

LA CRÓNICA JURÍDICA DE UN NUEVO TIEMPO PARLAMENTARIO¹

The legal chronicle of a new parliamentary era

ENRIQUE ORTEA GARCÍA

Letrado de las Cortes Generales

En 2024 vio la luz la obra *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes Generales*, segunda monografía de José Carlos Nieto-Jiménez. El libro, que recoge los aspectos fundamentales de su tesis doctoral en la Universidad de Málaga, está publicado por Tirant lo Blanch y prologado por Piedad García-Escudero Márquez. No es para menos, pues sin duda se trata de la panorámica más completa y documentada de las transformaciones que ha experimentado el Parlamento español desde la implosión del sistema bipartidista.

Nuestra doctrina nos tiene acostumbrados a análisis críticos de un período convulso, bien por considerar que el sistema político-constitucional no estaba diseñado para una situación como la propia de esa etapa bien por un prejuicio hacia algunos discursos que abanderaban una transformación radical de los cimientos institucionales. Sin embargo, el autor clarifica desde el principio que su investigación pretende «no asociar desde el inicio el nuevo período con consecuencias exclusivamente negativas» (pág. 27), y, de hecho, acabará constatando que las hay bastante positivas. En consecuencia, no habrá espacio para los lugares comunes salvo que estén respaldados por un estudio cualitativo y material cuidadosamente desarrollado de manera prácticamente paralela al discurrir de los acontecimientos.

Preliminarmente, hemos de apuntar que la lectura de la obra se complementa con el artículo «Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)» publicado en el número 196 de la *Revista de Estudios Políticos*. Lo cierto es que el enfoque de esa publicación es bastante diferente al del libro aquí reseñado. Aquella presenta los elementos conceptuales básicos para emprender la lectura de este último, proporcionando

¹ Crítica a la obra de José Carlos Nieto-Jiménez: *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes Generales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, 624 págs.

una útil contextualización de tono politológico a una materia jurídica. Entre sus aspectos más positivos está el esfuerzo por clarificar términos habitualmente usados a la ligera por la doctrina constitucionalista española (por ejemplo, cuando relaciona la inexistencia de mayoría absoluta con la concurrencia de una situación de fragmentación).

Así pues, por un lado, definirá el Parlamento fragmentado como aquel en el que concurren tres elementos: un excesivo número de grupos parlamentarios, la ausencia de alguno que alcance por sí solo la mayoría absoluta y la coexistencia de determinadas especialidades en el proceso de formación de Gobierno (aunque esto solo aplicaría para las cámaras en las que se verifica la relación de confianza). Sobre esta base, identifica un progresivo aumento en el Congreso del número efectivo de grupos parlamentarios a partir de la XI legislatura, el cual no cabe advertir en el caso del Senado. Avanzando en el examen del resto de criterios, concluye que en aquel existió fragmentación parlamentaria desde la XI hasta la XIV legislatura, mientras que en el Senado concurrió tal circunstancia en la XIV legislatura. Por otro lado, para el análisis de la polarización, sigue el índice de polarización ponderada de Taylor y Herman, diagnosticando la concurrencia en ambas cámaras de altos niveles de polarización para los períodos estudiados, si bien identificando valores más altos en el caso del Congreso.

Este trabajo aporta información crucial de cara al examen de la obra y pone de manifiesto el dominio que el autor tiene de los instrumentos cuantitativos propios de la ciencia política. Ello queda claro cuando adapta a la realidad parlamentaria determinados indicadores como el número efectivo de partidos, haciendo referencia en este caso a los grupos, o cuando, al contrario, disecciona estos atendiendo a la pluralidad ideológica que pueden articular en su seno a los efectos de estudiar la polarización ponderada. No obstante, atendiendo a la idiosincrasia de las cámaras, quizá sería adecuado optar por un examen de los sujetos legitimados para desarrollar determinadas actuaciones parlamentarias con el propósito de comprender su relevancia práctica. Pensamos en medirla a partir del número mínimo de integrantes requerido, por ejemplo, para plantear una moción de censura o para solicitar la convocatoria de una sesión de la Diputación Permanente, entre otros supuestos especialmente dotados de visibilidad.

