

# NUEVOS HORIZONTES del Derecho Constitucional

---

fundación  
**Manuel  
Giménez  
Abad**

de Estudios Parlamentarios  
y del Estado Autonómico

2024 N°

5

*Quedan rigurosamente prohibidas, sin autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendiendo la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.*

**Dirección:**

Daniel Fernández Cañueto  
y Pablo Guerrero Vázquez

**Edita:**

Fundación Manuel Giménez Abad

**Palacio de la Aljafería**

Calle de los Diputados, s/n  
50004 Zaragoza  
Teléfono: 976 28 97 15

Zaragoza 2024

© Fundación Manuel Giménez Abad  
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ISSN 2792-7873

**Diseño gráfico:**

Inés Bullich

# La incidencia del pluripartidismo polarizado en la actividad parlamentaria de las legislaturas XI a XIV<sup>1</sup>

José C.  
Nieto-Jiménez

Doctor por la Universidad de Málaga

---

1. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6191-8152>. El desarrollo sustantivo, actualizado y pormenorizado de los resultados alcanzados en la tesis doctoral puede encontrarse en la monografía *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes Generales*, 2024, Valencia, Tirant lo Blanch, 623 págs. Por su parte, este artículo es parte del proyecto de excelencia “La génesis de nuevos derechos fundamentales en España en el marco del constitucionalismo global (IUSGÉNESIS)”, ProyExcel\_00457 del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020) - Convocatoria 2021, Consejería de Universidad, Investigación e Innovación de la Junta de Andalucía; y del proyecto de I+D+i “La génesis de nuevos derechos fundamentales en el constitucionalismo global” PID2021-126875OB-I00R, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ “FEDER Una manera de hacer Europa”.

**SUMARIO:**

- I. Introducción.
- II. El parlamentarismo fragmentado y polarizado en España.
- III. La investidura del presidente del Gobierno en el contexto pluripartidista.
- IV. La función legislativa de las Cortes Generales en el contexto pluripartidista.
- V. La función de control parlamentario en el contexto pluripartidista.
- VI. Conclusiones.

**NOTA BIOGRÁFICA:**

José Carlos Nieto Jiménez es Graduado en Derecho por la Universidad de Málaga, obtuvo un Máster Universitario en Derecho Constitucional por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2019 y fue Doctor Cum Laude con mención internacional por la Universidad de Málaga en 2023. Actualmente es profesor de Derecho constitucional en la Universidad de Málaga. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Palermo. Con el Derecho Parlamentario como eje, la temática de sus publicaciones resulta variada, ocupándose de la derivada parlamentaria del conflicto independentista en Cataluña, del veto presupuestario en el Congreso y el Senado, o de la transparencia en el ámbito de las Cortes Generales.

**I. INTRODUCCIÓN**

Hasta las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, el Gobierno de la Nación había contado durante la mayor parte de vigencia de la Constitución Española (CE) de 1978 con un apoyo parlamentario continuado y poco, o nada, condicionado. Ello dio lugar a una situación de doble reforzamiento de la estabilidad gubernamental, propiciada de un lado por la virtualidad de las disposiciones de ingeniería constitucional encaminadas a esta finalidad que se habían incorporado a tenor de la previsible fragmentación de nuestro parlamentarismo y, de otro lado, por la consolidación de un bipartidismo imperfecto, con importancia estratégica de partidos nacionalistas de ámbito autonómico para la formación de Gobiernos y la estabilidad de las legislaturas.

En este marco, las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 parecen suponer el inicio de una nueva etapa para el sistema parlamentario español. Aquí subyace precisamente uno de los principales objetivos que persigue la tesis doctoral de la que ahora se da cuenta, comprobar que los comicios referidos inauguran una desconocida fase en el sistema político y parlamentario.

Abordado el primer objetivo, sin desconocer que el nuevo paradigma del sistema parlamentario español de los últimos años ha sido objeto de un creciente número de aportaciones académicas que se ocupan de las causas y génesis de la transformación del sistema de partidos o de las consecuencias de la fragmentación en el ejercicio de la función legislativa del Parlamento, entre otros aspectos autónomamente estudiados, el objetivo esencial de la tesis doctoral fue ofrecer una visión lo más completa posible de las consecuencias del parlamentarismo fragmentado y polarizado de las últimas legislaturas en las principales funciones que la CE atribuye a las Cortes Generales.

De manera más concreta, la intención que guió la redacción de sus páginas fue la de detectar las más significativas afectaciones que la fragmentación y la polarización originan en el desempeño de aquellas; partiendo de una interpretación amplia del verbo «afectar», con el propósito de que a lo largo del análisis se identificaran las alteraciones, problemas o incidencias que la fragmentación polarizada puede provocar en la aplicación o interpretación tradicionalmente mantenida de previsiones constitucionales o reglamentarias, pero también poder apreciar nuevas prácticas, dinámicas, interpretaciones o aplicaciones inéditas de preceptos. Este planteamiento asumido obligó a alterar no pocas veces el índice inicial del trabajo, toda vez que el mismo se llevó a cabo en paralelo a dos legislaturas diferentes repletas de circunstancias novedosas que aún hoy hacen de la dinámica parlamentaria de las Cortes un imprevisible escenario semanal y que forzaron a tener un ojo permanentemente situado en la actividad parlamentaria que se desarrollaba al tiempo de la escritura, en la búsqueda de nuevos precedentes o interpretaciones. Sin ir más lejos, símbolo de la exigente y minuciosa tarea que el Derecho Parlamentario *per se* impone, al momento de concluir la tesis doctoral para su depósito en marzo del año 2023 la legislatura XIV aún se encontraba en curso. Sin embargo, en el periodo que medió hasta su defensa en junio de aquel año se produjo una sorpresiva disolución de las Cámaras que hizo necesario variar y actualizar alguna de las conclusiones alcanzadas, que en este resumen ya se explicitan de un modo completo y reposado.

Así las cosas, tras un primer capítulo introductorio, la investigación albergó un segundo capítulo centrado en los efectos del parlamentarismo fragmentado y polarizado sobre la investidura del presidente del Gobierno, el tercero en los efectos de la misma situación sobre la función legislativa y el cuarto sobre la función de control.

Atendiendo a la estructura descrita y sobre la base de que no puede extraerse una conclusión general sobre las consecuencias del parlamentarismo fragmentado y polarizado que sea enteramente válida y aplicable por igual a cada una de las funciones en las que canalizan su actividad las Cortes Generales, de cada uno de los capítulos y, por ende, de cada una de las funciones constitucionales del Parlamento escogidas para el estudio, destacaré las principales afectaciones que la fragmentación y la polarización originan en el ejercicio de estas.

