



La controvertida injerencia del Ejecutivo en la labor legislativa durante el insólito ciclo político 2015-2019

David Parra Gómez

*Profesor de Derecho Constitucional.
Universidad de Murcia*

Este trabajo ha obtenido un accésit del **Premio «Estudios Financieros» 2020** en la modalidad de **Constitucional y Administrativo**.

El jurado ha estado compuesto por: don Íñigo del Guayo Castiella, don Gabriel Domenech Pascual, doña Susana García Couso, doña Ximena Lazo Vitoria, doña Eva María Menéndez Sebastián, don Vicente Moret Millás y doña Camino Vidal Fueyo.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

Extracto

La fraccionada composición que, con carácter general, presentan los parlamentos españoles (Cortes Generales y asambleas de las comunidades autónomas) como consecuencia de las distintas elecciones celebradas desde el 2015, marcada por el descenso de los dos grandes partidos mayoritarios y la irrupción de nuevas formaciones políticas, determinantes en muchos casos de la gobernabilidad, ha afectado profundamente a todas las funciones parlamentarias y, muy particularmente, a la potestad legislativa, hasta el punto de poder afirmar que el desencuentro –cuando no el directo enfrentamiento– entre el Gobierno y el Parlamento se ha convertido, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, en la regla general del quehacer legislativo. De las tendencias provocadas por el insólito contexto multipartidista en la práctica legislativa española destacan, por su indudable impacto en el sistema de fuentes del derecho español, en el principio de división de poderes que sustenta el Estado de derecho e, incluso, en algunas garantías constitucionales básicas (como la tutela judicial efectiva o el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes), el uso absolutamente desproporcionado –y, en ocasiones, para supuestos singulares– del decreto-ley por parte del Ejecutivo y el ejercicio por este, en contra de lo que venía siendo *praxis* parlamentaria, de su prerrogativa de veto presupuestario a proposiciones de ley de la oposición. Al análisis de estas dos significativas tendencias dedicamos la presente investigación.

Palabras clave: separación de poderes; relaciones Gobierno-Parlamento.

Fecha de entrada: 01-06-2020 / Fecha de aceptación: 18-09-2020

Cómo citar: Parra Gómez, D. (2020). La controvertida injerencia del Ejecutivo en la labor legislativa durante el insólito ciclo político 2015-2019. *Revista CEFLegal*, 238, 77-110.



The controversial interference of the Government in the legislative work during the unusual political cycle 2015-2019

David Parra Gómez

Abstract

The generally fragmented composition of the Spanish parliaments (Cortes Generales and assemblies of the autonomous communities) as a result of the various elections held since 2015, marked by the decline of the two major majority parties and the emergence of new political formations, which in many cases are decisive for governance, has profoundly affected all parliamentary functions, and very particularly, legislative power, to the extent that it can be said that the disagreement –if not direct confrontation– between the government and parliament has become, both at state and regional level, the general rule of legislative work. Of the practical trends caused by the unusual multi-party context in legislative work, we can highlight, due to its unquestionable impact on the Spanish system of sources, the principle of division of powers that underpins the rule of law and even some basic constitutional guarantees (such as the right to an effective remedy or the of citizens' right to participate in public affairs through representatives), the absolutely disproportionate use –and, on occasion, for special cases– of the decree-law by the government and the exercise by the latter, contrary to parliamentary practice, of its prerogative to veto budgetary proposals from the opposition. This research is devoted to the analysis of these two significant trends.

Keywords: separation of powers; government-parliament relations.

Citation: Parra Gómez, D. (2020). La controvertida injerencia del Ejecutivo en la labor legislativa durante el insólito ciclo político 2015-2019. *Revista CEFLegal*, 238, 77-110.

Sumario

1. Introducción: principales consecuencias del nuevo contexto multipartidista en la actividad legislativa
 2. La agudización del abuso del decreto-ley
 - 2.1. La utilización del decreto-ley hasta 2015
 - 2.2. El empleo del decreto-ley en un contexto de gobiernos en minoría
 - 2.3. Otra práctica censurable: la persistencia del decreto-ley singular
 3. El veto presupuestario del Ejecutivo a proposiciones de ley en unas legislaturas fragmentadas
 - 3.1. El abrumador uso del veto presupuestario en la XII legislatura de las Cortes Generales
 - 3.2. La práctica del veto presupuestario en las comunidades autónomas
 - 3.3. Algunas consideraciones sobre la prerrogativa de veto presupuestario
 - 3.3.1. ¿Qué margen de apreciación tiene la Cámara a la hora de calificar el veto presupuestario? Análisis de la última doctrina del Tribunal Constitucional al respecto
 - 3.3.2. ¿De qué vías dispone el Gobierno para activar el control del acuerdo parlamentario que rechaza su veto?
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

1. Introducción: principales consecuencias del nuevo contexto multipartidista en la actividad legislativa

Tras las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015, Podemos y Ciudadanos irrumpieron en el Congreso de los Diputados como tercera y cuarta fuerzas parlamentarias, respectivamente, poniendo así fin al anterior bipartidismo imperfecto en el que PP y PSOE se repartían alrededor de 20 millones de votos¹.

La incapacidad de aquella cámara para investir a un presidente del Gobierno dio paso a un periodo de interinidad de 315 días en el que el Ejecutivo no pudo hacer uso de su facultad de iniciativa legislativa, de modo que durante ese largo periodo de tiempo el procedimiento de elaboración de las leyes estatales solo pudo ser iniciado por el resto de titulares de dicha facultad previstos en el artículo 87 de la CE: los diputados y senadores (individualmente o como grupo), las asambleas autonómicas y los ciudadanos (iniciativa legislativa popular).

Asimismo, en el Congreso asistimos a situaciones inéditas durante aquel periodo de interinidad, como plantones de ministros a convocatoria de comisiones o la ausencia del Gobierno en una sesión plenaria de control. Estas situaciones provocaron que, por primera vez, la Cámara Baja y el Gobierno se enfrentaran ante el Tribunal Constitucional a cuenta del control parlamentario que el primero puede ejercer sobre el segundo cuando este se encuentra en funciones, conflicto de atribuciones que fue resuelto a favor del Congreso por la STC 124/2018, de 14 de noviembre.

En las elecciones generales del 26 de junio de 2016 el PP mejoró sus resultados en la Cámara Baja, aunque quedó lejos de la mayoría absoluta, mientras que Podemos y Ciudadanos sufrieron un leve descenso². Mientras que los resultados de las elecciones del 28 de abril de 2019 vinieron a agudizar la crisis del bipartidismo: si en 2008 PP y PSOE sumaban juntos el 83,81 % de los votos, ambos partidos se quedan anclados en el 45 %³.

¹ Composición (por G. P.) de las Cortes Generales en la legislatura XI: Congreso de los Diputados: G. P. Popular 119, G. P. Socialista 89, G. P. Podemos-En Comú Podem-En Marea 65, G. P. Ciudadanos 40, G. P. ERC 9, G. P. Catalán-DL 8, G. P. Vasco-EAJ-PNV 6, G. P. Mixto 14. Senado: G. P. Popular 142, G. P. Socialista 67, G. P. Podemos-En Comú-Compromís-En Marea 23, G. P. ERC 8, G. P. Catalán-DL 8, G. P. Vasco (EAJ-PNV) 7, G. P. Mixto 10.

² Composición (por G. P.) de las Cortes Generales en la legislatura XII: Congreso de los Diputados: G. P. Popular 134, G. P. Socialista 84, G. P. Podemos-En Comú Podem-En Marea 67, G. P. Ciudadanos 32, G. P. ERC 9, G. P. Vasco (EAJ-PNV) 5, G. P. Mixto 19. Senado: G. P. Popular 148, G. P. Socialista 62, G. P. Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea 21, G. P. ERC 12, G. P. Vasco (EAJ-PNV) 6, G. P. Mixto 16.

³ Composición (por G. P.) de las Cortes Generales en la legislatura XIII: Congreso de los Diputados: G. P. Socialista 123, G. P. Popular 66, G. P. Ciudadanos 57, G. P. Confederal de Unidas Podemos-En Comú

La falta de acuerdo para la investidura provocó, como es sabido, la convocatoria de nuevas elecciones –los cuartos comicios generales en apenas 4 años–, celebradas el pasado 10 de noviembre de 2019, convocatoria que abrió un nuevo periodo de interinidad gubernamental y cuyos resultados han dado paso al Parlamento más fragmentado de la historia de España⁴. A pesar del raudo y sorpresivo preacuerdo firmado el 12 de noviembre entre los líderes del PSOE y de Unidas Podemos para la conformación de un gobierno de coalición, resulta difícil atisbar el fin de la actual etapa de incertidumbre política y, menos aún, albergar la esperanza de tener un nuevo Ejecutivo antes de principios de 2020⁵.

Por lo que se refiere a las comunidades autónomas, a lo largo de 2015 tuvieron lugar elecciones al Parlamento de Andalucía (22 de marzo), a las asambleas de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Navarra, Murcia, La Rioja y Valencia (24 de mayo) y al Parlamento de Cataluña (27 de septiembre); en 2016 se celebraron comicios en el País Vasco y Galicia (25 de septiembre); el 2 de diciembre de 2018 los andaluces volvieron a las urnas; el 28 de abril de 2019 se efectuaron elecciones autonómicas anticipadas en Valencia; y el 26 de mayo año asistimos a nuevas elecciones en Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja, así como a las asambleas de Ceuta y Melilla⁶.

Podem-Galicia en Común 42, G. P. Vox 24, G. P. Catalán-Republicano 14, G. P. Vasco (EAJ-PNV) 6, G. P. Mixto 18. Senado: G. P. Socialista 139, G. P. Popular 69, G. P. ERC-EH Bildu 14, G. P. Ciudadanos 13, G. P. Vasco (EAJ-PNV) 9; G. P. Izquierda Confederal 6, G. P. JxCat-CC-PNC 6, G. P. Mixto 6.

⁴ Los resultados (en escaños) han sido los siguientes: Congreso de los Diputados: PSOE 120, PP 89, Vox 52, Unidas Podemos 35, ERC 13, Cs 10, JxCat 8, PNV 6, Bildu 5, Más País 3, CUP 2, CC 2, NA+ 2, BNG 1, PRC 1, Teruel Existe 1. Senado: PSOE 92, PP 84, ERC 11, PNV 9, JxCat 3, NA+ 3, Vox 2, Teruel Existe 2, ASG 1, EH Bildu 1. Sumados estos resultados a los senadores ya designados por las asambleas de las comunidades autónomas (los llamados senadores autonómicos), la composición del Senado en la Legislatura XIV es: PSOE 110 (92 electos, 18 autonómicos), PP 98 (84 electos, 14 autonómicos), Ciudadanos 8 (todos ellos autonómicos), Unidas Podemos 3 (todos ellos autonómicos), ERC 13 (11 electos, 2 autonómicos), PNV 10 (9 electos, 1 autonómico), JxCat 5 (3 electos, 2 autonómicos), NA+ 3 (electos), Teruel Existe 2 (electos), ASG 1 (electo), EH Bildu 1 (electo). Asimismo, la Cámara Alta se encuentra a la espera de la renovación de otros ocho senadores autonómicos, que deben designar los parlamentos de Andalucía (2), Cataluña (2), Asturias (1) y Galicia (3).

⁵ La fecha de finalización del presente trabajo es el 30 de diciembre de 2019.