Sea como fuere, la lectura del artículo académico no es una condición necesaria para valorar y disfrutar la monografía. En su estructura, aunque comienza con uno de los aspectos más problemáticos en las últimas legislaturas —la investidura del presidente del Gobierno—, resuena la enumeración del art. 66.2 de la Constitución, según el cual «las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción

del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». Lo cierto es que el autor explica lo siguiente:

[...] cada una de las cuatro legislaturas que centran el objeto de [su] estudio, por compartir un tronco común de fragmentación y polarización, cuenta con [notas singularizadoras] propias, así la XI y la XIII son características por su brevedad, la incapacidad para otorgar la confianza a un candidato a la Presidencia del Gobierno o por la convivencia de un Gobierno en funciones con un Parlamento en plenitud de ellas; mientras que en la XII se puede apreciar la particularidad de la formación de dos Gobiernos de diferente signo político a propósito de la primera moción de censura aprobada (pág. 176).

En el caso de la XIV legislatura, los elementos distintivos serán «la formación del primer Gobierno de coalición desde la entrada en vigor de la CE, la existencia de 10 grupos en el Congreso (cifra que solo se había alcanzado en la I) o la declaración de la emergencia sanitaria» (pág. 175)².

Entrando en materia, el capítulo de apertura está dedicado a la relación de confianza entre Congreso y Gobierno, zambulléndose el lector hasta el fondo de una cuestión que la práctica ha dibujado como verdaderamente controvertida. El aspecto más interesante del análisis desplegado por Nieto-Jiménez es el relativo al papel constitucional del rey y el modo en el que la práctica (y la cultura) política lo ha comprometido. Probablemente el episodio más rocambolesco sea aquel en el que, como critica el autor, pareció que alguien a quien se le habría propuesto ser candidato a la investidura —el Sr. Rajoy Brey— había declinado el ofrecimiento. Con buen criterio, se explica que lo que hubo fue una constatación de que ninguno de los posibles aspirantes reunía apoyos suficientes y se enjuician negativamente los términos en los que estaba redactado el comunicado de la Casa de S. M. el Rey de 22 de enero de 2016.

No obstante, no acabamos de compartir la impugnación del entendimiento de la propuesta del rey como dotada de un carácter instrumental en tanto que medio para activar el plazo previsto en el art. 99.5 de la Constitución. No parece que atribuirle tal naturaleza desdibuje el papel del jefe del Estado ni pensamos que de ello se derive consecuencia negativa alguna. Aunque en aquel momento concreto no existiera una mayoría suficiente, ello no

² La XV legislatura, que no es objeto de esta obra, queda marcada por la configuración de un Parlamento incongruente, es decir, por la existencia de mayorías políticas distintas en el Congreso de los Diputados y en el Senado, así como por la existencia de un Gobierno con apoyos no del todo sólidos que tiene su núcleo de coalición en el segundo y el cuarto grupo parlamentario de la Cámara Baja.

justificaría una abdicación de la responsabilidad de los líderes políticos de, al menos, intentar articularla. Y es que, incluso en el caso de que pasadas unas semanas la eventual propuesta de candidato no tuviera visos de éxito, la sustanciación de la correlativa investidura permitiría evidenciar que al menos hay una propuesta política con propósito de intentar gobernar. En cierto modo, el espíritu consensualista que parece perseguir como ideal nuestra realidad constitucional podría aconsejar que se materialicen una defensa y una oposición respecto de una opción concreta y que, en consecuencia, se asuman (para bien o para mal, según el caso) las responsabilidades derivadas del bloqueo.

