

# LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA EN UN TIEMPO INQUIETANTE

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa\*

SUMARIO: I. BREVE RECAPITULACIÓN SOBRE LA CARA Y LA CRUZ DE CUATRO DÉCADAS DE VIDA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA – II. REPERCUSIONES SOBRE EL PARLAMENTO DE LA CRISIS ECONÓMICA DESDE 2008 – III. LA MODIFICACIÓN DEL MAPA POLÍTICO DESDE 2015 Y SUS PROFUNDOS EFECTOS SOBRE LAS CORTES – 1. Consideraciones generales – 2. Las Cortes en las Legislaturas frustradas – 3. Las Cortes y su metamorfosis en la agitada Legislatura XII, la de los dos Gobiernos – IV. LA XIV LEGISLATURA Y EL PAPEL JUGADO POR LAS CORTES DESDE LA CRISIS SANITARIA – 1. Un inicio diferente para la Legislatura XIV – 2. El parlamento y la pandemia – 3. El desarrollo subsiguiente de la Legislatura – V. BREVE RECAPITULACIÓN FINAL

---

\* Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España y Letrado de las Cortes Generales.

El título de este texto sugiere que vivimos tiempos inquietantes. Lo son, en efecto, a muchos niveles y en todas partes. Es un tiempo de guerra en Europa, tras la invasión rusa de Ucrania. Y estamos tratando de digerir estos últimos años, en nuestro continente, acontecimientos tan exigentes como una recurrente crisis económica, que lleva mucho tiempo obligándonos a tomar, de forma persistente, medidas extraordinarias, o, a niveles institucionales, conmociones como los referendos británicos sobre Escocia o para el Brexit y las secuelas inacabables de ambos, internas y externas, o la posibilidad de que resulten expulsados —o, como poco que se les cierre el grifo del presupuesto—, otros miembros de la Unión Europea, nada menos que por no respetar el Estado de Derecho. Por no hablar del inconcebible asalto al Capitolio en Washington, muertos incluidos, con la pretensión de interferir el resultado de unas elecciones presidenciales. O, claro está, del horror y el desconcierto que ha generado universalmente la epidemia del COVID, de cuyos efectos devastadores tratamos todavía de librarnos.

Consecuentemente, es un tiempo en el que se están poniendo severamente a prueba las instituciones y los procedimientos constitucionales. Y en el que, como el título anuncia, los parlamentos democráticos, en particular, están atravesando una fase muy inquietante de su historia. Desde luego, ese es el caso del parlamento español, por una suma de circunstancias, entre las que, obviamente, no es la menor lo ocurrido durante la pandemia y la resaca institucional de la misma que todavía estamos padeciendo. Aunque tampoco es la única.

Me parece oportuno recordar, como marco para encuadrar todo lo que sigue a continuación, que, como he repetido en el pasado, *los parlamentos son hijos de las circunstancias y, que, siendo éstas por definición cambiantes, aquéllos están evidentemente afectados de discontinuidad política, seriamente condicionados por los acontecimientos históricos y por la evolución social de las distintas fuerzas sociales y políticas que entran en cada época y lugar en juego. Sin olvidar tampoco la importancia del factor humano y la repercusión del desigual talento político de los líderes de cada momento*<sup>1</sup>. Es así que la institución parlamentaria ha estado en cada país sometida a alternativas y altibajos según épocas y circunstancias, inmersa en un equilibrio de poderes

---

1 ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Editorial IUSTEL, Madrid, 2017.

cambiante –con épocas frías y épocas calientes de la vida política en la conocida terminología de ACKERMAN–, que unas veces se vence de un lado y otras de otro. Unas veces comprometiendo la estabilidad del sistema con los excesos del parlamentarismo y otras comprometiendo la división de poderes mediante la relegación del parlamento.

No me cabe duda de que ahora vivimos, no solo una “época caliente” que afecta severamente a nuestras Cortes, sino uno de esos momentos de encrucijada especialmente graves que no han faltado en la evolución histórica de la institución. Siendo así que, en estos últimos años, se han venido acumulando circunstancias y actitudes que, además de acentuar notablemente carencias y problemas que ya eran visibles durante las cuatro décadas anteriores, pueden ahora estar afectando principios irrenunciables que identifican un parlamento democrático, sin los cuales el mismo queda, por usar la ácida crítica *schmittiana*, como una institución envejecida e inconcebible, una formalidad vacía, un decorado... En definitiva, principios sin cuyo respeto lo que se pone en cuestión es la democracia misma.

Examinaré este proceso con una secuencia de tres momentos, tomando como referencia la crisis económica, la crisis política y la crisis sanitaria, para concluir con una reflexión final sobre la acumulación de dificultades que sitúan a la institución parlamentaria ante un presente oscuro y un futuro muy desafiante. Comenzaré, no obstante, con un preámbulo breve para mirar al pasado y partir, como término de comparación, de cómo he visto hasta hace bien poco la situación de nuestro parlamento, sus bondades y sus problemas. Referido todo ello, en principio, a las Cortes Generales, aunque, lógicamente, no pocas de las consideraciones que siguen son aplicables a los parlamentos autonómicos y, en general, a todos los parlamentos contemporáneos.

## I. BREVE RECAPITULACIÓN SOBRE LA CARA Y LA CRUZ DE CUATRO DÉCADAS DE VIDA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA

Las Cortes nacidas de la Constitución de 1978, sucesoras de las exitosas Cortes constituyentes de 1977, tras afrontar con éxito el desarrollo legislativo intenso de la Constitución inmediato a su aprobación, han hecho posible durante cuarenta años un modelo parlamentario estable y valioso. Como creo de justicia repetir una y otra vez, nuestro parlamento ha podido mirar desde 1978

con ventaja las supuestamente añorables Cortes del pasado, sin perjuicio de reconocer sus carencias.

Para empezar, las Cortes han mejorado su función representativa y legitimadora, con elecciones periódicas y con garantías de una competencia libre e igual, integrando a todos en el sistema con el sufragio universal y mediante un sistema electoral proporcional para el Congreso. Es un hecho, además, que ha desaparecido su histórica discontinuidad, derivada de que el poder ejecutivo o incluso el propio parlamento pudiesen decidir libremente el cierre de sus sesiones, entrando en periodos recurrentes de inactividad, dando lugar a la conocida imagen de Olózaga (*en un abrir y cerrar de Cortes*) o a la recurrente broma periodística del “*cerrado por vacaciones*”. La siguiente cita de Romanones, siendo Presidente del Consejo de Ministros, refleja con toda crudeza esta tradición: “yo estoy dispuesto a tener abierto el Parlamento todo el tiempo que sea necesario, hasta que realice una labor útil; pero tenerlo funcionando para perder el tiempo en vanas discusiones y con un resultado negativo, eso no”. (ABC de 5 de julio de 1916).

La autonomía del parlamento conforma también uno de los elementos centrales de nuestro sistema constitucional dado que el artículo 72 CE recoge, de forma completa, las principales facetas del principio de autonomía: autonomía normativa, financiera, organizativa, de personal de apoyo y administrativa. Fruto de ello es, entre otros, que son las Cámaras las que deciden sin interferencias el orden del día de sus sesiones y, más en general, que la vida del parlamento se desarrolla sobre la base de lo establecido en sus propias normas: los Reglamentos del Congreso y del Senado, aprobados por la respectiva Cámara autónomamente, un Estatuto del Personal de las Cortes que regula un personal parlamentario propio, o numerosas normas internas que, en desarrollo de las anteriores o ante sus lagunas, se han dictado por la Mesa de cada Cámara o en reuniones conjuntas de las Mesas de ambas Cámaras. Autonomía también para ejercer su propia gestión administrativa, con su propio presupuesto, sus propios medios materiales, sus propios locales, su propio personal y su propia estructura administrativa.

Son estos órganos rectores de las Cámaras los que dirigen el trabajo parlamentario en sesión y fuera de ella (calificación de escritos, decisiones sobre procedimientos, programación, calendario...) y dirigen su organización

y funcionamiento interno. Y tan importante como que existan órganos directivos que tienen la responsabilidad de hacer cumplir las normas y preservar el núcleo institucional indispensable para que el parlamento pueda funcionar democráticamente, es que se haya modernizado el funcionamiento de las Cámaras con una progresiva división de trabajo, de una intensidad completamente desconocida en el pasado, entre órganos cada vez más diversos y más numerosos (Mesas, Juntas de Portavoces, Comisiones, Subcomisiones, Ponencias...), y con la formalización de una importante variedad de procedimientos, que han permitido asumir las urgencias, y eludir vicios antiguos como la improvisación permanente, el obstruccionismo, la oratoria inacabable o la falta de transparencia sobre la toma de acuerdos, entre otros.

Finalmente, interesa comentar el incremento cuantitativo de sus funciones, porque, además de ejercer constitucionalmente las funciones legislativa, presupuestaria y de control del Gobierno, funciones ellas mismas que han crecido cuantitativamente de una manera extraordinaria durante cuatro décadas, muy numerosas leyes han atribuido —y siguen haciéndolo cada día con más frecuencia, si cabe— funciones nuevas de seguimiento de las espectaculares competencias del ejecutivo en este Estado social de principios de siglo, e incluso, en algunos casos, de codecisión con la Administración de algunas políticas públicas. Interviniendo así en una conjunción cada vez mayor de materias, algunas particularmente delicadas como el acceso a los secretos oficiales o el control de los gastos reservados.

Sentado todo lo anterior, es evidente que han sido también muy numerosos los problemas y los desafíos de nuestras Cortes, acumulados durante cuatro décadas. Tanto en lo que se refiere a la posición y las funciones que ocupan en el conjunto de los poderes, como en cuanto a su forma de trabajar. Y es notorio que han estado sometidas permanentemente a una crítica no benévola, que suele aglutinar además, como si de un pararrayos se tratara, las críticas que se hacen al funcionamiento de la democracia y al de todos sus actores, hasta el punto de que no han faltado quienes cuestionasen —como en todo tiempo y lugar, por otra parte—, la utilidad de las asambleas representativas, llegando a proponer prescindir tanto de la institución como de la democracia representativa, presentando falsas soluciones sencillas ante realidades muy complejas.

Algunos de los problemas son seculares y aparentemente forman parte indisoluble de la naturaleza de la institución. Tienen que ver con las debilidades de la representación y el debate sobre la suficiencia de cada concreto sistema electoral, el predominio del interés particular de los actores sobre el interés institucional –sea mediante el abuso de las mayorías o por el filibusterismo de las minorías–, la escasez de medios, o la preponderancia de la cantidad sobre la calidad en la acción parlamentaria.

Otros se han acentuado con el tiempo, como ha ocurrido, por ejemplo, con la invasión de la partitocracia hasta la sustitución del parlamentario individual por el grupo parlamentario, con la preeminencia cada vez más absorbente del poder ejecutivo en el Estado Social de nuestros días y las dificultades que plantea a todos los parlamentos la multiplicación de las urgencias que está exacerbando la modernidad, con la pérdida cada vez mayor del valor de la deliberación como método fundamental de trabajo, o con la “competencia” que genera el protagonismo de los medios de comunicación y hoy, incluso, de las redes sociales. Esta última y otras muchas circunstancias son, en fin, de rabiosa actualidad, como la creciente sofisticación y perentoriedad de los asuntos públicos, la globalización de la toma de numerosas decisiones que dejan de depender de la voluntad de cada Estado soberano, o los requerimientos de incorporar una mayor participación ciudadana, aprovechando además las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Como balance general de cuatro décadas, muy sintetizado, en la cara de la moneda, estabilidad y gobernabilidad y un respeto razonable del pluralismo para el ejercicio de la oposición y la crítica. Y en la cruz, para empezar, la *grupocracia*, que, entre otros efectos, ha desvirtuado hasta el extremo el método de trabajo que hace indispensables los parlamentos, como es la deliberación informada, detenida y pública, el contraste de pareceres y propuestas sólidas y la negociación y composición de intereses. Desvirtuación que se convierte incluso en abolición absoluta del valor de la deliberación con el incomprensible procedimiento que seguimos en España para la votación telemática, en el que se vota, mediante instrucciones de las direcciones de los grupos, ¡antes de haberse iniciado el debate de los asuntos!, lo que constituye, sencillamente, la completa impugnación del fundamento del parlamento y de la democracia deliberativa.

En la cruz, también, el dominio del Gobierno, a través de la mayoría parlamentaria, sobre la generalidad de las decisiones parlamentarias y, en particular, sobre el procedimiento legislativo, que, en buena parte por ello (aunque no solo), se ha ido simplificando y banalizando, siguiendo el ritmo variable de los deseos gubernamentales y bajo el predominio del decisionismo y los pactos extraparlamentarios (*voluntas*), sobre la reflexión y la justificación minuciosas sobre los contenidos (*ratio*). Se ha concluido por ello que lo esencial ahora es la función parlamentaria de control, para cuyo ejercicio, en efecto, se han ido generando en las Cortes importantes espacios, con normas y resoluciones que han agilizado y facilitado la inclusión en los órdenes del día de instrumentos como las interpelaciones, las preguntas, las mociones o las proposiciones no legislativas, aunque permaneciendo bajo el dominio de la mayoría otros instrumentos como las comparecencias de los miembros del Gobierno (tanto en Pleno como en Comisión), o las investigaciones parlamentarias.

Este era, a grandes rasgos, el escenario que me llevó a proponer en su momento una serie de reformas. Un balance que me parece obligado revisar ahora, tras lo ocurrido institucionalmente con la sucesión de la crisis económica, la política y la sanitaria acumuladas estos últimos años, que han venido a enturbiar, de manera todavía mucho más alarmante, el funcionamiento y el papel del parlamento.