⁶ El actual reparto de escaños en las asambleas de comunidades y ciudades autónomas es el siguiente: Andalucía: PSOE 33, PP 26, Cs 21, Adelante Andalucía 17, Vox 12. Aragón: PSOE 24, PP 16, Cs 12, Podemos-Equo 5, CHA 3, Vox 3, PAR 3, IU 1. Asturias: PSOE 20, PP 10, Cs 5, Podemos 4, IU-IAS 2, FAC 2, Vox 2. Cantabria: PRC 15, PP 9, PSOE 6, Cs 3, Vox 2. Castilla-La Mancha: PSOE 19, PP 10, Cs 4. Castilla y León: PSOE 35, PP 29, Cs 13, Vox 1, Podemos-Equo 1, UPL 1, XAV 1. Cataluña: Cs 37, JxCat 34, ERC 32, PSOE 17, Cataluña en Comú-Podem 8, Candidatura UP 4, PP 3. Ceuta: PP 8, PSOE 7, Vox 6, Movimiento DyC, 2, Coalición Caballas 1. Extremadura: PSOE 34, PP 20, Cs 7, Podemos-IU-Equo 4. Galicia: PP 41, En Marea 14, PSdeG 14 y BNG-NÓS 6. Islas Baleares: PSOE 19, PP 16, Podemos-EUIB 6, Cs 5, Más 4, Vox-Actúa, El Pi 3, MxMe 2, GxF-PSIB-PSOE-EUIB 1. Islas Canarias: PSOE 22, CCa-PNC 17, PP 10, NCa 4, Podemos-Sí Se Puede-Equo 3, ASG 3, Cs 2. La Rioja: PSOE 15, PP 12, Cs 4. Madrid: PSOE 37, PP 30, Cs 26, Más Madrid 20, Vox 12, Podemos-IU 7. Melilla: PP 10, CPM 8, PSOE 4, Vox 2, Cs 1. Murcia: PSOE

Como dato suficientemente ilustrativo del fraccionamiento de la representación parlamentaria en el ámbito autonómico destacar que en siete comunidades autónomas (Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra), así como en la Ciudad Autónoma de Melilla, y como consecuencia de los pactos poselectorales para la formación de los ejecutivos, no gobierna en estos momentos la lista más votada. Las únicas excepciones a la regla general de la fragmentación las encontramos en Galicia, Extremadura y Castilla-La Mancha, donde un solo partido (el PP en la primera y PSOE en las otras dos) sí logró la mayoría absoluta.

Pues bien, en el contexto de disgregación política descrito podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el desencuentro entre el Gobierno y el Parlamento, o más exactamente, entre la oposición parlamentaria al Ejecutivo y este y su mayoría, se ha convertido, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, en el denominador común de la actividad legislativa. Y así lo ponen de manifiesto las siguientes tendencias observadas en la práctica:

1. Los Ejecutivos, ahora en minoría, encuentran serias dificultades para sacar adelante sus proyectos de ley, lo que explica, a su vez, que estos se hayan visto muy reducidos. Verbigracia, el número de proyectos de ley remitidos por el Gobierno central durante la X legislatura (2011-2016) ascendió a 163, mientras que en la legislatura XI (2016-2016) no se remitió ninguno, en la XII legislatura (2016-2019) se presentaron 49 y durante la breve legislatura XIII solo se remitió 1 proyecto de ley. Estas dificultades se hacen especialmente patentes a la hora de aprobar las leyes presupuestarias, que los gobiernos se ven obligados a pactar con la oposición. En unos casos con éxito, como ocurrió con los PGE para 2018 –todavía vigentes–, aprobados con el apoyo de Ciudadanos, PNV, UPN, Foro, Coalición Canaria y Nueva Canarias⁷; y en otros con peor fortuna, como así sucedió con las cuentas estatales para 2019 impulsadas por el Gobierno de Pedro Sánchez, las cuales resultaron rechazadas al aprobarse las enmiendas a la totalidad con los votos de PP, Ciudadanos e independentistas catalanes⁸.
2. Se ha producido un gran incremento numérico de las iniciativas legislativas presentadas por grupos parlamentarios de la oposición. Así, los grupos parlamentarios de la oposición en el Congreso de los Diputados presentaron en 2015 (último

17, PP 16, Cs 6, Vox 4, Podemos-Equo 2. Navarra: NA+ 19, PSOE 11, GBAI 9, EH Bildu 8, Podemos 2, I-E (n) 1. País Vasco: PNV 28, EH Bildu 18, Podemos 11, PSOE 9, PP 9. Valencia: PSOE 27, PP 19, Cs 18, Compromís 17, Vox 10, Unidas Podemos 8.

⁷ Como ejemplo en el ámbito autonómico podemos citar el de la Región de Murcia, donde el Gobierno popular ha podido sacar adelante los sucesivos presupuestos regionales de 2016, 2017, 2018 y 2019 gracias al apoyo de Ciudadanos.

⁸ Como caso ilustrativo en el nivel autonómico podemos citar el de Extremadura, cuyos presupuestos para 2016 fueron rechazados al aprobar el Pleno de la asamblea la enmienda a la totalidad presentada por el G. P. Podemos.

- año de la X legislatura) 36 proposiciones de ley, número que ha ido *in crescendo* durante 2016⁹ (92 proposiciones), 2017 (103 proposiciones) y 2018 (212 proposiciones), bajando a 75 proposiciones de ley en 2019, año este que ilustra meridianamente el actual clima de inestabilidad política al ser testigo del fin de la legislatura XII, el transcurso de la XIII y el inicio, el 3 de diciembre, de la XIV.
3. A ese incremento del número de iniciativas legislativas de la oposición hay que añadir el gran aumento de su porcentaje de éxito. Tanto es así que, en contra de la práctica habitual propia de todos los sistemas parlamentarios, según la cual el número de proposiciones de ley que se convierte en ley es muy poco relevante si se compara con el de los proyectos de ley, la iniciativa legislativa del Gobierno ha visto reducido considerablemente su tasa de aprobación. En efecto, si en la X legislatura de las Cortes el porcentaje de éxito de los proyectos de ley fue de un 98,15 % (160 de los 163 proyectos de ley remitidos), en la legislatura XII solo 18 de los 49 proyectos de ley fueron aprobados (un escaso 36,73 %), y en la XIII el único proyecto presentado caducó¹⁰.
 4. Igualmente, aunque el número y tasa de éxito de las proposiciones de ley remitidas directamente por los parlamentos autonómicos a la Cámara Baja –en el ejercicio de la segunda de las vías que el artículo 87.2 de la CE atribuye a aquellos para iniciar leyes estatales– siguen siendo muy escasos, se han visto ligeramente incrementados en la nueva etapa de disgregación política, como demuestra el dato de que solo en los últimos 4 años (2016-2019, legislaturas XII y XIII) se han presentado 43 proposiciones de ley de iniciativa autonómica (de las cuales solo 3 han sido aprobadas, un escueto 6,97 %), casi el mismo número que todas las proposiciones de este tipo –48– remitidas en los 8 años anteriores (de 2008 a 2016, periodo que incluye las legislaturas IX, X y XI, y en el que únicamente se aprobó 1 proposición de iniciativa autonómica).
 5. Gran parte de esas iniciativas de la oposición –sobre todo en las comunidades autónomas, como consecuencia de la conformación de un gran número de gobiernos en minoría o coalición y la firma de diversos acuerdos de legislatura– han girado en torno a la regeneración democrática, destacando, entre ellas, las reformas electorales¹¹, las propuestas de reforma estatutaria sobre supresión de afo-

⁹ Año en el que finalizó la XI legislatura y en el que transcurrieron casi seis meses de la XII legislatura.

¹⁰ La variación del porcentaje de aprobación de las proposiciones de ley, sin embargo, es mínimo, pues del 2,18 % en la X legislatura (6 de las 275 proposiciones de ley presentadas en el Congreso) se ha pasado al 2,99 % en la XII (11 de las 367 proposiciones de ley presentadas). En la XIII legislatura se han presentado 66 proposiciones de ley: las 8 de iniciativa popular se han trasladado al próximo Congreso, y el resto (2 de diputados y 56 de grupos parlamentarios) han caducado.

¹¹ Sin embargo, de todas las posibles reformas electorales que, pasados los comicios autonómicos de mayo de 2015, se veían como muy probables (en La Rioja, Asturias, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias, Madrid, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León o Murcia), solo dos se han materializa-

ramientos, limitación de mandatos y transparencia¹², así como las reformas de los reglamentos parlamentarios¹³.

6. En contraposición con todo lo anterior, los gobiernos han promovido, a través de sus grupos políticos, la paralización de muchas de esas iniciativas de la oposición mediante prórroga de los plazos para la presentación de enmiendas. Así lo hizo, por ejemplo, el Gobierno de Rajoy con el apoyo de Ciudadanos, lo que no impidió que en alguna ocasión Ciudadanos optara por desbloquear algunas de esas iniciativas para marcar distancias con el PP, como ocurrió con la llamada «ley mordaza»¹⁴.
7. Aunque era de esperar que los resultados de las sucesivas elecciones celebradas desde 2015 corrigieran el abuso que de los decretos-leyes vienen haciendo los distintos gobiernos prácticamente desde la entrada en vigor de nuestra Carta Magna, el abuso de este tipo normativo alcanza en el nuevo contexto multipartidista proporciones verdaderamente alarmantes, persistiendo, además, su utilización para regular situaciones singulares y concretas, lo que, además de pervertir los postulados clásicos del sistema de fuentes del derecho en un ordenamiento jurídico occidental y debilitar el principio de separación de poderes que sustenta el Estado de derecho, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, al verse los destinatarios privados de la posibilidad de solicitar amparo al Tribunal Constitucional.

do: la Ley 14/2015, de 28 de julio, electoral de la Región de Murcia, y el nuevo Estatuto de Canarias (LO 5/2018, de 5 de noviembre), que sienta las bases para una reforma electoral de fondo en esa Comunidad. Vid. por todos, García Mahamut (2018) y Sánchez Muñoz (2017).

- ¹² En ese sentido, en la efímera XIII legislatura se han presentado en el Congreso las siguientes propuestas de reformas estatutarias, que serán trasladadas a la legislatura XIV: la Propuesta de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, que elimina el aforamiento especial para los diputados de la Asamblea Regional de Murcia y para los miembros del Consejo de Gobierno; la Propuesta de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno; la Propuesta de reforma de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, para la supresión del aforamiento de los Diputados del Parlamento de las Islas Baleares y de los miembros del Gobierno de las Islas Baleares; y la Propuesta de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, que incluye como derechos de la ciudadanía riojana los de «participar en la elaboración y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de La Rioja», «promover la convocatoria de consultas populares sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales», el «derecho a la transparencia y al gobierno abierto» y el «derecho de acceso a la información pública».
- ¹³ De entre las mismas destacan dos reformas en profundidad en el ámbito de la transparencia y la participación ciudadana: la del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2015 y la del Reglamento de las Cortes de Aragón en 2017.
- ¹⁴ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. El PP contraatacó desbloqueando el trámite de otras medidas, como la derogación de la prisión permanente revisable o la reforma de la ley de secretos oficiales.

8. En fin, esos mismos ejecutivos, abandonando la que hasta ahora era *praxis* común, no han dudado en llevar a cabo un prolijo uso de su prerrogativa de veto presupuestario a proposiciones de ley de la oposición. Vetos que, a su vez, han sido rechazados cada vez con más frecuencia por las cámaras, elevando en más de una ocasión el desencuentro legislativo Gobierno-Parlamento a la categoría de verdadero conflicto, lo que ha dado oportunidad al Tribunal Constitucional a fijar recientemente claros límites a esta prerrogativa gubernamental, cuyo uso arbitrario limita la propia potestad legislativa del Parlamento y vulnera el derecho de los parlamentarios impulsores de la iniciativa vetada al ejercicio de su cargo y, por ende, el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes.

Al análisis de estas dos últimas y significativas tendencias, que encarnan la controvertida reacción del poder Ejecutivo a un panorama de fragmentación parlamentaria e incertidumbre política inédito en España desde la promulgación de la Constitución de 1978, dedicamos este trabajo de investigación.

2. La agudización del abuso del decreto-ley

2.1. La utilización del decreto-ley hasta 2015

El decreto-ley es una fuente del derecho de naturaleza y utilización excepcional, pues, por exigencia constitucional (art. 86 CE), la facultad del Gobierno para dictar este tipo de normas con rango de ley solo debería ejercerse en casos de auténtica «extraordinaria y urgente necesidad». A pesar de ello, desde un principio se concibió por el poder Ejecutivo como un modo ordinario de legislar, si bien fue la situación de crisis económica que atravesamos a partir de 2008 la que amparó un uso absolutamente desproporcionado y, por tanto, contrario al principio de separación de poderes que sustenta el Estado de derecho y el sistema parlamentario occidental.

En el periodo comprendido entre 1979 y 2015 fueron 518 los decretos-leyes aprobados frente a un total de 1.793 leyes de Cortes (1.452 leyes ordinarias y 341 leyes orgánicas), de modo que el volumen de aprobación de decretos-leyes estatales durante ese largo periodo de 36 años alcanza el 29 % de toda la legislación, y el 35,7 % si solo lo comparamos con el de las leyes ordinarias¹⁵. Porcentaje que fue aumentando desde 2008¹⁶ y se disparó entre 2010 y

¹⁵ Vid. datos completos y actualizados relativos a los decretos-leyes estatales dictados entre 1979 y principios de agosto de 2015 en Martín Rebollo (2015); y tanto de los decretos-leyes estatales como de los autonómicos dictados desde 1979 hasta el 30 de noviembre de 2015 en Aragón Reyes (2016). Vid. también García de Blas (21 de agosto de 2015).