En este sentido, goza de plena actualidad la consideración de que «una mínima cultura política y un mínimo reconocimiento del papel constitucional y de neutralidad que le corresponde al rey llevaría a considerar conveniente iniciar cualquier tipo de negociación entre los partidos que han conseguido representación parlamentaria justo después de las elecciones y, en cualquier caso, antes de que se celebren las consultas regias» (pág. 54). Esta interpretación se acomodaría con el pretendidamente ambiguo comunicado de la Casa de S. M. el Rey de 22 de agosto de 2023, del cual parece desprenderse que, si no se constata una mayoría suficiente para la investidura, correspondería proponer al candidato del grupo político que hubiera obtenido el mayor número de escaños (que no de votos). Ello obligaría a que aquel en el que no concurriera tal circunstancia y pretendiera someterse a una investidura acudiera, junto con quienes le brindan apoyo, con los deberes hechos. No cabe plantear la negociación, y así lo dice el autor, como una tarea posterior a la propuesta regia dotada de una suerte de plus de legitimidad derivada de la decisión de Su Majestad. El rey no tiene preferencia por nadie y, en todo caso, daría igual si la tuviera. A veces parece que los responsables políticos no tienen voluntad de entender esto.

De modo realista y para hacer frente a esta situación, Nieto-Jiménez no se aventura a pontificar sobre ilusorias reformas constitucionales, sino que opta por la más factible modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados con el propósito de articular una sesión en la que se constate la inexistencia de un candidato en disposición de afrontar con éxito la investidura. Para ello, se inspira en el Dictamen del Consejo de Estado 1985/2003, aprobado el 26 de junio por su Comisión Permanente, y en la regulación establecida en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, consecuencia del rocambolesco y negativo episodio de nuestra historia política reciente popularmente conocido como «tamayazo». Para el caso de que no se proceda en tal sentido, apunta que la celebración de una sesión de esa índole exigiría el consenso de todos los grupos (como ocurrió en 2020 en Cataluña tras la inhabilitación del presidente de la Generalitat). Aunque llegado el momento algo habría que hacer, en una situación de bloqueo podría

no confluír la voluntad de actuar en ese sentido. Para curarse en salud y a la vista tanto del régimen jurídico aplicable como de los precedentes, una investidura —aunque pueda considerarse instrumental— parece la solución menos problemática. Ello, además, reconociendo como posible el mandato exploratorio del presidente del Congreso, reforzando su papel como el órgano constitucional unipersonal dotado de una mayor legitimidad democrática en ese estadio. Al tiempo de esbozar los rasgos de ese rol que le correspondería, expone la regulación del derecho italiano y refiere la posibilidad de una convención constitucional. La perspectiva comparada que el autor armoniosamente integra en varias partes de la obra, como es el caso, es muy meritoria y permite tomar conciencia de la profundidad analítica que encierra.

Sea como fuere, el culebrón de la investidura va de la mano de los efectos del no otorgamiento de la confianza y, por lo tanto, el papel de las Cortes Generales en relación con un Gobierno en funciones. Aunque muchos de los interrogantes fueron despejados por el Tribunal Constitucional (STC 124/2018), la monografía escudriña los informes que los servicios jurídicos de las cámaras emitieron en aquel momento. Se sostiene acertadamente que «no puede hablarse de una ausencia total de control parlamentario por el Congreso al Gobierno en funciones, sino más bien de un control selectivo y a discreción del sujeto controlado» (pág. 212). No obstante, hay alguna consideración problemática, como la afirmación de que debería «quedar delimitado el alcance del control del Parlamento en supuestos de Gobierno en funciones por el conjunto amplio de la actividad que a pesar de la situación de interinidad puede desarrollar» (pág. 217), idea que se conecta con la plasmada en el informe del Senado de que habría de analizarse para cada iniciativa si esta se refiere a la actividad del Gobierno cesante o del que se constituya. Siendo esto cierto (no tendría sentido dirigir una moción instando a hacer lo que por ley no se puede por estar en funciones), creemos que debería matizarse mucho el entrecomillado, de tal modo que no induzca a pensar que los límites impuestos por la Ley 50/1997 al Ejecutivo inciden en modo alguno en la labor que desarrolla el Parlamento. Si dichos confines fueran rebasados, las cámaras no habrían de hallar impedimento alguno para ejercer su función de control.

