

IGNACIO GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ  
MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ  
(Eds.)

# **DIVISIÓN DE PODERES EN EL ESTADO DE PARTIDOS**

Centro de Estudios de Partidos UNED  
Marcial Pons  
MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2021

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	17

## PRIMERA PARTE

### FUNCIONES DEL ESTADO EN EL ESTADO DE PARTIDOS

#### I. LEGISLACIÓN

<b>LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN UN ESCENARIO FRAGMENTADO</b> .....	23
<i>Yolanda Gómez Lugo</i>	
1. INTRODUCCIÓN: FIN DEL BIPARTIDISMO Y FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA .....	23
2. XI LEGISLATURA: GOBIERNO EN FUNCIONES Y PARLAMENTO EN PLENITUD .....	25
2.1. Contexto de la «Breve I» .....	25
2.2. Limitaciones en la actividad legislativa durante la interinidad del Gobierno en funciones .....	27
2.3. El control político durante la prolongación de la interinidad gubernamental .....	30
3. XII LEGISLATURA: UNA LEGISLATURA ATÍPICA Y DOS GOBIERNOS DÉBILES .....	31
3.1. Inversión en la tradicional preeminencia de las iniciativas legislativas gubernamentales frente a las no gubernamentales .....	33
3.2. El veto presupuestario como alternativa al rechazo en la toma en consideración .....	36
3.3. La ampliación indefinida del plazo de presentación de enmiendas por la Mesa .....	38

	Pág.
3.4. Hegemonía (mitigada) del decreto-ley frente a la ley parlamentaria.....	42
3.5. Revitalización de la función de control.....	45
4. XIII LEGISLATURA: <i>PRORROGATIO</i> GUBERNAMENTAL Y DIPUTACIÓN PERMANENTE .....	48
4.1. El contexto de la «Breve II» .....	48
4.2. Nuevos problemas en la Diputación Permanente en periodos entre legislaturas: la tramitación de decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.....	49
5. CONCLUSIÓN .....	51
<b>TRANSFORMACIONES, TENDENCIAS Y ALGÚN RECELO SOBRE LA POTESTAD NORMATIVA (LEGISLATIVA) EN LOS TIEMPOS DE LA COVID-19 .....</b>	<b>53</b>
<i>Juan Francisco Sánchez Barrilao</i>	
1. INTRODUCCIÓN: CRISIS Y POTESTAD NORMATIVA.....	53
2. DIVISIÓN DE PODERES, ESTADO DE PARTIDOS Y CONSTITUCIÓN NORMATIVA AL RESPECTO DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO: LA LEY COMO EXPRESIÓN NORMATIVA DE LA VOLUNTAD POLÍTICA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO .....	55
3. GLOBALIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN.....	59
4. UNIÓN EUROPEA .....	62
5. REFLEXIÓN Y TIEMPO .....	65
6. PLURALISMO Y EFICIENCIA .....	67
7. RESPONSABILIDAD Y HUIDA.....	71
8. CONSIDERACIONES FINALES: LA POTESTAD NORMATIVA EN LOS TIEMPOS DE LA COVID-19.....	74
<b>II. EJECUCIÓN</b>	
<b>EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL ESTADO POS-PARTIDOS: DESMITIFICANDO EL GOBIERNO ABIERTO .....</b>	<b>77</b>
<i>Leire Escajedo San-Epifanio</i>	
1. INTENTOS POR REESCRIBIR LA HISTORIA: DE CÓMO EL EJECUTIVO YA NO QUIERE SER UN «MAL NECESARIO» EN LAS DEMOCRACIAS OCCIDENTALES .....	77
2. RIESGOS DE LA AMNESIA: LA HISTÓRICA COMPLEJIDAD DE ENCAJAR EL PODER EJECUTIVO EN LOS MARCOS CONSTITUCIONALES.....	83
3. NO PERDAMOS EL HILO DE LA HISTORIA: AISLADAS, LAS PERSONAS NO CONSIGUEN SER POLÍTICAMENTE SIGNIFICATIVAS.....	87