## II. REPERCUSIONES SOBRE EL PARLAMENTO DE LA CRISIS ECONÓMICA DESDE 2008

La crisis económica iniciada en 2008, que marcó toda la IX Legislatura inaugurada en abril de ese mismo año, vino acompañado de una fuerte crisis política, que desembocó, en 2011, en una serie de acontecimientos especialmente relevantes. En particular, la explosión del movimiento popular del 15 de mayo, que dejó en el escenario una serie de plataformas, asociaciones y colectivos trabajando para el desarrollo de los proyectos políticos allí enunciados<sup>2</sup>, germen, en parte, del cambio en el escenario de partidos que se patentizó a partir de 2014/2015. Tuvo que aprobarse también, en cuestión de días, nada menos que una reforma constitucional exprés, reclamada por la Unión

---

2 Algunas tan contundentes como las contenidas en el texto *Por una asamblea constituyente. Una solución democrática a la crisis*, editado en 2011 por la Fundación CEPS.

Europea con la finalidad de combatir la crisis imponiendo constitucionalmente la contención del gasto público (septiembre). Y se produjeron la caída anticipada de un Gobierno, que acabó adelantando elecciones (noviembre) y la obtención de la mayoría absoluta por el siguiente (diciembre).

Observados los efectos de este periodo 2008-2011 sobre las instituciones no es difícil apreciar que en el mismo se acentuaron varios malos precedentes y se generaron algunos de los procesos que, prolongados y multiplicados hasta el día de hoy, están afectando seriamente a la institución parlamentaria. Dejando aparte la enmienda a la totalidad al sistema, planteada en el marco del movimiento generado en 2011 con el cuestionamiento de uno de los fundamentos del sistema como es la representación mediante elecciones libres, aquellas Cortes tuvieron que dedicarse como ocupación principalísima a la regulación económica<sup>3</sup>, acentuando para ello una degradación del procedimiento legislativo correlativo a una desvalorización cada vez más evidente de la ley formal.

Materialmente ello se tradujo en la adopción de medidas muy cuantiosas, muchas de ellas contingentes, bajo la primacía de las urgencias. Formalmente, en la multiplicación de los decretos-leyes y de las horrendas normas ómnibus. Procedimentalmente, en una preponderancia de los procedimientos legislativos simplificados, facilitadores de la aceleración en la toma de decisiones. Y técnicamente, en una quiebra creciente de la calidad de las normas.

Las Cámaras se vieron, así, abocadas a decidir deprisa, despachando con celeridad debates muy complejos y técnicos (aunque no pocas veces –todavía entonces– mediante consensos amplios)<sup>4</sup>.

Los decretos-leyes, hasta un total de 57 entre 2008 y 2011, fueron, en un porcentaje abrumador, de medidas económicas, financieras y laborales. Y

---

3 *Las Cortes Generales en la era de la regulación económica* ha sido el título sugestivamente utilizado unos años después por Laura BAAMONDE GÓMEZ, en un artículo publicado en la Revista de las Cortes Generales núm. 109, segundo semestre 2020, 327-361. Para la autora, la denominada “regulación económica” ha supuesto un cambio de paradigma con consecuencias importantes para el rol del parlamento.

4 RAGONE, S., *Parlamentarismos y crisis económica: afectación de los encajes constitucionales en Italia y España*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2020.

las normas ómnibus, de contenido heterogéneo, dieron un salto adelante, igualmente en número, pero también en formato (¡decretos-leyes ómnibus!).

Y como ejemplo más paradigmático de simplificación procedimental, nada menos que una reforma constitucional tramitada en dos semanas entre Congreso y Senado: presentada el 26 de agosto mediante una proposición de dos grupos parlamentarios, inmediatamente admitida por la Presidencia del Congreso, sin esperar a reunir la Mesa, tramitada en el Congreso por los procedimientos de urgencia –llevado a su extremo, con plazos de enmiendas de horas e inadmisión a trámite de algunas de ellas– y de aprobación en lectura única en Pleno, y que, tras aprobarse por el Congreso en menos de una semana, se tramitó a continuación en el Senado con idéntica urgencia extrema y se aprobó, sin modificaciones, el 7 de septiembre. Un auto del Tribunal Constitucional (N.º 9/2012), relativo al amparo solicitado por diputados disconformes con semejante tramitación, confirmó tanto el uso de semejantes urgencias como la inadmisión de enmiendas por falta de congruencia y homogeneidad con el contenido de la proposición. No discutiré aquí si las circunstancias económicas del momento justificaban o no una actuación tan expeditiva, lo que sí señalo es que una vez asimilado que una reforma constitucional se puede hacer de este modo, no es de extrañar que esa senda no haya hecho desde entonces otra cosa que ensancharse.

Si además se tiene en cuenta que el objeto de tal reforma era establecer las condicionalidades impuestas por la Unión Europea para asegurar constitucionalmente el déficit cero y la estabilidad presupuestaria (“indicación exterior de las reformas” lo llamó CASTELLÁ ANDREU<sup>5</sup>), ello supuso nuevos límites para la función presupuestaria de nuestro parlamento. Unos meses después, al desarrollarse el nuevo artículo 135 constitucional por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, su artículo 15 concretó la implicación de las Cortes en el establecimiento anual de los objetivos de estabilidad

---

5 CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Transformaciones de la estructura del poder estatal en el marco de la globalización. Apuntes para un debate”, en: Vol. Col. (REVIRIEGO, F., coord.) *Constitución y globalización. Transformación del Estado constitucional*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza 2013, pp. 23-50. En este trabajo, el autor explica cómo, a falta de previsión constitucional para un “estado de emergencia”, se recurrió a los decretos-leyes y a la reforma constitucional.

presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de administraciones públicas, exigiendo la aprobación por ambas Cámaras “en forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno” del acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública: “si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento”. Por contra, una vez “*aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos*”<sup>6</sup>.

Cuestiones legislativas al margen, al hacer balance sobre la situación del parlamento en aquella Legislatura IX, varios estudios destacaron, no solo un incremento del desequilibrio entre legislativo y ejecutivo, sino también un debilitamiento general del control parlamentario. En esta valoración de carencias en materia de control profundizó CAZORLA PRIETO<sup>7</sup>, ya en 2009, al constatar que la aprobación de los decretos-leyes anticrisis añadían un renglón más en el proceso de debilitamiento político institucional de Congreso y Senado (“*proceso que viene de lejos y que cobra ahora nuevos bríos*”), pero especialmente grave ahora, al no haberse previsto ningún mecanismo de control de las Cortes sobre la ejecución de las medidas anticrisis, más allá de la obligación de remitir algún informe periódico (v.gr. el contenido en artículo 6 del Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros) o de sustanciar alguna concreta comparecencia (v.gr. el artículo 4 del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito).

Preocupación por la falta de control que CAZORLA justificó sobradamente, con la acreditación de que con los decretos-leyes anticrisis se había generado

---

6 A su vez, el artículo 26 de la Ley Orgánica atribuyó al parlamento una habilitación concreta para la aplicación del artículo 155 de la Constitución, para el caso de tener que imponer a una Comunidad Autónoma el cumplimiento forzoso de las medidas impuestas a las mismas por esta Ley.

7 CAZORLA PRIETO, L. M., *Crisis económica y transformación del Estado*, Editorial Aranzadi, Cizur, 2009.

un panorama imponente de acumulación de créditos extraordinarios modificativos de la Ley de Presupuestos, de autorizaciones de emisión de deuda y de contratación de crédito por el Estado en forma de aval, de contratación de crédito sobre reglas que el propio Gobierno se aprobaba para sí mismo, etc. En definitiva, usando la decretación de urgencia para un gasto público directo de al menos ochenta mil millones e indirecto de ciento ochenta y seis mil millones de euros, escamoteando en la práctica la competencia presupuestaria de las Cortes y sin respetarse, por su generalidad, el principio de especialidad presupuestaria cualitativa, que obliga a especificar con detalle la finalidad de los gastos.

A su vez, la profesora RAGONE<sup>8</sup> puso el acento en la especial debilidad de las Cortes ante la formación y el control de la política comunitaria; debilidad especialmente grave al tratarse de un periodo en el que la condicionalidad comunitaria sobre la política nacional ha sido, obviamente, particularmente destacada.

El caso es que todo lo dicho hasta aquí sobre los efectos de la crisis económica sobre el parlamento tuvo además continuidad en la Legislatura siguiente, la número X, pese a desarrollarse con una mayoría absoluta del Gobierno en ambas Cámaras. Como acaba de comentarse, este nuevo Gobierno fue el que concretó legislativamente, a partir de 2012, los detalles de la exigencia de estabilidad presupuestaria, poniendo a continuación prácticamente toda su acción política en el esfuerzo para afrontar momentos muy críticos de nuestra economía, especialmente en la primera parte de la Legislatura, recurriendo para ello, todavía con mayor frecuencia, al mecanismo extraordinario de la decretación de urgencia y a la abundancia de las normas ómnibus.

De entrada, el Gobierno aprobó, como carta de presentación de la Legislatura, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que, entre otras muchas cosas, contenían una subida de impuestos (concretamente el IRPF y el IBI), con los que se esperaba recaudar más de seis mil millones de euros, y una reducción del gasto público de unos nueve mil millones de euros. A partir de ahí siguieron, entre 2012 y 2015, nada menos

---

8 En "*Parlamentarismos...*"; *op. cit.*

que otros 75 decretos-leyes; la mayoría, como en la Legislatura anterior, con acumulación de medidas económicas, financieras y laborales.

Paradójicamente, al tiempo que iba incrementándose una desvalorización masiva de la ley parlamentaria, se abrió un proceso para incorporar a nuestro ordenamiento la dinámica abierta en la Unión Europea para propiciar una *better regulation* e incluso una *smart regulation*. Proceso que se culminó con la inclusión de un nuevo procedimiento de elaboración de las normas contenido en las dos nuevas leyes reguladoras de las administraciones públicas. En el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículos 127 a 133), incorporando para todas las administraciones principios de buena regulación inspirados en los de la Unión y buenos propósitos sobre la planificación normativa y la evaluación del cumplimiento de las normas, así como un muy exigente proceso de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final tercera modificó el Título V de la Ley del Gobierno (artículos 22 a 28), regulando íntegramente un nuevo procedimiento para la aprobación de anteproyectos de ley por el Gobierno estatal, así como para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno.

No cabe dudar que se pretendió con cierta seriedad asentar un programa para corregir muy malas dinámicas y mejorar la calidad de las normas y avanzar en una conformación más exigente de los proyectos de ley a remitir a las Cortes. Un programa dirigido al poder ejecutivo, que, a su vez, debería repercutir, por la vía de la presentación de buenos proyectos iniciales con los que trabajar luego, en un buen procedimiento en el poder legislativo. Lamentablemente, las normas no vinieron seguidas de los comportamientos, de forma que tan prometedores avances de diseño no han servido para cambiar aquellas malas dinámicas. Al contrario, las prácticas que desde entonces han seguido comprometiendo las capacidades legislativas de las Cortes y prescindiendo de la calidad técnica en los proyectos gubernamentales y en la tramitación parlamentaria de los mismos por las Cámaras, no han hecho otra cosa que incrementarse gravemente.

Este era el panorama cuando, en puertas de la Navidad de 2015, finalizó la X Legislatura y se celebraron elecciones para constituir el parlamento de la

XI. En ese momento lo que decayó fue no solo la mayoría absoluta detentada por el Gobierno Popular entre 2011 y 2015 sino también el bipartidismo que había caracterizado la política española desde 1978, con el acceso relevante a las Cortes de nuevas fuerzas políticas<sup>9</sup>, presentadas como depositarias de la regeneración para una “nueva política” y portadoras, en consecuencia, de cambios que pretendían afectar a las raíces de la Constitución y, por supuesto, a la posición y el papel del parlamento.

### III. LA MODIFICACIÓN DEL MAPA POLÍTICO DESDE 2015 Y SUS PROFUNDOS EFECTOS SOBRE LAS CORTES

#### 1. Consideraciones generales

Era una posibilidad verosímil que, con las mudanzas tan acentuadas ocurridas en nuestro escenario político desde 2015, y la presencia de nuevos actores, aparentemente promotores de esa “nueva política”, se hubiese abierto un tiempo de reformas. Lo cierto es que ni los nuevos partidos ni las nuevas mayorías que se han sucedido desde entonces han hecho realidad un movimiento de regeneración y de refuerzo institucional del parlamento.

Lo que realmente ha ocurrido desde entonces es que, para empezar, en el escueto periodo de cuatro años transcurrido entre enero de 2016 y septiembre de 2019, se sucedieron tres Legislaturas (XI, XII y XIII) y una suma de acontecimientos que se han prolongado, corregidos y aumentados en no pocos aspectos, en la actual XIV Legislatura. Acontecimientos que, además de exacerbar viejos problemas y de llevar al extremo malas prácticas acentuadas a partir de la crisis económica, han añadido una nutrida colección de dificultades y retos de nuevo cuño para las Cortes, algunos de ellos tan insólitos que han generado, incluso, la entrada en escena de preceptos de la Constitución, de la Ley Electoral y de los Reglamentos parlamentarios que los expertos consideraron de aplicación improbable durante décadas.

---

9 Es el momento en que el partido Ciudadanos consigue al fin incorporarse de manera relevante a la política nacional y en el que irrumpe en las Cortes Podemos, que ya se había presentado a las elecciones europeas de 2014, obteniendo cinco eurodiputados y siendo la cuarta candidatura más votada en España.

Acontecimientos que, en definitiva, como ya he adelantado, no han contribuido a avanzar en la dirección de fortalecer al parlamento.

En esencia, lo que ha traído la nueva situación es una fragmentación de las Cámaras, primero cuatripartita y, desde 2019, con cinco partidos en liza. Y un cambio en la representación del *demos*, que ha incorporado al parlamento a nuevos actores, —algunos de los cuales no se habían integrado antes en los procesos de representación—, que han puesto sobre la mesa propuestas y comportamientos más radicales, arrastrando a su vez a los viejos actores del bipartidismo hasta abrir una brecha profunda en la capacidad para encontrarse, al menos, en políticas de Estado.

La nueva situación de fragmentación ha desencadenado la incertidumbre y la inestabilidad características de la falta de mayorías y, a partir de ello, la mencionada sucesión de acontecimientos constitucionales inéditos y una añadida suma de alteraciones en la organización y el funcionamiento de las Cortes<sup>10</sup>.