Esta última apreciación, que puede parecer demasiado concreta por nuestra parte, encuentra su explicación en el nivel de detalle al que llega el autor. Por ejemplo, entra en cuestiones de detalle como las especificidades de la calificación de las correspondientes iniciativas o distingue entre criterio y conformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley, que responden a facultades del Gobierno de naturaleza dispar. Son aspectos que, por muy obvios que sean, suelen ser descuidados por la doctrina e incluso en ocasiones por quienes aplican el derecho parlamentario.

El capítulo también atiende a la moción de censura, objeto de análisis obligado ante la proliferación de su uso en estas legislaturas. El gran cambio en la consideración política y doctrinal de este instrumento se produce con el éxito por primera vez de la presentada en 2018. Algunos aspectos procedimentales jugaron un papel crucial en que saliera adelante, destacando el escaso tiempo transcurrido entre su registro y el debate. La relevancia del elemento temporal permite al autor argumentar a propósito de la eventual previsión de un plazo máximo para la convocatoria del Pleno tanto en este supuesto como en el de la investidura ordinaria, en la línea de lo que ya han hecho algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos. Creemos que un precepto reglamentario difícilmente frenaría a un presidente de la cámara determinado a incumplir sus obligaciones constitucionales, como sería el caso. De esta forma, podría plantearse la posibilidad de legitimar a otros órganos para la convocatoria de la correspondiente sesión, si bien ello casaría mal con el propósito de dotar de un mayor protagonismo al órgano en lo relativo a la elección del jefe del Gobierno, como parece desprenderse de este capítulo.

También se agradece, una vez más, que Nieto-Jiménez recuerde lo evidente, en la medida en la que ciertos sectores doctrinales parecen olvidarlo. Así pues, explica cómo la moción de 2018 en absoluto puede ser considerada un fraude constitucional. Esta afirmación, más propia del fragor del momento que de un análisis sosegado, fue sostenida por algunos autores. El recurso del art. 113 de la Constitución permite, por supuesto, articular mayorías políticamente destructivas instrumentalizadas a través de un candidato que careciese de posibilidades de investidura sin el aliciente de desalojar a otro del cargo. Asimismo, la responsabilidad política no debe confundirse con la judicial; en un sistema parlamentario la una se exige por medio de la moción de censura (que no es un *impeachment*), y la otra, en su caso, en la esfera jurisdiccional.

El segundo capítulo está dedicado a la función legislativa. En concreto, en él se estudia «si el predominio, en un principio, incontestado del Gobierno en la actividad legislativa puede seguir apreciándose en un período caracterizado por la fragmentación y la polarización parlamentarias, a través de la identificación de las repercusiones que esa situación genera en algunos de los principales actos del procedimiento legislativo y en la institución del decreto-ley» (págs. 230-231). Los elogios que hasta ahora se han formulado continúan aquí: uno de los rasgos más positivos de esta parte de la monografía es el dominio del marco teórico y su clara presentación en cada estadio del procedimiento objeto de análisis, empezando por la distinción entre la naturaleza jurídica de la función atribuida a las Cortes Generales en el art. 66.2 de la Constitución

y las otorgadas al Gobierno en los arts. 82 y 86 y continuando, por ejemplo, por la caracterización de las singularidades de la iniciativa legislativa ejercida por el Ejecutivo.

Así pues, el autor presenta determinadas realidades, como el descenso de la iniciativa gubernamental durante la XII legislatura, cuyo análisis proporciona pautas hermenéuticas útiles al tiempo de estudiar la actual coyuntura. Se plantean las razones por las que cabría acudir en su lugar a la iniciativa del grupo que apunala al Gobierno (evitar los informes preceptivos, el desgaste político de una eventual mayoría contraria, o sortear la regulación impuesta a los proyectos por las leyes administrativas) y, a partir de su exposición, Nieto-Jiménez concluye que la clave explicativa sería la propia conciencia por parte del Ejecutivo de que la mayoría parlamentaria que le apoya en cada momento (en las dos partes de la legislatura cuyo hito divisor fue la moción de censura) es francamente débil. Ello se materializa en fenómenos como la toma en consideración en el Congreso de proposiciones impulsadas por la oposición con el voto en contra del grupo al que pertenece el candidato que fue investido o como, ya en la Cámara Alta, la introducción de enmiendas en proyectos a pesar del criterio contrario de ese «grupo del Gobierno». En conexión, un fenómeno diagnosticable en la etapa de fragmentación y polarización será el crecimiento de las proposiciones de ley, también cuando son iniciativas de los nuevos partidos que pugnan con los representantes del bipartidismo clásico. Tales actores hacen uso de ellas para conformar su identidad, para mostrarse «útiles ante el electorado» (pág. 260).