	Pág.
<b>UN PEQUEÑO ENSAYO SOBRE UN GOBIERNO DE COALICIÓN GOBERNANDO EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE .....</b>	93
<i>Enrique Guillén López</i>	
1. UNA CUESTIÓN PRIMORDIAL: LOS FINES DEL ESTADO .....	93
2. ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA .....	98
3. LOS DERECHOS.....	100
4. GOBIERNO. CUESTIONES DE LEGITIMIDAD. GOBIERNO DE COALICIÓN .....	105
4.1. El gobierno. Una contextualización. Crisis del Estado social. Partidos precarios y gobernanza .....	105
4.2. El gobierno de coalición y la oposición .....	106
5. GOBERNAR.....	108
5.1. Gobierno, saber e incertidumbre.....	108
5.2. La necesidad de actuar.....	109
5.3. Gobierno vs. gobernanza .....	110
5.3.1. Gobernar la crisis .....	111
5.3.2. Gobernar la crisis como una oportunidad.....	112
5.3.3. Gobernar y juzgar.....	115
5.3.4. Gobernar y cogobernar .....	117
6. CONCLUSIONES .....	120

### III. JURISDICCIÓN

<b>LA INTERFERENCIA DE LOS PARTIDOS EN EL TRIBUNAL CONS- TITUCIONAL. ¿PATOLOGÍA O CONTRIBUCIÓN AL SISTEMA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL? .....</b>	123
<i>Leonardo Álvarez Álvarez</i>	
1. PARTIDOS POLÍTICOS Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	123
1.1. La interferencia de los partidos políticos en el Tribunal Constitucional.....	123
1.2. La interferencia de los partidos políticos en el Tribunal Constitucional: ¿necesariamente una patología? .....	126
2. LAS CAUSAS Y LOS MÉTODOS DE INCIDENCIA DE LOS PAR- TIDOS POLÍTICOS EN LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTI- TUCIONAL.....	127
2.1. La función del Tribunal Constitucional como equilibrio en- tre mayoría y minoría .....	127
2.2. La incidencia de los partidos en el Tribunal Constitucional: el sistema de botín.....	129
2.3. La incidencia de los partidos en el Tribunal Constitucional: la <i>prorrogatio</i> .....	131

	Pág.
3. LA INTERFERENCIA DE LOS PARTIDOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. ¿PATOLOGÍA O CONTRIBUCIÓN AL SISTEMA DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL? .....	133
3.1. El Tribunal Constitucional como legislador negativo. La <i>pro-rogatio</i> como patología .....	133
3.2. El Tribunal Constitucional como legislador positivo. El sistema de botín: ¿contribución al sistema de justicia constitucional? .....	135
4. LA CONSECUCCIÓN DE LA OBJETIVIDAD A TRAVÉS DEL PLURALISMO EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	139
4.1. El proceso deliberativo en el Tribunal Constitucional como garantía de pluralismo .....	139
4.2. El sometimiento del juicio sobre la infracción de la Constitución a un procedimiento basado en el pluralismo.....	141
4.3. La STC 89/2019 y la garantía de la objetividad a través de un procedimiento plural.....	142
5. CONCLUSIONES .....	144
<b>PARTIDOS POLÍTICOS Y JURISDICCIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES.</b>	147
<i>Alicia González Alonso</i>	
1. INTRODUCCIÓN. ESTADO DE PARTIDOS Y FUNCIÓN JURISDICCIONAL .....	147
2. LA LEGITIMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	153
2.1. La legitimación de los partidos políticos. De la dispersión jurisprudencial a la unificación de criterios: la STS de 3 de marzo de 2014 .....	153
2.2. La legitimación de los grupos parlamentarios en el proceso contencioso-administrativo .....	162
3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA ACCIÓN POPULAR .....	167
4. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL.....	170

**SEGUNDA PARTE****EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN EL ESTADO  
DE PARTIDOS****I. DIRECCIÓN Y ACTUACIÓN**