Por su parte, con el acceso al parlamento de una parte de la sociedad que se situaba incluso fuera del sistema, se ha hecho presente una mayor pluralidad de la nación, con todas sus divisiones económicas, sociales y políticas. Cuando esto ocurre, como ha sucedido en todo tiempo y lugar —y de forma especialmente aguda, al comienzo del siglo XX con el paso del parlamentarismo burgués al parlamentarismo de masas—, se reproduce en los parlamentos la pérdida de la homogeneidad social e ideológica y se trastoca la forma de deliberar, afectada por una más férrea disciplina de partido y una más rotunda confrontación de los proyectos sociales<sup>11</sup>.

El resultado han sido cuatro elecciones generales, dos Legislaturas frustradas (la XI, en enero 2016 y la XIII, en mayo 2019), incapaces de ponerse en

---

10 A su vez, para un análisis de los efectos de la fragmentación en los parlamentos autonómicos pueden verse, entre otros, el trabajo de CARRASCO DURÁN, M., “Legislar en Parlamentos fragmentados. El caso de las Comunidades autónomas”, en: *Revista de las Cortes Generales* núm. 109, segundo semestre 2020, pp. 293-326. Y el artículo de BILBAO UBILLOS, J. M., “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 42, mayo 2017, pp. 14-37.

11 MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, Editorial Alianza, Madrid 1998.

marcha, y, en medio de ambas, una tercera Legislatura (la XII, julio 2016) en la que se han sucedido dos minorías precarias de distinto signo político, partidas por una moción de censura, que, al no generar capacidad de gobernar, acabó en disolución anticipada y en la convocatoria de las elecciones que, tras una segunda Legislatura frustrada, han traído la actual Legislatura XIV (diciembre 2019).

En las dos Legislaturas frustradas, la XI y la XIII, a pesar de su corta duración, se han vivido circunstancias constitucionales y parlamentarias muy aparatosas que han originado en las Cortes perplejidades, incertidumbres y conflictos inéditos.

Entre ambas, la Legislatura XII, con una duración inferior a tres años, ha sido un tiempo parlamentario particularmente original, en el que el Congreso ha estado controlado por mayorías de oposición, lo que ha impedido desarrollar una acción gubernamental medianamente eficaz a las dos diferentes minorías que, sucesivamente, pretendieron gobernar (Gobiernos Rajoy y Sánchez) antes y después de la moción de censura. En semejante escenario, la cantidad de incidencias parlamentarias y de revisiones de prácticas consolidadas ha sido espectacular, pero, desgraciadamente, no ha sido provechosa, porque, al primar en la acción parlamentaria la destrucción sobre la construcción, la sacudida de las Cámaras que se ha producido en todos los órdenes (lo organizativo, las reglas de funcionamiento, las funciones, los procedimientos y hasta en el ambiente en el interior de la institución...), no ha hecho avanzar la vida parlamentaria en una dirección modernizadora y regeneradora, sino, antes bien, hacia los territorios de la desfiguración, el deterioro y la infecundidad.

## **2. Las Cortes en las Legislaturas frustradas**

La inestabilidad comenzó desde el minuto uno y ha durado hasta hoy. Se puso de manifiesto con la imposibilidad de investir presidente del Gobierno y echar a andar con continuidad la Legislatura XI. Imposibilidad que se repitió en la Legislatura XIII, obligando en ambos casos a la repetición de elecciones. De hecho, el fracaso sobrevoló también en la XII Legislatura, en la que finalmente pudo investirse presidente, pero tras votarse cuatro veces al candidato Rajoy, que solo consiguió la mayoría después de cien días, a escasas horas

de tener que producirse una nueva disolución. Y tras una ruptura profunda en el Partido Socialista, que hizo factible la elección de Mariano Rajoy solo tras apartar del su liderazgo a Pedro Sánchez y dividirse el voto del Grupo parlamentario en la última votación de investidura. Así se puso en marcha la Legislatura, pero de una manera tan precaria que se sucedieron las incidencias parlamentarias, hasta un final particularmente agitado, con la sucesión de una moción de censura y un cambio de mayoría de Gobierno, la incapacidad de esta nueva mayoría para gobernar, resuelta con una disolución anticipada de las Cámaras tras el rechazo de los presupuestos, una nueva Legislatura fallida (la mencionada XIII) y las subsiguientes elecciones, que han dado paso a la actual Legislatura XIV a la que me referiré más adelante.

Solamente las incertidumbres generadas sobre la aplicación de importantes aspectos del artículo 99 CE en esos procesos de investidura ya dan para un manual de Derecho Parlamentario (y una eventual revisión de la Constitución y los Reglamentos parlamentarios), al originarse precedentes y dudas como los siguientes: el rechazo público de un candidato a asumir una formal designación Real, la inexistencia de plazo para que el Rey proponga candidato, el tratamiento de la nominación Regia como un encargo de negociación para el que el Presidente del Congreso puede conceder libremente un plazo de duración también indefinida, la aceptación de la condición de candidato a beneficio de inventario para sondear posibilidades, contando con idéntico beneplácito de la Presidencia del Congreso en cuanto a plazos, la decisión del Rey –con el acuerdo de los partidos– de no realizar consultas hasta que los mismos le manifestasen su intención de propiciar un acuerdo, o, más sencillamente, sin hacer consulta alguna tras una primera votación fallida, dejando transcurrir sin más los dos meses constitucionales, o, *last* pero desde luego not *least*, la posibilidad de que, a falta de candidato alguno, no pueda comenzar el cómputo de los dos meses para disolver y convocar nueva elección, de forma que la situación se prolongue indefinidamente, en modo *hung parliament* agravado, sin solución constitucional posible.

La transitoriedad duró la friolera de 314 días entre diciembre de 2015 y noviembre de 2016, y otros 106 días entre abril de 2019 y enero de 2020. Por ello, lós de investidura aparte, no fue menos grave el conflicto generado en ese tiempo sobre lo que puede hacer un parlamento recién electo y en plenitud de mandato durante semejante situación de pendencia, en la que no hay

nuevo Gobierno y debe continuar en funciones el saliente, con sus potestades legalmente limitadas<sup>12</sup>.

Obviamente, en ambos periodos se produjo una parálisis legislativa, al no estar entre las potestades de un Gobierno en funciones la de presentar a las Cortes proyectos de ley. Pero la esterilidad vino además acompañada de un primer conflicto ante la posibilidad de que se presentasen y tramitasen proposiciones de ley por la oposición, lo cual se aceptó finalmente, aunque quebrando para ello el uso tradicional de suspender el plazo en el que el Gobierno puede expresar su posición sobre la toma en consideración hasta que no haya un Gobierno nombrado.

Un conflicto todavía más acusado se produjo en relación con la función de control al Gobierno, al pretender la mayoría de la Cámara que pudiesen presentarse y tramitarse las correspondientes iniciativas y celebrar las pertinentes sesiones tanto en el Pleno como en las Comisiones, y oponerse a ello el Gobierno en funciones, arguyendo la ausencia de vínculo fiduciario con las nuevas Cortes.

Sendos Informes de las Secretarías Generales del Congreso y del Senado<sup>13</sup> coincidieron en que el control era posible, obviamente referido a las limitadas funciones que el Gobierno podía ejercer ex artículo 21 de la Ley del Gobierno<sup>14</sup> y es bien conocido que la Mesa del Congreso, sobre la base del citado Informe –y con Presidencia y mayoría ajenas al Gobierno en funciones– calificó las iniciativas parlamentarias de control presentadas, y se acordó la

---

12 Vid. GÓMEZ LUGO, Y., “Las funciones parlamentarias en un escenario fragmentado”, en: Vol. Col. (GUTIÉRREZ, I. y SALVADOR, M. coord.) *División de poderes en el Estado de partidos*, Madrid, 2022, pp. 23-51.

13 *Informe de la Secretaría General del Congreso de 19-1-2016* (puede verse en el núm. 109/2020 de la *Revista de las Cortes Generales*). E *Informe de la Secretaría General del Senado* (puede verse sin fechar en el núm. 108/2020 de la *Revista de las Cortes Generales*).

14 La generalidad de los autores coincidió en ello, bajo la sencilla evidencia de que en ese periodo el que está en funciones es el Gobierno, no el Parlamento. Vid, por todos, los trabajos contenidos en la obra colectiva *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, coordinada por ARANDA ÁLVAREZ, E., Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2017. Y en el número monográfico 109 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, enero/abril 2017.

sustanciación de comparecencias y el planteamiento de preguntas, que, sin embargo, ni se celebraron ni se contestaron por la negativa del Gobierno.

Jurídicamente, el parlamento vio finalmente reconocidas sus razones porque el Pleno del Congreso planteó conflicto de competencias contra la actuación del Gobierno ante el Tribunal Constitucional y este le dio la razón en su Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre de 2018, recalcando además que la actuación debería haberse conducido “*de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre los órganos constitucionales*”. Pero, políticamente, ello valió de bien poco, porque para entonces las Cortes habían estado abiertas pero inactivas prácticamente un año.

En cuanto a la continuidad del abuso de los decretos-leyes en esos periodos tan precarios, la cosa estuvo algo contenida durante el primer *impase* entre diciembre 2015 y noviembre 2016: 2 decretos-leyes, que, sin embargo, inmediatamente se incrementaron de una tacada en diciembre hasta sumar 7 en 2016. Peor suerte hubo aún en el segundo periodo, entre abril de 2019 y enero de 2020, en el que se dictaron 8 decretos-leyes, hasta sumar un total de 18 en el conjunto de 2019, varios ya de ellos ómnibus, instrumento cada vez más frecuente. Este gran mal, por tanto, seguía incrementándose y sobre ello tendré lamentablemente que volver inmediatamente, como también su no menos grave complemento de los contenidos ómnibus de muchas normas.

### **3. Las Cortes y su metamorfosis en la agitada Legislatura XII, la de los dos Gobiernos**

Ceñidos específicamente a lo ocurrido en los dos años y ocho meses de la Legislatura XII, coincido plenamente con el balance que ha formulado GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ en los completos artículos en los que ha examinado las consecuencias de la fragmentación de las Cortes<sup>15</sup>: el resultado ha sido un parlamento con fuertes diferencias respecto del que hemos conocido

---

15 En particular, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución”, en: *Revista de Derecho Político*, núm. 101, enero-abril 2018, pp. 67-98. También de la autora, “Balance de la moción de censura constructiva en un parlamento fragmentado”, en: *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 44, 2019, pp. 101-136. Y “Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo”, en: *Corts: Anuario de derecho parlamentario* núm. 33, 2020, pp. 183-209.

durante cerca de cuarenta años, y plagado de incidencias que han reclamado muchas veces soluciones novedosas, no contenidas en la Constitución, ni en los Reglamentos de las Cámaras, y que han afectado intensamente a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

No me extiendo en el detalle de estas numerosas vicisitudes, que pueden examinarse con ventaja en los mencionados trabajos de GARCÍA-ESCUADERO, pero añado, por mi parte, como ya anticipé, que, si los tiempos de transitoriedades y gobiernos en funciones no han reportado mejoras al parlamento, sino conflictos e incertidumbres, la metamorfosis que ha provocado en las Cortes una Legislatura en la que el Congreso ha estado controlado por mayorías de oposición, ha resultado todavía mucho más problemática y frustrante para las Cámaras, además de áspera e ingrata por la intensificación y la radicalización de la confrontación. Todo ello, ante la incompreensión cada vez mayor de la opinión pública sobre las penurias —y también las demasías— que ponen en evidencia los acontecimientos parlamentarios.

La Legislatura XII se dispó de este modo en una doble esterilidad. Por una parte, poniendo de manifiesto la incapacidad de un eventual “régimen de gobierno de asamblea” para suplantar con éxito el régimen parlamentario previsto constitucionalmente, no consiguiéndose otra cosa que pasar *del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, como tituló BLANCO VALDÉS uno de sus estupendos trabajos<sup>16</sup>. Por otra, depreciando todavía más la institución parlamentaria, su papel constitucional, su *potestas* y su *auctoritas*.

En cuanto a lo primero, como ha explicado de forma clara TUDELA ARANDA —cuyas reflexiones, contenidas en diversos trabajos, reproduzco a continuación casi literalmente— ha quedado acreditado que en un régimen parlamentario, si se gobierna en minoría, el sistema no responde a la idea de que el protagonismo del parlamento se traduzca en que asuma la dirección política, al modo de un régimen asambleario. De forma que no es posible congratularse de un mayor protagonismo del parlamento como consecuencia de una inexistente mayoría de gobierno. Situación que se convierte, entonces,

---

16 BLANCO VALDÉS, R., “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 109, 2017, pp. 63-96.

en una seria anomalía. La experiencia ha demostrado, incluso, que también en ese marco político, el protagonismo del parlamento no ha sido cualitativamente mayor al que tenía tradicionalmente: no es que el parlamento haya ganado protagonismo y que ahora sea una institución protagonista del sistema político, es que ese sistema ha derivado al caos... Por supuesto, el parlamento ha generado mucho más ruido que en tiempos precedentes. Más iniciativas que nunca (algo, por lo demás, lógico por el mayor número de grupos parlamentarios) y mayor incertidumbre, porque el resultado en muchas ocasiones ha llegado a ser desconocido hasta el último momento, incluso en votaciones importantes. Pero este protagonismo solo encubre un espejismo<sup>17</sup>.

A la postre, el proceso no ha acabado en un cambio de sistema de gobierno, pero sí en una suma de alteraciones parlamentarias no solo difícilmente compatibles con nuestro régimen parlamentario sino desnaturalizadoras de no pocos de los principios que identifican el papel de la institución parlamentaria en el mismo. Concluyo, por ello, que ya al final de la Legislatura XII, no era solo que se detectase un largo paso más en el proceso de acumulación y crecimiento de problemas viejos y nuevos de las Cortes, era que estábamos en el umbral de una desfiguración profunda de nuestra institución parlamentaria. Desfiguración que, como luego añadiré, ha traspasado el umbral y unas cuantas puertas más en la Legislatura XIV.