A partir de lo anterior, una de las novedades de este período es que también el procedimiento legislativo se ha convertido en termómetro de la fuerza parlamentaria del Ejecutivo. Así pues, cabría hablar de la incertidumbre respecto al resultado de las votaciones como un elemento propio de la nueva realidad política. En las legislaturas analizadas se generalizó la idea de la «geometría variable», es decir, de la alternancia en los apoyos a las distintas iniciativas. En la actual XV legislatura este escenario ha cambiado, reduciéndose las posibilidades de combinaciones exitosas, especialmente para un Gobierno considerablemente frágil. Siendo conscientes de esta circunstancia, no podemos sin embargo exagerar sus implicaciones: quizá sea demasiado concluir que «todas las semanas en las que se celebran sesiones plenarias, el de la toma en consideración se torna en un trámite en el que se pone a prueba la renovación, o no, de la confianza parlamentaria del Congreso en el Gobierno» (pág. 269). La lógica parlamentaria de los últimos años ha hecho que nos olvidásemos de algunas ideas clásicas como la de que la imposibilidad de aprobar unos presupuestos supone un obstáculo insalvable para la continuidad del Ejecutivo. *Sensu contrario*, sacarlos adelante no excluye que, una semana más

tarde, el grupo que lo ha hecho posible articule junto con otros una mayoría alternativa. Igualmente, nos hemos acostumbrado a las habituales derrotas gubernamentales sin que ello suponga quiebra alguna de los pactos: el pegamento más claro de las coaliciones gubernamentales parece ser la imposibilidad de configurar una opción contraria, aunque esta sea meramente destructiva. La realidad política parecería dar la razón a Andreotti en su reflexión acerca del frío que envuelve a la oposición, sea esta de un color u otro.

También en el marco del procedimiento legislativo, no podemos obviar que Nieto-Jiménez es uno de los mayores expertos de nuestro país en el veto presupuestario. En la línea de otros de sus trabajos³, se ocupa en esta monografía de algunos aspectos que completan la panorámica atendiendo a la esfera parlamentaria. Por un lado, denuncia la «falta de transparencia que existe en este ámbito de la actividad del Congreso de los Diputados» (pág. 287) en la medida en la que no son públicos el escrito de disconformidad, el acta de la Mesa o las resoluciones desestimatorias de las solicitudes de reconsideración. Es esta una petición controvertida y cabría plantearse si los actores involucrados darían su visto bueno a un acta igual de precisa si supiesen que esta sería pública o si acabaríamos teniendo productos tan pintorescos como la reproducción de las intervenciones solamente de algunos miembros del órgano rector en un documento difícilmente inteligible (algo que ya pasa en el Senado). Por otro lado y en conexión también con el papel de la Mesa, se critica que la coincidencia de mayoría en ella y en el Gobierno suponga un cheque en blanco al uso alternativo de determinadas herramientas como la ampliación de los plazos de presentación de enmiendas. Sobre esto, el autor recuerda que «los dos grupos que controlan la Mesa se benefician del ritmo de tramitación que ellos pautan desde el órgano rector, en tanto celeridad para la tramitación de las iniciativas propias y lentitud para las proposiciones del resto de grupos que, destacadamente, suponían la mayoría de la composición del Pleno» (p. 305). Al proceder de este modo, los parlamentarios parecen olvidar no solamente la naturaleza del órgano al que pertenecen, sino también un principio básico como es el de la contención institucional sobre la base de que, aunque hoy se esté en el poder, tarde o temprano ese papel será asumido por otros.