<b>EL SISTEMA PARLAMENTARIO O LA JURIDIFICACIÓN IMPOSIBLE</b> .....	179
<i>Ignacio Fernández Sarasola</i>	
1. EL JURISTA Y LA PARADOJA DE TÁNALO .....	179
2. LAS CONVENCIONES CONSTITUCIONALES COMO ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA PARLAMENTARIO .....	180
3. LA FUNCIÓN DE GOBIERNO COMO ELEMENTO DE CARACTERIZACIÓN Y MODELIZACIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.....	189
4. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	195
<b>EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS: LA INFLUENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO Y EN LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN Y ACTUACIÓN</b> .....	197
<i>Yolanda Fernández Vivas</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	197
2. INFLUENCIA DE LOS PARTIDOS EN LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO.....	199
2.1. Sistema parlamentario de gobierno, representación y partidos políticos .....	201
2.1.1. Reinterpretación de la voluntad popular.....	203
2.1.2. De la representación individual a la representación colectiva: selección y elección de los representantes.	204
2.1.3. De un parlamento de individuos a un parlamento de grupos: la «grupocracia».....	208
2.2. Redefinición del principio de división de poderes.....	214
3. INFLUENCIA DE LOS PARTIDOS EN LAS FUNCIONES, ACTIVIDAD Y ACTUACIÓN DEL PARLAMENTO .....	218
3.1. Parlamentario individual, grupo parlamentario y partido político .....	219
3.2. Relevancia de los grupos parlamentarios en la actividad parlamentaria .....	223
3.2.1. En la organización y funcionamiento del Parlamento .....	223
3.2.2. En las funciones del Parlamento.....	226

	Pág.
3.3. Relación entre el partido de gobierno y las minorías parlamentarias .....	228
3.3.1. En relación con el funcionamiento de los órganos de la Cámara.....	229
3.3.2. En las funciones del Parlamento.....	230
4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA .....	233

## II. CRÍTICA Y CONTROL

<b>LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTATUS PARLAMENTARIO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL GOBIERNO.....</b>	<b>237</b>
<i>Antonio Cidoncha Martín</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	237
2. PREMISA: UNA DETERMINADA CONCEPCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO .....	238
3. EL ESTATUS CONSTITUCIONAL DEL CARGO PARLAMENTARIO SEGÚN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: EL ART. 23.2 CE.....	242
3.1. La concepción general del derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo y su fundamento.....	242
3.1.1. La concepción general del art. 23.2 CE según el Tribunal Constitucional.....	242
3.1.2. El fundamento: la conexión del art. 23.2 con el art. 23.1 CE .....	244
3.2. La concreción de la concepción general: sujeto y objeto del derecho al ejercicio del cargo parlamentario ( <i>ius in officium</i> ) .....	246
3.2.1. El ámbito subjetivo: el titular del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario ( <i>ius in officium</i> ).....	246
3.2.2. El ámbito objetivo: los «derechos» o «facultades» integrantes del núcleo esencial de la función representativa .....	248
4. EL REMEDIO JURISDICCIONAL FRENTE A LA LESIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL EJERCICIO DEL CARGO PARLAMENTARIO ( <i>IUS IN OFFICIUM</i> ) .....	251
4.1. La obstaculización por órganos parlamentarios .....	252
4.1.1. Sobre las facultades de calificación de las Mesas.....	252
4.1.2. Sobre el cambio en la naturaleza del recurso de amparo .....	256
4.2. La obstaculización por el Gobierno .....	257
4.2.1. Las respuestas iniciales del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional .....	258
4.2.2. El viraje del Tribunal Supremo .....	259
5. ALGUNAS REFLEXIONES PERSONALES .....	260