Me detengo brevemente en algunas de las consideraciones que me llevan a tal conclusión, que en realidad se resumen en los siguientes tres órdenes de razones:

- La normalización generalizada del recurso a lo excepcional para sustituir las funciones del parlamento o trastocar su ejercicio ordinario (y con ello los correspondientes procedimientos). Excepcionalidad que afectó a todas sus funciones constitucionales: la legislativa, la presupuestaria y la de control del Gobierno.
- La declinación de la sustancia que nutre lo parlamentario —y justifica su primacía entre los poderes constituidos— como es su método de trabajar deliberante.

---

17 Vid. ARAGÓN REYES, M., “Democracia y parlamento”, en *Revista catalana de dret públic* núm. 37, 2008, pp. 129-155

— Y la pérdida de solidez y fijeza de lo que siempre se ha considerado la estructura de hierro que sostiene el desarrollo racional del trabajo parlamentario, como son unas reglas estables de organización y funcionamiento que proporcionen orden y uniformidad al conjunto institucional y certeza a cada uno de los actores sobre la forma de proceder en cada caso.

A) En el ámbito legislativo, la sustitución del parlamento como legislador por el ejecutivo era ya, a esas alturas, muy sustancial y evidente la degradación del ejercicio de la función legislativa por las Cortes, tanto en lo material como en lo procedimental.

Los números hablan por sí solos: en 2017 se dictaron 21 decretos-leyes frente a 13 leyes (1 de ellas orgánica) y en 2018 se dictaron 28 decretos-leyes (de los que 25 fueron del nuevo Gobierno socialista, censura mediante, desde 1 de junio) frente a 11 leyes y 5 leyes orgánicas.

El horror del abuso de la decretación de urgencia tuvo su coda, ya en tiempo de descuento, con la aceptación por la Mesa del Congreso del criterio de que la Diputación Permanente pueda, tras convalidar un decreto-ley, tramitarlo por el procedimiento de urgencia y convertirlo en ley. En ninguna Legislatura anterior se había puesto en ejecución semejante tesis. En este tiempo, sin embargo, en el que se han desnaturalizado tantos procedimientos, se ha sentado también el precedente de desarrollar un procedimiento legislativo en tiempo de disolución, presentando enmiendas por la mañana mientras se dan mítines por la tarde, y mediante unos debates jibarizados por definición, dados los plazos, y entre el reducido grupo de parlamentarios que componen la Diputación. Este precedente, a mi juicio nefasto, que en el caso del Decreto-ley 12/2019 ha progresado hasta el punto de haber trasladado la Diputación del Congreso un proyecto de ley a la Diputación del Senado, se ha considerado avalado por una interpretación literal de las potestades de las Diputaciones, pero pugna, como vengo defendiendo desde hace más de tres décadas, con el más mínimo sentido común. Desde luego en la interpretación de lo que debe ser una ley y quién es el que debe aprobarla. Pero también sobre el respeto que un parlamento se debe a sí mismo, al menos para no contribuir a que al abuso de los decretos se sume una banalización hasta tal extremo, consciente y querida, de su potestad legislativa. Banalización además inútil

cuando pocos días después nace una nueva mayoría, legitimada para decidir lo que estime oportuno.

B) Fueron muchos más, muy lamentablemente, los decretos-leyes que las leyes, pero ocurrió, además, frente a lo que era abrumadoramente habitual en el pasado, que empezaron a desaparecer los proyectos de ley, probablemente por el temor –justificado– a no poder llevarlos adelante por falta de mayoría. Como es sabido, durante todos los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución, la inmensa mayoría de las leyes nacieron de proyectos de ley presentados e impulsados por los Gobiernos y no de proposiciones de ley. Por poner un ejemplo, en la X Legislatura (2011-2015), de las 169 leyes aprobadas, sólo 6 nacieron de proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios, ninguna de proposiciones de los parlamentos autonómicos y ninguna de la iniciativa popular. De hecho, la gran mayoría de las proposiciones presentadas desde 1978 no pasaban del expeditivo trámite inicial de toma en consideración.

En la Legislatura XII, por el contrario, se incrementaron inusualmente las proposiciones de ley. Las presentadas, pero, sobre todo, el porcentaje de las tomadas en consideración. Pudo haberse dado entonces la extraña situación de que se hubiesen aprobado numerosas leyes contra el criterio y el voto del Gobierno y la mayoría minoritaria. Si no ocurrió así, fue porque, abundando en la esterilidad de la Legislatura, la mayoría se quedaron luego en los cajones.

De las leyes aprobadas en 2017 solo 7 provinieron de proyectos de ley del Gobierno, naciendo las 6 restantes de proposiciones de ley (1 del Senado, 3 del Grupo Popular, 1 del Grupo Socialista y otra del Grupo Ciudadanos).

De las aprobadas en 2018, solo otras 7 provinieron de proyectos de ley del Gobierno mientras que 9 nacieron de proposiciones de ley (4 de Comunidades Autónomas, y 3 del Grupo Popular, 1 del PDeCat, y 1 del Grupo Socialista). Por añadidura, la defensa que el Gobierno utilizó para evitar este posible “gobierno del parlamento” a golpe de proposiciones de ley, fue ejercer la facultad que le conceden los arts. 134.6 CE y 126.2 RCD y oponer indiscriminadamente vetos a la tramitación de algunas proposiciones de ley, argumentando que suponían aumento de gastos o disminución de los ingresos presupuestarios.

La Mesa del Congreso se vio entonces obligada a aclarar en determinados casos “*que el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de los ingresos del presupuesto en vigor*”, por lo que resolvió, consecuentemente, desestimar el veto y admitir a trámite proposiciones, algunas de las cuales llegaron incluso a tomarse en consideración por el Pleno. El asunto acabó en otro conflicto constitucional planteado por el Gobierno; conflicto que el Tribunal Constitucional resolvió, en Sentencias de abril de 2018 (STC 34/2018 o STC 44/2018), en favor de la competencia calificadora del Congreso.

Para completar el cuadro, en lo que se refiere a los procedimientos legislativos utilizados para la tramitación de los textos legislativos, lo insólito resultaba ya, a esas alturas, tramitar los proyectos de ley por el procedimiento ordinario. En 2017, 3 leyes se aprobaron en el Congreso en Comisión, con competencia legislativa plena, otras 3 con la misma competencia legislativa plena de Comisión sumada al procedimiento de urgencia, y 5 por el procedimiento super abreviado de aprobación por el Pleno en lectura única sumado al procedimiento de urgencia, es decir, con plazos de enmiendas abreviados. De este modo, por el procedimiento ordinario sólo se aprobaron la Ley de Presupuestos Generales del Estado y una ley orgánica.

En 2018, 6 leyes se aprobaron habiéndose seguido en el Congreso el procedimiento de aprobación por comisión con competencia plena y otras 4 con la misma competencia legislativa plena de comisión y además procedimiento de urgencia, con plazos abreviados. Y solo se tramitaron por el procedimiento ordinario la Ley de Presupuestos Generales del Estado y las leyes Orgánicas.

C) En materia presupuestaria, la excepcionalidad, por no decir la incertidumbre, fue igualmente la regla. Para empezar, inusualmente, el Gobierno Rajoy impulsó la aprobación anticipada de los Presupuestos para 2016 en octubre de 2015, antes de la disolución de la X Legislatura. Tal adelanto resultó, a la postre, afortunado, porque 2016 se consumió entre la fallida Legislatura XI y el retraso en la investidura en la Legislatura XII (octubre 2016), de forma que la Ley de Presupuestos para el año 2017 no se aprobó hasta junio de 2017. A su vez, el Presupuesto para 2018 ya no se presentó en 2017 sino en abril de 2018 y se aprobó en julio, pero dándose la circunstancia más

que insólita todavía de que, criticados a fondo por la oposición socialista en el Congreso, se encontraban en tramitación en el Senado cuando se aprobó la moción de censura. Cambió entonces el signo del Gobierno, pero el resultado final fue que la Ley se aprobó asumida por el nuevo Gobierno Sánchez, no solo con el diseño del Gobierno Rajoy, sino además con una buena cantidad de enmiendas añadidas en el Senado –de mayoría popular– tras el acceso de Sánchez a la Presidencia. Así que este último acabó gobernando con el Presupuesto Rajoy, aprobado a mediados de 2018, nada menos hasta la víspera de la Nochebuena de 2020, en que se aprobó la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021. Dos años y medio en los cuales se había producido además el rechazo por el Congreso de otro proyecto de Presupuestos, en febrero de 2019, lo que dio origen a la disolución de las Cámaras, la consiguiente sucesión de las Legislaturas XIII y XIV, las correspondientes tres prórrogas presupuestarias necesarias y los imaginables decretos-leyes que fueron utilizados profusamente como bálsamo.

De todas las incidencias que se fueron sucediendo en este itinerario tan extraordinario y con ribetes tan pintorescos, selecciono, para dejar testimonio del estrés al que se sometió al parlamento, los incidentes particularmente reveladores sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública (techo de gasto), que, como es sabido, desde la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha de ser aprobado tanto en el Congreso como en el Senado, como condicionante previo al proyecto de Presupuestos. En el Senado, el Grupo Popular, mayoritario todavía, impidió la aprobación del propuesto por el Gobierno Sánchez en diciembre de 2018, momento a partir del cual se puso sobre la mesa como solución, con gran ardor argumental, no siempre respetuoso con la Cámara Alta, la modificación de la citada LOEPS, sencillamente con la eliminación de plano de la intervención del Senado. Al punto de intentarse incluso con una enmienda intrusa en otra ley (que se refería a la violencia de género), inadmitida finalmente a trámite por la Mesa del Congreso.

Todavía año y medio después el Grupo Socialista decidió recuperar tal reforma y sacarla adelante lejos de los focos modificando el artículo el artículo 15.6 de aquella Ley y retirando al Senado el poder de veto de los objetivos de déficit y deuda presentados por el Gobierno. A día de hoy, esa proposición ha quedado bajo llave en un cajón.

D) La metamorfosis de la función de control parlamentario no se ha quedado atrás. Como ya dije, se dio la circunstancia anómala de que la mayoría no la tenía el Gobierno. Y para empezar, esta sucesión de gobiernos débiles generó una dinámica parlamentaria donde prevalecieron las tácticas obstruccionistas y de desgaste hacia la acción del Gobierno, generando toda clase de incidencias e incidentes, polarización, retórica más dura e incluso malos modales, como ha destacado la profesora GÓMEZ LUGO<sup>18</sup>: esta autora, que considera además que todo esto ha llegado para quedarse, ha descrito gráficamente cómo las sesiones de control se han traducido en combates dialécticos en los que prima el efectismo sobre el contenido de lo que se pregunta o interpela, con lo cual se pierde el sentido de *accountability* o rendición de cuentas de la actuación del Gobierno ante el Parlamento.

Pero la desnaturalización del control no se quedó en los modos, sino que se trasladó a los procedimientos y sobre ello podrían citarse decenas de precedentes. Me limito a destacar tres muy demostrativos: a) el incremento de las mociones o proposiciones de reprobación de los Ministros; b) el uso (o el intento de uso) del control para incidir en el ámbito de otros poderes constituidos distintos del Gobierno, para ruina de la obligada cortesía en la relación entre poderes y generando conflictos (v.gr. el Consejo General del Poder Judicial invocó el artículo 399 de la LOPJ frente a una solicitud de comparecencia de un juez para asuntos ajenos a su función jurisdiccional); y c) la utilización, ajena a su naturaleza constitucional, de las comisiones de investigación.

Estas últimas se crearon en la primera parte de la Legislatura contra la voluntad del Gobierno y, obviamente, no a su favor (solo en el primer periodo de sesiones de 2017 ya se habían creado tres comisiones de investigación, trabajando, además, simultáneamente contra los precedentes habituales). Pero en la segunda parte de la Legislatura, con otro Gobierno, censura mediante, pasaron a crearse para examinar responsabilidades respecto de los periodos anteriores. Incluso sobre hechos en los que los jueces ya habían procedido al archivo de las actuaciones. Como muestra, las Comisiones sobre utilización partidista del Ministerio del Interior, la calidad de la democracia, la lucha contra la corrupción, o la presunta financiación ilegal del Partido Popular.

---

18 En *Las funciones parlamentarias...*, *op. cit.*

Ello afectó a su vez al Senado, que, al mantener tras la moción de censura la mayoría correspondiente al Gobierno anterior, contrarrestó a partir de entonces, en sentido contrario, iniciativas que en el Congreso se articulaban para el control retrospectivo del gobierno caído.

En fin, esta función de control desnaturalizada, conflictiva, destructiva en todas las direcciones y no poco teatral, sumó, para completar el cuadro, no una, sino dos mociones de censura en la misma Legislatura, ambas, eso sí, contra el Gobierno Rajoy. La primera, fallida desde su misma presentación y propósito, presentada por Unidos Podemos como un acto más de este festival de representaciones. La segunda, exitosa, pero también anómala, al presentarse, no con el pretendido carácter constructivo previsto en la Constitución, sino con espíritu claramente destructivo, por usar la expresión bastante precisa de SIMÓN YARZA, quien, como otros autores, ha explicado que la letra de la Constitución *“se ha empleado en contra de su espíritu, lo que se manifiesta en la ausencia de un programa positivo, la heterogeneidad de fuerzas políticas y los fundamentos heterogéneos de la coincidencia (disparidad) de motivos, expresada en las intervenciones parlamentarias de los portavoces, así como en la elusión de la responsabilidad de la moción, que se imputaba al Presidente censurado por no dimitir”*<sup>19</sup>.

Ciertamente, el caso ha demostrado que nuestra moción de censura, prevista en el artículo 113 de la Constitución como moción supuestamente “constructiva” a la alemana, puede ser en la práctica tan “destructiva” como fue esta figura en los dos siglos pasados. En 2018, con el añadido de haber dejado al nuevo Presidente en situación de dependencia completa de cada una de las minorías que se sumaron para apoyar, solo con el empeño común de derribar al Presidente anterior. Como resultado, el nuevo Gobierno, que nació anunciando provisionalidad para convocar elecciones, no pudo aprobar un presupuesto y hubo de cerrar la legislatura cuando se propuso la continuidad.