## II. EL PARLAMENTARISMO FRAGMENTADO Y POLARIZADO EN ESPAÑA

El punto de arranque necesariamente lo constituye el contenido del primer capítulo dedicado al parlamentarismo fragmentado y polarizado en España. De carácter eminentemente introductorio, los principales propósitos que en él se persiguen son, por un lado, construir un concepto unitario de fragmentación parlamentaria y de polarización parlamentaria que opere como hilo conductor del estudio jurídico-constitucional. Por otro lado, constatar si la fragmentación y polarización presagiadas para el periodo posterior a la entrada en vigor de la CE de 1978 se correspondieron o no con la realidad.

Escogiendo como punto de partida el sentido del incontestable predominio actual de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de las Cámaras, se entiende por situación de parlamentarismo fragmentado o fragmentación parlamentaria la caracterizada por la concurrencia de los siguientes elementos: un excesivo número efectivo de grupos parlamentarios; la ausencia de alguno de ellos que alcance por sí solo la mayoría absoluta; y la coexistencia de determinadas especialidades en el proceso de formación de Gobierno.

De la aplicación de los respectivos índices propios de la ciencia política (previamente adaptados a la naturaleza parlamentaria de la investigación) empleados para cuantificar estos elementos, resulta que desde la XI legislatura (2016-2016) hasta la XIV (2019-2023) existe en el Congreso de los Diputados una novedosa situación de fragmentación parlamentaria.

Conceptualizada la fragmentación parlamentaria como riesgo inherente a la finalidad de dinamismo y funcionalidad que la grupocracia trata de alcanzar, se presta luego atención al riesgo que puede asociarse a la segunda de las finalidades que con un Parlamento organizado en grupos pretende lograrse. Me refiero al riesgo de que el pluralismo político presente elevados niveles de polarización entre los sujetos llamados a expresarlo, los partidos políticos. Considerada el rasgo cualitativo del sistema de partidos, la polarización hace referencia a la distancia ideológica existente entre las formaciones políticas que obtienen representación en el Parlamento.

Al igual que con la fragmentación parlamentaria, recurriendo a índices propios de la ciencia política se cuantifica el nivel de polarización existente en cada una de las legislaturas en las que previamente se ha identificado una acusada fragmentación. A partir de sus resultados y de la interpretación que de los mismos se realiza, se evidencia un muy elevado nivel de polarización en cada una de las legislaturas del Congreso de los Diputados analizadas (XI a XIV). En el caso del Senado también existe un alto nivel de polarización, pero algo más de 2 puntos por debajo del grado de polarización que en la misma XIV legislatura existe en el Congreso.

Por todo lo anterior, puede concluirse que el escenario posconstituyente de fragmentación y polarización imaginado en la Transición no se ha producido en España hasta la XI legislatura, treinta y siete años después de la entrada en vigor de la CE de 1978. Identificado un inédito escenario de simultánea fragmentación y elevada polarización en las legislaturas XI a XIV del Congreso y en la XIV del Senado, se retoma ahora el esquema propuesto anteriormente, para centrar la atención en las más significativas afectaciones que la fragmentación y la polarización originan en el ejercicio las principales funciones de las Cortes Generales, comenzando por la investidura del presidente del Gobierno, lo que coincide con el capítulo segundo de la tesis doctoral.

### **III. LA INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO EN EL CONTEXTO PLURIPARTIDISTA**

El estudio de la repercusión que tiene la situación inédita de fragmentación polarizada en la función de otorgamiento de la confianza parlamentaria se lleva a cabo en paralelo a la caracterización detallada de cada una de las legislaturas en las que se han identificado estas notas. Comenzando por la breve legislatura XI en la que no se logra investir a un presidente del Gobierno, llama la atención que el líder de la formación más votada apostara por esperar a que se produjeran las reuniones de los distintos portavoces con el rey para ver cómo proceder en materia de pactos y alianzas. Aquí se encuentra una determinada cultura política y concepción del procedimiento de investidura bastante alejadas de la que debería sostenerse particularmente en un escenario fragmentado y polarizado. Una mínima cultura política y un mínimo reconocimiento del papel constitucional y de neutralidad que 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.

Tras la celebración de la primera ronda de consultas, conocimos por el comunicado de la Casa Real que el rey «le ha ofrecido ser candidato a la Presidencia del Gobierno. Don Mariano Rajoy Brey ha agradecido a Su Majestad el Rey dicho ofrecimiento, que ha declinado». Nos encontramos ante una situación inédita, la ronda de consultas finaliza por primera vez sin la propuesta de un candidato que deba someterse a la investidura del Congreso. Este escenario es analizado en la investigación desde dos perspectivas: la de la supuesta renuncia del candidato y la de la situación de bloqueo a la que da lugar.

En cuanto a la renuncia o declinación: no existió tal. Lo que sigue a la consulta del rey no es una oferta que necesite aceptación, es un acto unilateral sometido a refrendo. En este caso, no es que decline o no, es que la propuesta no puede ser en su favor, no llega a nacer, no se propone y luego se renuncia a la propuesta.

En cuanto a los efectos. En la práctica nada traumáticos, se celebró una segunda ronda, el rey propuso instrumentalmente como candidato al líder del segundo partido más votado y la operación sirvió para iniciar el cómputo de los dos meses hasta la disolución automática que efectivamente se produjo. Así, por primera vez, no se consigue la investidura ni en la segunda votación, se celebran tres rondas de consultas (dos de ellas sin propuesta de candidato) y se emplea por primera vez el art. 99.5 CE con el que se pone fin a la legislatura más breve de la democracia.

Más allá del caso concreto, pensando en hipotéticas situaciones futuras, se formula una propuesta para el caso de que la ronda de consultas con el rey ex art. 99.1 CE concluya sin la proposición de un candidato a la Presidencia del Gobierno: Añadir un apartado segundo al actual art. 170 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RC) a fin de anular un efecto a la conclusión de la ronda de consultas con el rey sin la propuesta nominativa de un candidato a la Presidencia del Gobierno, por la imposibilidad del monarca de atribuirle tal condición a alguna persona que concite la mínima probabilidad de lograr una mayoría suficiente para ser investido. La reforma reglamentaria que se propone, que viene a introducir la denominada teoría del efecto equivalente, se encuentra inspirada en dos fuentes, el Dictamen del Consejo de Estado 1985/2003 aprobado el 26 de junio por su Comisión Permanente, y el art. 182.3 del vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid.