	Pág.
<b>LA CRECIENTE INJERENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MA- YORITARIOS SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES... Y MÁS ALLÁ.....</b>	269
<i>Miguel Ángel Presno Linera</i>	
1. PRESENTACIÓN.....	269
2. LA UTILIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, PÚ- BLICOS Y PRIVADOS, PARA LAS CAMPAÑAS ELECTORALES...	270
2.1. La utilización de los medios privados de comunicación en las campañas electorales.....	271
2.2. La utilización de los medios públicos de comunicación en las campañas electorales.....	272
2.3. Injerencias partidistas en los medios de comunicación pú- blicos y privados durante las campañas electorales.....	277
3. LAS CUOTAS DE PARTIDO EN LOS ÓRGANOS DE ADMINIS- TRACIÓN Y GOBIERNO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD PÚBLICA ESTATAL .....	284

### III. CONFIANZA Y RESPONSABILIDAD

<b>LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO Y LA EXIGENCIA DE RESPON- SABILIDAD POLÍTICA EN ESPAÑA EN TIEMPOS DE FRAGMENTA- CIÓN PARLAMENTARIA Y POLARIZACIÓN .....</b>	291
<i>Mercedes Iglesias Báñez</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	291
2. LA CONFIANZA PARLAMENTARIA Y EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO DEL ART. 99 CE .....	293
2.1. Confianza parlamentaria e investidura del presidente del Gobierno. El procedimiento ordinario de nombramiento del presidente del Gobierno en el art. 99 CE .....	293
2.2. La experiencia de la investidura del art. 99 CE en la forma- ción del gobierno en España.....	299
2.3. ¿Dónde radica el problema de la ingobernabilidad, en la teo- ría del art. 99 CE o en la práctica? .....	302
3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y MOCIÓN DE CENSURA CONS- TRUCTIVA.....	305
3.1. Responsabilidad política y moción de censura constructiva en la Constitución española de 1978. La razón de la estabili- dad gubernamental.....	305
3.2. El diseño constitucional de la moción de censura construc- tiva en España. Caracteres de su regulación .....	308
3.3. La experiencia de la moción de censura constructiva en España.....	309



	Pág.
3.4. Balance de la moción de censura constructiva. Problemas jurídicos y políticos .....	312
<b>LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y LAS REGLAS NO ESCRITAS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO</b> .....	315
<i>Javier Tajadura Tejada</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	315
2. LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA.....	317
3. LAS REGLAS NO ESCRITAS DE LA DEMOCRACIA.....	319
4. LOS PRINCIPIOS DE TOLERANCIA MUTUA Y DE CONTENCIÓN.....	321
5. INVESTIDURAS CONVULSAS Y MOCIONES DESTRUCTIVAS...	324
6. LA FALTA DE DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	330
7. POLARIZACIÓN POLÍTICA Y REDES SOCIALES.....	334
8. REFLEXIONES FINALES.....	337
 <b>EXCURSOS</b>  	
<b>LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES</b> .....	343
<i>Carlos Fernández Esquer</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	343
2. LA PROBLEMÁTICA DE LOS HIPERLIDERAZGOS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES.....	345
3. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES .....	347
3.1. División horizontal del poder .....	347
3.2. División vertical del poder .....	354
4. LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LOPP EN UN SENTIDO MÁS INTERVENCIONISTA.....	356
 <b>LA PROYECCIÓN INSTITUCIONAL DEL PLURALISMO POLÍTICO EN LA UNIÓN EUROPEA</b> .....	 361
<i>Daniel Capodiferro Cubero</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	361
2. LA EXPRESIÓN DE LA IDEOLOGÍA EN EL PARLAMENTO EUROPEO .....	362
2.1. Nacimiento e institucionalización de los Grupos Políticos...	362
2.2. La articulación del sistema de Grupos en la Cámara.....	366

