

# «Gobernar sin el concurso del poder legislativo»: Riesgos del discurso y las acciones del Ejecutivo español

GOVERNING WITHOUT THE LEGISLATURE'S CONSENT:  
RISKS OF THE EXECUTIVE'S DISCOURSE AND ACTIONS IN SPAIN

**Ricardo Antela Garrido**

Master en Derecho de Empresa | Universidad de Vigo Profesor  
de Derecho Constitucional [ricardo.antela@gmail.com](mailto:ricardo.antela@gmail.com)

En septiembre de 2024, una declaración del presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, sacudió el debate público al plantear un escenario que generó preocupación por su potencial impacto en la estructura democrática del Estado: «*Vamos a avanzar con determinación con o sin apoyo de la oposición, con o sin un concurso de un poder legislativo que necesariamente tiene que ser más constructivo y menos restrictivo*». Estas palabras provocaron un amplio debate político y social, ya que fueron interpretadas por diversos sectores como un desafío a la estructura democrática del Estado y una desvalorización del papel del Poder Legislativo.

Diversos representantes políticos expresaron su preocupación, advirtiendo que gobernar sin el respaldo del Poder Legislativo contraviene los principios fundamentales del sistema parlamentario y podría derivar en riesgos para la calidad democrática. A lo largo de este comentario, exploraremos las implicaciones de estas palabras desde cuatro perspectivas clave: los problemas que plantea en el marco de un sistema parlamentario; su coherencia con el discurso de investidura del propio presidente; la viabilidad jurídica de gobernar sin el respaldo parlamentario, y los riesgos que representan para la democracia y el Estado de Derecho.

## I. La Declaración y su impacto en el sistema parlamentario español

La declaración de Pedro Sánchez plantea interrogantes fundamentales sobre el sistema parlamentario español, donde *el Poder Legislativo desempeña un papel central en la legitimidad y funcionamiento del Gobierno*. En España, el sistema parlamentario implica que *el Poder Ejecutivo surge y depende directamente del Legislativo*. Esta interdependencia está claramente establecida en la Constitución de 1978: el artículo 99 regula la

elección del presidente del Gobierno por el Congreso de los Diputados; el artículo 108 exige que el Gobierno rinda cuentas ante el Congreso; y el artículo 113 permite la moción de censura, un mecanismo que refuerza la responsabilidad del Ejecutivo frente al Parlamento. En este contexto, cualquier declaración que insinúe la posibilidad de gobernar sin el concurso del poder Legislativo podría percibirse como una desnaturalización del sistema parlamentario, al desvincular al Ejecutivo de su dependencia institucional hacia el Legislativo.

*El fundamento de un sistema parlamentario es la interdependencia de poderes.* El Legislativo actúa como órgano normativo y también como fiscalizador del Ejecutivo y de ello se deduce que en un sistema parlamentario como el español, el Gobierno requiere mayoría parlamentaria para legislar y aunque puede —excepcionalmente— recurrir a instrumentos como el decreto-ley (art. 86 CE), estos requieren convalidación por el Congreso; por otra parte, la legitimidad del Gobierno reside en su apoyo parlamentario, por tanto, si un Ejecutivo pierde el respaldo del Legislativo, puede ser censurado y forzado a dimitir. Si esta declaración cuestionable del presidente Sánchez refleja una intención real de eludir al Poder Legislativo, se desafía el principio esencial del régimen parlamentario. Un escenario en el que el Ejecutivo recurra de forma abusiva a herramientas extraordinarias, como los decretos-leyes (art. 86 CE), sin el respaldo del Parlamento, pone en riesgo la calidad democrática y debilita la legitimidad institucional.

En un sistema de gobierno presidencialista, el impacto de una declaración similar sería diferente. Allí, los poderes Ejecutivo y Legislativo son independientes y no existe una relación de confianza mutua. El presidente, como jefe de Estado y de Gobierno, obtiene su legitimidad democrática directamente del electorado y no depende del Parlamento para mantenerse en el cargo. Mientras que en un sistema presidencialista una declaración como la de Sánchez podría interpretarse como autoritaria, pero no afecta directamente la continuidad del Gobierno, en el sistema parlamentario compromete tanto la legitimidad del Ejecutivo como la estabilidad del sistema democrático.