¹⁶ De 2008 a 2015 se dictaron 133 decretos-leyes frente a 310 leyes (243 ordinarias y 67 orgánicas), así que los decretos-leyes aprobados en ese periodo suponen el 42 % de toda la legislación parlamentaria, y el 55,7 % de la legislación ordinaria.

2015, periodo de cinco años en el que los decretos-leyes aprobados supusieron el 45,2 % de toda la producción legislativa estatal (99 decretos-leyes frente a 219 leyes, 166 de ellas ordinarias y 53 orgánicas). Desde otro punto de vista, el porcentaje de decretos-leyes sobre el total de proyectos de ley aprobados¹⁷ creció de manera exponencial durante la X legislatura (2011-2015), alcanzando la cifra récord del 58,75 % (94 decretos-leyes frente a 160 proyectos de ley)¹⁸.

El abuso estatal se trasladó, asimismo, a las nueve comunidades autónomas que incorporaron a sus estatutos este tipo normativo¹⁹, pues durante los pocos años transcurridos entre tal reconocimiento estatutario y el fin de las legislaturas autonómicas durante 2015, fueron 205 las normas de esta naturaleza aprobadas sobre un total de 1.031 normas autonómicas con rango de ley (el 19,88 %, pues, de toda la legislación), lo que lleva a concluir, con Aragón Reyes, que, salvo algunas excepciones²⁰, «la ocupación normal por el decreto-ley del espacio de la ley ordinaria es una realidad incuestionable» (Aragón Reyes, 2016, p. 38).

A ello hay que añadir que el control político ejercido por las cámaras sobre esos decretos-leyes ha sido prácticamente inoperante. Efectivamente, hasta el año 2015 la Cámara Baja solo rechazó la convalidación de 2 decretos-leyes –uno de ellos, además, por error– y únicamente el 21,81 % (113 de los 518) de los decretos-leyes estatales fue sometido a alguna modificación parlamentaria tras su ratificación. De igual modo, el control parlamentario sobre los decretos-leyes autonómicos hasta el año 2015 se ha mostrado escasamente eficaz: tan solo 6 decretos-leyes (1 en Andalucía, 4 en Cataluña y 1 en Navarra) no han sido convalidados, y el porcentaje de decretos-leyes tramitados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia es aún menor que en el ámbito estatal (24 decretos-leyes, es decir, un paupérrimo 2,90 %). Lo cual tampoco debe extrañarnos cuando, en palabras de González García, «la regulación de la preceptiva intervención de los parlamentos sobre el decreto-ley dictado por el Gobierno regional recogida en los estatutos de autonomía y en los correspondientes reglamentos parlamentarios no ha introducido prácticamente ninguna mejora o intensificación del control parlamentario que la legislación estatal prevé para los decretos-leyes aprobados por el Ejecutivo central, sino que se han reproducido –cuando no, agravado– cada una de las carencias de ese modelo estatal» (González García, 2017, p. 124).

¹⁷ Que fue del 17 % en la I legislatura, del 16 % en la II, del 14 % en la III, del 19 % en la IV, del 25 % en la V, del 32,95 % en la VI, del 20 % en la VII, del 26 % en la VIII y del 29 % en la IX.

¹⁸ En Arana García (2013) se ofrecen datos sobre el extraordinario aumento del número de decretos-leyes de 1990 a 2008, además de un interesante análisis de las razones formales esgrimidas por los gobiernos central y autonómicos para justificar la aprobación de decretos-leyes y sobre la utilización del decreto-ley singular.

¹⁹ Valencia, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra, Extremadura y Región de Murcia.

²⁰ No todas las comunidades autónomas registran el mismo nivel de abuso durante el periodo analizado. Así, mientras que, por ejemplo, en Andalucía el porcentaje de decretos-leyes aprobados hasta 2015 alcanza el 65 % de la producción legislativa, en Navarra apenas llega al 4 %.

2.2. El empleo del decreto-ley en un contexto de gobiernos en minoría

Aunque era de esperar que un mayor vigor de nuestro parlamentarismo asociado a la pluralidad de formaciones políticas que obtuvieron representación en las diferentes elecciones celebradas en los últimos cinco años corrigiera –al menos en parte– el abuso de este tipo normativo, su utilización ha alcanzado, paradójicamente, proporciones verdaderamente preocupantes.

Durante la legislatura XII de las Cortes Generales (de julio 2016 a marzo 2019) se han aprobado 39 leyes (11 leyes orgánicas, 28 leyes ordinarias) y 1 decreto-legislativo frente a nada más y nada menos que 64 decretos-leyes (30 directamente convalidados y 26 convalidados y tramitados como proyectos de ley), de modo que estos representan más del 60 % (en concreto, el 61,53%) de toda la producción legislativa estatal en dicha legislatura²¹. Especialmente significativo resulta que 34 de esos decretos-leyes fueran impulsados por el Gobierno presidido por Pedro Sánchez²² en tan solo 10 meses (junio 2018-marzo 2019), superando, así, el récord que ostentaba Rajoy²³, lo que cabe atribuir a una mezcla inédita de diferentes factores: un Gobierno con el apoyo de solo 84 diputados, una mayoría en la Mesa del Congreso controlada por la oposición, la premura en aplicar su política social, una cantidad de directivas europeas pendientes de trasponer y, por qué no decirlo, cierto afán electoralista (El Confidencial, 2 de marzo de 2019).

La XIII legislatura, la más fugaz de la democracia (4 meses, de mayo a septiembre de 2019), ostenta otro dudoso récord: durante la misma no se ha llegado a aprobar ninguna ley ni decreto-legislativo y, sin embargo, se han convalidado 7 decretos-leyes, de manera que, por primera vez desde la entrada en vigor de la Constitución Española, los decretos-leyes han supuesto el 100 % de la legislación estatal en una legislatura de Cortes.

A todo ello hay que añadir otro dato también preocupante: buena parte de esos decretos-leyes (en concreto, los 6 últimos decretos-leyes aprobados durante la XII legislatura²⁴ y

²¹ La distribución por legislaturas de los decretos-leyes estatales aprobados hasta el momento es la siguiente: legislatura constituyente (1977-1979): 63; I legislatura (1979-1982): 71; II legislatura (1982-1986): 39; III legislatura (1986-1989): 21; IV legislatura (1989-1993): 30; V legislatura (1993-1996): 39; VI legislatura (1996-2000): 85; VII legislatura (2000-2004): 42; VIII legislatura (2004-2008): 52; IX legislatura (2008-2011): 55; X legislatura (2011-2015): 76; XI legislatura (2015-2016): 1; XII legislatura (2016-2019): 64; XIII legislatura (2019-2019): 7.

²² También remitió otro, el Real Decreto-Ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que no fue convalidado y, en consecuencia, resultó derogado.

²³ Durante los 9 primeros meses de su mandato, el Gobierno de Mariano Rajoy logró la aprobación de 27 decretos-leyes, Rodríguez Zapatero de 11 y Aznar de 12.

²⁴ Una vez disueltas las Cortes el 5 de marzo de 2019 (fecha de publicación del Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones 28A).

los 7 decretos-leyes convalidados en la XIII legislatura)²⁵ han sido aprobados por la Diputación Permanente de la Cámara Baja, lo que ha generado una agria polémica jurídica y política²⁶, principalmente, por dos motivos:

Son los siguientes: Real Decreto-Ley 5/2019, de 1 de marzo, por el que se adoptan medidas de contingencia ante la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea sin que se haya alcanzado el acuerdo previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea; Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler; Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación; Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo; Real Decreto-Ley 9/2019, de 29 de marzo, por el que se modifica la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, para su adaptación a la actividad de la estiba portuaria y se concluye la adaptación legal del régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías; Real Decreto-Ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las Entidades Locales con habilitación de carácter nacional. La Diputación Permanente de la Cámara Baja en la legislatura XII estuvo formada por 60 parlamentarios, más los cinco de la Mesa, incluida la entonces presidenta del Congreso, por lo que la mayoría absoluta se situó en los 33 diputados: PP sumaba 24 diputados, 15 el Grupo Socialista, 12 Unidos Podemos, 6 Ciudadanos, 2 ERC, 1 PNV y 4 el Grupo Mixto (PdeCAT, Compromís, UPN y Bildu).

²⁵ En efecto, todos los decretos-leyes convalidados en la XIII legislatura lo han sido durante el periodo en el que la Diputación Permanente ha sustituido al Pleno: del 24 de septiembre (fecha de publicación del Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones 10N) al 2 de diciembre (el 3 de diciembre se celebró la sesión constitutiva de las Cortes Generales en su XIV legislatura). Son los siguientes: Real Decreto-Ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas; Real Decreto-Ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook; Real Decreto-Ley 13/2019, de 11 de octubre, por el que se regula la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales, en situación de prórroga presupuestaria, y se establecen determinadas reglas relativas a la liquidación definitiva de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, correspondiente al año 2017; Real Decreto-Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones; Real Decreto-Ley 15/2019, de 8 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la organización en España de la XXV Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Real Decreto-Ley 16/2019, de 18 de noviembre, por el que se adoptan medidas relativas a la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social; y Real Decreto-Ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación (convalidado en sesión de la Diputación Permanente de 27 de noviembre). La Diputación Permanente de la XIII legislatura estuvo formada por 68 diputados más el puesto nato de la presidenta de la Cámara, por lo que la mayoría absoluta se situó en los 35 diputados: al PSOE le correspondieron 24 diputados y al PP, 13, mientras que Ciudadanos ocupó 11 asientos, Unidas Podemos 8, Vox 5, ER, 3, PNV 1 y el Grupo Mixto 3.

²⁶ La oposición no ha ahorrado críticas a Sánchez por ello. *Vid.* Rodríguez Fernández *et al.* (1 de marzo de 2009) y Casqueiro (5 de marzo de 2019).

En primer lugar, porque, salvo 4 de esos decretos-leyes (el relativo al Brexit, que debía hacerse efectivo, en un principio, el 30 de marzo de 2019; el de organización de la COP25, cuya celebración en Santiago de Chile se anuló debido a la grave situación interna de Chile; el de actualización de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales; y el dirigido a paliar los daños causados por diversos incendios, temporales y otras catástrofes naturales acaecidos de junio a septiembre de 2019 en varias provincias), los 9 restantes –calificados por el propio Gobierno de Sánchez como «sociales»– (Díez, 3 de abril de 2019). no parecen responder a una necesidad extraordinaria.

Aunque es cierto que no es la primera vez que la Diputación Permanente convalida decretos-leyes, no lo es menos que la gran mayoría de los convalidados con anterioridad tuvieron por objeto la adopción de medidas urgentes paliar los daños provocados por catástrofes. Efectivamente, hasta la presidencia de Sánchez han sido 31 los decretos-leyes convalidados por la Diputación Permanente del Congreso: Felipe González es el presidente que con más asiduidad acudió a este órgano, que en 1982 convalidó 9 decretos-leyes, 8 en 1993 y 7 en 1996, en su mayor parte con el fin de conceder créditos extraordinarios o atender situaciones producidas por sequías, roturas de presas o por daños de temporales; José María Aznar únicamente lo hizo en una ocasión, en el año 2000, para subsanar un error de un decreto-ley anterior relacionado con la protección familiar de la seguridad social; Zapatero la utilizó en cinco ocasiones, la más significativa en 2011, cuando elevó el fondo de garantía de depósitos; y en 2015 Rajoy logró la convalidación por la Diputación Permanente de un decreto-ley para reparar daños causados por un temporal en Canarias.

Y, en segundo término, porque a la Diputación Permanente de la Cámara Baja solo le es posible convalidarlos o derogarlos, sin que pueda tramitarlos como proyectos de ley, de modo que se incorporan al ordenamiento sin posibilidad de subsanar, a través de un verdadero procedimiento legislativo con intervención de las dos cámaras que conforman las Cortes Generales, los defectos de constitucionalidad de que, eventualmente, pudieran adolecer (Albertí y Sanz Pérez, 8 de abril de 2019).