	Pág.
3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS Y SU INIDONEIDAD PARA ARTICULAR EL PLURALISMO POLÍTICO EN LA UNIÓN EUROPEA .....	369
3.1. Regulación y relación con los Grupos Políticos .....	369
3.2. El papel de los partidos europeos en los procesos electorales .....	372
4. EL PLURALISMO IDEOLÓGICO EN EL RESTO DE ÓRGANOS POLÍTICOS .....	374
5. CONCLUSIONES .....	379
<b>SISTEMA DE PARTIDOS Y ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL: UNA PERSPECTIVA CANADIENSE.....</b>	<b>381</b>
<i>Francisco Javier Romero Caro</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	381
2. LA FORMACIÓN Y CESE DEL GOBIERNO EN CANADÁ. BREVES APUNTES .....	382
2.1. La formación del gobierno: la confusión entre Legislativo y Ejecutivo .....	382
2.2. El cese del gobierno .....	385
3. EL SISTEMA DE PARTIDOS EN CANADÁ: UN MODELO DUAL Y ASIMÉTRICO .....	387
4. ESTADO DE PARTIDOS Y ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL ...	392
4.1. Las disfuncionalidades causadas por el sistema electoral y sus efectos en la gobernabilidad.....	392
4.2. El bicameralismo: el rol del «nuevo» Senado canadiense ....	394
4.3. La dualidad del sistema de partidos: ¿una garantía de estabilidad?.....	396
5. REFLEXIONES FINALES.....	397
<b>LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA Y LAS TRANSFORMACIONES EN EL ESTADO DE PARTIDOS .....</b>	<b>401</b>
<i>Ángel Fernández Silva</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	401
2. EL AUGE DE LA PARTICIPACIÓN DURANTE LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN.....	403
2.1. Una aproximación a la crisis de confianza .....	403
2.2. El auge de la ILP y las transformaciones en el Estado de partidos .....	406
2.2.1. El momento álgido de la participación y sus causas (2007-2015) .....	406
2.2.2. El nuevo escenario multipartidista .....	408

	Pág.
2.2.3. La incidencia de la ILP en la legislación y en la agenda política .....	409
3. LA RELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN SEMIDIRECTA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	412
3.1. La naturaleza de la ILP en el nuevo contexto político .....	412
3.2. Los promotores de las ILP .....	415
4. ALGUNAS CONCLUSIONES .....	418
<b>FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA, CESE DEL GOBIERNO Y PERMANENCIA EN FUNCIONES</b> .....	421
<i>Fernando Reviriego Picón</i>	
1. VÍNCULO FIDUCIARIO Y FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA .....	421
2. DURACIÓN Y TAREAS DEL GOBIERNO EN FUNCIONES .....	423
2.1. Momento inicial .....	424
2.2. Tiempo de permanencia en funciones.....	426
2.3. Las tareas del Gobierno en funciones .....	430

## PRESENTACIÓN

Con casi doce meses de antelación estaba cerrado el programa de las jornadas sobre *División de poderes en el Estado de partidos* que se celebraron desde la Facultad de Derecho de la UNED los días 19 y 20 de noviembre de 2020. La situación sanitaria no impidió su desarrollo, aunque obligó a utilizar un formato virtual. Los textos que se incluyen en este volumen surgen de la reelaboración de las ponencias y de algunas de las comunicaciones allí presentadas. Tanto aquellas Jornadas como el presente libro se insertan en el Proyecto de I+D+i del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad, convocatoria 2017, «Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional» (DER2017-84733-R, 2017-2020).

De este modo se proseguía la trayectoria iniciada en 2011 con *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad*, y que ha seguido luego con *Constitución y globalización*, *La democracia indignada*, *Decidir por mayoría* y *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*<sup>1</sup>. El Centro de Estudios de Partidos de la UNED, que se había presentado formalmente en la última de las Jornadas citadas, era también el marco idóneo para afrontar esta nueva edición, pues pretendíamos analizar ahora la influencia que tiene el llamado *Estado de partidos* en la doctrina de la *división de poderes*.

---

<sup>1</sup> I. GUTIÉRREZ y M. A. PRESNO (eds.), *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad*, Granada, Comares, 2012; M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudios de Deusto - Segunda época. Vol. 60/2. Monográfico. Constitución y globalización: la constitucionalización de espacios supranacionales*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2012; M. STOLLEIS, A. PAULUS e I. GUTIÉRREZ, *El Derecho constitucional de la globalización*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013; F. REVIRIEGO PICÓN (coord.), *Constitución y Globalización - Transformaciones del Estado constitucional*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2013; I. GUTIÉRREZ (coord.), *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*, Granada, Comares, 2014; I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (ed.), *Decidir por mayoría*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2016; I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (coord.), *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2017.