E) Aparte de todo lo dicho hasta aquí, la forma de trabajar del parlamento vivió en la XII Legislatura importantes transformaciones. Para empezar, como ya señalé, por la declinación de la sustancia que identifica lo parlamentario —y justifica su primacía entre los poderes constituidos— como es su

---

19 SIMÓN YARZA, F., “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 116, 2019, mayo/agosto 122, pp. 111-136.

forma de trabajar deliberante. El declive de los debates, por causas diversas, ha sido una evidencia. Y su deterioro priva al parlamento de componentes sustanciales como la reflexión detenida y sólida para la preparación de las intervenciones, el examen de los asuntos con el detalle debido, el contraste profundo de pareceres, la presentación de alternativas bien meditadas, y, en definitiva, la explicación para el conocimiento público de la motivación de las decisiones.

Podría pensarse que las características de un parlamento fragmentado como el que venimos describiendo y con actores más determinados teóricamente a regenerar usos y modos parlamentarios, habría proporcionado mayor riqueza y protagonismo a la discusión. Pero los caracteres del periodo han acabado siendo el decisionismo poco dado a la motivación, la reducción de plazos y tiempos de intervención, la radicalidad en el discurso y la frecuente falta de dedicación a la cuestión debatida, suplida por el recurso genérico a los titulares de prensa representativos de una buscada polarización, la inexistencia de concesiones a la cultura del pacto<sup>20</sup>, la primacía de la teatralidad sobre el debate experto, y también el informalismo y la degradación de los modos y del lenguaje. Por no volver a hablar del desaliento de los “oradores” individuales, teledirigidos por sus grupos parlamentarios y, en consecuencia, con escasas posibilidades para articular intervenciones de fondo y profundidad.

Así pues, el parlamento como espacio de la racionalidad ha ido siendo sustituido por el parlamento como escenario para la expansión de emociones y la simplificación de la argumentación.

A ello se ha unido, como ya he dicho, el debilitamiento de solidez y fijeza de lo que siempre se ha considerado la estructura de hierro que sostiene el desarrollo racional del trabajo parlamentario, como son unas reglas estables de organización y funcionamiento que proporcionen orden y uniformidad al conjunto institucional y certeza a cada uno de los actores sobre la forma de proceder en cada caso.

---

20 Sobre el aumento de la polarización con la fragmentación vid. también NIETO-JIMÉNEZ, J. C., “Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)”, en: *Revista de Estudios Políticos* núm. 196, abril/junio 2022, pp. 159-192.

Es sabido que la flexibilidad de las normas parlamentarias, la permanente tensión a tres bandas entre el interés político, los límites reglamentarios y la calidad técnica de las decisiones en sede parlamentaria, y la doble naturaleza de las presidencias y restantes órganos de dirección, políticos e institucionales a la vez, forman parte inescapable de la identidad de la institución parlamentaria.

Pero administrar todo ello requiere equilibrios que conocen líneas rojas. Líneas que se van difuminando si la fragmentación empuja a los órganos de dirección a actuar políticamente y no institucionalmente, si se recurre al casuismo contingente en la aplicación de lo establecido, o si se extiende un impulso creciente hacia la consideración instrumental de las reglas para evitar que se constituyan en obstáculos formales que impiden el libre ejercicio de la voluntad política. Pienso, por poner un ejemplo de aquellos días, pero que ya se ha consolidado corregido y aumentado como incomprensible costumbre, en la generalización de la ampliación indefinida de los plazos de enmiendas a proposiciones de ley, decretos-leyes en proceso de conversión en ley o incluso proyectos de ley, ante la perplejidad absoluta y el desconcierto de la comunidad jurídica y, por supuesto, de los afectados por cada uno de esos textos legales de inescrutables destino.

No es solo cuestión de respetar las reglas y de mantener el prestigio de unos órganos que necesitan verdadera *auctoritas* para ejercer funciones trascendentes sin incidentes recurrentes (piénsese en la dirección de los debates en Pleno o en las Comisiones). Forzar las normas para afrontar una necesidad –o un deseo– político particular desprestigia a los órganos de dirección y genera conflictos sobre extremos institucionales que deberían ser indiscutibles, con lo que, a la postre, la que se desprestigia es la propia institución. Y el parlamento no puede desenvolverse permanente con conflictos que acaban en los tribunales, sea porque la mayoría impide que el Gobierno venga a ser controlado o presente determinados informes, o, como en esta Legislatura XII, porque se abusa del veto gubernamental o de las potestades de las comisiones de investigación, por citar solo algunos ejemplos.

En la XII Legislatura, además, todo ello se ha magnificado por la creciente falta de uniformidad en la resolución de las incidencias parlamentarias, dada la progresiva proliferación de órganos (comisiones, subcomisiones, ponencias,

comisiones de investigación,...), que, a su vez, son dirigidos por presidentes y mesas de distinta filiación política, todo lo cual facilita una diversificación de criterios cada vez más plural sin que nadie lo remedie, a falta de esos elementos rectores (v.gr. un “coordinador” de cada proyecto de ley), que desciendan al detalle de los procedimientos, como tantas veces hemos demandado algunos.

Esta carencia de un orden seguro, regular, generalizado y conocido por todos es lo que explica que los observadores y estudiosos de estos años estén reflejando una multiplicación cada vez mayor de incidentes y de tratamientos inexplicablemente distintos de las situaciones que se producen en las sesiones, así como en las votaciones, que, al ser ya por definición inciertas ante mayorías variables, acaban en conflicto y enfrentamiento. Lo cual a su vez multiplica la sensación de arbitrio y abunda en el mal ambiente al que ya me referí líneas atrás y en la perpetuación del disenso por el disenso como forma de convivir –o peor, de no hacerlo– en el día a día de la institución y en la manera de afrontar colectivamente los trabajos. Por no hablar del desconcierto y la inseguridad que genera personalmente a muchos parlamentarios que, inclinados a actuar y relacionarse de buena fe para trabajar por el interés general, no disponen del escenario abonado para hacerlo.

#### IV. LA XIV LEGISLATURA Y EL PAPEL JUGADO POR LAS CORTES DESDE LA CRISIS SANITARIA

##### 1. Un inicio diferente para la Legislatura XIV

La XIV Legislatura se inició con variaciones que revelaban la determinación del Presidente Sánchez de gobernar sin la precariedad de la XII, ni la incapacidad de la XIII. Por una parte, al formar un Gobierno de coalición con Podemos. Por otra, y dado que ni siquiera con ello se conseguía la mayoría, reforzando la consistencia de la suma de minorías que permitieron en su día la moción de censura (básicamente nacionalistas o regionalistas; un “gobierno frankenstein” en la conocida terminología del ex Vicepresidente Pérez Rubalcaba), cohesionadas, como en el momento de la censura, como un “frente a” los partidos de oposición del centro y la derecha, pero ahora, además, con mayor uso de pegamento, mediante mayores cesiones políticas y económicas, para sacar adelante, primero, la investidura, y, luego, cada acuerdo y cada votación parlamentaria durante la Legislatura.

Este punto de partida generaba respecto del parlamento la inquietud de que su degradación podía no solo continuar sino complicarse todavía más. Primero, porque traducir parlamentariamente una geometría variable votación a votación, en un escenario tan complejo, no es nada sencillo, lo que podía multiplicar la inestabilidad y sus malos efectos (y ello sin entrar aquí en la cuestión política de fondo sobre los límites de un Gobierno a la hora de pagar el precio del pago, que ya se intuía que los partidos del bloque de la investidura no iban a poner barato). Y, en segundo lugar, porque en tal estado de cosas, en el que la consecución de las mayorías necesarias para sacar a delante las propuestas gubernamentales es una operación compleja que tiene costes diversos, era también de temer que todo invitaría a que el Gobierno buscara profundizar en la huida de las Cortes y en el uso exhaustivo de posibilidades extraordinarias.

Lo cierto es que, si complicado se presentaba el punto de partida, sobrevino inmediatamente la circunstancia extraordinaria de una pandemia terrible, de alcance global y efectos desastrosos, con la correspondiente conmoción institucional y la inevitabilidad de afrontar semejante reto mediante procedimientos todavía mucho más extraordinarios.

Trastocado el funcionamiento normal de las instituciones ante la magnitud formidable de la crisis sanitaria, resultó universalmente inevitable una primacía general del poder ejecutivo, que en nuestro país se ha desplegado con unas características que han producido un muy intenso debate político y doctrinal sobre el papel que se ha atribuido al parlamento en esta emergencia (a las Cortes, pero también a los Parlamentos Autonómicos). Debate que ha provocado a su vez la intervención profusa de los jueces y varios importantes y controvertidos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

## **2. El parlamento y la pandemia**

No puedo alargar más este texto deteniéndome en el detalle de la infinidad de cuestiones que se han visto implicadas en este tiempo de pandemia tan demandante de nuestra historia contemporánea y en la respuesta constitucional con la que se han afrontado la lucha contra las circunstancias tan insólitas de la COVID-19. Específicamente en lo que se refiere a la actuación del parlamento, se han publicado y se siguen publicando numerosos trabajos, en los que puede examinarse el catálogo extraordinariamente nutrido de cuestiones

controvertidas relacionadas con la forma de proceder de la institución, especialmente durante los años 2020 y 2021, hasta que ha ido remitiendo el periodo más agudo de la crisis sanitaria<sup>21</sup>. A ellos me remito, limitándome aquí al enunciado de algunas de las interrogantes más relevantes que se han ido planteando sobre el papel que ha correspondido al parlamento en ese tiempo. Interrogantes como las siguientes:

- Si lo procedente era haber declarado el estado de excepción y no de alarma, correspondiendo al Congreso no solo autorizar prórrogas, sino haber autorizado el decreto inicial, determinando los efectos, el territorio y la duración de la declaración.
- Si una vez formalizada la opción por la alarma, la manera en que se ha operado la ejecución de la misma no ha minimizado más allá de lo constitucionalmente admisible la función que hubiera debido corresponder a las Cortes incluso en este concreto estado excepcional, asignándole un papel marginal de mero acompañante de los decretos del Gobierno, cuando lo que procedía era haber propiciado una contribución

---

21 Además de los textos que se irán citando en las notas siguientes, destaco los trabajos de TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y estado de alarma”, en: Vol. Col. (GARRIDO LÓPEZ, C. coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza 2021, pp. 225-259; “Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento”, en: *Cuadernos constitucionales de la Universitat de Valencia* núm. 2-2021, pp. 95-119; y “El Parlamento en tiempos críticos”, en: *Revista Corts* núm. 33, 2020, pp. 19-58.

También, por todos, CAZORLA PRIETO, L. M., “Reflexiones a vuelapluma sobre la función del Congreso de los Diputados en los estados de alarma que estamos padeciendo estos días” y ARAGÓN REYES, M., “Informe acerca de las medidas adoptadas para hacer frente a la situación de crisis originada por la pandemia COVID-19”, en Vol. Col. (GÓMEZ-FERRER, R. coord.) *Memoria del Pleno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, sobre tres crisis encadenadas: sanitaria, económica y social*. Madrid, 2020, pp. 195 a 203 y 205 a 244, respectivamente. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. y NAVARRO, I., “La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del COVID-19”, en: *Revista de las Cortes Generales* núm. 108, 2020, pp. 245-288. RIPOLLÉS SERRANO, R., “¿Un parlamento por delegación? La experiencia de una comisión permanente del Congreso de los Diputados durante la pandemia por la COVID-19”, en: *Corts Anuario de derecho parlamentario* núm. 34, 2021, pp. 203-224. ORTEA GARCÍA, E., *Cortes Generales y emergencia sanitaria: labor parlamentaria en un contexto distópico, una panorámica de la adaptación práctica del derecho parlamentario español a la crisis de la covid-19*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. Y el Vol. Col. coordinado por BARCELÓ, D., DÍAZ, S., GARCÍA ROCA, J. y GUIMARÃES, M. E., *COVID 19 y parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena*. UNAM, Congreso de los Diputados y Universidad Complutense, México, 2020.

parlamentaria más activa en el debate, determinación y legitimación de las decisiones.

- Si, concretamente, la aplicación que se ha hecho del artículo 162 del Reglamento del Congreso, sobre el contenido que deben tener los acuerdos de autorización de prórrogas por la Cámara ha sido la correcta. Especialmente teniendo en cuenta que ya la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 7º, había declarado que la intervención del Congreso no es sólo control político sino una auténtica autorización que determinará el alcance y condiciones de la alarma si se decide su prórroga.
  
- Íntimamente ligada con la anterior, una suma de interrogantes especialmente trascendentes cuestiona si, desde la perspectiva normativa, el proceso no ha desbordado principios esenciales de conformación del ordenamiento, contribuyendo, en particular, a agrandar la relativización y el menoscabo de la ley formal. Teniendo en cuenta que se acumularon circunstancias como las siguientes:
  - i) En fase 1, cuando el Estado se hizo cargo de todo con la primera alarma, el ordenamiento se extendió en una cadena de delegaciones y subdelegaciones de la potestad normadora hasta en niveles orgánicos ínfimos de la Administración, (omitiendo que *delegata potestas non delegatur*), mientras algunas Comunidades Autónomas hacían a su vez uso de algunas capacidades que les otorgaban fundamentalmente la legislación sanitaria. De este modo, se habría incidido seriamente en derechos fundamentales con normas y resoluciones del ejecutivo incluso de rango ínfimo<sup>22</sup>.
  
  - ii) Las prórrogas parlamentarias no aprobaron realmente medidas, sino que apoderaron al Gobierno a llevar a cabo los acuerdos gubernamentales adoptados previamente a la intervención del Congreso. Un apoderamiento que, a su vez, legitimaba llevar a cabo la citada cadena de delegaciones y subdelegaciones.

---

22 Vid. SANTAMARIA PASTOR, J. A., “Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempos de pandemia”, en Vol. Col. (BLANQUER, D. coord.) COVID 19 y *Derecho Público*, Valencia, 2020, pp. 207-239.