Por lo que se refiere a la legislatura XII (2016-2019), caracterizada por la formación de dos Gobiernos de diferente signo político, y en el marco de las dificultades que vuelven a producirse al inicio de aquel periodo para investir a un presidente del Gobierno, lo que se logró *in extremis* tras dos rondas de consultas y tres votaciones fallidas, es preciso destacar en este punto de la exposición uno de los aspectos más controvertidos a los que dio lugar el pluripartidismo polarizado que complica el trámite de la investidura.

Me refiero a la propuesta de candidato que el rey formuló tras la primera ronda de consultas, que recayó sobre una persona que solo tenía asegurado el apoyo de 137 diputados, la abstención de 32 y el voto en contra de aproximadamente 180. Interesa al respecto llamar la atención sobre el comprometido papel del Jefe del Estado, quien parece sentirse compelido por la fugacidad de la vida política para concluir la ronda de consultas con una propuesta, a costa de dotar a la investidura de un cuestionable carácter instrumental en tanto que medio necesario para activar el plazo de dos meses del art. 99.5 CE, soslayando el auténtico espíritu del precepto que no es otro que investir a un presidente del Gobierno que alumbre un Ejecutivo lo más sólido y estable posible.

De este modo de proceder se derivan dos riesgos: 1) como efectivamente el candidato no contaba con los votos necesarios, disponiéndose a tratar de conseguirlos tras la propuesta del rey, dejó en el aire la posibilidad de acudir al Congreso a presentar el programa político y solicitar la confianza. 2) La posibilidad de atribuirse un plus de legitimidad con causa en la propuesta del rey a la hora de



negociar los apoyos políticos necesarios. Ambas cosas pueden comprometer la posición neutral que ha de preservar el rey.

El análisis en profundidad de lo que se sucedió en esta legislatura XII con la investidura permite aportar una propuesta de replanteamiento del procedimiento de investidura en lo que afecta a la fase anterior a la celebración de las consultas regias, flexibilizándolo.

En síntesis, el esquema del procedimiento ideado estaría conformado por los siguientes trámites: Tras la celebración de elecciones, inicio de los contactos entre las formaciones políticas con representación parlamentaria. El presidente del Congreso elegido debería asumir un papel de director e impulsor del proceso de negociación en materia de investidura, desempeñando una labor de preparación, mediación o depuración de las diferentes opciones y mayorías posibles de consolidar, cuyo modo de actuación podría equipararse (salvando las distancias) al que asumen en Italia los presidentes de las Cámaras por mor de la institución del mandato explorativo. La asunción de este mandato requeriría retrasar el inicio de las consultas a las que se refiere el art. 99.1 CE. La situación ideal depararía en que el presidente del Congreso y el rey mantuviesen un permanente contacto para quedar este último regularmente al tanto del estado de las negociaciones y decidir de común acuerdo el inicio de las consultas, a tenor de la información que le sea trasladada, en un tiempo razonablemente amplio. La finalidad es que el rey, de acuerdo con lo que el presidente del Congreso le ha ido comunicando y con lo que los representantes de los grupos políticos le confirmarían, no tenga que moverse en ningún margen de discrecionalidad, sino que al término de las reuniones pueda, en un caso, proponer un candidato a la Presidencia con una certeza suficiente de que cuenta con una mayoría que lo respalde (o la puede terminar de armar en el tiempo que medie hasta la sesión) o, en otro caso, no realizar ninguna propuesta.

En cuanto a la legislatura XIII (2019-2019), al igual que ocurrió en la XI, el multipartidismo y el clima polarizado instalado en el Congreso imposibilitaron el otorgamiento de la confianza parlamentaria a un candidato, disolviéndose las Cámaras *ex art.* 99.5 CE. No obstante, en este punto es particularmente destacable lo que sucede con la convocatoria del Pleno de investidura. Consecuencia directa de no haber negociado los apoyos necesarios desde un inicio y de las propuestas que recaen en candidatos sin apoyos suficientes, el periodo de tiempo que transcurre desde la propuesta regia hasta el inicio del Pleno de investidura alcanza, de manera inédita, los 46 días. Desde la legislatura XI y hasta la XIII se aprecia en el ejercicio de la potestad que el art. 170 RC le confiere al presidente de la Cámara una progresiva dependencia de la voluntad y preferencias manifestadas por el candidato a la Presidencia del Gobierno. Al respecto se insiste en el texto en la necesidad de fortalecer institucionalmente a la Presidencia del Congreso (haciendo valer las funciones que solo a ella le corresponden), por medio de un ejercicio verdaderamente independiente de las mismas; y de sustanciar con prontitud y seguridad jurídica los trámites subsiguientes a la propuesta de can-

didato, para lo cual se apuesta por una modificación del art. 170 RC en el sentido de incluir un plazo dentro del cual tenga que celebrarse el Pleno de investidura.

En último lugar, debemos referirnos a la legislatura XIV, la del Gobierno de coalición. A diferencia de las anteriores, en este periodo la investidura no se torna en una cuestión compleja o imposible, al contrario, con rapidez logra conformarse el primer Gobierno de coalición de la democracia. En el trabajo se alude con detalle a las consecuencias que en las funciones legislativa y de control pueden predicarse de la mayoría ajustada, frágil y necesitada de gestionar votación a votación con la que cuenta este Gobierno de coalición en el Congreso y en el Senado. Tan solo aclararé en este punto que a pesar de ser la legislatura XIV un periodo que presenta, como sus precedentes, elevados índices de fragmentación y polarización, esta legislatura reúne unos condicionamientos especiales, distintos, como son la formación del primer Gobierno de coalición, la existencia de 10 grupos parlamentarios en el Congreso o la declaración de la emergencia sanitaria por la COVID-19, circunstancias estas que merecerían un estudio propio, individualizado y detenido.

#### **IV. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LAS CORTES GENERALES EN EL CONTEXTO PLURIPARTIDISTA**

Dejando atrás los efectos del parlamentarismo fragmentado y polarizado sobre la investidura, se analizan ahora las repercusiones de tal situación sobre la función legislativa de las Cortes Generales y las normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno en casos de extraordinaria y urgente necesidad.