Por lo que se refiere al conjunto de las comunidades autónomas que cuentan con este tipo normativo, el porcentaje de decretos-leyes aprobados durante las 9 legislaturas autonómicas fragmentadas iniciadas en 2015 respecto de la obra legislativa total en dichas autonomías baja al 20,82 % (121 decretos-leyes frente a 581 normas con rango de ley), aunque sigue siendo superior al registrado en el periodo 1979-2015 antes analizado:

- En Valencia, los decretos-leyes aprobados en la IX legislatura han supuesto el 27,18 % de toda la legislación.
- En Cataluña, los decretos-leyes aprobados durante la XI legislatura representaron el 26 % del total legislado, mientras que en la legislatura en curso los decretos-leyes hasta el momento aprobados suponen el 75 % de las normas legales.

- En las Islas Baleares, los decretos-leyes aprobados durante la IX legislatura comportan el 14,81 % de la legislación.
- En Andalucía, durante la X legislatura los decretos-leyes aprobados supusieron el 28,88 % de toda la legislación, y en la legislatura en curso la única norma con rango de ley aprobada por el momento ha sido, precisamente, un 1 decreto-ley.
- En Aragón, los decretos-leyes convalidados en la IX legislatura representan el 26 % de toda la legislación.
- En Castilla y León, los 6 decretos-leyes aprobados durante la IX legislatura suponen el 14,63 % de la legislación.
- En la Región de Murcia, los decretos-leyes aprobados a lo largo de la IX legislatura representan el 16,32 % de toda la legislación.
- Por último, Navarra y Extremadura constituyen excepciones a la tendencia aquí denunciada, pues durante la anterior legislatura (la IX en ambas regiones) los decretos-leyes aprobados han supuesto solo el 1,81 % y el 8,16 %, respectivamente, del total legislado.

El actual marco parlamentario ha provocado, eso sí, un tímido crecimiento de la labor de control parlamentario de los decretos-leyes. A nivel estatal, hemos asistido a la no convalidación –y consiguiente derogación– de 1 decreto-ley de Rajoy presentado en 2017²⁷ y de otro sobre vivienda y alquiler presentado en 2018 por Sánchez²⁸, derogaciones inusitadas que pusieron de manifiesto la debilidad política de ambos ejecutivos. Pero es en algunas de las comunidades autónomas –allá donde los gobiernos han pasado de disfrutar de mayorías absolutas a situaciones de mayoría relativa– donde se advierte más claramente aquel leve incremento del control por parte de las correspondientes asambleas legislativas.

Sirvan para ilustrar esta tendencia los casos de Andalucía y Murcia: desde la entrada en vigor de las reformas estatutarias que permiten a los gobiernos de estas dos autonomías el uso del decreto-ley (2007 y 2013, respectivamente) hasta el final de las legislaturas en que tales ejecutivos dispusieron de una amplísima mayoría parlamentaria sobre la que apoyarse (enero y marzo de 2015, respectivamente), todos los decretos-leyes obtuvieron convalidación parlamentaria. Sin embargo, en la X legislatura andaluza (marzo de 2015-diciembre de 2018), en la que el Partido Socialista gobernó sin mayoría absoluta, 2 de los 15 decretos-leyes tramitados fueron derogados; y durante la IX legislatura murciana (junio de 2015-abril de 2019), con un Ejecutivo popular que se quedó a un solo escaño de la mayoría absoluta, de los 9 decretos-leyes remitidos a la Cámara 1 no ha sido con-

²⁷ Sobre la liberalización de la estiba, el cual, tras haber sido modificado en algún punto por el Gobierno, fue finalmente convalidado por el Pleno en sesión de 18 de mayo de 2017.

²⁸ Si bien fue convalidado por la Diputación Permanente del Congreso en sesión de 3 de abril de 2019.

validado, y 5 han sido aprobados tras su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

2.3. Otra práctica censurable: la persistencia del decreto-ley singular

Es bien sabido que las normas con rango de ley han de tener, por definición, el carácter de generales y abstractas, amén de vocación de permanencia, por cuanto regulan situaciones indeterminadas. De hecho, si aceptamos que se afecten nuestros derechos y obligaciones es porque lo hacen nuestros representantes en el Parlamento a través de las leyes y porque, en definitiva, las mismas contemplan situaciones que afectan a todos los ciudadanos por igual, es decir, se trata de normas que no están pensadas para casos concretos o singulares. Ello justifica, además, el especial «blindaje» de que gozan las normas legales frente a posibles impugnaciones, admitiéndose que solo el Tribunal Constitucional pueda anularlas.

Pues bien, en muchas ocasiones, a través de la figura del decreto-ley se han dictado –sobre todo por las comunidades autónomas– normas con rango de ley que, sin embargo, no cuentan con la generalidad que les sería exigible por su naturaleza. Práctica que, además de pervertir los postulados clásicos del sistema de fuentes del derecho en un ordenamiento jurídico occidental, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que tiene una dimensión esencialmente individual y, por lo tanto, no es una garantía extensible a las normas con rango de ley debido, precisamente, al carácter general de las mismas. Razón por la cual, si esa norma con rango de ley se dirige a una persona concreta o a un grupo de personas muy determinado, la violación de tal derecho fundamental, nuclear en un Estado de derecho, resulta flagrante²⁹.

Así pues, con la figura del decreto-ley singular no solo el poder ejecutivo ocupa el espacio propio del legislativo, dictando normas que afectan a derechos y obligaciones con carácter gen-

²⁹ El Tribunal Constitucional no ha eliminado de manera absoluta la posible existencia de leyes singulares, pero sí ha reducido en gran medida las circunstancias en las que es posible su aprobación. La conocida STC 166/1986, de 19 de diciembre (caso Rumasa [NCJ063768]), establece que el poder legislativo puede aprobar leyes singulares en los supuestos en que por su «extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada a una situación singular». Solo en estos casos sería posible dictar leyes singulares, en este caso de carácter expropiatorio. La STC 48/2005, de 3 de marzo (NCJ040769), sobre la expropiación por ley de determinados edificios para ampliar la sede del Parlamento de las Islas Canarias, se pronunció en términos muy claros sobre los límites de una expropiación legislativa, rectificando en gran medida la doctrina sobre el caso Rumasa. A partir de esta sentencia, la principal objeción que se puede realizar a las leyes singulares pone el acento en la clara limitación que para la tutela judicial efectiva tiene lugar.

eral fuera de los estrechos parámetros constitucionales en los que se consideró justificada esta situación, sino que, lo que es aún más grave, puede afectar derechos individuales sin la garantía o el contrapeso del control del poder judicial, acrecentando, pues, las detestables situaciones generadas por el fenómeno de las «leyes singulares», tan criticado por la doctrina científica³⁰.

En el panorama de fraccionamiento parlamentario y división política sobrevenido a partir de 2015 se ha mantenido –cuando no acentuado– esta criticable práctica. Para ilustrarlo citaremos dos ejemplos estatales recientes que, a nuestro juicio, podrían, bien entrar de lleno en materias típicamente reglamentarias, bien afectar a situaciones jurídicas y derechos individuales, con la advertencia de que un análisis riguroso tanto de los decretos-leyes citados, como de la propia figura del decreto-ley singular, excede el objeto de esta investigación:

- a) El primer caso no es un supuesto de claro decreto-ley singular, sino más bien de ejercicio de la potestad de dictar este tipo de norma con rango de ley en vez de un reglamento, que podría haber resultado suficiente y más conveniente por cuanto que la vulneración de la tutela judicial efectiva para el sector destinatario de sus medidas hubiese sido menor. Se trata del Real Decreto-Ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación.

A nuestro entender, constituye un claro ejemplo de utilización innecesaria de la figura del decreto-ley por cuanto sus efectos se podrían haber conseguido igualmente con una norma de rango reglamentario. La cuestión podría quedarse en una simple ruptura de los principios y postulados clásicos de la división de poderes; sin embargo, sus efectos son mucho más perniciosos para los destinatarios de la norma, que verán claramente limitadas sus posibilidades de recurso ante una norma que limita sus legítimas expectativas económicas (dicho decreto-ley implica una rebaja de la tasa de rentabilidad de las renovables, que cae del 7,39 % actual al 7,09 % para los próximos seis años), al haber actuado en el mercado eléctrico con la confianza que les proporcionaba unas determinadas remuneraciones durante un período de tiempo establecido.

- b) El 24 de agosto de 2018 el Consejo de Ministros aprobó el real decreto-ley que inició el proceso para la exhumación de los restos de Francisco Franco del Valle de los Caídos³¹. Este decreto-ley modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre,

³⁰ Sobre el fenómeno de las leyes singulares, *vid.*, entre otros (por orden cronológico), Ariño Ortiz (1989), Parada Vázquez (1991), Montilla Martos (1994), Galán Vioque (1997), Ortega Bernardo (2007), Bouazza Ariño (2008), López Ramón (2011), Santamaría Arinas (2014), Montilla Martos (2015) y Molina León (2017).

³¹ Real Decreto-Ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura.

por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura, más conocida como Ley de Memoria Histórica (en adelante, LMH), añadiendo a su artículo 16 un apartado 3.º a fin de dotar de cobertura legal a la exhumación de los restos de Franco: «En el Valle de los Caídos solo podrán yacer los restos mortales de personas fallecidas a consecuencia de la Guerra Civil española, como lugar de conmemoración, recuerdo y homenaje a las víctimas de la contienda». Para dar cumplimiento a este nuevo apartado del artículo 16, el decreto-ley incorpora a la LMH la disposición adicional 6.ª bis, en la que, tras declarar «de urgente y excepcional interés público, así como de utilidad pública e interés social, la inmediata exhumación y el traslado de los restos mortales distintos de los mencionados en dicho artículo», regula un procedimiento para ello³². Dejando al margen la discusión sobre la cuestión de si concurre o no la «extraordinaria y urgente necesidad» apreciada por el Gobierno para dictar tal decreto-ley, creemos que hay serias razones para sostener su carácter singular. Destaremos dos.

La primera, que aunque el artículo 16.3 de la LMH se cuida, en un intento de enmascarar su naturaleza singular, de incluir a «todas las personas que no fallecieron a consecuencia de la Guerra Civil española» en su prohibición —a *sensu contrario*— de yacer en el Valle de los Caídos, parece claro, a la vista de las diferentes declaraciones del Gobierno y del propio desenlace fáctico del asunto, que la finalidad no era otra que desenterrar el cadáver de Franco, obviando el futuro de otras tantas decenas de cadáveres que también cumplían con los requisitos del artículo citado.

La segunda, que la propia Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1.279/2019, de 30 de septiembre, que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la familia de Franco³³, lejos de negar tal singularidad, trata de justificarla con estas palabras: «No nos parece que sea necesaria una especial explicación para poner

³² Este procedimiento no ha estado exento de polémica y su desarrollo ha sido objeto de amplia atención mediática. Para conocer sus claves *vid.* Gabilondo (30 de septiembre de 2019).

³³ Contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2019, por el que se resuelve el procedimiento para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 16.3 de la LMH, ampliado, posteriormente, al Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de marzo de 2019, por el que se adoptan medidas complementarias en el marco de lo previsto por el apartado segundo del anterior Acuerdo de 15 de febrero de 2019. La STS (Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) avaló, además, la inhumación de los restos de Franco, contra la voluntad de la familia, en el cementerio de Mingorrubio, y rechazó la petición por aquella de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el Real Decreto-Ley 10/2018, de 24 de agosto. Por otra parte, la Sección Primera del Tribunal Constitucional, por Auto 119/2019, de 17 de octubre de 2019, inadmitió por unanimidad el recurso de amparo presentado por la familia de Francisco Franco contra sendos acuerdos del Consejo de Ministros de 15 de febrero y 15 de marzo de 2019, respectivamente, y la sentencia del Tribunal Supremo referida, por incurrir el recurso «en un supuesto de inadmisión previsto en el artículo 50.1 a LOTC por manifiesta inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales alegados».

de relieve el carácter único del caso. Las circunstancias que se reúnen en torno a la persona de cuyos restos mortales se está debatiendo lo manifiestan con absoluta claridad. Fue el Jefe del Estado surgido de la Guerra Civil y ocupó una posición central en el ordenamiento presidido por las Leyes Fundamentales del Reino que dieron forma al régimen político por él encabezado y se caracterizó por negar la separación de poderes y el pluralismo político y social fuera del Movimiento Nacional. La extraordinaria singularidad de su figura la convierte, efectivamente, en un caso único en el sentido de que no hay otra en la que desde el punto de vista público se reúnan las mismas circunstancias: la forma de acceder al poder, su permanencia en él durante décadas y la manera en que lo ejerció no tienen parangón».