- iii) En fase 2, se trasladó la responsabilidad a las autoridades autonómicas, titulares, sin embargo, de unas capacidades normativas inciertas para afrontar el reto cada una por su cuenta, dando lugar a un cuadro muy diverso de excepcionalidades normativas carente de homogeneidad: donde en un lugar se usaba un decreto-ley, en otro se requería autorización judicial y en otros ni siquiera con la intervención judicial era posible atender todas las necesidades de la situación. No pocas de las normas que se aprobaron, mayoritariamente reglamentarias y restrictivas de derechos, fueron cuestionadas ante los tribunales, también con resultados no uniformes.
- iv) En fase 3, con la recuperación del paraguas de una segunda alarma, ya no solo el Estado sino también las Comunidades se desarrollaron con bases algo más seguras para afrontar la situación. Pero, a su vez, ello provocó una escisión entre el control estricto de la alarma y el control de la gestión de la pandemia. De hecho, la STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021, al resolver sobre este segundo decreto de alarma (RD 926/2020, de 25 de octubre) consideró significativo que la prórroga fuera autorizada cuando las medidas limitativas de derechos incluidas en la solicitud no iban a ser aplicadas por el Gobierno, pues se supeditaba su puesta en práctica a lo que las Comunidades Autónomas decidieran, “por lo que aquella autorización se dio sin saber qué medidas se iban a aplicar para combatir la pandemia”.
- v) Todo ello aderezado con numerosos decretos-leyes, cuyo fundamento ha sido a su vez debatido, entre otras cosas porque no ha sido exactamente el mismo para los dictados por el Estado que para los dictados por las Comunidades. Para el Estado, dado que las medidas contra la pandemia se fundaban en el derecho excepcional al que la alarma daba legitimidad, los decretos-leyes tenían básicamente el contenido de una respuesta económica, laboral y social, por los efectos de todo orden del combate a la crisis sanitaria. Para las Comunidades –y solo para las que eran titulares de semejante potestad estatutaria–, el posible recurso al decreto-ley se suscitó también como instrumento para poder afrontar las circunstancias propiamente sanitarias de la crisis y su incidencia sobre los derechos de los ciudadanos, ante las dificultades para poder hacerlo con

otros instrumentos, cuando menos hasta la segunda declaración de alarma.

- Otra interrogante de no menor relieve plantea si no ha renunciado el propio Congreso a defender su fuero y su autonomía, difuminándose cuando su presencia protagonista ante la ciudadanía era más necesaria que nunca, en un momento constitucional tan exigente: para impulsar medidas y aportar ideas, para animar a la nación y dar confianza a la sociedad, y para reforzar la unidad. Cuando además se le brindaba al parlamento una oportunidad muy especial y propicia para “reivindicarse” e incluso para “reinventarse”<sup>23</sup>.
- En particular, si no ha renunciado la Cámara a considerar que lo que debe deducirse del artículo 116.6 CE es que el control del Gobierno y de la ejecución de las medidas excepcionales debe ser todavía más exigente, sumando a los procedimientos ordinarios cuantos mecanismos resulten precisos para hacer un seguimiento detallado de las medidas excepcionales que permite la alarma. Teniendo en cuenta que con el estado de alarma se ha afectado de forma intensa a muy numerosos derechos y libertades constitucionales<sup>24</sup>.
- Si, en cuanto al Senado, la coordinación con las Comunidades Autónomas no hacía obligada una mayor intervención de este. GARCÍA-ESCU-  
DERO, por ejemplo, ha evocado la posible convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas; se ha preguntado si alguien ha recordado que el Senado es la sede de la Conferencia de Presidentes –según su Reglamento interno de 2009–, cuya utilidad como instrumento de cooperación entre el Gobierno y las CCAA se ha descubierto en esos días;

---

23 TUDELA ARANDA, J., *Nuevos reflejos...*, *op. cit.*

24 TUDELA ARANDA, J., (ídem) lo ha sintetizado señalando “que una situación excepcional e, incluso, singular respecto de los supuestos tradicionales del estado de alarma hubiese requerido un régimen “singular” de respuesta parlamentaria... la pandemia no es un acontecimiento más. Su relevancia es extraordinaria y transversal y los parlamentos deberían haber sido coherentes con esa excepcionalidad”. Menciona posibilidades como una *comisión de seguimiento específica; rendición de cuentas periódica del Presidente y ministros más afectados; sesiones monográficas sobre la evolución de la pandemia; en concreto, sobre la delegación de funciones establecida en el decreto del segundo estado de alarma...*

y ha cuestionado la Norma de la Cámara Alta de 8 de junio de 2020, que incluye la posibilidad novedosa, que la profesora ha considerado inquietante por la ruptura del principio de inmediatez, de que la sesión finalice antes de hacer público el resultado de una votación, “que se comunicará a los senadores y se publicará en la página web a la mayor brevedad, dando cuenta del mismo al inicio de la siguiente sesión plenaria”<sup>25</sup>.

- Si a tenor de todo lo anterior y también de la consideración de que cuanto más se extienda la excepcionalidad más se requiere la presencia garantizadora del parlamento y de lo expresamente impuesto por el artículo 116.5 CE, el cierre de actividad de las Cámaras (o suspensiones de plazos) no resultaba constitucionalmente inviable<sup>26</sup>.
- O, alternativamente, si por razón de la incertidumbre sanitaria inicial y dado que nadie estaba preparado para lo ocurrido, estuvieron justificadas unas primeras medidas prudentes, pero se mantuvo demasiado tiempo una actividad reducida (“reducción del ritmo de actividad”, “actividad de mínimos”, “perfil bajo”, “desempeño débil” del control,...), debiendo haberse reaccionado más inmediatamente, acelerando y extremando, con la máxima visibilidad posible, una vuelta intensa a la actividad, poniendo a tal efecto máxima determinación y todos los medios necesarios.
- En consonancia, si el correspondiente desafío logístico, de extrema complejidad respecto de una gama muy amplia de cuestiones –desde la posibilidad de celebrar sesiones y adoptar acuerdos, al funcionamiento del Registro General o del conjunto de los servicios de la Secretaría General–, fue suficientemente afrontado.
- En idéntico sentido y todavía más relevante, si fue correctamente afrontado el paralelo desafío reglamentario, dados los límites jurídicos (constitucionales o estatutarios en el caso de las Comunidades) que imponen a los

---

25 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La ductilidad del Derecho Parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19”, en: *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 46, segundo semestre 2020, 271-308.

26 RUIZ MIGUEL, C., “Crisis del Coronavirus y crisis del Estado constitucional español”, en: *Diario La Ley* núm. 9656, junio 2020.

parlamentos exigencias como la presencialidad, la existencia de *quorum* o la indelegabilidad del voto. Siendo así que, ante ello, se han tomado decisiones para todos los gustos, generándose un caos normativo, especialmente en bastantes parlamentos autonómicos<sup>27</sup>. En algunos casos, decisiones más sencillas, como la generalización del voto telemático o la celebración informal de reuniones telemáticas de portavoces con miembros de los ejecutivos. En otros, decisiones verdaderamente discutibles —e incluso inaceptables por contrarias a los reglamentos y al respeto de los derechos de los parlamentarios—, como la celebración de sesiones no presenciales, comparencias telemáticas, la convocatoria improcedente de las diputaciones permanentes, sesiones de control en diputaciones permanentes de parlamentos disueltos, delegaciones de voto, votaciones por llamamiento, etc... Muchas de ellas adoptadas mediante simples acuerdos de presidentes o mesas o apelaciones a la unanimidad de los grupos parlamentarios, que se han considerado fundamento suficiente para hacerlo.

- Relacionado con lo anterior, si una vez recobrada la celebración de sesiones plenarias, no hubiese sido razonable acometer reformas de los reglamentos parlamentarios, en lugar de haber seguido utilizando procedimientos con escaso fundamento reglamentario o lógico, cuando no abiertamente *contra legem*.
- Si la duración y las características tan extremas de una prórroga como la acordada, en la segunda declaración de alarma, a partir del Real Decreto 976/2020, además de poder ser contrarias al artículo 116, no constituyeron una grave manifestación de falta de autoestima de la institución sobre su propia posición constitucional. No solo por el famoso plazo de los seis meses de prórroga sino también porque ante el hecho de que el Gobierno se atribuyese a si mismo la capacidad de determinar cuándo

---

27 Pueden verse sobre ello, entre otros, el citado texto de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “*La ductilidad...*”, *op. cit.* Igualmente, en el artículo de CARRASCO DURÁN, M., “El Parlamento en los tiempos del coronavirus: el recurso a la Diputación Permanente”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 122, mayo/agosto 202, pp. 119-150. También DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Las relaciones parlamento-gobierno durante el estado de alarma por COVID-19”, en *Vol. Col.* (BIGLINO, P. y DURÁN, F. coord.) *Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza 2020. Asimismo, el completo trabajo comparado incluido en el número 8, monográfico, de Cuadernos Manuel Giménez Abad (junio 2020), bajo el título *El Parlamento ante el COVID-19*.

comparecer ante las Cortes, el Congreso lo aceptase, predeterminando y limitando del control que le correspondía durante esos seis meses<sup>28</sup>.

- Por último, si el protagonismo total que los órganos rectores han otorgado a los grupos parlamentarios y sus portavoces, con su conformidad, para todas las operaciones parlamentarias de ese periodo (incluida la solicitud de voto telemático), no ha dejado a los parlamentarios individuales privados de sus más elementales derechos.

Tengo lógicamente opinión, que no puedo desarrollar aquí, sobre cada una de esas interrogantes y sobre otros muchos aspectos que podrían añadirse a la profusa lista de incertidumbres que acabo de reproducir. Pero lo relevante es que ponga de manifiesto, como balance, que, más allá de cada cuestión concreta, ha quedado generalizadamente una impresión bastante negativa e incluso apenada sobre el papel jugado por las Cortes (y, también, en su ámbito, por los Parlamentos Autonómicos).

En efecto, ante la opinión experta, pero también ante la opinión pública, se ha formado colectivamente una imagen de irrelevancia de la institución, en contraste con la estampa imponente de un ejecutivo omnímodo, dispuesto a desenvolverse libremente; e incluso, todavía más, una fotografía de un mero campo estéril de confrontación en un momento en el que lo que correspondía era unir al país para afrontar tamaño desafío desde la legitimidad y la fortaleza de un proyecto compartido.

Por añadidura, se ha estimado, de forma igualmente muy general, que desde el propio parlamento tampoco se ha transmitido un particular interés de fomentar su presencia institucional para hacerse activamente presente en la determinación de las políticas a seguir, y se ha trasladado, por el contrario, una sensación de desconcierto prolongado sobre los modos de funcionar y desenvolverse durante

---

28 No puedo evitar señalar que considero inconcebible el artículo 14, aún después de corregirlo el Congreso. En la redacción inicial el Decreto decía que “en caso de prórroga, el Ministro de Sanidad comparecerá quincenalmente ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas previstas en este real decreto”. Una vez enmendado, se dejó establecido que la comparecencia ministerial sería mensual y que cada dos meses el Presidente del Gobierno solicitará la comparecencia ante esta Cámara. Previsión no menos insólita, además de jurídicamente inútil, por más que políticamente reveladora.

la crisis, cuando lo que demandaba la situación era un esfuerzo redoblado para idear y articular una nueva forma de trabajar verdaderamente operativa. Nada, en definitiva, que haya ayudado para revertir el proceso de declinación de años al que me vengo refiriendo, sino justamente lo contrario.

Evidentemente, estas impresiones se han multiplicado al dictar el Tribunal Constitucional las Sentencias 148/2021, de 14 de julio y 183/2021, de 27 de octubre de 2021, sobre los dos Decretos (RD 463/2020 y RD 956/2020) por los que declararon ambos estados de alarma y sobre sus prórrogas y modificaciones, así como la Sentencia 168/2021, de 5 de octubre de 2021, que resolvió el recurso de amparo respecto de las resoluciones de la Mesa del Congreso acordando la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios desde la entrada en vigor del RD 463/2020. El resumen de esta jurisprudencia sobre las declaraciones de alarma es la desautorización de lo actuado por la irrelevancia del papel asignado al parlamento, tanto por afectarse derechos fundamentales sin una previa autorización parlamentaria mediante un estado de excepción, como por la extendida y libérrima prórroga otorgada al Decreto de la segunda alarma, realizado “de un modo por entero inconsciente con el sentido constitucional que es propio al acto de autorización”.

En cuanto a la desautorización de la decisión del propio Congreso de suspender de facto la actividad al inicio de la extensión de la pandemia, el Tribunal ha declarado expresamente, de forma igualmente rotunda, que privar a los parlamentarios de su derecho a ejercer su función ha sido inconstitucional y que “recae sobre aquella institución parlamentaria el deber constitucional de asumir en exclusiva la exigencia de responsabilidad al Gobierno por su gestión política en esos períodos de tiempo excepcionales, con más intensidad y fuerza que en el tiempo de funcionamiento ordinario del sistema constitucional” (STC 168/2021, de 5 de octubre).

### **3. El desarrollo subsiguiente de la Legislatura**

Lo examinado en el apartado anterior ha tenido que ver con una institucionalidad y un régimen jurídico de excepción para una situación verdaderamente excepcional. Finalizada esta crisis, lo esperable –y deseable– era que la Legislatura se desarrollase a continuación partiendo de dos premisas muy evidentes a mi juicio.

a) En primer lugar, haciéndose eco, respecto del Derecho para circunstancias de excepción, de que la regulación actual (LOEAS y Reglamentos parlamentarios, principalmente) ha dejado pendientes no pocas ni pequeñas incertidumbres que resolver, que deberíamos despejar cuanto antes con una nueva normativa, pensando en hipotéticas crisis de similar naturaleza. Aclarando, para empezar, nada menos, cuál ha de ser definitivamente el fundamento constitucional y legal concreto para afrontar en el futuro, con generalidad y con seguridad jurídica, una emergencia sanitaria de gran dimensión, que obligue a suspender derechos fundamentales.

