

ESPERANZA GÓMEZ CORONA

**LA DESPARLAMENTARIZACIÓN
DEL SISTEMA POLÍTICO
ESPAÑOL**

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2025

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I LA POSICIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL. UN BREVE APUNTE SOBRE UN MODELO EXCESIVAMENTE RACIONALIZADO	19
1. LEGITIMACIÓN DEL GOBIERNO Y REFORZAMIENTO DE LA PRESIDENCIA	21
2. MEDIDAS ELECTORALES	24
3. ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO INTERNO DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS	30
CAPÍTULO II LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO DURANTE LAS DIEZ PRIMERAS LEGISLATURAS (1979-2015)	33
CAPÍTULO III LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN LAS LEGISLATURAS XI Y XII (2015-2019): UN PARLAMENTO CADA VEZ MÁS DESDIBUJADO	45
1. LAS RELACIONES ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO. DE INVESTIDURAS FALLIDAS Y MOCIONES DE CENSURA EXITOSAS	46
1.1. <i>La investidura de la presidencia del gobierno como primera misión parlamentaria. La XI Legislatura fallida</i>	46

	Pág.
1.2. <i>Gobierno en funciones y actividad parlamentaria. La XI Legislatura</i>	51.
1.3. <i>La quiebra de la confianza entre el Congreso y la presidencia del Gobierno: las dos mociones de censura de la XII Legislatura</i>	61
2. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN LA XII LEGISLATURA	65
2.1. <i>El Presupuesto como reflejo del programa del Gobierno</i>	65
2.2. <i>El fin de la centralidad del Parlamento legislador</i>	68
2.3. <i>El control de la acción del gobierno en un Parlamento fragmentado</i>	82
2.4. <i>Una misión casi imposible: la designación parlamentaria</i>	87
3. ¿Y EL SENADO?	89
CAPÍTULO IV DE LAS ELECCIONES DE ABRIL DE 2019 AL PRIMER GOBIERNO DE COALICIÓN. LA XIII LEGISLATURA	93
CAPÍTULO V LA XIV LEGISLATURA. EL PRIMER GOBIERNO DE COALICIÓN	97
1. PARLAMENTO Y PANDEMIA	99
1.1. <i>La actividad de las Cortes Generales durante el primer estado de alarma y sus prórrogas (14 de marzo a 21 de junio)</i>	101
1.2. <i>La actividad de las Cortes Generales durante el segundo estado de alarma a nivel nacional (25 de octubre a 9 de mayo de 2021)</i>	109
2. EL PARLAMENTO POST PANDEMIA (10 DE MAYO DE 2021 A FIN DE LA LEGISLATURA)	117
2.1. <i>La recuperación de la normalidad legislativa y presupuestaria</i>	118
2.2. <i>El control de la acción del gobierno y la exigencia de responsabilidad</i>	122
2.3. <i>La designación parlamentaria</i>	124

	Pág.
3. LA DISPUTA CON EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	126
CAPÍTULO VI LA XV LEGISLATURA.....	133
1. UNA INVESTIDURA DISPUTADA.....	133
2. LA TORTUOSA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE AMNISTÍA	137
2.1. <i>La rebelión de las togas</i>	137
2.2. <i>La oposición del Senado</i>	141
2.3. <i>La constitucionalidad de la Ley de Amnistía y su efectiva aplicación</i>	142
3. LA FRAGILIDAD DEL GOBIERNO DE COALICIÓN	143
3.1. <i>Una geometría cada vez más variable en el Congreso de los Diputados</i>	143
3.2. <i>Un Senado abrumadoramente popular</i>	147
4. EL CERCO JUDICIAL AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO	150
5. UN MUNDO CAMBIANTE. UN MUNDO EN CRISIS.....	152
CAPÍTULO VII A MODO DE REFLEXIÓN. LA DESPARLAMENTARIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL.....	155
BIBLIOGRAFÍA	163

INTRODUCCIÓN

El sistema parlamentario que dibuja el constituyente de 1978 sitúa a las Cortes Generales en el centro de la vida política española, convirtiéndolas en el único órgano que goza de legitimidad democrática directa y tiene atribuidas las más importantes funciones constitucionales: la actualización de la voluntad constituyente mediante la potestad legislativa, la aprobación de las cuentas anuales y el control de la acción del gobierno. Pero antes que todo ello y como primera misión constitucional, el Congreso de los Diputados tiene la responsabilidad de investir a la presidencia del gobierno.