En fin, la monografía dedica una parte considerable de su estudio a analizar esa singular fuente del derecho, hegemónica en algunos momentos,

³ Véanse Nieto-Jiménez (2020; 2023a; 2023b; 2024). El estudio del veto presupuestario no puede obviar su habitual empleo por el Gobierno como una forma de cortar de raíz la tramitación de determinadas iniciativas legislativas, muchas veces practicando el copia-pegar y pasando de puntillas por la jurisprudencia constitucional sobre esta materia.

que es el decreto ley. En el período estudiado aumentan los supuestos en los que el Congreso deroga la norma temporal. Esto supone reconocer un papel mucho más activo del Parlamento que otrora y, con matices, es considerado por su autor como una manifestación de desconfianza de la Cámara hacia la acción gubernamental (pág. 356). Asimismo, parece generalizarse el acuerdo acerca de la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, posibilidad empleada en las negociaciones para lograr el apoyo a la convalidación. Aunque en la XV legislatura alguna de las manidas críticas ya no esté del todo vigente (abuso del decreto ley; no porque el Gobierno no quiera, sino porque sus socios se lo ponen más difícil), creemos que una de las más certeras es la relativa al modo en el que la discusión sobre las medidas legislativas no se produce en su lugar natural, a saber, el Parlamento. Ello ocurrió claramente en la última reforma laboral, en la que se desplazó al Congreso a un mero papel ratificador.

Un precedente novedoso de los últimos años fue la tramitación del Proyecto de Ley por la que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook, procedente del Real Decreto Ley 12/2019, de 11 de octubre. La especialidad en este caso fue que se acordó su tramitación por la Diputación Permanente, una posibilidad prevista en el art. 151.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados, pero que tradicionalmente había sido un caso de laboratorio generador de no pocas discusiones doctrinales acerca de su viabilidad. Respecto de él existe un informe de la Secretaría General de la Cámara Baja que es duramente criticado por el autor, quien estima que «no mantiene una interpretación lógica y sistemática del art. 151.5 RC que tenga en cuenta la naturaleza de la Diputación Permanente y la ausencia de cualquier atribución de facultad legislativa a la misma por parte de la CE» (pág. 397). Asimismo, recoge la crítica de Gómez Lugo a que los informes de los letrados puedan crear nuevas reglas del procedimiento legislativo, tarea que correspondería al Reglamento.

En fin, el tercer capítulo pivota en torno al control, partiendo de que está presente en toda la actividad de las cámaras y de la ya célebre distinción de Aragón entre control *en* y *por* el Parlamento. El libro pretende hacer notar cómo tal función se ha intensificado como consecuencia de la fragmentación y polarización. Quizás esta sea la parte más descriptiva, en gran medida por las dificultades para contextualizar los cambiantes momentos políticos que se suceden a lo largo de las legislaturas analizadas.

En relación con el control *en* el Parlamento, en primer lugar, se atiende a las preguntas como instrumento que genuinamente permite desarrollar tal función. Así pues, el autor desarrolla un análisis cuantitativo y cualitativo, razonando que en el período examinado la valoración de su uso es más

positiva en la medida en que sería más coherente con el fin que se le atribuye. Seguidamente, respecto de las interpelaciones, los datos recopilados para el Congreso de los Diputados permitirían refutar «la recurrente idea de que la fragmentación parlamentaria de las últimas legislaturas ha supuesto un debilitamiento de la función de control que ostenta el Parlamento, bastante influida por lo que ocurrió en la legislatura XI con el control del Gobierno en funciones y las imágenes de sillones vacíos que propició» (pág. 440). Del Senado destacaría un hecho inédito como fue una interpelación desde el grupo que más claramente se alinea con el Gobierno: aunque en el caso concreto se considera que esta fue técnica, Nieto-Jiménez advierte con buen criterio de que el instrumento puede mutar. Lo cierto es que se trata de una crítica razonable, pero evitar esa degeneración sería extremadamente difícil de justificar jurídicamente. Esta es una conclusión obvia en la medida en la que, aun comportando una misma orientación ideológica, los grupos son jurídicamente independientes de los partidos y de los Gobiernos con los que estén políticamente conectados.