## II. «Cambios de opinión»: Instrumentalización del sistema parlamentario

El desarrollo de las elecciones generales de 2023 y la posterior investidura de Pedro Sánchez ejemplifican un contraste revelador respecto a su declaración de 2024 sobre «*avanzar con o sin un poder legislativo*». Este contraste evidencia una inevitable contradicción entre esta y el discurso del PSOE sobre la centralidad del sistema parlamentario. Comentemos este asunto con mayor detalle.

En las elecciones generales de 2023, el Partido Popular fue el partido más votado, pero no logró reunir una mayoría suficiente para investir a Alberto Núñez Feijóo como presidente del Gobierno. Pedro Sánchez, aunque quedó en segundo lugar, articuló una mayoría parlamentaria que le permitió obtener la confianza del Congreso y formar Gobierno. Este desenlace ilustra un principio esencial del sistema parlamentario: la legitimidad del Gobierno no reside en ser el partido más votado, sino en la capacidad de articular una mayoría parlamentaria que respalde su programa político y asegure la gobernabilidad.

Precisamente, este argumento fue el eje central de Pedro Sánchez para responder a las críticas del PP, que invocaba un «*mandato moral*» para formar Gobierno como ganador de las elecciones. El PSOE defendió en aquel momento que España es una democracia parlamentaria y como tal, la formación del Ejecutivo depende de las dinámicas políticas en el Congreso de los Diputados, no directamente de la voluntad popular. Y que el PP debía aceptar «*las reglas del juego*» del sistema parlamentario, según las cuales no basta con ganar las elecciones, es necesario lograr apoyos parlamentarios que legitimen al Ejecutivo. Esta postura es coherente con el diseño constitucional español y *subraya la importancia del Legislativo como eje político y democrático del sistema*. La defensa de esta narrativa no solo reafirma la naturaleza parlamentaria del sistema político español, sino que también *refuerza el rol del Congreso como garante de la legitimidad democrática del Ejecutivo*, tal como establece la Constitución de 1978.

Paradójicamente, la polémica declaración de Sánchez en septiembre de 2024 —«*Vamos a avanzar con o sin un poder legislativo*»— resulta, en este contexto, especialmente contradictoria con la prédica que dio para defender su investidura, por las siguientes razones:

- *Desvaloriza el rol del Legislativo que previamente defendió*: Durante su investidura, Sánchez se amparó en la lógica parlamentaria para justificar su legitimidad como presidente. Sin embargo, sus palabras ahora menosprecian al mismo Legislativo que legitimó su investidura.
- *Tensiona el sistema parlamentario*: En este régimen, el Legislativo no es solamente un espacio de legitimación inicial del Ejecutivo, sino un actor fundamental de legitimación y gobernabilidad continua. Que el jefe de gobierno anuncie que gobernará «*sin un poder legislativo*» va en contra de la esencia del sistema parlamentario y lo tensiona innecesariamente.
- *Percepción de oportunismo político*: El hecho de que el PSOE utilizara el sistema parlamentario como un argumento clave para defender la investidura de Sánchez, pero que a la postre proclame la necesidad de gobernar sin el apoyo del Legislativo, podría ser visto como un discurso acomodaticio, dependiendo del contexto político.

Los partidarios de Sánchez podrían argumentar, de hecho, algunos lo hicieron, que su declaración fue simplemente una *expresión política* para enfatizar su determinación de avanzar con su agenda frente a las dificultades del Congreso. Sin embargo, esto no elimina la percepción de que, tras haber destacado la centralidad del Legislativo en su investidura, desvalorice su papel en la práctica. Este tipo de incongruencias puede, además, erosionar la confianza pública en las instituciones parlamentarias y debilitar la percepción de consistencia en los liderazgos políticos.

Más aún si —como lo evidencia la práctica política reciente— Pedro Sánchez ha gobernado con un uso recurrente de los decretos-leyes. Al 10 de junio de 2023, su Gobierno había alcanzado un récord histórico, promulgando 140 decretos-leyes, más que cualquier otro presidente en la historia de España, a pesar de haber prometido limitar su uso antes de la moción de censura que lo llevó a la presidencia. En 2018, ya como presidente del

Gobierno en funciones, su Ejecutivo llegó a emplear este instrumento en 25 ocasiones para legislar.

Esta contradicción se hace más evidente si se considera su intención declarada de completar la Legislatura hasta 2027, a pesar de no haber logrado articular una mayoría parlamentaria suficiente para aprobar los Presupuestos Generales del Estado. Este hecho contrasta directamente con la centralidad que él mismo otorgaba al Parlamento en 2018 respecto a esta cuestión.

