundo capítulo de la parte central se dedica a las repercusiones del parlamentarismo fragmentado y polarizado sobre la función legislativa que le corresponde a las Cortes Generales. De manera más específica, nos detenemos en los efectos del novedoso escenario sobre la iniciativa legislativa; en el instituto del veto presupuestario como origen de un conflicto entre órganos constitucionales o en la pérdida por el Gobierno de los tiempos sobre el procedimiento legislativo, con singular referencia al, en nuestra hipótesis, creciente protagonismo adquirido por la Mesa del Congreso. En adición a lo anterior, gran parte del contenido de este capítulo viene constituido por el análisis sobre el uso (y abuso) del Decreto-ley en las legislaturas con fragmentación parlamentaria, realizado no solo en términos comparativos con legislaturas previas, sino deteniéndonos igualmente en aspectos concretos como la, a comprobar, intensificación de su control parlamentario y el controvertido extremo de su posible tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia por parte de la Diputación Permanente.

En el último capítulo de la segunda parte se observarán los efectos del parlamentarismo fragmentado y polarizado sobre la función de control. Entendido el control parlamentario en un sentido amplio, se analizará, en términos cuantitativos y cualitativos, cómo ha repercutido el nuevo escenario fragmentado en el empleo de los instrumentos ordinarios y cualificados de control de la acción gubernamental. En esta tarea se reparte cuidadosamente la atención entre el Congreso de los Diputados y el Senado, sobre la hipótesis de que la Cámara Alta, especialmente, ha visto revitalizada su labor de control. Como mero ejemplo de algunos de los instrumentos parlamentarios cuyo comportamiento ante la fragmentación aspira a ser tratado, las comisiones de investigación o la reprobación de los miembros del Gobierno, de significativa relevancia en el periodo objeto de la investigación. La concepción amplia del control parlamentario que se toma como punto de partida nos abre la puerta a ocuparnos también del acuciante problema surgido en torno a la no renovación de los órganos constitucionales.

Para finalizar, la tercera parte de la investigación pretende coincidir con las conclusiones de la misma. Esto es, servir de espacio para la exposición de las

principales mutaciones o cambios detectados en las instituciones afectadas por la fragmentación y polarización parlamentarias.