Desde principios del siglo XX resulta frecuente ofrecer una visión idealizada de la división de poderes, supuestamente inspirada en la memoria de un siglo XIX que en realidad nunca existió, para luego considerar la incidencia de los partidos como un factor de perturbación y degeneración. Frente a ese discurso, sobradamente conocido, las jornadas buscaban una aproximación adecuada a la actual realidad del vigente Estado social y democrático de Derecho integrado en un orden político europeo y global, y también a la actual sociedad (globalizada y fragmentada, mediática e identitaria...) con la que ese Estado se relaciona. La incidencia de los partidos, por su parte, también debía plantearse en su complejidad: porque partidos y sistemas de partidos hay muchos, en función de factores muy diversos (del Derecho electoral y del Derecho parlamentario, de las transformaciones y las convulsiones económicas y sociales, de las innovaciones en materia de información y comunicación...); y su efecto no es siempre y solo perturbador, sino también articulador, innovador, etcétera.

Para estructurar el diálogo, el principio de división de poderes se desglosaba conforme a dos perspectivas: la más clásica, que distingue las tres funciones básicas en un Estado de Derecho; y la propia del régimen parlamentario de gobierno, que descansa sobre relaciones de confianza y responsabilidad entre un órgano al que se le atribuyen la dirección de la política y la gestión pública y otro al que se le encomienda el control político de tal actuación, que comprende su crítica institucional. El tratamiento de cada uno de los temas quedaba luego asignado a dos ponentes. Idealmente, el primero tenía la misión de ofrecer una perspectiva —digamos— «convencional», adecuada a los principios del Estado de Derecho con democracia parlamentaria; el segundo era el responsable de poner el acento sobre la incidencia de los partidos políticos (de sus estructuras, intereses, ritmos, etc.) en el correspondiente ámbito de problemas.

Pero los ponentes eran libres a la hora de interpretar, enfocar y desarrollar su parte, en términos teóricos o prácticos, normativos o realistas, estructurales o circunstanciales...; y la coordinación de cada uno de los temas quedaba también en manos de la correspondiente pareja. Haciendo uso de tales prerrogativas, y en mayor medida incluso de lo que ya había ocurrido en ocasiones anteriores, las intervenciones desbordaron generosamente las expectativas de los organizadores: la riqueza del resultado atestigua los beneficios que reporta a la vida académica la pluralidad de presupuestos, perspectivas y posiciones. Esa percepción se incrementa al tomar en consideración las comunicaciones, ligadas por la rúbrica general de las sesiones, pero ajenas a las constricciones de su programa, y capaces por ello de abrir nuevos horizontes de reflexión. Por eso queremos insistir aquí en nuestro agradecimiento a ponentes y comunicantes, que se han esforzado además en ampliar y reelaborar sus textos hasta terminar configurando un volumen que enorgullece a sus editores y a todo el grupo de profesores del Departamento de Dere-

cho Político de la UNED, acostumbrado a desarrollar estos proyectos en régimen mancomunado (Jorge Alguacil, Juan Luis de Diego, Ignacio Gutiérrez, Fernando Reviriego y María Salvador). Esta vez se nos han unido Mónica Arenas Ramiro (Universidad de Alcalá de Henares) y Alicia González Moro (Universidad de Sevilla), que también merecen que subrayemos su contribución.

Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ  
María SALVADOR MARTÍNEZ  
Departamento de Derecho Político  
Facultad de Derecho-UNED

PRIMERA PARTE

**FUNCIONES DEL ESTADO  
EN EL ESTADO DE PARTIDOS**

# I. LEGISLACIÓN

## LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN UN ESCENARIO FRAGMENTADO\*

Yolanda GÓMEZ LUGO\*\*

### 1. INTRODUCCIÓN: FIN DEL BIPARTIDISMO Y FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA

Los resultados de las elecciones generales celebradas en diciembre de 2015 y 2016 pusieron de manifiesto el fin del bipartidismo y una intensificación de la fragmentación de la representación política que vería su reflejo inmediato en la composición del Congreso de los Diputados. Efectivamente, la irrupción de nuevas formaciones políticas con representación parlamentaria produjo un cambio en el sistema de partidos<sup>1</sup>. De este modo, se pasó de un sistema de bipartidismo imperfecto a un multipartidismo que ha sido catalogado de diversas formas por la doctrina: asimétrico<sup>2</sup>, extremado<sup>3</sup> o más acertadamente

---

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación NEW TRUST-CM Programa interuniversitario en cultura de la legalidad (ref. H2019/HUM-5699) de la Comunidad de Madrid.

\*\* Profesora Titular (i.) de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III de Madrid; [yglugo@der-pu.uc3m.es](mailto:yglugo@der-pu.uc3m.es).

<sup>1</sup> Sobre la evolución del sistema de partidos en España, consúltese J. RODRÍGUEZ TERUEL, O. BARBERÀ, A. BARRIO y F. CASAL BÉRTOA, «From stability to change? The evolution of the party system in Spain», en M. LISI (ed.), *Party System Change, the European Crisis and State of Democracy*, Routledge. Como ponen de manifiesto estos autores, «la irrupción de estos nuevos partidos alteraron la forma del sistema de partidos al aumentar la fragmentación electoral y parlamentaria, alimentando la polarización ideológica de la competición partidista [...]. Finalmente, estos cambios alteraron el proceso de formación gubernamental, aumentando el coste de la negociación y acuerdos parlamentarios», p. 267.

<sup>2</sup> A. RALLO LOMBARTE, *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, p. 30.

<sup>3</sup> E. AJA y J. GARCÍA ROCA, «Valoración general del Estado autonómico en 2018», *Informe Comunidades Autónomas 2018*, Barcelona, Observatorio de Derecho Público, 2019, p. 15.



fragmentado<sup>4</sup>. A su vez, este sistema más fragmentado de partidos dio lugar a una composición más fraccionada del Congreso<sup>5</sup> y a una serie de circunstancias inéditas en nuestro parlamentarismo. En todo caso, lo novedoso de este nuevo escenario parlamentario no es la fragmentación en sí, sino la mayor intensidad que esta ha adquirido.

Este panorama político e institucional se ha traducido en un Parlamento más fragmentado de lo habitual, afectando negativamente a la construcción de mayorías sólidas y alterando notablemente la relación entre Legislativo y Ejecutivo; una relación que ha pasado a ser especialmente conflictiva. A su vez, ello ha repercutido en el proceso de formación del Gobierno, como lo demuestran las dificultades para investir candidato a presidente a las que hemos asistido en estos últimos años, con varias legislaturas fallidas, dos disoluciones automáticas por aplicación del art. 99.5 CE y la consecuente prolongación del Gobierno en funciones.

En este contexto, las siguientes páginas se centrarán en las principales implicaciones que este escenario fragmentado ha tenido en el ejercicio de las funciones que las Cortes Generales tienen constitucionalmente encomendadas por el art. 66.2 CE, y en particular, cómo ha afectado al desarrollo de la actividad parlamentaria. Analizar todas las aristas que presenta esta temática excede de los límites de un trabajo como este. Por ello, me ocuparé de algunas situaciones inéditas que se derivan de este nuevo parlamentarismo fragmentado en relación con las funciones parlamentarias. Además, aludiré brevemente a algunas cuestiones de funcionamiento interno de las Cámaras que han incidido directamente al ejercicio de estas funciones, y se evidenciará cómo la mayor parte de estos problemas inéditos se han suscitado en relación con la función legislativa, aunque se destacará también a alguna cuestión especialmente relevante en relación con la de control.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que desde finales de 2015 se han dado varios escenarios de fragmentación parlamentaria que han generado varios desajustes en relación con el ejercicio de las funciones de las Cortes Generales. Estas circunstancias nos han enfrentado a prácticas

---

<sup>4</sup> C. FERNÁNDEZ ESQUER, «Desproporcionalidad y gobernabilidad», *Agenda Pública*, 29 de marzo de 2016; O. SÁNCHEZ MUÑOZ, «El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, p. 252.