Entre el 17 de febrero y el 6 de marzo de 2018, Pedro Sánchez, entonces líder de la oposición, instó en repetidas ocasiones al presidente Mariano Rajoy a convocar elecciones generales. Su argumento principal era que un Gobierno sin Presupuestos carecía de capacidad para gobernar y responder a las necesidades del país. Durante un mitin en Bilbao y ante su Comité Federal, Sánchez señaló que aprobar los Presupuestos era una responsabilidad fundamental del Ejecutivo, criticando duramente al Gobierno de Rajoy por lo que consideraba una falta de liderazgo y compromiso con las instituciones. «Aprobar los Presupuestos es la primera y principal obligación de un Gobierno», llegó a decir.

En tono irónico, Sánchez comparó la ausencia de Presupuestos con un coche sin combustible, subrayando que no aprobar las Cuentas Públicas debilitaba la confianza en la política. Además, defendía que, si los socios del Gobierno no lograban un acuerdo, era mejor permitir a los ciudadanos decidir mediante elecciones. Esta petición de convocar elecciones se repitió varias veces en aquellos días: «O Presupuestos o elecciones», insistía Sánchez. «Exijo a Mariano Rajoy que presente ya los PGE y que, si no puede contar con una mayoría parlamentaria para aprobarlos, convoque a los españoles a las urnas», sentenciaba en su cuenta de la red social entonces llamada Twitter.

Sánchez rechazaba incluso la práctica de prorrogar los Presupuestos, considerando que hacerlo perpetuaba los problemas y evitaba la rendición de cuentas tanto al Parlamento como a la ciudadanía. «Vivir de la prórroga es prorrogar los problemas de la gente», lamentaba Sánchez, que añadía que renunciar a aprobar unas nuevas Cuentas Públicas cada año es «no rendir cuentas ante el Parlamento y ante los españoles».

Hace apenas una semana, el Gobierno de Sánchez sufrió una de las derrotas parlamentarias más significativas de la legislatura actual, tras decaer la vigencia del denominado *decreto omnibus* al no obtener la mayoría parlamentaria necesaria para su convalidación. Aunque los partidos que se opusieron —PP, Vox y Junts per Catalunya— han manifestado su disposición a votar favorablemente ciertas medidas contenidas en el decreto-ley, han condicionado su apoyo a que el Gobierno acceda a «trocearlo» y a separar las medidas que cuentan con consenso —como la revalorización de las pensiones, la bonificación del transporte público y las ayudas a los afectados por las tragedias en La Palma y Valencia— de aquellas que no lo tienen. Sin embargo, el presidente Sánchez no se da por vencido. En línea con su conocido «*manual de resistencia*», anunció que el Consejo de Ministros no modificará el contenido del decreto-ley. Según ha declarado en un acto del PSOE en Canarias, su Gobierno aprobará de nuevo el *decreto omnibus* y ha advertido: «No vamos a especular con el resultado. Esas mejoras a los jubilados, a los jóvenes y a los trabajadores las vamos a sacar sí o sí».

Estas contradicciones —o «*cambios de opinión*», como el PSOE prefiere denominarlas— pueden interpretarse razonablemente como una instrumentalización de los principios parlamentarios según la conveniencia política. Es decir, defender su relevancia cuando refuerzan su posición (como en la investidura) y minimizarlos cuando se convierten en un obstáculo (como en la gobernabilidad).

En el plano teórico, estas tensiones ponen de manifiesto una de las debilidades del sistema de gobierno parlamentario: las dinámicas parlamentarias fragmentadas pueden dificultar la gobernabilidad y tensionar el sistema si el jefe de gobierno opta por desafiar la lógica parlamentaria. El funcionamiento adecuado de una democracia parlamentaria como la española requiere no solo reconocer la importancia del Legislativo en la formación del Gobierno, sino también respetar su papel continuo en la gobernabilidad. Instrumentalizar el concepto parlamentario de manera variable debilita la percepción pública sobre la integridad y consistencia del discurso político y erosiona la confianza en las instituciones democráticas.

### III. Viabilidad jurídica de gobernar sin el poder Legislativo

Desde una perspectiva técnico-jurídica, ejecutar una estrategia basada en la declaración de «*avanzar con o sin un poder legislativo*» dentro del marco constitucional español implicaría recurrir a instrumentos legales que permitan al Ejecutivo actuar, siempre dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes. En este sentido, el Gobierno español dispone de ciertas facultades para actuar en situaciones de bloqueo legislativo, aunque su uso debe cumplir con estrictos requisitos legales y puede tener implicaciones políticas significativas.