En relación con las comparecencias, el libro hace una recopilación de prácticas verdaderamente interesantes, como su acumulación injustificada. Ello ocurriría por ejemplo respecto de aquellas que a petición propia se plantean con el propósito de informar acerca de las reuniones del Consejo Europeo, que son sustanciadas al mismo tiempo que otras sobre cuestiones con las que no es del todo evidente la conexión material y que son solicitadas por la oposición. Asimismo, se advierte del surgimiento de nuevas y problemáticas formas de proceder que ponen en cuestión el principio de lealtad institucional que debe presidir la relación entre Parlamento y Gobierno. Entre estas, la citación de una ministra a una comparecencia en Comisión en una fecha en la que se sabía que no podría ir con el propósito de contribuir al desgaste político del Ejecutivo. En sentido contrario, el Gobierno desdeña en ocasiones a las cámaras, eligiendo no acudir cuando es convocado. En el Senado, el episodio más llamativo fue el conflicto institucional de la XII legislatura, cuando el presidente no estuvo en disposición de acudir a una comparecencia y no quedó más remedio que constatar su ausencia y abrir un turno de portavoces. En ocasiones, la prevención de estos episodios pasa por la reforma reglamentaria; véase la Reforma del Reglamento del Senado del año 2023 por la que se modifica el art. 182.

Respecto del control *por* el Parlamento, destacarán los instrumentos declarativos de voluntad de las cámaras; es decir, las proposiciones no de ley y las mociones. Evidentemente, los fenómenos de la fragmentación y la polarización afectarán a ambas. En el Congreso de los Diputados, cabría considerar que su configuración política es un elemento explicativo de su aprobación cuando son críticas con el Ejecutivo, toda vez que se tornan un instrumento

privilegiado para que la oposición logre condicionar la agenda y evidenciar las flaquezas de Gobiernos parlamentariamente débiles. Así, en la obra se analiza cómo cabría emplearlas para reorientar el *indirizzo* político y manifestar que el criterio gubernamental es susceptible de chocar con la sensibilidad mayoritaria del Legislativo. La otra cara de la moneda será su utilización por quienes sostienen al presidente en favor de sus propias posiciones, demostrando la solidez de sus alianzas y contrarrestando la menor producción legislativa. Lo cierto es que en los últimos años se ha verificado un cierto abandono de la práctica según la cual se introducían enmiendas en las iniciativas de la oposición, recurso que hoy los promotores rechazan para no descafeinar su triunfo, que muchas veces mueve a la contraparte hacia la abstención. En todo caso, una de las críticas recurrentes es la cantidad de trabajo parlamentario «perdido» en lo que son meras declaraciones de voluntad, carentes incluso en el Congreso de mecanismos de seguimiento.

En el apartado dedicado a estos asuntos subyace una crítica del autor que creemos que es crucial. Él simplemente la apunta y no la desarrolla, pero con el transcurso del tiempo y la consolidación de una mayor normalización política en Cataluña, quien suscribe entiende que ya es el momento de volver la vista atrás y analizar el papel extraordinariamente amplio que asumió el Tribunal Constitucional en el marco del reciente proceso secesionista. Nos referimos al problemático enfoque del máximo intérprete de la Constitución al enjuiciar estos instrumentos desde la óptica de que «lo jurídico no se agota en lo vinculante». No es nada que no haya dejado escrito Sáez Valcárcel en su voto particular a la STC 24/2022, al referir que «la admisión a trámite por la mesa de iniciativas parlamentarias no afecta al ejercicio de las funciones representativas de los diputados demandantes, que solo se ven obligados a ejercer su cargo interviniendo en el debate plenario»; que «la inadmisión a la que obliga la doctrina de este tribunal supone una injerencia en la autonomía parlamentaria y en la libertad de deliberación de difícil justificación desde la cláusula del Estado democrático», y, en fin, que «sin la necesaria ponderación, nuestra doctrina amplía el contenido esencial del derecho a la participación de dichos diputados (art. 23 CE) dejando sin contenido, en la misma medida, el derecho de los parlamentarios proponentes a ejercer su cargo representativo, con lesión del derecho a la participación política de los ciudadanos a quienes representan».