La estructura y objetivos de esta parte de la investigación se asientan sobre las siguientes premisas:

- No existe una titularidad compartida de la función legislativa entre las Cortes Generales y el Gobierno, aunque sí la propia CE ha atribuido al Ejecutivo una participación en el ejercicio de la potestad legislativa (con algunos controles y cautelas).
- Esta cooperación del Gobierno en el ejercicio de la función legislativa no se reduce a la posible aprobación de decretos-leyes o decretos legislativos, sino que también puede verificarse en el ámbito del procedimiento legislativo.
- El estudio, en este punto, se centra precisamente en dos de los sectores en los que en la actualidad se verifica la implicación del Gobierno en el ejercicio de la potestad legislativa: el procedimiento legislativo y los decretos-leyes. Con base en estos dos ámbitos se pretendió comprobar en qué medida el predominio aparentemente incontestado del Gobierno en la actividad legislativa puede seguir sosteniéndose en una etapa de fragmentación parlamentaria, a través de un análisis centrado, por un lado, en la institución del decreto-ley y, por otro lado, en el impacto de la fragmentación y polarización en algunos

de los principales actos relacionados con el procedimiento legislativo (iniciativa legislativa, veto presupuestario, ampliación de los plazos de enmiendas y producción legislativa de las Cortes).

De manera sucinta, se mencionan en qué ha consistido el estudio de cada uno de estos ámbitos, con énfasis en las conclusiones alcanzadas.

### *Iniciativa legislativa*

Se presta especial atención a la iniciativa legislativa del Gobierno (proyectos de ley) y a la iniciativa legislativa parlamentaria (articulada a través de proposiciones de ley del Congreso y del Senado).

Por lo que se refiere a la iniciativa legislativa del Gobierno, tomando a la XII como prototipo de legislatura con composición fragmentada y polarizada en el Congreso y de duración amplia, se aprecia un notable descenso de la iniciativa legislativa gubernamental. Tras explorar varias hipótesis que pudieran alumbrar las razones de tal circunstancia, la principal se identifica con una decisión del Ejecutivo que pasa por no querer asumir el riesgo de no poder conformar una mayoría parlamentaria suficiente que permita sacar adelante sus proyectos de ley, concretando el temor en la eventual aprobación de enmiendas a la totalidad de devolución o de texto alternativo, o al articulado, que, a su través, conlleven la paulatina desnaturalización de la iniciativa a lo largo del *iter*. En otras palabras, el Gobierno de la primera parte de la legislatura es consciente de que existe una mayoría en contra de 180 diputados, mientras que el Gobierno de la segunda parte es sabedor de que en principio cuenta con el respaldo de los 180 diputados que apoyaron la moción de censura, pero también de que esa mayoría es frágil y heterogénea, complicada de articular y consolidar en el día a día de la vida parlamentaria. Además, lo que claramente no era un estímulo para la remisión de proyectos de ley por el Gobierno socialista al Congreso era el control del Senado por la mayoría absoluta del Partido Popular.

Me detengo ahora brevemente en el Senado, con el propósito de hacer notar que si bien esa Cámara de mayoría absoluta de oposición en la segunda parte de la legislatura XII no llegó a ejercer su facultad de veto *ex art.* 90.2 CE porque, principalmente, no tuvo la oportunidad de hacerlo, sí que en la tramitación del único proyecto de ley convertido finalmente en ley se evidenciaron las complicaciones que una mayoría en contra en el Senado podría haber supuesto para los intereses del Gobierno. Unas complicaciones que se reproducen en la XIV, ejemplificándose en la investigación doctoral ocasiones en las que el Senado actúa como auténtica Cámara de segunda lectura modificando los proyectos del Gobierno remitidos por el Congreso incluso con la negativa del grupo que lo sustenta.

Lo expresado hasta ahora permite señalar como nota característica del procedimiento legislativo de las últimas legislaturas la falta de certidumbre en lo referido al resultado de las votaciones que en sus diferentes trámites tienen

lugar, muchas veces atado por el Gobierno *in extremis* a través de un ejercicio de geometría parlamentaria variable, explicativa al mismo tiempo de la autocontención en el ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental que en la legislatura XII se identifica.

Por lo que se refiere a la iniciativa legislativa parlamentaria, lo verdaderamente significativo lo constituye el hecho de que el número de proposiciones de ley tomadas en consideración en las legislaturas XI, XII y XIII, por primera vez supera al de proyectos de ley que se tramitan en cada una de esas legislaturas. Es decir, a partir de la legislatura XI y hasta la XIII, con especial incidencia en la de duración «normal» XII, se constata el fin del monopolio de la iniciativa legislativa gubernamental, siendo desbancada por la iniciativa legislativa parlamentaria, ejercida por el Congreso y el Senado.

En la XIV legislatura se retorna al esquema previo a la XI legislatura, de predominio de la iniciativa legislativa gubernamental frente a la parlamentaria, lo que demuestra que a aquella le son propias una serie de circunstancias y características diferentes de las presentes en las legislaturas XI, XII y XIII, a pesar de compartir las cuatro un mismo elevado nivel de fragmentación y polarización.

Además de lo anterior, cabe señalar que en la legislatura XII el Gobierno se ve falto de mayoría para rechazar proposiciones de ley perturbadoras para su acción política, como lo demuestra el hecho de que el 60,4 % de las tomadas en consideración fueron asumidas por la Cámara a iniciativa de grupos parlamentarios que buscaban obstaculizar la acción del Gobierno. Nunca antes, con la existencia de un Gobierno en minoría, el Congreso había logrado alcanzar un número tan elevado de proposiciones tomadas en consideración con el voto en contra del grupo que apoya al Gobierno en la respectiva Cámara. Así las cosas, el papel director e impulsor de la iniciativa legislativa puede concluirse asumido por el Parlamento.

Dando continuación a la estructura inicialmente propuesta, me detengo ahora en dos concretas vías exploradas para evitar resultados contrarios a los intereses del Gobierno como los descritos en el ámbito de la iniciativa legislativa o para, en caso de producirse, impedir que se reiterasen a lo largo del *iter* y finalmente se materializasen en el producto legislativo. Me refiero, respectivamente, al veto presupuestario y a la ampliación del plazo de presentación de enmiendas.