3. El veto presupuestario del Ejecutivo a proposiciones de ley en unas legislaturas fragmentadas

3.1. El abrumador uso del veto presupuestario en la XII legislatura de las Cortes Generales

En el ámbito estatal, la aritmética parlamentaria resultado de las elecciones generales celebradas el 26 de junio de 2016 provocó todo un giro de 180 grados en la práctica de la facultad del Gobierno de la nación, reconocida en el artículo 134.6 de la CE, para oponerse a la tramitación parlamentaria de aquellas proposiciones de ley que suponen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, conocida como veto presupuestario, pues de su casi total desaparición se ha pasado a un uso frecuente de la misma. Ciertamente, una vez pasados los primeros tiempos posconstitucionales, los sucesivos ejecutivos habían evitado, por lo general, hacer uso de esa capacidad de veto fundamentalmente por su coste político, prefiriendo actuar a través de su mayoría parlamentaria para rechazar en la correspondiente sesión plenaria la toma en consideración de este tipo de proposiciones³⁴.

Además, en estos pocos casos en los que el Gobierno de turno ejercía su facultad de veto, como la mayoría de miembros de la Mesa pertenecían al grupo parlamentario de su signo político, las proposiciones de ley que no contaban con el visto bueno de aquel se daban habitualmente por decaídas.

³⁴ Así, durante 8 de las 12 legislaturas nacionales la prerrogativa gubernamental de veto no fue ejercida en ninguna ocasión, y sí hizo acto de presencia en la I legislatura, en la que el Gobierno de UCD vetó 22 proposiciones de ley; en la II, en la que el PSOE hizo lo propio en 23 ocasiones; y en la IX, en la que el Gobierno de Rodríguez Zapatero se opuso a 23 proposiciones de ley en el Congreso y a 4 en el Senado. Fuentes: Portal de Transparencia de la Administración General del Estado: www.transparencia.gob.es. Vid., también, García Majado (19 de abril de 2018).

Sin embargo, el Gobierno de Mariano Rajoy, que en la X legislatura, con mayoría absoluta del PP, no hizo uso de esta potestad, batió todos los récords en la XII al vetar (hasta su dimisión el 1 de junio de 2018, motivada por la aprobación de la moción de censura presentada por el PSOE)³⁵ un total 45 proposiciones de ley presentadas en el Congreso de Diputados, cifra que casi duplica los vetos que llevó a cabo el expresidente José Luis Rodríguez Zapatero en su último mandato³⁶. En concreto, el Ejecutivo de Rajoy se opuso por motivos presupuestarios a la tramitación de 37 proposiciones de ley de grupos parlamentarios del Congreso³⁷ y de 8 proposiciones remitidas por asambleas de comunidades autónomas³⁸.

La Mesa del Congreso, dominada en la legislatura analizada por la oposición, rechazó mediante sendos acuerdos de 18 de octubre de 2016 los vetos planteados por el Gobierno a dos de las proposiciones de ley presentadas por el G. P. Socialista³⁹ (la Proposición de

³⁵ La primera moción de censura que sale adelante desde la restauración democrática en 1978 (con 180 votos a favor, 169 votos en contra y 1 abstención) provocó la dimisión del Gobierno de Mariano Rajoy y la investidura del candidato propuesto en la moción, el líder socialista Pedro Sánchez.

³⁶ Por lo que se refiere a las proposiciones de ley presentadas en el Senado en la XII legislatura, ni Rajoy ni Sánchez hicieron uso de la prerrogativa de veto.

³⁷ 10 proposiciones del G. P. Socialista sobre universalización de la asistencia sanitaria, paralización de la LOMCE, «pobreza energética», supresión de tasas judiciales, trabajadores subcontratados, IVA cultural, modificación de la unidad de convivencia a efectos de pensiones no contributivas, pensión de viudedad, «memoria histórica» y accesibilidad universal; 3 del G. P. Ciudadanos sobre autoconsumo eléctrico, tasas judiciales y autonomía universitaria; 12 del G. P. Unidos Podemos sobre tasas judiciales, permisos de paternidad, cierre de centrales nucleares, negociación colectiva, asistencia jurídica gratuita, prestación por hijo menor a cargo, reforma de pensiones, edad de jubilación de los guardacostas, fondo estatal para la accesibilidad universal, cartera de servicios sanitarios comunes, impuesto a la banca, e integración de centros educativos privados en la red pública; 2 del G.P. ERC sobre «memoria histórica» y protección de lenguas españolas; 5 del G. P. Mixto sobre paralización de la LOMCE, tasas judiciales, prestación económica para crianza de hijos, fomento del coche eléctrico y fuentes renovables; 2 presentadas conjuntamente por los grupos Socialista, ERC, EAJ-PNV, UP y Mixto sobre subida de pensiones y fomento del autoconsumo eléctrico; y 1 proposición presentada conjuntamente por los Grupos ERC, UP y Mixto sobre «emergencia habitacional» y «pobreza energética». Fuentes: Elaboración propia a través del análisis de los expedientes de iniciativas legislativas publicados en la página web del Congreso de los Diputados: www.congreso.es.

³⁸ 1 de la Asamblea Regional de Murcia sobre autoconsumo energético; 1 del Parlamento vasco sobre compensación a víctimas del amianto; 2 del Parlamento de Galicia sobre titularidad de la autopista de peaje AP-9 y devolución de las participaciones preferentes; 3 del Parlamento balear sobre emprendedores, régimen especial de las islas y protección del mar Mediterráneo; 1 de la Junta General del Principado de Asturias sobre universalización de la asistencia sanitaria; 1 del Parlamento de Navarra sobre reforma del Régimen General de la Seguridad Social; y 1 del Parlamento de Cataluña sobre víctimas de la Guerra Civil. Fuentes: Elaboración propia a través del análisis de los expedientes de iniciativas legislativas publicados en la página web del Congreso de los Diputados: www.congreso.es.

³⁹ A pesar de que la tendencia parlamentaria de estos 40 años ha consistido en aceptar los vetos gubernamentales, el levantamiento de los mismos no es una novedad de la XII legislatura. Por ejemplo, en la II la Mesa acordó tramitar, entre otras, las proposiciones de ley sobre cámaras agrarias, sobre igualdad de la mujer trabajadora en las prestaciones de la Seguridad Social, sobre pensiones vitalicias del régimen

Ley Orgánica para la paralización del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, y la Proposición de reforma del Estatuto de los Trabajadores para mejorar las condiciones de los subcontratados), por considerar que el Ejecutivo no justificaba de forma objetiva y suficiente el aumento de créditos o la disminución de ingresos alegados en sus escritos de disconformidad⁴⁰. En consecuencia, aquel órgano sometió ambas proposiciones al trámite de la toma en consideración⁴¹.

Ante esta decisión, el Consejo de Ministros, en su reunión de 18 de noviembre de 2016, acordó requerir de la Cámara Baja la revocación de los mencionados acuerdos, alegando que estos «violentan su competencia exclusiva de iniciativa legislativa presupuestaria y de defensa de la ejecución de los presupuestos en vigor y suponen una asunción contraria a derecho de la competencia que al Ejecutivo corresponde de conformidad con la Constitución y el Reglamento de la Cámara», requerimientos que la Mesa rechazó (con el voto a favor de PSOE y Podemos, la abstención de Ciudadanos y el voto en contra del PP) mediante sendos escritos fechados el 20 de diciembre. Ello motivó que el Consejo de Ministros, en su reunión de 13 de enero de 2017, acordara el planteamiento de sendos conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, resueltos recientemente por el Alto Tribunal a favor del Congreso, como tendremos ocasión de analizar más adelante.

En los demás casos, la Mesa decidió aceptar la disconformidad manifestada por el Ejecutivo y poner fin a la tramitación parlamentaria de las proposiciones vetadas, aunque con carácter previo dejó en suspenso la tramitación de algunas de esas proposiciones a la espera, bien de un informe encargado a los letrados de la Cámara sobre los vetos formulados hasta ese momento, bien de la respuesta del Gobierno a una solicitud de mayor aclaración y justificación del impacto presupuestario que tendrían tales iniciativas si llegaran a aprobarse⁴².

especial agrario de la Seguridad Social anterior al 20 de febrero de 1974 o sobre la gratuidad de la enseñanza constitucionalmente obligatoria a las que, justamente, el Gobierno se había opuesto por razones presupuestarias.

⁴⁰ El oficio de disconformidad con la primera de esas proposiciones, remitido el 14 de octubre, se acompañó de un informe en el que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte cuantificaba en unos 600 millones de euros la pérdida de ingresos procedentes de fondos comunitarios derivada de su aprobación. En el segundo caso, el informe del Ministerio de Hacienda que acompañaba a la disconformidad –remitida también por oficio de 14 de octubre– cuantificaba en unos 60 millones de euros el aumento de gastos en las empresas del sector público estatal en el presupuesto en vigor como consecuencia del incremento del gasto total en sueldos y salarios.

⁴¹ Trámite que superaron, respectivamente, en las sesiones plenarias de 15 de noviembre y 20 de diciembre de 2016.

⁴² El Gobierno de Pedro Sánchez, por su parte, no solo no hizo uso de la facultad de veto gubernamental en los meses transcurridos desde el triunfo de la moción de censura que lo aupó a la presidencia, sino que reconsideró la disconformidad del Gobierno anterior a 18 proposiciones de ley de la oposición, aceptando su tramitación. *Vid.* EcoDiario (15 de junio de 2018).

3.2. La práctica del veto presupuestario en las comunidades autónomas

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, el panorama en las legislaturas iniciadas en 2015 es, sin embargo, algo más dispar⁴³:

- a) En la mayoría de las comunidades autónomas no ha surgido el conflicto Gobierno-Parlamento a propósito del veto:
 - En algunos casos, como Galicia y País Vasco, porque los grupos de la oposición no han presentado, por el momento, proposiciones de ley «financieras».
 - En otros, porque el Ejecutivo autonómico, continuando con la práctica habitual a la que antes hacíamos referencia, no ha vetado ninguna de las proposiciones presentadas por la oposición, sino que ha preferido apoyar con su grupo en la cámara el rechazo a su toma en consideración. Así ha ocurrido en Aragón, Baleares, Canarias, La Rioja, Navarra y Comunidad Valenciana.
 - Y no faltan tampoco comunidades autónomas cuyas asambleas han aceptado sin discusión los vetos formulados por los respectivos gobiernos. Es el caso de Cataluña, Castilla La-Mancha y Extremadura.
- b) Por el contrario, seis parlamentos autonómicos sí desoyeron en las legislaturas recientemente finalizadas el veto gubernamental a iniciativas de la oposición, por entender, fundamentalmente, que las mismas no implicaban el aumento de créditos presupuestarios alegado por el Gobierno o que no tenían incidencia en el ejercicio económico entonces en curso:
 - El Parlamento de Andalucía rechazó 2 vetos de la Junta a 2 proposiciones de ley sobre cuentas abiertas y «pobreza energética» presentadas por el G.

⁴³ Fuentes: Elaboración propia, con fecha final de consulta de datos, 30 de diciembre de 2019, a partir del análisis de los expedientes de iniciativas legislativas publicados en las diferentes páginas web de los parlamentos autonómicos: Parlamento de Andalucía: www.parlamentodeandalucia.es. Cortes de Aragón: www.cortesaragon.es. Junta General de Principado de Asturias: www.jgpa.es. Parlamento de las Islas Baleares: www.parlamentib.es. Parlamento de Canarias: www.parcn.es. Parlamento de Cantabria: www.parlamento-cantabria.es. Parlamento de Cataluña: www.parlament.cat. Cortes de Castilla-La Mancha: www.cortesclm.es. Cortes de Castilla y León: www.ccyll.es. Asamblea de Extremadura: www.asambleaxe.es. Parlamento de Galicia: www.parlamentodegalicia.com. Parlamento de La Rioja: www.parlamento-larioja.org. Asamblea de Madrid: www.asambleamadrid.es. Asamblea Regional de Murcia: www.asambleamurcia.es. Parlamento de Navarra: www.parlamento-navarra.es. Parlamento del País Vasco: www.legebiltzarra.eus. Cortes Valencianas: www.cortsvalecianas.es.

P. Podemos. En la actual legislatura, iniciada en 2018, ha desoído el veto a 1 proposición del G.P. Socialista sobre atención temprana.