Excluida la alarma por el Tribunal Constitucional, en su actual configuración, algunos autores han defendido respecto de la ya soportada que los instrumentos de la legislación sanitaria hubiesen sido suficientes. Yo no lo creo y me parece, en cualquier caso, que lo acontecido ha estigmatizado semejante tesis sin remedio. Creo, en cambio, que hay que articular cuanto antes la nueva regulación partiendo del ordenamiento sanitario, para delimitar con finura las situaciones de emergencia sanitaria en sus diversos grados, desde las que actualmente resuelve dicho ordenamiento, hasta las situaciones más extremas como las que acabamos de vivir, y cohonestar todo ello con las capacidades excepcionales que abren los estados de emergencia del artículo 116 CE, pensando que pueda resultar nuevamente inevitable incidir gravemente en los derechos del conjunto los ciudadanos.

Un nuevo régimen legal de las emergencias, que, por descontado, debe confirmar con claridad el papel protagonista que ha de corresponder al parlamento en todas las situaciones de emergencia, atendiendo a las importantes consideraciones que han dejado sentadas el Tribunal Constitucional y valiosas aportaciones doctrinales sobre lo que debería haberse hecho con una más adecuada interpretación constitucional.

b) En segundo lugar, prescindiendo de manera inmediata de las excepciones que han sido precisas con el Derecho de emergencias y volviendo a la institucionalidad ordinaria. Aprovechando de paso este momento de normalización para reconducir la suma de excepcionalidades que se han ido acumulando con la sucesión de las tres crisis de estos años, que he venido describiendo.

Lo cierto es que ni en uno ni en otro aspecto ha avanzado por estos derroteros el desarrollo posterior de la Legislatura. De las carencias de nuestro Derecho de emergencia nos hemos olvidado, como si nada parecido fuese a volver a suceder. Y en cuanto a prescindir de las excepcionalidades en tiempo ordinario, más bien parece que estamos dispuestos a instalarnos en un sistémico estado permanente de excepcionalidad. Como si su extensión en la pandemia hubiese acabado de normalizar en la conciencia colectiva que lo extraordinario se desenvuelva con la irreversibilidad de lo inevitable. Con la complacencia de unos gobernantes que han entendido –y ejecutado, sin una resistencia verdaderamente operativa ni de la oposición, ni de la comunidad jurídica– que dar continuidad e incluso acentuar lo excepcional era bálsamo de fierabrás para llevar adelante la Legislatura, frente a las dificultades para la gobernabilidad con las que, en origen, se presentaba la misma.

Bálsamo del que se está haciendo uso con tanta profusión como desenvoltura, llevando al extremo, más allá de límites, la acumulación y el alcance de procedimientos urgentes, abreviados, expeditivos y simplificados para la toma de decisiones, que están sustituyendo de forma general el funcionamiento ordinario de las instituciones a través de sus procedimientos ordinarios. Consumando con ello la subordinación del legislativo al ejecutivo, y normalizando el gobierno por decreto y la presidencialización notoria del sistema<sup>29</sup>.

El profesor RUIZ ROBLEDO tras recordar que Churchill escribió en su momento que la I Guerra Mundial dio un peso institucional al Gobierno que no tenía previamente, pero que no perdió cuando la Guerra terminó en noviembre de 1918 porque suponía una aceleración de la evolución que el sistema político ya había iniciado previamente, ha concluido que la COVID-19 está teniendo un efecto similar en el sistema constitucional español, habiendo reforzado la tendencia a empequeñecer las funciones de nuestras Cortes Generales, reducidas a poco más que a legitimar la elección del presidente del

---

29 En su artículo “El Congreso, ese costoso decorado”, publicado en el diario *El Mundo* el 2 de septiembre de 2022), los catedráticos MERCEDES FUERTES y FRANCISCO SOSA WAGNER han utilizado los términos de “descaro, osadía, o inverecundia”, para describir con gran dureza cómo el ejecutivo “corrompe la dignidad de la representación nacional, ... y hace mangas y capirotes de las bases mismas de la democracia representativa y del Estado de Derecho”. Aventurando que “pronto asistiremos a la firma solemne del acta de defunción y consiguiente momificación del Congreso y de sus protagonistas”.

Gobierno y apoyar sus decisiones convalidando sus decretos-leyes. “Por eso, me temo que hemos entrado en otro tipo de parlamentarismo, tras el clásico y el racionalizado, le ha llegado el turno al parlamentarismo difuminado”<sup>30</sup>.

La cosa es que difuminado ya venía, según hemos ido viendo en estas páginas. Ahora en lo que estamos es en una fase crítica en este proceso de desfiguración de la institución parlamentaria, en la que, superado el umbral, el ejecutivo está pasando directamente de la preeminencia a la sustitución de esta.

Este predominio de la mayoría gubernamental tiene, obviamente, incidentes de recorrido y más de un portavoz parlamentario de la mayoría ha pasado malos ratos para sacar adelante los acuerdos, ante requerimientos minoritarios permanentes, asumidos mediante transacciones que muchas veces se improvisan en el último minuto, especialmente en las comisiones. Un desasosiego inevitable cuando para adoptar cada decisión se necesita poner de acuerdo a tanta gente, dando a cada uno lo suyo, sin estropear lo que corresponde a los demás. Todo lo cual, por cierto, anima todavía más al ejecutivo a ampararse en las vías procedimentales más expeditivas, para esquivar debates mayores ante la exposición pública de estos delicados procesos de negociaciones e intercambios políticos.

Sin perjuicio de estas incidencias, el predominio férreo del ejecutivo se ha hecho realidad con carácter general, y está siendo posible porque, a diferencia de lo ocurrido al final de la Legislatura XII y en la fallida Legislatura XIII, con el manejo del mencionado pegamento de negociaciones y cesiones políticas y económicas, la mayoría que hizo operativa la moción de censura ha dado paso a un “bloque de investidura” y luego “de legislatura” que ha funcionado con mucha regularidad, haciendo avanzar la Legislatura mediante el uso inflexible de esa mayoría, con la disciplina propia de la *grupocracia* en la que ya llevamos lustros instalados y con el dominio de los órganos de gobierno de las Cámaras (en el Congreso, por ejemplo, se ha pasado de una Mesa con el partido mayoritario en minoría a una Mesa con predominio claro de la mayoría gubernamental).

---

30 RUIZ ROBLEDO, A., “El parlamentarismo difuminado”, publicado en el diario *El País* de 2 de febrero de 2020.

El resultado es un nuevo fenómeno más que engrosa la nutrida sucesión de variaciones del último decenio: en la Legislatura XIV está habiendo gobernabilidad, pero a costa, entre cosas, del parlamento. A diferencia de las dos Legislaturas anteriores, hay una mayoría operativa que permite aprobar leyes, decretos o presupuestos y que incluso permite hacerlo sin un desgaste insuperable ante la opinión al neutralizarse la crítica de la oposición con una crítica en sentido contrario y no de menor intensidad de los gobernantes sobre la oposición, sobre lo que luego insistiré. Pero para conseguir todo ello se está ahondando en decisiones y procedimientos excepcionales, cuya reiteración y ampliación de perímetro eran inimaginables años atrás y cuyo balance es, en efecto, una transformación aguda del modelo que reflejé y ponderé en las líneas iniciales de este trabajo.

No me voy a extender en todos los detalles y con los innumerables ejemplos que vendrían al caso. Me bastaría con reiterar aquí la mayor parte de las características que ya hicieron de la XII Legislatura, según vimos páginas atrás, un tiempo tan extraordinariamente problemático para las Cortes. Reiteración, eso sí, corregida y aumentada, porque, como acabo de decir, lo extraordinario se está llevando cada vez más al extremo y su acumulación es cada vez más nutrida y desacomplejada.

De hecho, ni siquiera es ya lo más llamativo el inconcebible abuso de los decretos-leyes, porque paralelamente se están transitando varios caminos complementarios que están trastocando a fondo no solo la titularidad de la potestad legislativa, sino también el procedimiento para su ejercicio, tanto en su fase de iniciativa, como en la tramitación parlamentaria. Afectando además el contenido mismo de la ley, que, por decirlo con brevedad, cada vez es más formal y menos material, más una cáscara de multitud de cosas diversas que la norma supuestamente revestida de los caracteres de la generalidad, la abstracción, la estabilidad y la racionalidad.

Esta cuestión de la forma en la que estamos produciendo normas legales, tan ingrata y tan recurrente que ha dejado de ser asunto de profesores para instalarse cotidianamente en las páginas de los periódicos, requiere dedicarle al menos unas líneas:

a) Aunque ya sea asunto de rutina, no es posible dejar de mencionar el increíble abuso de los decretos-leyes, siendo que los números siguen sumando daños

sin freno<sup>31</sup>. Entre 2019 y 2022 (hasta el 22 de septiembre), se han aprobado 106 decretos-leyes frente a 80 leyes (más de un 25 % de ellas orgánicas, inaccesibles –teóricamente– al decreto-ley). Además, si nos fijamos en la procedencia de las leyes, comprobaremos que una buena parte de las que se están publicando en el BOE son decretos-leyes tramitados por las Cortes como proyectos de ley una vez convalidados.

Siguen sumando también los daños colaterales. Con tanto decreto-ley, más la práctica cada vez más generalizada de tramitarlos luego para convertirlos en ley, más la frecuencia con la que se modifican una y otra vez de manera inmediata, se está provocando, a su vez, un desorden formidable en el procedimiento parlamentario, con la superposición de decretos que meses después siguen en tramitación para convertirse en ley con decretos-leyes posteriores dictados para modificarlos, que a su vez pueden estar siendo tramitados paralelamente para convertirse en ley una vez convalidados, y con otros decretos-leyes o incluso proyectos de ley que, aunque reguladores de otras materias, inciden puntualmente sobre las materias implicadas en la conversión de los decretos al añadir medidas complementarias ante nuevas necesidades.

Y como son legión los que luego se dejan olvidados en el cajón de las ampliaciones interminables de enmiendas, se ha dado el caso de decretos-leyes que renacen largos meses después, incluso años, reactivando en ese momento, de manera no deseada, por no decir absurda, preceptos ahora repetidos como ley que, por ejemplo, ya cumplieron su objetivo coyuntural hace tiempo.

b) No puedo omitir tampoco el asentamiento definitivo de las normas ómnibus, antes leyes ómnibus, hoy ya, sobre todo, decretos-leyes ómnibus. Ómnibus, eso sí, de última generación, que son un surtido variado que combina normas con medidas, decisiones singulares y actos administrativos; todos mezclados e indistintos. De los 32 decretos-leyes dictados en 2021, al menos 25 lo fueron de medidas variadas y copiosas y solo 7 se habrían limitado a regular un objeto más o menos determinado (y esto, naturalmente, si en estos últimos uno no se fija en las disposiciones finales, con sus “preceptos intrusos”).

---

31 ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “El “imperio del decreto-ley” y el debilitamiento del Parlamento”, en Vol. Col. (CANCIO, R. C. y CAZORLA, L. M., Dir.), *Últimas novedades normativas afectantes al sector eléctrico*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2022, pp. 45-60.

Por citar solo un ejemplo, el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, que he dado en llamar el “código civil de los decretos-leyes”, es un texto cuyo título ocupa diez líneas y que, compuesto por 91 artículos y 18 disposiciones complementarias, se estructura, como los códigos, en libros (siete), tres de los cuales se organizan a su vez en títulos y capítulos<sup>32</sup>.

No hace falta decir que los problemas del procedimiento legislativo se envenenan todavía más con la decretación de urgencia ómnibus, de contenido heterogéneo, que obligadamente son objeto de una embrollada tramitación parlamentaria, desde el principio (una obligada convalidación simultánea de las cuestiones más variopintas), hasta el final (su eventual transformación en ley, con posibles efectos tan pintorescos como los antes referidos). No puedo detenerme en ello, pero el lector puede hacerse una pequeña idea de la magnitud del lío que generan en las Cámaras solo con preguntarse hipotéticamente a cuál de las comisiones del Congreso o del Senado encomendarían la tramitación de un decreto-ley de contenidos tan diversos como este 24/2021 al que me acabo de referir.

c) Pero, además, la tramitación de leyes está recorriendo otras sendas no menos preocupantes. Muy especialmente la del recurso cada vez mayor del Gobierno a presentar sus iniciativas no como proyectos sino como proposiciones de ley de sus grupos parlamentarios (e incluso, rizando el rizo, como enmiendas añadidas luego a sus proposiciones). Llevo años reprochando que resulta particularmente denigrante para el parlamento que, por la vía de las proposiciones de ley presentadas por la mayoría, se omitan los informes de los Consejos, se imprima una velocidad que pone sordina a los debates y se prescindan de la participación tanto de expertos como de ciudadanos. Más aún cuando este proceder se está utilizando sin reparo con asuntos de muy señalada trascendencia social o institucional o para eludir debates políticos poco deseados por los gobiernos. No he tenido años atrás mucho éxito con estos reproches, pero confieso que lo que no llegué a imaginar es que con el

---

32 Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, *de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.*

trascuro del tiempo todavía íbamos a pasar de mal a mucho peor. Por la frecuencia con que se está usando este atajo y por la pérdida que está significando para la calidad normativa la omisión o la minusvaloración de los informes debidos (y también de los recomendables) en la elaboración de las iniciativas legislativas.

d) En fin, no es nuevo que en el parlamento se esté prescindiendo con no menor frecuencia de las exigencias del procedimiento legislativo ordinario, recurriéndose asiduamente a los procedimientos abreviados. Lo nuevo es la intensificación del recurso al procedimiento de lectura única en pleno, procedimiento especialmente drástico, que no está en la Constitución y que la práctica del Congreso ha facilitado enormemente con el paso del tiempo al permitir, primero, que la lectura única no se use solo para proyectos que por su simplicidad lo permitan, y segundo, que este procedimiento, que reduce todo a un único debate, se utilice con la simple decisión de la mayoría (cuando inicialmente rigió la convención de usarse tan solo por unanimidad). Como es frecuente acumular la lectura única en un paquete con la declaración de urgencia y la reducción de plazos, que en el Congreso se usa libérrimamente, este procedimiento se convierte en la práctica, cuando procede de una proposición de ley (normalmente, las citadas de la mayoría), en el mecanismo más fulminante y procedimentalmente más incondicionado para aprobar una ley, dado que, casi en acto único, se toma en consideración la proposición, se enmienda en un plazo insignificante de horas y se aprueba acto seguido en lectura única, actuándose a continuación en el Senado con no menor premura.