Esta cuestión conecta con aspectos que se abordan al tratar las comisiones de investigación y que, por su vinculación con lo anterior, dejamos apuntados ahora. Por una parte, la transformación del papel de las Mesas: desde una función inicialmente administrativa, de acuerdo con lo que poco menos que se consideraban actos debidos y carente de trascendencia política, a una suerte de «segunda Junta de Portavoces», en la que la vinculación partidista de sus

miembros juega un rol incontrovertible que permite adelantar sus decisiones. En fin, una transmutación de su criterio, que pasaría de técnico-jurídico a político. Por otra parte, el reparo de las cámaras para tramitar iniciativas referidas a la Corona, terreno abonado para la existencia de zonas grises, aunque muchas veces clarificadas por el empeño de los proponentes en una retórica demasiado dura y que, en consecuencia, deja menos margen para su admisión.

Asimismo, agudamente se conceptualizan las mal llamadas «mociones de reprobación» como «propuestas de reprobación», en la medida en la que son susceptibles de canalizarse a través de distintos tipos de iniciativas. Respecto de estas, un debate interesante al que se hace referencia en la monografía, abierto en la doctrina y entre los operadores jurídicos, es la posibilidad de reprobar a expresidentes del Gobierno y parlamentarios en activo, a lo que cabría sumar otros supuestos como los de representantes políticos en otras cámaras o corporaciones o miembros de las mesas. En todo caso, coincidimos con la advertencia formulada por Nieto-Jiménez respecto de una progresiva banalización de la figura: la ausencia de consecuencias políticas, que no es en sí misma negativa, se torna susceptible de desdibujar el reproche cuando es asumida con desdén por su destinatario y por aquel que le mantiene en sus responsabilidades políticas.

Todo lo anterior no agota el contenido de la monografía, que entra en asuntos diversos como el procedimiento presupuestario (un examen en el que destaca la trascendencia que en él tienen las enmiendas a la totalidad de devolución) o las designaciones de titulares de órganos que le corresponden al Parlamento (asunto de especial trascendencia en los últimos años como consecuencia del inaceptable retraso en la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial). Se condensa en ella una crónica jurídicamente documentada de la transformación del sistema parlamentario español de los últimos años, en la que se compaginan la rigurosidad doctrinal y el conocimiento práctico de la realidad de las cámaras. El constitucionalismo patrio ha escrito ríos de tinta sobre estas cuestiones, pero probablemente ningún trabajo logre el nivel de profundidad analítica que alcanza *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes Generales*, una obra de referencia para comprender la trascendencia de los cambios acaecidos en la década que puso patas arriba el derecho parlamentario.

Bibliografía

- Nieto-Jiménez, José Carlos (2020). El «veto presupuestario» del art. 134.6 de la Constitución española como origen de un conflicto entre órganos constitucionales del Estado. En Antonio Pérez Miras, Germán M. Teruel Lozano, Edoardo C. Raffiotta y Maria Pia

- Iadicicco (dirs.). *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española* (pp. 109-124). Madrid: Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nieto-Jiménez, José Carlos (2023a). El empleo del veto presupuestario como vía alternativa para rechazar proposiciones de ley en tiempos de fragmentación parlamentaria: precedentes, evolución jurisprudencial y afectación de nuevos derechos. *Nuove Autonomie*, 1, 389-420.
- Nieto-Jiménez, José Carlos (2023b). La disconformidad del gobierno con la tramitación de proposiciones de ley del Senado por razones presupuestarias. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 26, 208-231.
- Nieto-Jiménez, José Carlos (2024). Controversias sobre la calificación de enmiendas con repercusiones presupuestarias en el Senado. *Teoría y realidad constitucional*, 54, 449-483.