

GIMÉNEZ GLÜCK, D. (2019). *EL GOBIERNO HIPERMINORITARIO (Y SU RELACIÓN CON EL PARLAMENTO)*. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH

Luis Manuel MIRANDA LÓPEZ  
Letrado de las Cortes Generales  
Profesor asociado de Derecho Constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0001-8542-6673>

“Esto nunca había pasado antes”. Con estas expresivas palabras comienza el autor el libro que se recensiona justificando que la situación política en España desde el año 2015 es novedosa y los retos políticos y constitucionales a los que ha habido que enfrentarse han supuesto un revulsivo en el funcionamiento de las instituciones y las relaciones entre los poderes del Estado. El libro es más que una mera descripción o radiografía de los hechos acontecidos en los últimos años; es una reflexión profunda acerca de las causas que los motivaron, la situación real actual y un compendio de propuestas y posicionamientos firmes del autor sobre las reformas que se deben acometer.

La monografía está escrita desde una perspectiva muy clara que es la propia del título: el Gobierno hiperminoritario. Por tanto, lo primero a lo que se da respuesta es ¿qué es el Gobierno hiperminoritario? El Gobierno hiperminoritario es una nueva categoría de tipo de Gobierno –elaborada por el autor– definido por dos elementos: uno cuantitativo y otro cualitativo que lo diferencia de los Gobierno minoritarios de otras legislaturas. Desde el punto de vista cuantitativo, se caracteriza por ser un Gobierno monocolor sustentado por un grupo parlamentario con un número de diputados muy alejado de la mayoría absoluta. Sin embargo, el verdadero elemento diferenciador es el cualitativo: es un Gobierno que cuenta con la expresa desafección y/o oposición de la mayoría de la Cámara. La pregunta que surge de inmediato es clara: ¿cómo puede haber un Gobierno con la mayoría de la Cámara en contra? Parece un contrasentido que se produzca esta

situación, sin embargo, en el libro se explica cómo una investidura o, incluso, una moción de censura que requiere una mayoría cualificada para su triunfo, pueden investir candidato a la Presidencia del Gobierno a alguien que, a priori, cuenta con la oposición mayoritaria de la Cámara. Así, se analiza que, tanto en uno como en otro caso, el éxito se debió a la formación de mayorías coyunturales en las que la abstención en el primer caso, y el rechazo frontal al Gobierno censurado en el otro, como consecuencia de una sentencia judicial, propiciaron el advenimiento de una nueva Presidencia del Gobierno de quien no contaba con un respaldo mayoritario. Sin embargo, la consecuencia de esta situación es clara: la tarea de gobierno es sumamente compleja y la inestabilidad e incluso dificultad para poder volver a obtener una mayoría de investidura es manifiesta. Así, podemos añadir que tras el rechazo al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019, el presidente Sánchez, que había sido investido como tal como consecuencia del triunfo de una moción de censura, convocó elecciones generales –XIII Legislatura– y siendo el candidato propuesto por el rey para la investidura, hubo de aplicarse, de nuevo, la previsión del art. 99.5 CE ante la imposibilidad de formar Gobierno, estando, en estos momentos, en la XIV Legislatura, en la que tras la formación de un Gobierno de coalición, ha sido investido como presidente del Gobierno. No obstante lo anterior, el planteamiento de Giménez Glück sigue siendo válido en este contexto: a pesar del Gobierno de coalición, sigue habiendo una mayoría si no de rechazo sí, al menos, de recelo hacia el mismo que se manifiesta en un voto volátil en cada iniciativa.