Cuestiones legislativas al margen, la Legislatura XIV tiene parlamentariamente otras características que no cabe olvidar. Menciono tres. Probablemente la más inquietante, el incremento de la incapacidad cada vez más insuperable para generar en la política española un espacio institucional de encuentro básico en las cuestiones de Estado, o, dicho de otra manera, el incremento de la radicalidad y, consecuentemente, de la confrontación, la descalificación y la deslegitimación del adversario, convertido casi en enemigo, de acuerdo con la distinción de SCHMITT.

En segundo lugar, el hecho de que la función de control no cesa de transformarse. Ahora, como dije, al darse, por una parte, que el “frente a” que cohesionaba a la mayoría hace que una buena parte del control de la oposición

sobre el Gobierno se neutralice mediante la censura en sentido contrario de los componentes del “bloque de legislatura” a la oposición, bloque que además puede sumar un número mayor de voces en cada uno de los debates que las de los grupos de oposición. Esto, lógicamente, trastorna la finalidad del control, que pierde efectividad y sentido, enmarañado en una escalada retórica cuajada de descalificación mutua y extremada desde la tribuna de oradores. Lo que transforma la deliberación e incluso la crítica legítima en pura confrontación, frecuentemente de una dureza enorme en ambos sentidos, provocando que, en buena medida, a la opinión pública le llegue principalmente la parte teatral y efectista del asunto, más que debates ilustrativos sobre las cuestiones de fondo. Todo lo cual, obvio es decirlo, no mejora la situación de institución ni la percepción y valoración de la misma por parte de los ciudadanos.

Por otra parte, este comportamiento como bloque frente al centro y la derecha no impide que dentro del bloque, y sin que ello genere su ruptura, se multiplique el control a varias bandas, incluyendo otra singularidad realmente llamativa de este tiempo en materia de control, como es que el mismo pueda llegarse a ejercerse por una parte del Gobierno de coalición sobre la otra, a través de sus grupos parlamentarios y, a veces, entre los propios ministros y en la propia sede parlamentaria.

Lógicamente ligado a todo lo dicho, cabe hablar de un ambiente poco propicio para un trabajo institucional compartido fértil y sólido. Desde luego por la demonización sistemática del contrario. Pero también por las circunstancias tan extrañas en las que ha tenido que desarrollarse la primera parte de la Legislatura, con un actuar ralentizado, deslocalizado y a distancia de los parlamentarios, los grupos y los órganos. Un ambiente que durante la pandemia algún autor ha descrito como de desolación. Un ambiente raro, de tristeza y de incertidumbre, que ha dejado flotando luego un cierto perfume de atonía y desconcierto en el interior de las Cámaras, originado en prácticas que fue necesario improvisar, luego convertidas en hábitos que han cobrado continuidad en el tiempo.

Como si la imposibilidad de asistir y actuar durante aquel periodo de una manera parlamentariamente normal, y el mismo hecho de que muchos parlamentarios, —que en un porcentaje alto ocupaban escaño por primera vez— no hayan podido desarrollar al inicio de la Legislatura el proceso deseable de

aprendizaje y acomodación graduales a los usos y procedimientos parlamentarios, hubiese dejado en el aire una mayor dificultad que en otras Legislaturas para una vida parlamentaria más fecunda, enriquecida por un intercambio de talento compartido cualificado, comprometido y experto.

De hecho, aunque esto no es nuevo, me parece que también se ha acentuado con la pandemia mucho más, si cabía, la dirección/sustitución de las cúpulas de los grupos y los partidos sobre los parlamentarios individuales. Y que la disminución de la presencialidad de estos últimos en las sesiones, que además ha sido posible prolongar mucho tiempo, ha dejado en no pocos protagonistas una estela de desapego y de distancia. Traducido esto en trabajo cotidiano, explica que en demasiados casos ello haya comportado una calidad menor del mismo, una tendencia más apresurada al decisionismo rápido que a la reflexión y al contraste de pareceres y una menor preocupación por los detalles, lo que origina un mayor porcentaje de deficiencias en los textos y un cierto desfallecimiento de los procedimientos, no pocas veces simplificados de forma desmañada y convertidos en pura formalidad.

## V. BREVE RECAPITULACIÓN FINAL

Examinada la evolución del modelo tras las tres crisis, concluir que todo está contribuyendo a un quebranto muy serio del parlamento es pura obviedad. Como anticipé en las primeras líneas, estamos ante una de esas encrucijadas particularmente graves que amenazan a la institución representativa, con un presente muy oscuro y un futuro ciertamente muy comprometido.

Un mínimo repaso de los artículos recientes sobre las Cortes muestra que existe sobre ello una conciencia generalizada, gráficamente resumida en títulos como “malos tiempos para los parlamentos” (BIGLINO), “el parlamento en tiempos críticos” (TUDELA), el “parlamento ornamento” (BERZOSA), como “costoso decorado” (FUERTES y SOSA WAGNER), o como “institución perdida” (GÓMEZ CORONA, que además titula también con la “desparlamentarización del sistema” y el “parlamento diluido”)... Podría seguir, pero para no hacer interminable este listado, concluyo con otros dos trabajos que han expresado lo mismo, pero en términos de futuro, planteando la necesidad de “reanimación del parlamento como exigencia de un constitucionalismo consecuente” (ASENSI, hace ya un tiempo), o de “regeneración del parlamento en la era del

populismo” (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ). Esta última profesora ha titulado además una recensión a la obra de TUDELA, con una llamada que es la que más directamente emplaza a la reacción: *Salvar el parlamento*. Y ha añadido que, ante la transformación de la democracia institucional que se está produciendo, hay que “repensar el parlamento”, proponiendo “cambios viables y urgentes ante necesidades imperiosas”<sup>33</sup>.

Reflexionar sobre el presente y el futuro del parlamento, poniendo en primerísimo plano el tratamiento de sus muchos males, es, en efecto, una emergencia inescapable. Y actuar para superarlos, también. Teniendo claro, eso sí, como punto de partida, algo que no me cansaré de repetir: cuando vemos extenderse en la práctica la sustitución de lo constitucionalmente ordinario por el abuso de lo extraordinario, no es que estemos asistiendo al nacimiento de un nuevo concepto de ley o a una revisión modernizadora de la democracia basada en una nueva división de poderes más adaptada a las necesidades actuales de la gobernación. Es que no estamos respetando reglas muy básicas que constituyen el corazón del sistema democrático. Sabemos lo que es debido, pero no ponemos los medios para que se cumpla.

De lo que se trata, por tanto, es de no aceptar como inevitable lo indebido y de acometer directamente los daños profundos que están provocando el agravamiento del deterioro de la institución parlamentaria, para recuperar, recomponer y renovar los pilares que tienen que sostener las Cortes como institución esencial y operativa de nuestra democracia. Revirtiendo la devaluación del parlamento como instrumento esencial para el debate público, la limitación del poder ejecutivo y la legitimación del sistema en su conjunto.

---

33 Las citas están tomadas de BIGLINO CAMPOS, P., “Malos tiempos para los Parlamentos”, en: *Cuadernos Constitucionales de la Universidad de Valencia* 2, 2021, pp. 31-45; TUDELA ARANDA, J., *El Parlamento en tiempos críticos*, op. cit.; BERZOSA LÓPEZ, D., “El Parlamento ornamento”, en *Diario ABC* de 9-1-2021; FUERTES, M. y SOSA WAGNER, F., “El Congreso, ese costoso decorado”, op. cit.; GÓMEZ CORONA, E., “La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido”, en *UNED, Revista de Derecho Político* núm. 111, mayo/agosto 2021, pp. 109-136; ASENSI SABATER, J., “La reanimación del parlamento: exigencia de un «constitucionalismo consecuente”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario* núm. 12, 2002, pp. 29-52.; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “La regeneración del parlamento en la era del populismo”, en Vol. Col. (ARAGÓN, M., COSSÍO, J. R., NAVA, L. F., coord.) *La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional*. Valencia, 2021, pp. 199-231; y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Salvar el Parlamento”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 124, enero/abril 2022, pp 389-396.

Y revirtiendo también la desvalorización de la ley como instrumento central de la convivencia y la degradación del procedimiento legislativo, que hoy no contribuye a prestigiar la ley y menos aún a impulsar una renovada caracterización exigente de la misma.

Observado desde la ley, ello implica rescatar del olvido los requisitos que conforman la ley dibujada constitucionalmente y que sustentan su legitimidad. De entrada, los requisitos procedimentales, que requieren entre otras cosas proyectos sólidos, audiencia atenta de los consejos asesores, participación de expertos e implicados en cada materia, reflexión detenida, deliberación parlamentaria pública, contraste plural y explicación pública de los motivos de cada norma en la sede de la representación. Pero también y no con menor intensidad, los requisitos materiales, que imponen la racionalidad, la seguridad jurídica, la calidad, la proporcionalidad o la interdicción de la arbitrariedad, entre otros principios elementales que conforman la ley democrática que recuperó en 1978, después de muchos años, la Constitución<sup>34</sup>.

Por su parte, desde la perspectiva institucional, se impone evitar que el poder ejecutivo suplante al parlamento y se convierta en legislador ordinario y decisor universal, bien mediante el uso de una facultad de la que solo dispone para que se puedan resolver sin demora situaciones extraordinarias, como es la de dictar decretos de urgencia, bien imponiendo al parlamento a golpe de mayoría el ejercicio de la potestad legislativa mediante procedimientos simplificados y expeditivos que obvian los elementos constitutivos de la ley que antes enumeré. Tanto más, si cabe, respecto de aquellas que modifican de una tacada medio ordenamiento, y, por supuesto, respecto de normas que generen una controversia social seria, que lo que reclaman, justo al contrario, es un amplio debate democrático parlamentario y social.

Así mismo, para actualizar este proceso de vuelta a un recto entendimiento de la institucionalidad constitucional, y, en particular, de la división de poderes,

---

34 Llevo mucho tiempo insistiendo en la necesidad de respetar el trazado exigente de la ley impulsado por la Constitución y a ello dediqué precisamente mi discurso de ingreso en la Academia, titulado *La vocación de nuestro tiempo por la legislación y los retos para el legislador*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Madrid, 2020. Puede verse, también, más reducido, mi trabajo “Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo”, en: *Revista de las Cortes Generales* núm. 83, segundo cuatrimestre 2011, pp. 65-95.

va a ser indispensable repensar también la función de control parlamentario del Gobierno. De hecho, como los acontecimientos de estos últimos años están poniendo de relieve la pretensión inagotable de los poderes ejecutivos de incrementar sus potestades y capacidades en todos los ámbitos, he propuesto recientemente que, en consonancia, se incrementen los instrumentos de control parlamentario sobre el Gobierno y el imponente aparato de las administraciones<sup>35</sup>.

Actuar habrá de significar un inevitable cambio normativo que asiente estos fundamentos además de acometer otras reformas más concretas de menor rango necesarias para actualizar la institución parlamentaria y para prestar dedicación atenta a los avances que están viniendo, tan acelerados, de la mano de la revolución digital.

Pero para estar a la altura del tamaño y dimensión que han cobrado los problemas se requiere, mucho más allá de reformas normativas, un cambio sustancial en la actual cultura política y en los comportamientos de los actores políticos, o, lo que es lo mismo, una voluntad política real y auténtica de regenerar las instituciones y con ellas la democracia. De hecho, sin esa voluntad, ninguna reforma normativa verdaderamente eficaz y sostenible será tampoco posible.

No hace falta que añada que no se trata de una cosa sencilla en un escenario político que cada día se aleja más y más de lo que aquí se propone y se espera. Pero, como suele recordar PENDÁS GARCÍA, reflejando una verdad histórica cierta, una de las características más reseñables de los parlamentos es su capacidad para adaptarse a las circunstancias de cada tiempo, habiendo llegado a recuperarse incluso tras periodos en los que se han destruido los valores democráticos sobre los que la institución cobra sentido<sup>36</sup>.

---

35 Algunas propuestas que he formulado recientemente sobre la reforma de los reglamentos parlamentarios, que complementan el presente trabajo, pueden verse en el artículo publicado en el número del segundo semestre de 2022 de la Revista de las Cortes Generales (núm. 113), con el título “Reflexiones con motivo del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados”.

36 PENDÁS GARCÍA, B., Sobre *La sociedad menos injusta*, Editorial IUSTEL, Madrid 2019.

Hace falta que se pongan a ello los actores políticos, al menos los que creen en la democracia representativa y son conscientes de que lo que está en juego no es solo un mayor o menor papel del parlamento, sino la legitimidad de la ley hecha de manera democrática, la limitación del poder y, en definitiva, el Estado de Derecho y Democrático rectamente entendido.

Hace falta también que quienes tienen constitucionalmente la misión de controlar jurídicamente los excesos del poder, lo hagan en tiempo útil, de manera resuelta, esforzada y efectiva, poniendo un compromiso verdadero en hacer prevalecer el interés general y haciendo oídos sordos a los cantos de sirena de los intereses particulares.

Finalmente, a quienes componemos la comunidad jurídica y creemos en el papel insustituible de un parlamento sólido y operativo, nos corresponde no dejar de perseverar en la llamada de alarma sobre el alcance de los daños que se están acumulando y en la formulación de propuestas para preservar los fundamentos y abrir al tiempo caminos de futuro, propiciando que los papeles estén hechos para usarlos cuando la coyuntura política haga posible ponerlos en ejecución. Ese será el día en el que el parlamento estará en condiciones de superar su actual encrucijada, una más de las que ya ha tenido que sortear en el pasado para salvaguardar la democracia.