#### *Veto presupuestario*

Con las particularidades examinadas, en las legislaturas de las Cortes Generales caracterizadas por la fragmentación, la potestad que la CE le reconoce al Gobierno para manifestar su disconformidad con la tramitación de proposiciones de ley que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos, ha sido ampliamente ejercitada por el Ejecutivo, con el respaldo de la Mesa en la mayoría de los casos. Con la intención por parte del Gobierno de mantener el predominio en la actividad legislativa de las Cámaras, en el caso del Congreso se

observa en su XII legislatura un empleo sin precedentes del veto presupuestario, en términos cuantitativos y cualitativos. En términos cuantitativos, sesenta y ocho proposiciones de ley vetadas durante la legislatura, sesenta y siete durante el Gobierno del Partido Popular. Cualitativamente destaca la desnaturalización y conversión del veto presupuestario en instrumento para rechazar proposiciones de la oposición, supliendo así una falta de mayoría que hiciera lo propio en el debate de toma en consideración; así como la extensión de su ámbito de aplicación respecto de proposiciones cuyas repercusiones financieras se preveían para un ejercicio presupuestario futuro, sin incidir en el Presupuesto en vigor, en clara contradicción con los precedentes existentes y la jurisprudencia constitucional.

Lo que no fue sino un abuso en el ejercicio e interpretación de la potestad prevista en el art. 134.6 CE llevado a cabo en la primera mitad de la XII legislatura por su Gobierno y la «complicidad» de la mayoría de la Mesa del Congreso (salvo en dos ocasiones) fue contestado y frenado por el Tribunal Constitucional, en un rosario de sentencias que precisan su doctrina sobre veto presupuestario y delimitan los márgenes a los que se ha de ajustar la actuación del Gobierno y la Mesa, sentencias que se analizan desde una perspectiva crítica. Esta jurisprudencia del TC es una de las fuentes que inspira la propuesta de actualización del art. 126 RC que se realiza, pretendiendo recoger sus principales postulados para prevenir en lo posible futuros abusos de la potestad del veto presupuestario, concretando los requisitos que debería cumplir el ejercicio del veto por el Gobierno y el margen de respuesta de la Mesa. También la jurisprudencia opera como una de las causas que explicarían un uso más limitado (que no inexistente) del veto en la XIV legislatura en el Congreso.

En esta última legislatura, pero del Senado, se identifica un ejercicio prácticamente inédito, atendiendo a sus escasos precedentes, de la disconformidad con la tramitación de proposiciones de ley por razones presupuestarias. Como causa ha de servir la misma que operaba en la etapa de abuso de la figura señalada en el ámbito del Congreso, la fragmentación parlamentaria, no tener asegurado el resultado final de la toma en consideración de proposiciones incómodas al disponer el grupo que apoya al Gobierno de una exigua mayoría en la Cámara, recurriendo al veto, de nuevo, como herramienta para rechazar aquellas. No obstante, en términos cualitativos se observa una actuación al respecto, tanto del Gobierno como de la Mesa, que se adecua satisfactoriamente a lo exigido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, salvo en un caso concreto analizado en el que la debilidad parlamentaria conduce al Gobierno socialista a emplear el veto presupuestario en unos términos que se situarían fuera de los límites constitucionales.

#### *Ampliaciones reiteradas del plazo de enmiendas*

Otra actuación que revela el decisivo papel que adquiere la Mesa del Congreso particularmente en la XII legislativa, es la relativa a las ampliaciones sistemáticas de los plazos de presentación de enmiendas a iniciativas legislativas hasta determinar su caducidad.

La ampliación del plazo de enmiendas en aplicación de la previsión contenida en el art. 91.1 RC no es algo inédito en las legislaturas con fragmentación parlamentaria. No obstante, sí que cabe apreciar en primer lugar que desde la XI legislatura hasta al menos la XIV (a diferencia de lo que ocurría en las anteriores) ya no se fija a su inicio ningún criterio de actuación de la Mesa en este sentido, por lo que la decisión sobre las prórrogas queda a discrecionalidad de la mayoría de la Mesa. En segundo lugar, de los numerosos ejemplos analizados relativos a la XII legislatura puede sostenerse que indirectamente las razones que llevan a solicitar esas ampliaciones y, sobre todo, a la concesión sistemática de las mismas por el órgano rector hunden sus raíces en la composición fragmentada del Pleno y en la ausencia de una mayoría mínimamente cómoda que sustente al Gobierno de la primera parte de la legislatura; así como en la existencia, durante la segunda parte, de una más clara aún falta de correlación entre la mayoría de la Mesa y la del Pleno que propició y respaldó durante unos meses al Gobierno surgido de la moción de censura aprobada. En tercer lugar, del análisis se deduce que en aquel tiempo las decisiones de la Mesa en este ámbito estaban revestidas de un sesgo políticamente orientado a beneficiar los intereses legislativos de los dos grupos que en ella formaban la mayoría y a bloquear la consecución de los intereses del resto. Esto es, al igual que ocurrió con el veto presupuestario, la potestad para ampliar los plazos de enmiendas se convierte en instrumento de bloqueo ante la falta de una mayoría suficiente para desarmar políticamente a aquellas proposiciones incómodas tomadas en consideración y evitar que terminasen aprobándose.

Por todo lo anterior, en la primera parte de la XII legislatura el Gobierno, a través de su mayoría en la Mesa y por medio de una aplicación del art. 91.1 RC lesiva para el *ius in officium* de los diputados entre otras consecuencias, tomada como arma de obstruccionismo parlamentario y alejada de la finalidad genuina de la norma, consiguió retener el control sobre los tiempos del procedimiento legislativo, algo que perdió el Gobierno de la segunda mitad, en la que era manifiesta la falta de correlación entre la mayoría de la Mesa y la que en el Pleno había censurado al presidente del Gobierno. Sin desconocer el amplio margen otorgable a la interpretación de la legalidad parlamentaria por la Mesa, no son pocas las ocasiones en las que, con algún matiz, un contexto similar de utilización obstruccionista y sistemática de la posibilidad de ampliar plazos de enmiendas puede vislumbrarse en la XIV legislatura.

Por todo ello, se hace necesaria la objetivación o limitación de la facultad para prorrogar, en los términos expuestos, los plazos de enmiendas. Particularmente, cuando estas prórrogas afectan a proyectos de ley procedentes de decretos leyes que se tramitan por el procedimiento de urgencia. Respecto de ellos, las prórrogas indefinidas vienen a vaciar de sentido la alusión que el art. 86.3 CE hace al procedimiento de urgencia.