No solo eso. Su legitimidad democrática directa hace que participe de la elección de miembros de importantes órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o el Defensor del Pueblo, necesarios para que todo el engranaje de nuestro sistema constitucional funcione adecuadamente.

Este modelo parecía funcionar relativamente bien, con alguna salvedad relativa a la designación de miembros de otros órganos constitucionales, sustentando una alternancia bipartidista casi perfecta, que permitía, por un lado, la gobernabilidad del Estado sin sobresaltos y, por otro, daba respuesta a las realidades vascas y catalanas, que desde

las primeras Cortes democráticas ostentan representación parlamentaria de corte nacionalista. De esta manera, en las diez primeras legislaturas, hasta las generales de diciembre de 2015, en España habíamos tenido un total de cinco mayorías absolutas y el resto, gobiernos monocolor del partido ganador de las elecciones, PSOE o PP, con apoyo de los nacionalistas vascos y catalanes.

Pero a partir de las elecciones de 2015 asistimos a una situación de inestabilidad institucional como nunca habíamos vivido en nuestra reciente historia democrática, que impide al Parlamento cumplir con normalidad sus funciones constitucionales, con el menoscabo que eso supone para el sistema democrático en su conjunto. La principal causa parece estar en la aparición de nuevos partidos de ámbito estatal, que irrumpen con fuerza en las elecciones de 2015, alterando todo el panorama institucional, conformado hasta entonces por dos grandes partidos, PSOE y PP, que se alternan en el gobierno ya sea en solitario o con el apoyo parlamentario de las fuerzas nacionalistas catalanas y vascas, como se ha dicho.

En las elecciones de 2015, Podemos y sus confluencias irrumpen con fuerza, obteniendo 71 escaños y Ciudadanos, un partido con representación únicamente en el Parlamento catalán hasta la fecha, 41. Por su parte, el Partido Popular quedaría con una representación de 112 escaños y el Partido Socialista, 86. Esto iba a afectar necesariamente a la vida parlamentaria, que hasta la fecha había girado en torno a los dos grandes partidos y a los apoyos que unos y otros pudieran concitar.

También del lado de los nacionalismos periféricos se producen novedades, con un incremento paulatino del número de fuerzas que los representan en el Congreso y del peso relativo que van adquiriendo. Así, la tradicional Convergencia i Unió, que había llegado a contar con 16 escaños en la X Legislatura, comienza a perder fuerza tras sufrir alguna mutación y la radicalización de sus posiciones soberanistas, para acabar reconvertida en Junts per Catalunya en la XIII Legislatura, pero con siete escaños.

Por su parte, Esquerra Republicana de Catalunya que en la IX y X Legislatura tenía tres escaños, en la XI consigue nueve, que repite en la XII.

Del lado del nacionalismo vasco, la normalización política del sector más radical, una vez derrotado el terrorismo de ETA, lo convierte en un actor válido para la negociación con distintos gobiernos del Partido Socialista, dejando el PNV de ser el único actor relevante para ese fin en las últimas legislaturas.

Esta nueva situación parecía vaticinar una revitalización de un Parlamento que hasta la fecha se había mostrado demasiado dócil con los gobiernos que sustentaba y, en consecuencia, mayor dinamismo de las Cámaras, más plurales en cuanto a su composición y, por tanto, con una correlación de fuerzas no necesariamente lineal con el Ejecutivo de turno. Pero, en contra de lo previsible, acabamos asistiendo a una situación de inestabilidad política desconocida en nuestra historia reciente, con dos disoluciones anticipadas por falta de acuerdo para investir a un Presidente del gobierno; candidatos que renuncian a someterse a la investidura tras la designación real, como fue el caso de Mariano Rajoy o, candidatos que tras la primera votación fallida, no se someten a una segunda, puede que por el miedo a salir investidos cuando preferían segundas elecciones.

También hemos asistido a la paradoja de cinco presupuestos aprobados en una misma legislatura, con la intención de dejar las cuentas aprobadas ante la previsión de la pérdida de la mayoría absoluta tras las elecciones. Y a la dificultad cada vez mayor de aprobar los nuevos. Una moción de censura que ha prosperado por primera vez, un uso inimaginable del veto gubernamental a las iniciativas legislativas con el argumento de que entrañaban repercusiones presupuestarias y el uso de los escaños para impedir la renovación de órganos constitucionales fundamentales. Aunque esto último no es tan nuevo. Todo ello se inicia en la duodécima legislatura, después de la fallida undécima, que hubo que disolver ante la falta de acuerdo