El otro elemento indispensable de análisis son las Cortes Generales. Si uno de los dos elementos que configuran todo sistema parlamentario muta, necesariamente el otro se va a ver afectado. Ahora bien, el interrogante que se plantea en la obra y cuya respuesta a continuación expondremos, es si supone un fortalecimiento, un debilitamiento o una tercera situación diferenciada. Este análisis se hace desde las dos perspectivas que le son propias: la función legislativa y la función de control. En el trabajo que se comenta se lleva a cabo un estudio pormenorizado de los elementos centrales desde cada una de esas perspectivas que han constituido una novedad o hito en época reciente. Desde la perspectiva legislativa: estamos haciendo referencia

al hundimiento del proyecto de ley como iniciativa legislativa hegemónica dando paso no sólo a los reales decretos leyes sino también a las proposiciones de ley; el conflicto en torno a los denominados vetos presupuestarios y las consiguientes sentencias del Tribunal Constitucional que han resuelto el conflicto entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados a las que el autor dedica no pocas líneas con precisión en su análisis y desgranando en detalle cada supuesto de hecho; o la pérdida por parte del Gobierno del control de los tiempos en la tramitación legislativa. Desde la perspectiva de control: la posibilidad permanente de solicitar y aprobar la comparecencia de un miembro del Gobierno o la creación de comisiones de investigación. Pero de todo ello, se destaca un dato muy significado: la mayoría en el órgano de gobierno de la Cámara –la Mesa– es diferente a la que sostiene al Gobierno. De tal manera que el control del funcionamiento de la Mesa como órgano racionalizador de la actividad parlamentaria se ha convertido en el principal escenario de batallas, ejemplificado también en las mayorías diferentes en el órgano político –la Junta de Portavoces– cuya adopción de decisiones se realiza mediante el voto ponderado reflejo de la composición plenaria.

Así pues, con estos mimbres, el Gobierno hiperminoritario se encuentra en una situación de aparente inferioridad. Sin embargo, la pregunta que el autor se hace y responde es si esta aparente situación de inferioridad se traduce en un fortalecimiento de la institución parlamentaria. Dicho de otro modo, si el Parlamento puede marcar la agenda política ante el vacío dejado por el Gobierno. A pesar de los aparentes intentos de “gobernar desde el parlamento”, la opinión del autor no puede ser más concluyente: si está claro que el Gobierno ha salido debilitado de esta situación, el Parlamento no se ha visto reforzado. Luego es claro que la existencia del Gobierno hiperminoritario para el Parlamento ha sido negativa cuando, en apariencia, podría haber sido al revés. Es verdad que, tal y como se detalla, los instrumentos de control se han incrementado y ha habido una cierta revitalización en este sentido pero no es menos cierto que la producción legislativa parlamentaria ha caído a mínimos y sólo se ha podido legislar sobre aquellas materias en las que se podían atraer votos de los otros bloques, con un contenido muy concreto y la mayor parte de las veces, por necesidades coyunturales; véase, en este sentido, el

número de leyes aprobadas mediante el procedimiento especial de tramitación directa y en lectura única. Por tanto, esa consideración de que la ley es el programa político hecho derecho positivo habría que ponerla en cuarentena.

Si hay un elemento que merece ser destacado es la consideración de la moción de censura como instrumento viable para derribar un Gobierno hiperminoritario. Como se sabe, y se describe en el libro, en la XII Legislatura al Gobierno de Mariano Rajoy le presentan dos mociones de censura, siendo la última de ellas exitosa. Hasta ese momento, desde los primeros estudios de la Constitución de 1978, casi de manera unánime en la academia, se había manifestado la imposibilidad de que prosperara este instrumento para hacer derrocar a un Gobierno y construir otro. Sin embargo, como queda puesto de manifiesto, el presupuesto lógico, en estos momentos, ha cambiado. Ya no estamos en un contexto de bipartidismo imperfecto –perspectiva desde la que siempre fue analizado este instrumento– sino en un contexto de multipartidismo en el que, como se ha dicho, los equilibrios no son siempre los mismos y es más fácil “destruir” que “construir”. Por consiguiente, como se afirma en el libro, la moción de censura de 2018 rompe el patrón anterior.