### *Balance de la producción legislativa*

Abordados los concretos aspectos de la iniciativa legislativa, el veto presupuestario y la ampliación del plazo de enmiendas, a modo de transición entre la parte, por tanto, dedicada a la función legislativa del Parlamento, y la atinente a los decretos-leyes, me detengo ahora en el producto final resultante de la sustanciación de las diferentes fases del procedimiento legislativo: cuántas leyes han emanado del poder legislativo en cada legislatura en comparación con el número de decretos-leyes. A la luz del gráfico presentado en la tesis doctoral que recoge tal evolución comparativa se deduce:

- 1) La irrupción de la fragmentación parlamentaria supone que las cuatro legislaturas de las Cortes Generales en las que se da esta situación son aquellas en las que menor número de leyes se aprueban.
- 2) El fin del monopolio de la iniciativa legislativa gubernamental en la legislatura XII, no conlleva un incremento del número de leyes finalmente aprobadas. La razón principal de que la iniciativa legislativa parlamentaria no terminase traduciéndose en leyes aprobadas ha de residenciarse en el bloqueo selectivo ejercido por la Mesa en los términos y con las consecuencias explicitadas anteriormente o en los retrasos a la hora de emitir el informe de la ponencia.
- 3) Otra razón del escaso número de leyes aprobadas obliga a recordar el reducido número de proyectos de ley remitidos al Congreso por quien tradicionalmente había dominado el ejercicio de la iniciativa legislativa, el Gobierno. Particularmente reseñable es lo que ocurre en la última parte de la legislatura XII, en la que se constata la posibilidad de gobernar sin apenas legislar, o, mejor dicho, sin intentar legislar por la vía ordinaria, sino mediante el recurso constante a la excepcional legislación de urgencia.
- 4) La acusada parálisis legislativa de las legislaturas XI a XIII discurre en paralelo a un frecuente uso de la norma provisional con rango de ley que es el decreto-ley. De ello resulta que las legislaturas XI a XIII sean las únicas de la serie histórica en las que el número de decretos-leyes supera al de leyes aprobadas por las Cortes Generales, permitiendo aseverar que el decreto-ley se convierte en el mecanismo ordinario de producción de normas con rango de ley, en detrimento de las leyes que el Parlamento aprueba en el mismo periodo.
- 5) En la legislatura XIV, de la que también se puede predicar la situación parlamentarismo fragmentado y polarizado, y a pesar de las complejas situaciones a las que se enfrenta y el inédito recurso al decreto-ley, se retorna al panorama anterior a la irrupción de la fragmentación en la legislatura XI. Particularmente, los datos muestran un acusado recurso al decreto-ley (97), pero sin que se deje de hacer uso de la potestad legislativa de las Cortes (118 leyes aprobadas).

Para finalizar, dejo apuntado simplemente que, ahondando en las consideraciones que acaban de sostenerse respecto de los decretos-leyes, se presta singular atención en el aspecto de su control parlamentario, con el objetivo de poder

confirmar o matizar la conclusión que apunta hacia la decadencia de la función legislativa motivada, entre otras circunstancias, por la hegemonía del decreto-ley en el sistema de fuentes.

En cuanto a la convalidación o derogación de los decretos-leyes desde la entrada en vigor de la CE hasta el fin de la legislatura XIV se convalidaron todos los decretos-leyes aprobados por el Gobierno, salvo 5 de ellos. 3 de estas derogaciones tienen lugar en las legislaturas XII y XIV. Analizando cada caso, se deduce que la composición fragmentada y polarizada de la Cámara Baja en las legislaturas XI a XIV constituye un elemento que anima significativamente el control de los decretos-leyes por el Congreso. La fragmentación parlamentaria obliga a recabar el apoyo de bastantes grupos parlamentarios, pudiendo resultar incluso crucial el voto afirmativo o la mera abstención de algunos miembros del Grupo Mixto para lograr la convalidación del decreto-ley. Sin olvidar el clima de polarización que a veces convierte en imposible que grupos parlamentarios situados en la órbita de confianza del Gobierno estén dispuestos a renunciar a sus posicionamientos políticos, aun estando conforme con partes del decreto-ley.

Esto es, no puede sostenerse con rotundidad en este tiempo que el control parlamentario que el Congreso opera respecto de los decretos-leyes sea, como tradicionalmente, una rareza, inusual o inoperante, máxime si se tiene en cuenta la extrema dificultad e imprevisibilidad que se produce en la legislatura XIV con la convalidación de decretos-leyes de suma relevancia política.

En cuanto a la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, en las legislaturas en las que están presentes las notas de la fragmentación y la polarización se recurre con mayor frecuencia (inédita en el caso de la XIV) al procedimiento de conversión previsto en el art. 86.3 CE. La razón de ello guarda conexión con ese contexto que caracteriza a las legislaturas XII y XIV, donde las ajustadas, inciertas y volubles mayorías con que cuenta el Gobierno para convalidar los decretos-leyes empujan al mismo de manera constante a aceptar la tramitación de los mismos como proyectos de ley, condición que de forma reiterada los grupos parlamentarios imponen al Ejecutivo a cambio de su (necesario) voto favorable a la convalidación, con la finalidad de introducir modificaciones en la norma durante su tramitación como proyecto de ley.

Sin embargo, paradójicamente, las legislaturas XII y XIV, en las que identificamos el mayor empleo del procedimiento de conversión previsto por el art. 86.3 CE, son las que presentan una menor proporción de leyes finalmente aprobadas procedentes de decretos-leyes tramitados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

La relación inversa que se produce, por tanto, entre el mayor empleo del procedimiento de conversión del art. 86.3 CE y la menor consumación de esta se explica, entre otras circunstancias, por el carácter instrumental que adopta aquel, transmutado en mera moneda de cambio del Gobierno para conseguir sumar los



apoyos necesarios para sacar adelante la convalidación de la norma, aunque en realidad no exista voluntad por parte de la mayoría de permitir la introducción de modificaciones, lo que *de facto* se impide prorrogando sistemáticamente por la Mesa los plazos de enmiendas.

## V. LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO EN EL CONTEXTO PLURIPARTIDISTA

En lo que se refiere a la función de control parlamentario, se emprende un estudio eminentemente cuantitativo, pero ilustrativo, de la evolución experimentada por los instrumentos parlamentarios más característicos del control *en el Parlamento* y *por el Parlamento*, y de su comportamiento a raíz de la irrupción de la fragmentación polarizada.

Por lo que se refiere a la incidencia de la fragmentación y polarización parlamentarias en el control *en el Parlamento*, la atención se focaliza en las preguntas, interpelaciones y comparecencias del Gobierno. Del análisis pormenorizado de los datos que presentan cada una de las legislaturas en ambas Cámaras, y sin adelantar el sentido de la conclusión atinente a la función de control, se alcanzaron, como muestra, las siguientes deducciones:

La legislatura XII del Congreso es en la que mayor número de preguntas orales en Pleno se contestan en proporción a las presentadas, a diferencia de lo que sucede con las preguntas orales de Comisión.