- La Junta General del Principado de Asturias ignoró el veto a 1 proposición de ley del G. P. Podemos sobre liquidación de deuda, acuerdo que, además, fue confirmado por el Pleno.
- La Asamblea Regional de Murcia rechazó 8 de los 10 vetos formulados por el Consejo de Gobierno. En concreto, los vetos a 4 proposiciones del G. P. Socialista sobre medidas fiscales, igualdad del colectivo LGTB, parejas de hecho y gratuidad de libros; 1 proposición del G. P. Podemos sobre atención temprana; 2 proposiciones presentadas conjuntamente por los grupos Socialista y Podemos sobre televisión regional y cambio climático; y 1 del G. P. Ciudadanos sobre patrimonio cultural.
- El Parlamento de Cantabria ignoró el veto a 1 proposición de ley del G. P. Popular sobre urbanismo y vivienda protegida.
- La Asamblea de Madrid rechazó tanto los vetos formulados a proposiciones de ley (3 proposiciones del G. P. Socialista sobre transparencia, cambio climático y salud bucodental; 1 del G. P. Ciudadanos sobre policía local; 1 presentada conjuntamente por los G. P. Socialista, Ciudadanos y Podemos relativa al Consejo de la Juventud; y 1 del G. P. Podemos sobre modificación presupuestaria), como las solicitudes de reconsideración de tales acuerdos de la Cámara promovidas por el Ejecutivo.
- Y la Mesa de las Cortes de Castilla y León, en fin, levantó el veto formulado por la Junta contra 1 proposición de ley presentada por el G. P. Podemos sobre cuentas abiertas para la Administración pública regional.

3.3. Algunas consideraciones sobre la prerrogativa de veto presupuestario

El protagonismo del Gobierno en la cuestión presupuestaria es una realidad innegable: a él le corresponde, en exclusiva, la presentación de los presupuestos generales del Estado (art. 134.1 CE) y, tras la aprobación de estos por las Cortes Generales, el Ejecutivo retiene importantes facultades en relación con los mismos, ya que puede presentar proyectos de ley o vetar proposiciones de ley y enmiendas que impliquen, en ambos casos, un aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios. Con el reconocimiento de esta última prerrogativa –la de vetar proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134.6 CE)– se pretende evitar que la actividad legislativa de las Cámaras deje sin virtualidad la política económica del Ejecutivo, a la que ya habrían dado su beneplácito aprobando los presupuestos, salvaguardando, así, una función de gobierno que se canaliza

sobre todo en la política presupuestaria, auténtico vehículo de dirección y orientación de la política económica⁴⁴.

La abrumadora cifra de vetos que, tal y como hemos expuesto, el Gobierno ha formulado en la XII legislatura ha elevado a esta prerrogativa –que constituye en sí misma un límite a la función legislativa de las Cortes, a la iniciativa legislativa no gubernamental, al derecho fundamental de participación ciudadana y al *ius in officium* de los parlamentarios– al primer plano de la actualidad jurídica. Pero como la misma ha sido objeto de amplio tratamiento doctrinal⁴⁵, nos limitaremos aquí a tratar dos de las cuestiones que, sin duda, despiertan mayor interés en relación con este instituto: 1) si puede la Cámara controlar los vetos gubernamentales manifiestamente infundados, o lo que es lo mismo, cuál es el verdadero alcance del veto presupuestario del Gobierno; 2) y de qué vías dispone el Gobierno para activar el control del acuerdo por el que Cámara, en su caso, rechaza su veto.

3.3.1. ¿Qué margen de apreciación tiene la Cámara a la hora de calificar el veto presupuestario? Análisis de la última doctrina del Tribunal Constitucional al respecto

Como señala Aranda Álvarez (1998, p. 164), en los escritos que se someten a la calificación y admisión de la Mesa de la Cámara se deduce una pretensión de sus autores para que se ponga en marcha un procedimiento parlamentario o para que se incorpore alguna pretensión en alguna de sus fases. Pretensiones ambas que, precisamente, concurren en el caso que aquí nos ocupa: con la presentación de una proposición de ley sus autores pretenden que se inicie el procedimiento reglamentariamente previsto para su discusión y aprobación; mientras que con el escrito de disconformidad con la tramitación de la proposición por motivos presupuestarios lo que pretende el Gobierno es que se ponga fin a su existencia parlamentaria antes, incluso, de que dicha iniciativa sea debatida en el trámite de toma en consideración.

⁴⁴ Algo parecido a lo que ocurre en Derecho comparado, por ejemplo, en Francia, donde el artículo 40 de la Constitución establece la inadmisibilidad (mediante la llamada excepción de *irrecevabilité*, es decir, sin necesidad siquiera de que el Gobierno lo invoque) de aquellas proposiciones de ley que den lugar a mayores gastos o menores ingresos. Sin embargo, el modelo más similar al nuestro es el alemán, ya que su norma fundamental también requiere el consentimiento gubernamental respecto de aquellas leyes que generen nuevos gastos, los eleven, o los comprometan para el futuro, así como para aquellas que supongan una reducción de los ingresos o los comprometan para el futuro. En esos casos el Gobierno Federal podrá exigir que el Parlamento aplaze la aprobación de estas leyes, para lo que cuenta con un plazo de seis semanas para hacer llegar un informe a las cámaras. *Vid.* Giménez Sánchez (26 de octubre de 2018).

⁴⁵ *Vid.* entre otros (por orden cronológico), Pérez Jiménez (1981), Aja Fernández (1983). Punset Blanco (1985), Arce Janáriz (1990), Martínez Lago (1990), Pulido Quecedo (2006), Marrero García-Rojó (2007), Giménez Sánchez (2008), García-Escudero Márquez (2016) y Giménez Sánchez (2017).

Por lo que se respecta a la calificación de ese último escrito, cabe preguntarse hasta qué punto puede la Mesa de la Cámara⁴⁶ ir más allá de la verificación estricta de los requisitos formales del mismo y valorar también su contenido material y justificación. O, dicho de otra manera, cuál es el alcance de la potestad de veto presupuestario, cuestión esta sobre la que el Tribunal Constitucional, tras una primera doctrina algo contradictoria⁴⁷, ha tenido oportunidad de pronunciarse recientemente en la STC 34/2018 (NCJ063228), de 12 de abril, que desestima el conflicto planteado por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados en relación con el veto presupuestario opuesto por aquel a la tramitación de una proposición de ley del PSOE de suspensión del calendario de implantación de la llamada Ley Wert⁴⁸. Esta sentencia precisa cuáles son los límites de la prerrogativa gubernamental: 1) solo puede afectar a iniciativas legislativas que «incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado», esto es, sobre «los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE), porque «suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 134.6 CE); 2) esa incidencia presupuestaria debe ser «real y efectiva» (no meramente estimativa o hipotética) y, además, debe referirse al presupuesto en vigor, no a presupuestos futuros; 3) y el Gobierno, que dispone de un amplio margen de apreciación en su estimación de si la iniciativa legislativa en cuestión afecta, y en qué medida, a los ingresos y gastos del presupuesto, cuando decida oponer su veto debe hacerlo de manera motivada (art. 126.2 y 3 RC), «precisando adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor» (FJ 7.º) (Duque Villanueva *et al.*, 2018).

En consecuencia, la Mesa del Congreso no está vinculada automáticamente por el veto del Gobierno, ya que la Mesa está facultada para pronunciarse «sobre el carácter manifies-

⁴⁶ La calificación del escrito de disconformidad del Gobierno corresponde a la Mesa en todas las cámaras, salvo en los parlamentos de Navarra y Aragón, cuyos reglamentos atribuyen tal función, respectivamente, a la Junta de Portavoces (148.3 RPN) y a la Comisión de Economía y Presupuestos (139.3 RCA).

⁴⁷ El Tribunal Constitucional se pronunció por primera vez sobre el alcance de la potestad de veto presupuestario del Gobierno en la STC 223/2006 (NCJ041180), de 6 de julio, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Junta de Extremadura y 81 diputados del G. P. Socialista contra el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma de 29 de mayo de 1997. La sentencia vino a defender el carácter «políticamente libre» del Gobierno en el ejercicio de su facultad de veto por motivos presupuestarios, proscribiendo la posibilidad de que Mesa y Pleno se erigieran en «jueces de si concurren o no las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario». Poco después, la STC242/2006 (NCJ041224) de 24 de julio, denegó el amparo solicitado por diputados del G. P. Popular en el Parlamento vasco contra la decisión de la Mesa de esa cámara de inadmitir a trámite una proposición de ley por dicho grupo presentada, aceptando de esta forma la disconformidad manifestada por el Gobierno vasco con la tramitación de dicha proposición por implicar una disminución de los ingresos presupuestarios. En esta ocasión, el Tribunal Constitucional se separó en alguna medida del razonamiento expuesto en la sentencia anterior, señalando que dicha potestad del Gobierno no es una decisión exenta de control, sino que estaría sometida a unos parámetros –tanto temporales como materiales– controlables por la Mesa del Parlamento.

⁴⁸ Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa.

tamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por este, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno». Esta función de la Mesa «tiene en todo caso carácter jurídico-técnico, no respondiendo en ningún caso a criterios de oportunidad política» (FJ 7.º). En suma, la Mesa, sin sustituir la apreciación del Gobierno, puede rechazar el veto cuando compruebe que el Gobierno no ha justificado que la iniciativa legislativa que pretende vetar afecta de forma real y efectiva a los presupuestos en vigor, en forma de disminución de los ingresos o de aumento de los créditos presupuestarios⁴⁹.

Partiendo del acierto general de la nueva doctrina, que sirve de advertencia al Ejecutivo acerca de lo que puede y no puede hacerse en ejercicio de la facultad de veto, concebido por el Tribunal Constitucional como una prerrogativa al servicio del presupuesto y no como un privilegio al servicio del Gobierno y de su mayoría parlamentaria al que recurrir cuando no existan demasiadas garantías de que la proposición de ley sea rechazada por la Cámara o cuando siquiera resulte conveniente o cómodo discutir acerca de su rechazo, nos parece discutible, empero, el primero de los límites que el tribunal impone a la potestad de veto presupuestario: que solo pueda afectar a iniciativas legislativas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, pues parte de una interpretación del artículo 134.6 de la CE no del todo congruente, a nuestro juicio, con los antecedentes históricos del precepto y su tenor literal.

En nuestra opinión, el artículo 134.6 de la CE no solo permite vetar aquellas iniciativas parlamentarias que aumenten el déficit presupuestario, sino también las que lo disminuyan, de modo que habilitaría al Gobierno para vetar, por ejemplo, una propuesta de reducción de las pensiones, de supresión o reducción de ciertos créditos (p. ej., gastos militares) o de elevación de impuestos. Y es que el precepto constitucional no busca –o, al menos, no exclusivamente– que el Congreso, una vez aprobado el presupuesto, no pueda interferir con su ejecución por el Gobierno e «ir contra sus propios actos», sino que responde a otra finalidad distinta, como es la de otorgar al Gobierno, como garante de la disciplina presupuestaria, un instrumento para frenar las inevitables propuestas de aumento de gasto o disminución de

⁴⁹ Proyectada esta doctrina al concreto supuesto enjuiciado, el tribunal concluye que el rechazo por la Mesa del Congreso al veto presupuestario del Gobierno a la tramitación de la proposición de ley referida a la suspensión del calendario de implantación de la LOMCE no ha menoscabado la competencia que al Gobierno le atribuye el artículo 134.6 de la CE. Es así porque este no explicitó de qué manera habrían resultado afectados los presupuestos en vigor, sino que se limitó a plantear un escenario hipotético, que dependía de las decisiones que las instituciones europeas pudieran adoptar en el futuro, todo ello en referencia a la posible pérdida de aportaciones del Fondo Social Europeo relacionadas con programas ligados a la implantación de la Ley orgánica para la mejora de la calidad educativa. Por consiguiente, la apreciación de la Mesa de la Cámara, al considerar que la motivación del Gobierno resulta insuficiente para verificar la «efectiva conexión» de la iniciativa legislativa con los ingresos y los gastos públicos del presupuesto en vigor no supuso en este caso el menoscabo de la competencia del poder ejecutivo (FJ 9.º).

impuestos que suelen formular los distintos grupos parlamentarios por intereses electoralistas. Los antecedentes históricos confirman, creemos, esa interpretación.