<sup>5</sup> Se ha traducido en un ligero incremento del número de grupos parlamentarios constituidos en el Congreso y un aumento de la pluralidad del grupo mixto. Así, el número de grupos parlamentarios durante las XI, XII y XIII Legislaturas apenas se ha incrementado. Mientras que en la X Legislatura (sistema bipartidista y Gobierno con mayoría absoluta) se formaron siete grupos, en las XI, XII y XIII la cifra ha sido de ocho, siete y ocho, respectivamente; tan solo en la XIV se percibe un incremento destacado pasando a diez el número de grupos parlamentarios. El número de grupos parlamentarios creados en el Congreso durante las Legislaturas anteriores fue de nueve (Legislatura constituyente), diez (I), seis (II), nueve (III), siete (IV), siete (V), siete (VI), siete (VII), ocho (VIII) y seis (IX).

totalmente ajenas a nuestro régimen parlamentario, que deben abordarse atendiendo a las circunstancias concretas en las que han tenido lugar. Igualmente, debe matizarse que estos cambios son nuevos en lo que se refiere al funcionamiento del Congreso de los Diputados, pero no en el ámbito autonómico, donde algunos de los problemas que se abordarán ya se habían planteado con anterioridad en las Asambleas legislativas autonómicas también de composición fragmentada<sup>6</sup>.

Aunque la XIV Legislatura también encaja en este modelo de Parlamento fragmentado, el presente análisis se centrará en las Legislaturas XI, XII y XIII, dejando al margen la XIV. Y ello, por las atípicas circunstancias que condicionan este periodo legislativo en el que coinciden la formación del primer Gobierno de coalición y la declaración del estado de alarma como consecuencia de la situación de emergencia sanitaria vinculada a la Covid-19, lo que justificaría un análisis particularizado que escapa a los objetivos de este trabajo. Asimismo, cabe advertir que se hará un examen más detenido de la XII debido a las particularidades que conlleva que se trate de una legislatura con dos gobiernos débiles de distinto signo político. Ello, junto al hecho de tratarse de una legislatura más larga en comparación a los otros dos breves periodos legislativos examinados en este trabajo y a que estas circunstancias han dado lugar a una proliferación de cuestiones novedosas en nuestro sistema parlamentario, justifica la mayor amplitud del apartado dedicado a analizar este periodo.

## **2. XI LEGISLATURA: GOBIERNO EN FUNCIONES Y PARLAMENTO EN PLENITUD**

### **2.1. Contexto de la «Breve I»**

En 2016 encontramos la primera de dos Legislaturas breves (XI y XIII) a la que hemos asistido en estos periodos de fragmentación parlamentaria, si bien en ambas se han planteado problemas jurídicos distintos derivados, a su vez, de diferentes circunstancias político-institucionales que han marcado el rumbo de las mismas. Así, durante la XI Legislatura las novedades se plantean estando el Gobierno en funciones y el Parlamento en plenitud de mandato. Sin embargo, como veremos posteriormente, en la XIII las cuestiones inéditas tuvieron lugar en un

---

<sup>6</sup> Sobre los cambios producidos en el funcionamiento del parlamentarismo de las CCAA como consecuencia de la fragmentación política, consúltese E. ARANDA ÁLVAREZ, «El nuevo mapa de los partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de Gobierno: mucho ruido y pocas nueces», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019; M. CARRASCO DURÁN, «Legislar en parlamentos fragmentados. El caso de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 109, 2020; D. PARRA GÓMEZ, «La función legislativa en Parlamentos fragmentados», en E. SEIJAS VILLADANGOS (coord.), *Parlamentarios: origen y retos: XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, 2018, pp. 289 y ss.