Cualitativamente también se aprecia el refuerzo del control a tenor de la polarización y mayor repercusión pública que ganan las sesiones parlamentarias, y del bajo número de preguntas formuladas por diputados que respaldan al Gobierno, que sí es significativo para las preguntas orales en Comisión.

En la legislatura XIV se aprecia un cambio de tendencia en el número de preguntas orales en Pleno que se presentan y se contestan, permitiendo incrementar también la proporción de preguntas contestadas respecto de las presentadas en las Comisiones.

En lo referido al comportamiento de las preguntas parlamentarias en la XIV legislatura del Senado, se cosecha uno de los datos de la serie más elevados en cuanto a preguntas contestadas, así como un escaso número de preguntas formuladas desde la bancada que respalda al Gobierno.

En el caso de las preguntas orales en Comisión, no solo se revierte en la legislatura XIV la tendencia de desproporción entre las preguntas contestadas respecto de las planteadas, sino que las Comisiones del Senado acogen un mayor número de respuestas ante una igual cifra de registradas en comparación con las Comisiones del Congreso.

La intensificación del control parlamentario en la etapa de fragmentación y polarización que comienza a inferirse no es impedimento para reparar en algunas zonas oscuras identificables en las comparecencias del Gobierno ante el Congreso y el Senado.

En lo referido al Congreso, logra evidenciarse que en las últimas legislaturas el Gobierno termina compareciendo menos ante el Pleno, en proporción a las veces en las que su presencia se reclama. Este escenario se replica en la legislatura XIV, si se tiene en cuenta que es la segunda en la que más veces se solicita la comparecencia de miembros del Gobierno en el Pleno pero, en cambio, solo un 19 % de esas peticiones se atienden, y, en su amplia mayoría, por partir del propio Ejecutivo o ser consecuencia de la pérdida puntual por el Gobierno del control sobre sus comparecencias en la Junta de Portavoces.

Mayor atención merece lo que ocurre en el caso del Senado, donde *a priori* el vigor del control parlamentario es evidente en la legislatura XIV, tanto cuantitativa como cualitativamente. Por destacar tan solo un aspecto ahora, hago mención del dato inédito de comparecencias del presidente del Gobierno ante el Pleno. Este hecho, unido a que el líder de la oposición es senador, supone un incremento de la visibilidad de la actividad de control del Senado, que como Cámara gana en proyección mediática y se convierte con cierta regularidad en el centro del debate político. No obstante, en la tesis doctoral se reclamaba la necesidad de que las comparecencias del Gobierno en el Pleno se regulasen en el Reglamento del Senado (RS), a tenor del desafortunado criterio que supedita la admisión a trámite de las solicitudes a que se produzca tal regulación, eludiendo lo previsto en el art. 110.1 CE, convirtiendo *de facto* al Senado en una Cámara ante la que el Gobierno solo comparece a petición propia. La necesidad fue colmada al inicio de la legislatura XV.

Por lo que se refiere a la incidencia de la fragmentación y polarización parlamentarias en el control *por* el Parlamento, con la vista situada en las proposiciones no de ley y mociones, se focaliza la atención en estos instrumentos porque tradicionalmente de ellos se ha destacado su escasa eficacia y utilidad, con la intención de comprobar si eso sigue siendo así o no en la nueva etapa de pluripartidismo polarizado o, por el contrario, se ha producido un reforzamiento de estos. El estudio comparativo en este punto se basa en cuatro variables: las iniciativas de este tipo presentadas, las debatidas, las aprobadas, distinguiendo cuántas de ellas recibieron el voto afirmativo mayoritario de la Cámara siendo cualitativamente críticas con la actuación gubernamental.

Sin perjuicio de que ello forme parte de la conclusión general alcanzada respecto de la función de control, el resultado del análisis efectuado se sitúa en la senda del reforzamiento de estos instrumentos de control que parecen desprenderse de una posición secundaria y de ineficacia. Ello puede sostenerse si se tiene en cuenta, por ejemplo, que en el Congreso la presentación de proposiciones no de ley adquiere un protagonismo en las legislaturas XII y XIV solo comparable con

el de una legislatura de mayoría absoluta como la X. Más allá del efecto valorativo predicado de todas las proposiciones no de ley aprobadas, se revitaliza en la legislatura XII la obstaculización directa como efecto anudado a las iniciativas de impulso críticas con la acción gubernamental; mostrando los datos de proposiciones no de ley y mociones consecuencia de interpelaciones aprobadas con el voto en contra de los parlamentarios que respaldan al Gobierno que nunca antes el Congreso había logrado obstaculizar por estos medios la labor del Ejecutivo en la medida en que lo consigue en la XII, sobre todo en su primera parte.

En correspondencia con la importancia creciente, al menos en términos cuantitativos, de las iniciativas no legislativas aprobadas por las Cámaras, debería regularse un sistema de seguimiento parlamentario encaminado a constatar el cumplimiento de las resoluciones aprobadas por el Congreso cuando insten o impulsen la acción del Gobierno. En este sentido se incluye en el texto una propuesta de reforma del RC inspirada en la regulación de Cataluña y Andalucía.

Tras lo anterior, se efectúa una revisión del sentido y modo en el que la novedosa situación surgida en la legislatura XI influye en un instrumento cualificado de control parlamentario como las Comisiones de Investigación, teniendo en cuenta hasta cinco variables o elementos diferentes: Comisiones cuya creación se solicita; inédito número de solicitudes de creación de estas Comisiones inadmitidas por la Mesa; creación por el Pleno de las Comisiones; constitución de las Comisiones creadas; final de los trabajos de las Comisiones.

Para concluir, la tesis doctoral finaliza con el análisis del impacto de la fragmentación y polarización en dos aspectos vinculados a la función de control. Por un lado, la función electiva de las Cortes: se estudia la repercusión de tal situación en el (in)cumplimiento de los plazos constitucionales y legales para renovar órganos constitucionales o de relevancia constitucional. Por otro lado, la repercusión del pluripartidismo polarizado es más limitada en la función presupuestaria, esto es, no resulta tan decisiva como sí lo es en el resto de las funciones objeto de estudio, tras analizar la tramitación (singularmente sus aspectos temporales) de las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado en comparación con las anteriores.