El veto presupuestario lo introdujo en España por primera vez el Reglamento del Congreso de 1918, a tenor del cual no podría «ser leída ni tomada en consideración ninguna enmienda o adición a proyectos de Ley, cualquiera que fuera su clase, que implicara aumento de sueldos o indemnización o creación de servicios»⁵⁰. Y si bien es cierto que su texto final (especialmente, el uso del sustantivo «créditos») y su ubicación sistemática dentro del artículo 134 de la CE, dedicado al presupuesto, suscitan dudas sobre el alcance del derecho de veto del Gobierno, al interpretarlo debemos tener presente su genuina finalidad, que no es otra que la de permitir al Gobierno frenar la tendencia al gasto y a las rebajas de impuestos que provoca la competencia electoral; interpretación teleológica que, además, viene a secundar el hecho de que en 2011 se reformara el artículo 135 de la CE para consagrar la «estabilidad presupuestaria» como objetivo de todas las Administraciones públicas y fijar límites al déficit estructural. Por ese motivo, la facultad de veto del artículo 134.6 de la CE debería entenderse aplicable, a nuestro entender, a cualesquiera iniciativas parlamentarias que, por entrañar un aumento de gastos o una disminución de ingresos públicos, puedan poner en peligro, de forma efectiva, el objetivo constitucional de estabilidad presupuestaria, con independencia de que las iniciativas se produzcan durante la tramitación del proyecto de ley o más tarde, y de que afecten al presupuesto del año en curso o a otros ejercicios futuros.

La doctrina sentada en la STC 34/2018 (NCJ063228) se reitera tanto en la STC 44/2018 (NCJ063248), de 26 de abril, que resuelve el segundo de los conflictos de atribuciones entre el Gobierno y el Congreso⁵¹, la cual concluye que el Gobierno no justificó de manera objetiva y suficiente que la proposición vetada implicara aumento de créditos o disminución de ingresos de los presupuestos en vigor⁵², como en las sentencias que resuelven tres recursos de amparo interpuestos por diferentes grupos del Congreso contra los acuerdos de la Mesa que, con aceptación del criterio del Gobierno, resolvieron la no procedencia de someter sus proposiciones al trámite de la toma en consideración⁵³, donde el Tribunal Consti-

⁵⁰ Royo Villanova justificó así esa limitación: «Los diputados y senadores se creían obligados a llevar a sus distritos y a su provincia la mayor parte que pudieran del Presupuesto nacional». *Vid.* Conthe (23 de abril de 2018).

⁵¹ Planteado por el Ejecutivo ante el rechazo por la Mesa de la Cámara Baja de su veto presupuestario en relación con una proposición de ley, también presentada por el PSOE, sobre modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores en materia de subcontratación.

⁵² El Tribunal Constitucional desestima también en este caso el conflicto planteado por el Gobierno contra la Mesa del Congreso, señalando que el rechazo por la Mesa al veto tampoco ha menoscabado la competencia que al Gobierno le atribuye el artículo 134.6 de la CE, pues la motivación del Gobierno para justificar su criterio no cumple la exigencia de precisar adecuadamente las concretas partidas presupuestarias del presupuesto en vigor, que se verían directamente afectadas por esa iniciativa legislativa, al haberse limitado a aportar una estimación de impacto económico, insuficiente a estos efectos.

⁵³ STC 94/2018 (NCJ063523), de 17 de septiembre: Recurso de amparo promovido por el G. P. Unidos Podemos del Congreso de los Diputados contra el acuerdo de la Mesa de 28 de abril de 2017, que, con

tucional reafirma la necesidad de interpretar restrictivamente esta potestad en manos del Ejecutivo y declara inconstitucionales los acuerdos de la Mesa que admitieron dichos vetos por entender que el Ejecutivo se ha extralimitado en el uso de dicha potestad, vulnerando el derecho al ejercicio del cargo público parlamentario de los proponentes de la iniciativa (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE)⁵⁴.

3.3.2. ¿De qué vías dispone el Gobierno para activar el control del acuerdo parlamentario que rechaza su veto?

Por lo que se refiere a las posibilidades de que dispone el Gobierno para reaccionar contra el acuerdo parlamentario que rechaza su veto, cabe distinguir dos clases de control:

1. El control interno o interparlamentario. Esta clase de control está vedado, en principio, al Gobierno –tanto al estatal como a los autonómicos–, pues este no puede hacer uso del medio impugnatorio previsto en los reglamentos parlamentarios para articular la fiscalización parlamentaria de los acuerdos de calificación y admisión a trámite, al que suele denominarse «solicitud de reconsideración», ya que

aceptación del criterio del Gobierno de la nación, había resuelto la no procedencia de someter la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España que dicho grupo parlamentario había presentado para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados; así como contra el acuerdo de la misma Mesa de 6 de junio de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el mismo.

STC 139/2018 (NCJ063741), de 17 de diciembre: Recurso de amparo promovido por el G. P. Socialista del Congreso contra el acuerdo de la Mesa de 24 de octubre de 2017 que, con aceptación del criterio del Gobierno de la nación, resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, que dicho grupo parlamentario había presentado, para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados; así como contra el acuerdo de la misma Mesa de 21 de noviembre de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior.

STC 17/2019 (NCJ063870), de 11 de febrero: Recurso de amparo promovido por el G. P. Unidos Podemos de la Cámara Baja contra el acuerdo de la Mesa de 10 de octubre de 2017 que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, resolvió que no procedía someter a la toma de consideración la proposición de ley, de modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, al objeto de fortalecer la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales, que el referido grupo parlamentario había presentado para su toma en consideración por el pleno del Congreso de los Diputados; así como contra el acuerdo de la misma mesa, de fecha 21 de noviembre de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el mismo.

⁵⁴ La consecuencia de ello es la retroacción de actuaciones para que la Mesa dicte unos acuerdos que cumplan con las exigencias constitucionales del veto y que, por consiguiente, admita a trámite las proposiciones de ley para que puedan ser tomadas en consideración.

esta vía interna se encuentra reservada al parlamentario o grupo parlamentario autor de la iniciativa. Por el contrario, si la Mesa⁵⁵ acepta la disconformidad presupuestaria del Gobierno y pone fin a la tramitación de una proposición de ley, los parlamentarios o grupos autores de la misma pueden pedir la reconsideración del acuerdo y, si su solicitud no es atendida, pueden recurrir el mismo en amparo si, conforme a lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC, viola los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional y dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de la Cámara, aquel acuerdo sea firme, es decir, desde que se adopta el acuerdo de reconsideración.

El resto de sujetos titulares de la iniciativa legislativa a través de proposiciones de ley carecen, sin embargo, de legitimación para utilizar esta vía parlamentaria interna, ausencia de legitimación que, en el caso concreto de las proposiciones de ley remitidas a la Mesa del Congreso por una asamblea autonómica ex artículo 87.2 de la CE, no casa con la lógica de un sistema que permite que la defensa de este tipo de proposiciones en el trámite de toma en consideración ante el Pleno del Congreso se lleve a cabo por delegados nombrados por las asambleas proponentes, de modo que lo coherente habría sido que el Reglamento del Congreso de los Diputados permitiera a esos mismos delegados la utilización de la vía prevista en el artículo 31.2 del RC.

Ahora bien, cinco reglamentos parlamentarios sí incluyen previsiones para los casos en que exista una discrepancia entre el Gobierno y la Cámara acerca de la incidencia o no de una proposición en los cálculos presupuestarios:

- En la Cámara Alta tal discrepancia será resuelta por el presidente de la Cámara (art. 151.5 RS). Nada prevé, no obstante, el Reglamento del Congreso para estos casos, por lo que García Martínez (1987, pp. 243-244) defiende que podría aplicarse el mismo criterio que en el Senado, por analogía o en aplicación de las facultades que el artículo 32.2 de la RC confiere al presidente del Congreso, mientras que Viver Pi-Sunyer (2001, pp. 173-174) opina que, a pesar de que no se prevea ninguna instancia arbitral, no parece descabellado pensar que la última palabra la tendrá el Pleno de la Cámara.
- En el Parlamento de Andalucía decidirá el Pleno, tras un debate en el que intervendrán los distintos grupos parlamentarios en un único turno de 10 minutos (art. 124.4 RPA).
- En la Junta General del Principado de Asturias decidirá también el Pleno en la primera sesión que celebre, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces (art. 153.5 RJGPA).

⁵⁵ O la Junta de Portavoces en Navarra o la Comisión de Economía y Presupuestos en Aragón. *Vid.* Díez, (3 de abril de 2019).

- En el Parlamento de Navarra será la Junta de Portavoces la que decida sobre la tramitación de la proposición de ley (art. 148.3 RPN).
 - Y en la Asamblea de Madrid resolverá en última instancia la Mesa, pero a diferencia de los supuestos anteriores, solo si el Gobierno plantea su discrepancia (art. 151.4 RAM).
2. Por lo que se refiere a la viabilidad de un segundo tipo de control al que podemos llamar, por contraste del órgano que lo ejerce, externo o jurisdiccional, varía según se trate de una proposición de ley estatal o autonómica.

Así, contra el acuerdo adoptado por la Mesa del Congreso o por el Pleno del Senado (al resolver, acabamos de verlo, la discrepancia Gobierno-Mesa a favor de esta), el Gobierno de la nación puede plantear un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 de la LOTC, con carácter previo al planteamiento del conflicto el Gobierno deberá solicitar de la Cámara la revocación de su decisión (dentro del mes siguiente a la fecha en que esta llegue a su conocimiento). Si el rechazo de su veto se produce en el Congreso, tal requerimiento de revocación se dirigirá, pues, a la Mesa de esta cámara; pero si tiene lugar en el Senado, el requerimiento irá dirigido al presidente de la Cámara Alta, pues a él corresponde, en todo caso, la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en relación con esta cuestión (art. 151.5 RS). Además, si la proposición fuera finalmente aprobada por las Cortes, también podría interponer contra esta ley (a través del presidente del Gobierno) un recurso de inconstitucionalidad por inobservancia en el procedimiento legislativo del artículo 134.6 de la CE⁵⁶.

Pero cuando el acuerdo es adoptado por un parlamento regional, el Gobierno autonómico respectivo carece de legitimación tanto para plantear un conflicto de atribuciones⁵⁷, como para interponer, en el caso de que la proposición vetada se convierta en ley autonómica, un recurso de inconstitucionalidad contra esta⁵⁸, lo

⁵⁶ De hecho, el Gobierno barajó esa posibilidad en relación con la proposición del G. P. Socialista para la defensa de la LOMCE, citada en el texto, si esta acababa siendo aprobada. La posibilidad de declarar inconstitucional una ley por vicios en el procedimiento legislativo aparece claramente admitida por el Tribunal Constitucional: *vid.* STC 76/1983, donde declara que «el sistema constitucional de distribución de competencias entre los distintos órganos constitucionales limita también las posibilidades de las Cortes Generales en el ejercicio de la función legislativa», y STC 124/1995, entre otras.

⁵⁷ En virtud del artículo 73.1 c) de la LOTC, el Tribunal Constitucional entenderá solo de los conflictos que opongan al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 32.2 de la LOTC, los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas carecen de legitimación para recurrir en vía directa contra las leyes, las disposiciones o los actos con fuerza de ley de su propia comunidad autónoma. Y así lo vino a confirmar el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 223/2006 (NCJ041180), citada en Albertí y Sanz Pérez (8 de abril de 2019),

que, sin duda, coloca a los ejecutivos autonómicos en una poco entendible posición de indefensión frente a la decisión de la Cámara.

4. Conclusiones

La fraccionada composición que, con carácter general, presentan los parlamentos españoles como resultado de las diferentes elecciones autonómicas y generales celebradas a partir del año 2015 ha afectado profundamente a las pautas prácticas de la potestad legislativa, hasta el punto de poder afirmar, sin temor a equivocarnos, que el desencuentro Gobierno-Parlamento se ha convertido en la regla general del quehacer legislativo. De las diferentes tendencias provocadas por ese contexto de disgregación política en la práctica legislativa española –tanto estatal como autonómica– destacan, por su indudable impacto en el principio de división de poderes que sustenta el Estado de derecho e, incluso, en algunas garantías constitucionales básicas (como la tutela judicial efectiva o el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes), la utilización absolutamente desproporcionada –y, en ocasiones, para supuestos singulares– del decreto-ley por parte del Ejecutivo y el ejercicio por este, en contra de lo que venía siendo *praxis* parlamentaria, de su prerrogativa de veto presupuestario a proposiciones de ley de la oposición.