De conformidad con la descripción previa, el autor concluye que, a pesar de que el Parlamento no haya ocupado el lugar que –aparentemente– le correspondía en el contexto de un Gobierno hiperminoritario, se puede decir que sí se ha producido una fortaleza en su función de control y de orientación política.

Si los tres primeros capítulos de la monografía se centran en la descripción y balance de una radiografía de la situación vivida, el lector encontrará en el cuarto las reflexiones y propuestas del autor. La toma de posición frente a esta nueva situación político-constitucional.

Lo primero que afirma con rotundidad es que es preferible un Gobierno inestable que un no Gobierno; yendo por delante que lo preferible es un Gobierno con la mayor estabilidad posible. Esto le lleva a hacer balance de que la relación del Gobierno hiperminoritario con el Parlamento es negativo en comparación con un Gobierno de mayoría. Con este planteamiento, el autor apuesta por el bipartidismo como elemento nuclear de funcionamiento del sistema, sin dejar de lado la necesaria reivindicación del espacio de las minorías y

siendo consciente de algunas deficiencias de funcionamiento de aquel modelo en el que por encima de todo no puede estar la estabilidad.

A partir de estas consideraciones, propone reformas de distinto alcance –en las que, en alguna de ellas, se muestra con notable escepticismo de su acometimiento–, relacionadas con el sistema electoral, el sistema de partidos y la propia cultura política; en este último extremo, quiero destacar la consideración que se realiza en relación con lo que denomina “la confusión entre la coherencia y la inflexibilidad” y la capacidad de llegar a acuerdos entre adversarios políticos sin ser castigados por sus electores.

Junto a estas reformas, propone otras de orden administrativo y procedimental con el fin de que el Gobierno hiperminoritario mejore su relación con el Parlamento; entre otras incluye el fortalecimiento de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, favorecer la producción legislativa de la oposición rebajando los vetos, racionalizar los tiempos de tramitación de iniciativas, establecer mecanismos para que el Gobierno rinda cuentas sobre el cumplimiento de su función de orientación política o incorporar el procedimiento de tramitación de proyectos de ley por la Diputación Permanente durante los periodos de disolución. En definitiva, medidas para racionalizar las relaciones entre estos poderes del Estado.

Un breve apunte sobre la tramitación de los proyectos de ley que provienen de reales decretos-leyes convalidados por la Diputación Permanente. En la XII Legislatura se abrió la posibilidad de que la Diputación Permanente pudiera tramitar este tipo de proyectos de ley. Situación que quedó en una mera hipótesis. Sin embargo, en la XIII Legislatura, la Diputación Permanente sí que acordó tramitar un real decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia y, de hecho, el texto resultante de la tramitación en el Congreso de los Diputados fue remitido al Senado. Finalmente, con la sesión constitutiva de la XIV Legislatura, el proyecto caducó.

La reflexión que cabe hacerse –al margen del encaje constitucional y práctico que pueda tener– es cómo es posible que se tramite un proyecto de ley de un Gobierno en funciones con capacidades de dirección política mermadas, como es la propia de iniciativa legislativa, por parte de un Parlamento disuelto que, a priori, también tiene

sus capacidades legislativas mermadas dado que se imposibilita a los titulares de la iniciativa legislativa ejercerla.

En las líneas anteriores se ha pretendido poner de manifiesto que el libro “*El Gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*” de David Giménez Glück es un libro imprescindible para quien quiera conocer, de primera mano, ya no sólo lo vivido desde la XI Legislatura hasta la actualidad sino la proyección de la situación política de España en el futuro y algunas posibles reformas que puedan racionalizarlo. Finalmente, he de decir que mucho se ha escrito desde entonces y desde muchas perspectivas, pero es un acierto del autor haber hecho acopio de todo el material y plasmarlo en una obra unitaria que le dota, sin duda, de una visión mucho más global, acompañada de sus interesantes impresiones.