Una de las principales herramientas disponibles son los decretos-leyes (art. 86 CE), normas con rango de ley que pueden ser aprobadas por el Gobierno en casos de «*extraordinaria y urgente necesidad*» y que le permiten avanzar en su agenda política sin depender del trámite parlamentario ordinario. Como se ha observado durante los mandatos de Pedro Sánchez, el recurso a los decretos-leyes ha sido frecuente. No obstante, esta facultad tiene limitaciones importantes: no pueden regular materias reservadas a leyes orgánicas y deben ser convalidados por el Congreso en un plazo de 30 días, requisito este que puede generar tensiones políticas adicionales, como se ha evidenciado recientemente con la no convalidación del referido *decreto omnibús*.

Otra facultad relevante son los reglamentos y decretos ejecutivos, instrumentos normativos de rango inferior que permiten al Ejecutivo desarrollar y aplicar leyes ya existentes. Sin embargo, presentan limitaciones claras: pueden ser útiles sólo en ámbitos donde el Legislativo haya delegado competencias al Gobierno, no pueden derogar leyes ni regular materias reservadas al Parlamento y, además, dependen de un marco legislativo previo que establezca su viabilidad.

Adicionalmente, el Ejecutivo podría recurrir a tratados, convenios y acuerdos internacionales, que le permiten negociar y firmar compromisos en el ámbito exterior. Sin embargo, esta estrategia enfrenta importantes restricciones ya que muchos de estos

instrumentos necesitan autorización parlamentaria previa. Además, la política internacional no es la herramienta natural para abordar cuestiones legislativas internas.

En resumen, cualquier estrategia jurídica y constitucional para gobernar sin el poder Legislativo enfrenta limitaciones considerables, ya que no es viable prescindir del Parlamento en el largo plazo. Los instrumentos mencionados están diseñados para situaciones excepcionales y su uso reiterado podría violar el principio de separación de poderes. Las principales limitaciones son:

- *La restricción de materias:* Áreas clave como los derechos fundamentales, la organización institucional y la política tributaria están reservadas a leyes orgánicas o leyes ordinarias, cuya aprobación requiere el concurso del Parlamento.
- *El control constitucional:* El abuso de estas herramientas —que ya está ocurriendo— podría dar lugar a juicios de inconstitucionalidad que invalidarían las medidas adoptadas y ocasionarían más inseguridad jurídica.
- *Crisis de legitimidad democrática:* Gobernar sistemáticamente mediante decretos-leyes o reglamentos podría ser percibido como un abuso de poder, debilitaría la confianza pública en las instituciones y erosionaría la legitimidad del Gobierno.

*La lógica del sistema parlamentario exige priorizar el diálogo con el Legislativo y articular mayorías parlamentarias suficientes, tanto para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado como para la implementación de leyes y medidas clave. Cuando estas mayorías no se consiguen de manera circunstancial, el camino natural es intensificar el diálogo y buscar acuerdos parciales en temas específicos. Sin embargo, si alcanzar mayorías parlamentarias pasa de ser una excepción a la norma, puede ser momento de reconocer que el Gobierno ha perdido la legitimidad necesaria para continuar. Gobernar en solitario a largo plazo es inviable en un sistema parlamentario, salvo que se busque deliberadamente tensionar el sistema y erosionar la legitimidad política e institucional.*

#### IV. Riesgos para la democracia y el estado de Derecho

El riesgo principal que plantea la declaración del presidente del Gobierno no radica tanto en su viabilidad jurídica inmediata —que, como hemos visto, es limitada—, sino en su impacto a largo plazo sobre la calidad democrática y el Estado de Derecho. Esta polémica afirmación de Pedro Sánchez plantea riesgos potenciales para el funcionamiento de la democracia, aunque estos dependerán en gran medida de cuánto más quiera traducirlo en acciones concretas.

La democracia parlamentaria se fundamenta en la separación de poderes, el respeto a las instituciones y el principio de representación. En este contexto, una declaración que propone «*avanzar con o sin un poder legislativo*» puede erosionar estos principios de varias maneras.

Por una parte, deslegitima políticamente al Poder Legislativo, que es el pilar del sistema parlamentario y representa la voluntad popular. Si el Ejecutivo fomenta una narrativa que minimiza la importancia del Parlamento o adopta una actitud de desdén hacia este, contribuye a debilitar la confianza pública en las instituciones democráticas. Este enfoque puede generar una cultura política donde el diálogo y el consenso, fundamentales en un sistema parlamentario, se perciban como obstáculos en lugar de virtudes.