## VI. CONCLUSIONES

A modo de cierre, se agrupan las conclusiones que pueden extraerse de la relación entre el parlamentarismo fragmentado-polarizado y la función de que se trate, debido a que no es posible deducir una consecuencia general sobre un impacto enteramente positivo o negativo para el Parlamento o para su relación con el Gobierno con causa en el pluripartidismo polarizado. Sí es posible aproximarnos a ello si individualmente consideramos las funciones parlamentarias aludidas a lo largo del texto.

En lo referido al otorgamiento de la confianza parlamentaria, la influencia del parlamentarismo fragmentado y polarizado en el procedimiento de investidura

debe entenderse en un sentido amplio, comprendiendo en su ámbito desde la inédita aplicación de previsiones contenidas en el art. 99 CE hasta la interpretación de algunas de sus reglas conforme a parámetros más propios de una situación de bipartidismo, pasando por la erosión institucional que experimentan algunos de los actores clave en este procedimiento, como el rey y el presidente del Congreso. En concreción de lo anterior, se compromete en exceso en las últimas legislaturas la neutralidad a la que debe ceñirse la actuación del jefe del Estado, desde el momento en el que los partidos políticos no inician los contactos y negociaciones precisas para forjar una mayoría de investidura hasta que el rey concluye la ronda de consultas. La falta de institucionalidad de los actores políticos no solamente complica la actuación del rey, sino que da a lugar a situaciones que tensan los cimientos del sistema de otorgamiento de la confianza parlamentaria constitucional y reglamentariamente diseñado. En este marco, se considera imperiosa la necesidad de remediar el progresivo debilitamiento institucional de la Presidencia del Congreso, particularmente en el procedimiento de investidura, donde su titular habría de maximizar la independencia en su actuación, de la mano de las reformas que se plantean, relativas a la asunción de un papel análogo al del mandato explorativo característico de otros países y a la actualización del RC en materia de convocatoria de la sesión de investidura.

Por lo que tiene que ver con la función legislativa, puede concluirse que en la XII legislatura sus dos Gobiernos consiguen mantener su tradicional predominio, aunque la fragmentación y la polarización parlamentarias les llevan a lograrlo a costa del exiguo número de leyes que se terminan aprobando y del uso indebido y alejado de su genuina finalidad de al menos tres elementos: la disconformidad por razones presupuestarias del art. 134.6 CE, la facultad para prorrogar los plazos del RC a la que se refiere su art. 91.1 y la posibilidad de dictar normas con rango de ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Con las consecuencias ya señaladas, los tres elementos fueron empleados por alguno de los dos Gobiernos (cuando no por los dos, como el caso de los decretos-leyes), en colaboración con la Mesa del Congreso y, en algún caso, con la permisividad del Tribunal Constitucional, como alternativas, por un lado, a la falta de mayorías sólidas que la fragmentación parlamentaria supone para sacar adelante las leyes, y, por otro lado, a la polarización existente en la arena parlamentaria

Por todo lo anterior, se concluye que la fragmentación y la polarización parlamentarias han supuesto un deterioro de la función legislativa, no solo por el hecho cuantitativo de que se aprueben más decretos-leyes que leyes sino porque la función en la que deberían volcarse los esfuerzos por alumbrar normas que respondiesen a una voluntad lo más amplia y representativa posible de la sociedad en la que están llamadas a aplicarse se percibe como obstáculo para, en cortas miras partidistas, la garantía aparente de la estabilidad gubernamental que, como se ha dicho, trata de salvaguardarse evitando posibles derrotas parlamentarias y sustituyendo al Parlamento como legislador ordinario a través de la interpretación y aplicación de previsiones constitucionales y reglamentarias que ven alterado su sentido. A lo largo del texto se propusieron o respaldaron reformas

planteadas dirigidas a prevenir mínimamente que determinados institutos como el del veto presupuestario o el de las prórrogas de los plazos de enmiendas acaben sucumbiendo a intereses alejados del espíritu de la norma, pero como necesario complemento de ello, resulta imprescindible reclamar una cultura política basada en el pacto, el diálogo y la cooperación.

No obstante lo anterior, tras el estudio centrado en el control parlamentario de los decretos-leyes, es posible matizar la conclusión previa referente al debilitamiento de la función legislativa motivada, entre otras circunstancias, por la hegemonía del decreto-ley en el sistema de fuentes. El matiz se sustenta en dos argumentos: el Parlamento no actúa ya como mera Cámara ratificadora de los proyectos y proposiciones de ley subordinada casi en exclusiva a los criterios del Gobierno; y se percibe un reforzamiento del control parlamentario de los decretos-leyes, deducido de los datos expuestos en materia de derogación de decretos-leyes, pero también de los aportados en orden a ejemplificar la tendencia existente de progresiva dificultad para convalidar aquellos que precisamente son los de mayor significación política.

A diferencia de lo que ocurre con la función legislativa, en términos generales la incidencia de la fragmentación y la polarización en la función de control de las Cortes Generales se traduce en un reforzamiento de esta, lo que puede ser considerado como una consecuencia positiva de aquella situación instalada en las Cámaras en las últimas legislaturas. Ello se infiere del estudio eminentemente cuantitativo de la evolución experimentada por los instrumentos parlamentarios más característicos del control en el Parlamento y de su comportamiento a raíz de la irrupción de la fragmentación polarizada.

Pero, particularmente, el reforzamiento de la función de control en la etapa de pluripartidismo polarizado descansa en lo apreciado respecto de los instrumentos de control por el Parlamento, que ven revitalizado el carácter directo e inmediato atribuible a sus efectos, afectando a la interpretación tradicionalmente mantenida respecto de este tipo de control parlamentario. Me refiero a la debilidad e ineficacia clásicamente atribuida a proposiciones no de ley o mociones. Así, no puede predicarse, desde la irrupción de la fragmentación y polarización en el Parlamento, un carácter ineficaz y débil respecto de estos medios de control.

También sirve para apuntalar el sentido positivo de la conclusión fijada, la influencia de la fragmentación polarizada en el ámbito de las Comisiones de Investigación, destacando ahora que la instrumentalización que de las mismas se produce en el Senado y, por ejemplo, el rechazo que la Cámara Alta expresa a los objetivos de estabilidad presupuestaria, permiten concluir que en el último tiempo el Senado ofrece pequeñas muestras del creciente impacto de su actividad de control y legislativa, lo que debería animar a la concreción de su papel constitucional como verdadera Cámara de representación territorial.