Lo normal hasta el escenario de fragmentación parlamentaria devenido a partir de 2015 había sido que el Gobierno evitara utilizar su prerrogativa de veto presupuestario contra proposiciones de ley de la oposición, principalmente por su mala imagen política y porque resultaba más cómodo actuar a través de su mayoría parlamentaria, que se limitaba a rechazar tales proposiciones «financieras» en el trámite de la toma en consideración. Sin embargo, en la XII legislatura de las Cortes Generales el Gobierno de Mariano Rajoy vetó 45 proposiciones de ley (37 de grupos parlamentarios del Congreso y 8 remidas por las asambleas autonómicas). Prerrogativa de veto presupuestario de la que, aunque en menor medida que en el ámbito estatal, también comenzaron a hacer un prolijo uso los ejecutivos autonómicos a partir de 2015.

Lo que quiso el constituyente al atribuir al Gobierno la prerrogativa de veto presupuestario es evitar que el Parlamento, a través de la aprobación de diferentes leyes o de enmiendas a las mismas, desvirtúe los presupuestos previamente aprobados por las propias cámaras. Así se salvaguarda, en último término, la función de gobierno, que podría verse obstaculizada si los presupuestos, que son la base para desarrollar el programa político de cualquier Ejecutivo, se ven alterados por la actividad parlamentaria. Ahora bien, dado que el veto pre-

que inadmite por esta causa –falta de legitimación del recurrente– el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los artículos 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

supuestario limita de forma muy notable la actividad legislativa de las cámaras y el derecho fundamental de participación política, su uso debe estar rodeado de garantías. Así pues, cuando su fin no es salvaguardar la acción política del Gobierno en materia presupuestaria, sino paralizar de manera indiscriminada las proposiciones de ley de la oposición ante la falta de una mayoría sólida que le permita hacerlo en un estadio más avanzado del procedimiento legislativo, deja de ser presupuestario para convertirse, simplemente, en un auténtico veto gubernamental no conciliable con nuestro sistema constitucional de atribuciones.

Así se lo ha advertido recientemente el Tribunal Constitucional al Ejecutivo nacional, tras una primera doctrina sobre el veto un tanto equívoca, al señalar, en primer lugar, que el veto presupuestario solo puede oponerse a aquellas proposiciones de ley que supongan un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos del ejercicio presupuestario en curso, de manera que no cabe interponerlo sobre la base de consecuencias económicas futuras; en segundo lugar, que la incidencia de la proposición de ley en el presupuesto debe ser directa e inmediata, de forma que el Gobierno tiene que explicar qué partidas presupuestarias y de qué forma resultan comprometidas por la iniciativa en cuestión; y, en tercer lugar, que el acuerdo de la Mesa por el que decide aceptar el veto presupuestario interpuesto por el Gobierno ha de estar motivado, de manera que no puede limitarse a señalar que el Gobierno ha ofrecido una fundamentación suficiente y razonable sobre el uso del veto, sin responder a los distintos argumentos esgrimidos por los grupos parlamentarios proponentes acerca de que la falta de afectación presupuestaria, pues ello supone ofrecer una justificación abstracta y formalista que no cumple con la función de control que aquella tiene atribuida.

Se trata, al fin y al cabo, de que el veto presupuestario funcione como una prerrogativa al servicio del presupuesto, y no como un privilegio al servicio del Gobierno y de su mayoría parlamentaria, al que recurrir cuando no existan demasiadas garantías de que la proposición de ley sea rechazada por la Cámara o cuando ni siquiera resulte conveniente o cómodo discutir acerca de su rechazo. Sin embargo, entendemos que el primero de aquellos límites que el Tribunal Constitucional impone al veto presupuestario –que solo pueda oponerse a proposiciones que afecten al ejercicio presupuestario en curso– no es del todo consecuente, ni con los antecedentes históricos del artículo 134.6 de la CE, ni con el principio de estabilidad presupuestaria incluido en la reforma del artículo 135 CE de 2011, que demandan que el Gobierno pueda vetar iniciativas parlamentarias que, por entrañar un aumento de gastos o una disminución de ingresos públicos, pongan en peligro –de forma efectiva y motivada, eso sí– el objetivo constitucional de estabilidad presupuestaria, con independencia de que las iniciativas se produzcan durante la tramitación del proyecto de Ley de presupuestos o más tarde, y de que afecten al presupuesto del año en curso o a otros ejercicios futuros.

En otro orden de cosas, a pesar de que cabía de esperar que el nuevo contexto de gobiernos en minoría enmendara el abuso del decreto-ley, que ha convertido a esta excepcional fuente del derecho en un modo prácticamente ordinario de legislar, en evidente menoscabo del principio de separación de poderes, el abuso de este tipo normativo ha alcanzado, lamentablemente, niveles que rozan el paroxismo, especialmente a nivel estatal. En efecto, en

la XII legislatura de las Cortes los decretos-leyes aprobados han supuesto más del 60 % de toda la legislación estatal, y en la XIII, por primera vez en nuestra democracia, el 100 %. En el conjunto de las nueve comunidades autónomas que cuentan con este tipo normativo el porcentaje baja a casi el 21 %, superior, en todo caso, al registrado en el período 1979-2015.

Particular reproche nos merece que 13 de esos decretos-leyes (en concreto, los 6 últimos decretos-leyes aprobados durante la XII legislatura y los 7 decretos-leyes convalidados en la XIII legislatura) hayan sido convalidados por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, una vez disuelto este por las convocatorias de las elecciones del 28-A y del 10-N, y ello por dos razones principales: (a) porque al menos 9 de estos decretos-leyes –algunos de ellos calificados por el propio Gobierno como «sociales»– no responden a una necesidad extraordinaria, al no resolver situaciones superiores a las ordinarias y habituales, rompiendo, así, lo que hasta ahora había sido un consolidado y, a nuestro juicio, saludable uso parlamentario; (b) y porque a aquel órgano parlamentario, a pesar de estar llamado por la Constitución a asumir las facultades que correspondan a la Cámara y velar por sus poderes cuando hubiere sido disuelta o no esté reunida (art. 78.2 CE), no le es posible, a diferencia del Pleno, acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley, de modo que se ve privado de la posibilidad de subsanar los defectos de constitucionalidad de que, eventualmente, aquellas normas pudieren adolecer. Sí se advierte, empero, un ligero aumento del control de los decretos-leyes por parte de las cámaras legislativas, particularmente de las autonómicas, pues los grupos de la oposición al Gobierno de turno –ahora mayoritarios– han acordado la tramitación de algunas de esas normas como proyectos de ley con el fin de poder introducir modificaciones en sus textos, sin que hayan faltado ocasiones en las que, incluso, han optado por no convalidarlas.

En el actual panorama de fraccionamiento parlamentario e incertidumbre política, en fin, se ha mantenido –cuando no acentuado– otra censurable práctica en relación con este tipo normativo: su uso para regular situaciones singulares, lo cual no solo desvirtúa el sistema de fuentes del derecho español, sino que, lo que es aún más grave, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, nuclear en un Estado de derecho, pues conduce a la persona o grupos de personas destinatarios de la norma a una situación de absoluta indefensión al tener vedada la impugnación directa de la misma, en defensa de sus derechos individuales supuestamente vulnerados, a través del recurso de amparo. A la vista, pues, de la cada vez más agravada degradación práctica del decreto-ley, no podemos más que concluir que resulta perentorio proceder a una revisión de su regulación constitucional –o, al menos, del condescendiente papel del Tribunal Constitucional en el control de los presupuestos constitucionales habilitantes de esta figura normativa– que garantice su carácter «excepcional» y, en consecuencia, su uso restrictivo y solo para situaciones generales.

Referencias bibliográficas

- Aja Fernández, E. (1983). Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo. *ADP*.
- Albertí, E. y Sanz Pérez, A. L. (8 de abril de 2019). El uso del Real Decreto-ley una vez convocadas las elecciones. *Legaltoday*. <http://www.legaltoday.com>
- Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del Decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*. Iustel.
- Arana García, E. (2013). Uso y abuso del decreto-ley. *RAP*, 191.
- Aranda Álvarez, E. (1998). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. CEPC.
- Arce Janáriz, A. (1990). Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios. *REDC*, 29.
- Ariño Ortiz, G. (1989). Leyes singulares, leyes de caso único. *RAP*, 118.
- Bouazza Ariño, O. (2008). Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales (El caso de la Ciudad del Medio Ambiente). *REDA*, 138.
- Casqueiro, J. (5 de marzo de 2019). Pastor acusa a Sánchez de un uso partidista de los decretos leyes para ir dopado a las elecciones. *El País*. <https://elpais.com/>
- Conthe, M. (23 de abril de 2018). Veto presupuestario: la equivocada doctrina del Tribunal Constitucional. *Expansión*. <https://www.expansion.com>
- Díez, A. (3 de abril de 2019). El Gobierno defiende los decretos para paliar el bloqueo de 50 leyes. *El País*. <https://elpais.com/>
- Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C., Losada González, H. y De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2018). Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2018. *REDC*, 113.
- EcoDiario (15 de junio de 2018). El Gobierno de Sánchez acepta tramitar en el Congreso 18 proposiciones de ley de la oposición que vetó Rajoy. www.ecodiario.economista.es
- El Confidencial (2 de marzo de 2019). 32 decretos en nueve meses: Sánchez bate el récord de Rajoy y triplica a Zapatero y Aznar. www.elconfidencial.com
- Gabilondo, P. (30 de septiembre de 2019). Al fin y al cabo, se trata de levantar una losa: claves de la sentencia sobre la exhumación. *El Confidencial*. <https://www.elconfidencial.com>
- Galán Vioque, R. R. (1997). Rumasa: expropiaciones legislativas y leyes singulares (Comentario en torno a las sentencias constitucionales y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaídas en este asunto). *RAAP*, 29.
- García de Blas, E. (21 de agosto de 2015). El Gobierno de Rajoy bate el récord de legislar por decreto. *El País*. <https://elpais.com/>
- García Mahamut, M. R. (2018). Las reformas de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos. *TRC*, 41.
- García Majado, P. (19 de abril de 2018). Del uso al abuso del veto presupuestario. *El País*. www.agendapublica.elpais.com
- García Martínez, M. A. (1987). *El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados.
- García-Escudero Márquez, P. (2016). Gobierno en funciones y función legislativa. *CMGA*, 11.
- Giménez Sánchez, I. M. (2008). *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. CEPC.

- Giménez Sánchez, I. M. (2017). El control parlamentario sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno. *RJCL*, 42.
- Giménez Sánchez, I. M. (26 de octubre de 2018). El veto presupuestario del gobierno: ¿mecanismo de bloqueo parlamentario? *El País*. www.agendapublica.elpais.com
- González García, I. (2017). La trascendencia constitucional del deficiente control del Decreto-ley autonómico. *REDC*, 37.
- López Ramón, F. (2011). La problemática de las leyes singulares y las reservas de ley para la declaración de parques nacionales y otros espacios naturales protegidos. En *Garantías del ciudadano: estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. Iustel.
- Marrero García-Rojo, A. (2007). El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006). *REDC*, 80.
- Martín Rebollo, L. (2015). Uso y abuso del Decreto-ley. Un análisis empírico. *REDA*, 174.
- Martínez Lago, M. A. (1990). *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Molina León, A. (2017). Los límites a las leyes singulares en la doctrina reciente del Tribunal Constitucional. *Revista CEFLegal*, 201.
- Montilla Martos, J. A. (1994). *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*. Civitas.
- Montilla Martos, J. A. (2015). Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional. *REDC*, 104.
- Ortega Bernardo, J. (2007). Límites constitucionales en la adopción por Ley de medidas concretas de carácter administrativo. Comentario a la STC 48/2005 [NCJ040769], sobre la Ley de expropiación para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias. *RAP*, 172.
- Parada Vázquez, R. (1991). El artículo 33.3 de la Constitución y la crisis de la garantía expropiatoria. En S. Martín-Retortillo Baquer (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. (vol. 2: De los derechos y deberes fundamentales). Civitas.
- Pérez Jiménez, P. J. (1981). Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española. *RDP*, 9.
- Pulido Quecedo, M. (2006). Sobre cuestiones presupuestarias de índole parlamentaria. *RA-TC*, 13.
- Punset Blanco, R. (1985). La fase central del procedimiento legislativo. *REDC*, 14.
- Rodríguez Fernández, F., Sastre, J. L. y Patiño, J. M. (1 de marzo de 2009). La batería de decretos sociales de Pedro Sánchez calienta la precampaña. *Hora 25*. <https://cadenaser.com/>
- Sánchez Muñoz, O. (2017). El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016. *REDC*, 109.
- Santamaría Arinas, R. J. (2014). Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional español. *RAP*, 193.
- Viver Pi-Sunyer, C. (2001). Proposición de ley. En M. Aragón Leyes (Coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, t. II. Civitas.