Por otra parte, crea un precedente peligroso para la praxis política. Este tipo de discurso, aunque inicialmente pueda parecer inofensivo o no traducirse necesariamente en actos inconstitucionales, fija un estándar de referencia que podría ser utilizado por futuros gobiernos menos comprometidos con los principios democráticos. La normalización de un discurso que desvaloriza el papel del Legislativo puede abrir la puerta a tendencias más autoritarias en el futuro. Irónicamente, este discurso de Sánchez —teóricamente un político moderado de centro-izquierda— lo acerca peligrosamente a las narrativas iliberales y antidemocráticas de gobernantes de ultraderecha como Donald Trump o Viktor Orbán, a quienes él, paradójicamente, afirma combatir.

Desde la perspectiva del Estado de Derecho —el cual implica que todas las acciones gubernamentales se realicen dentro de los límites de la ley y bajo el control de las instituciones— los riesgos asociados a la declaración son igualmente significativos: tensiones con el principio de legalidad: El anuncio de gobernar «*sin un poder legislativo*» podría alentar a funcionarios del Ejecutivo a extralimitarse en sus competencias y generar conflictos con el principio de legalidad. Esto podría dar lugar a la emisión de normas recurribles ante la jurisdicción constitucional o la administrativa, lo que incrementaría la judicialización de la política y la presión sobre el sistema judicial. En segundo término, erosión del control institucional: El Parlamento, además de su función legislativa, tiene la responsabilidad de controlar la acción del Gobierno (art. 66 CE). Si el discurso del Ejecutivo intenta minimizar o eludir este control, se debilita uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho. Una estrategia sostenida en esta línea podría desembocar en un vacío de supervisión efectiva sobre el Ejecutivo. Por último, deterioro de la calidad normativa: El uso excesivo de decretos-leyes o regulaciones de urgencia puede llevar a la promulgación de normas menos debatidas y de menor calidad técnica, afectando la seguridad jurídica y la estabilidad del ordenamiento.

Sin embargo, justo es reconocer que España cuenta, al menos por ahora, con un conjunto de garantías que atenúan estos riesgos. Entre ellas destacan: *la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa*, que tienen competencia para anular normas o actos que vulneren los principios del Estado de Derecho; un *sistema parlamentario robusto* que a pesar de sus imperfecciones, conserva la capacidad de controlar al Ejecutivo; *la sociedad civil y los medios de comunicación*, que con sus luces y sus sombras, desempeñan un papel activo en la fiscalización los abusos de poder; por último, *la institucionalidad europea*, que asegura que los Estados miembros se mantengan dentro de los límites de los valores democráticos y el respeto al Estado de Derecho.

En resumen, la declaración de Pedro Sánchez puede ser interpretada como un riesgo retórico más que una amenaza inmediata. Sin embargo, su formulación compromete la calidad democrática, la confianza en las instituciones y el respeto al Estado de Dere-

cho. Si además se traduce en un uso abusivo de las facultades normativas del Ejecutivo —como ha ocurrido ya— o en el debilitamiento del control parlamentario, se amplificarían estos riesgos. La clave para prevenir este escenario reside en la respuesta de las instituciones democráticas, los partidos políticos y la sociedad civil ante cualquier intento de concentrar poder en el Ejecutivo.

## Conclusión

La declaración de Pedro Sánchez de «*avanzar con o sin un poder legislativo*» ilustra cómo el lenguaje político puede influir en las percepciones públicas y en las dinámicas institucionales. Aunque puede considerarse más un riesgo retórico que una amenaza inmediata, su formulación por sí sola compromete la calidad democrática y erosiona los principios del Estado de Derecho.

En una democracia parlamentaria como la española, no basta con que las instituciones funcionen; es esencial que los ciudadanos perciban que su liderazgo actúa con lealtad institucional y respeto a la Constitución. Dicho de otro modo, se requiere que las instituciones operen de acuerdo con sus principios fundacionales, que lo hagan gracias al compromiso ético y político de sus representantes, y no a pesar de ellos.

Gobernar trasciende la mera gestión de los asuntos públicos. Exige fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones, garantizar la estabilidad democrática a largo plazo y promover un marco de respeto y colaboración entre los poderes del Estado. Es crucial que tanto el discurso como las acciones del Ejecutivo refuercen estos valores fundamentales, en lugar de ponerlos en riesgo.

27 de enero de 2025