

Título: Principales consecuencias de la presente fragmentación parlamentaria en la actividad legislativa de las Cortes Generales

Autor: David Parra Gómez. Universidad de Murcia. david.parra@um.es

Resumen:

La composición fragmentada de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas tras las elecciones autonómicas y generales celebradas en 2015, 2016 y 2018, marcada por el descenso de los dos grandes partidos mayoritarios y la irrupción de nuevas formaciones políticas, determinantes ahora de la gobernabilidad, ha afectado significativamente a la función principal y genuina de aquellos Parlamentos, la potestad legislativa, hasta el punto de poder afirmar que el desencuentro Gobierno-Parlamento, o más exactamente, entre la oposición parlamentaria al Ejecutivo y éste y su mayoría, se ha convertido, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, en el común denominador de la actividad legislativa. Al análisis de las principales muestras de ese desencuentro legislativo dedico esta ponencia.

Nota biográfica:

Licenciado en Derecho en 1998 (Premio Extraordinario). En 2016 obtuve el grado de Doctor con la calificación unánime de Sobresaliente *cum laude*. Ese mismo año gané el XIV Premio Nacional Manuel Giménez Abad para trabajos de investigación sobre la descentralización política y territorial. Mi obra más destacada es la monografía “La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas” (FMGA/ Marcial Pons, 2016).

Palabras clave: parlamento, ley, fragmentación parlamentaria.

Principales consecuencias de la presente fragmentación parlamentaria en la actividad legislativa

Sumario:

1. Introducción. 2. Dos tendencias a destacar en la producción normativa. 2.1. El incremento del número y porcentaje de éxito de las iniciativas legislativas presentadas por la oposición. 2.2. Unas legislaturas muy poco productivas desde el punto de vista legislativo. 3. El vuelco en la práctica del veto presupuestario del Gobierno a las proposiciones de ley. 4. La persistencia en el abuso del Decreto-ley y el tímido crecimiento de su control parlamentario. 5. Conclusiones. Bibliografía citada.

1. Introducción.

La radical transformación obrada por las sucesivas elecciones generales y autonómicas celebradas a lo largo de 2015 y 2016 en la composición de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, marcada por el descenso de los dos grandes partidos mayoritarios -PP y PSOE- y la irrupción de nuevas formaciones políticas -Podemos y Ciudadanos, fundamentalmente, determinantes ahora de la gobernabilidad-, ha afectado profundamente al ejercicio de todas las funciones parlamentarias, y muy particularmente, a la actuación de la que constituye la función principal y genuina de aquellas Cámaras, la potestad 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, poniendo así fin al anterior bipartidismo imperfecto en el que PP y PSOE se repartían alrededor de veinte millones de votos. En el Senado la fragmentación fue menor, pues el PP logró mantener -sumando los senadores designados por las Asambleas autonómicas- la mayoría absoluta en esta Cámara¹.

¹ La composición de las Cortes Generales en la breve Legislatura XI fue la siguiente: *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 y G.P. Mixto 14. *Senado*:

La incapacidad del Congreso de los Diputados surgido de aquellas elecciones para investir a un candidato Presidente del Gobierno dio paso a un período de interinidad del Gobierno de la Nación de 315 días² en el que a éste no le fue posible, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.5 b) de la Ley del Gobierno, hacer uso de su facultad de iniciativa legislativa, de modo que durante ese largo período de tiempo el procedimiento de elaboración de las leyes estatales sólo pudo ser iniciado por el resto de titulares de dicha facultad previstos en el artículo 87 de la Constitución: los diputados y senadores (individualmente o como grupo), las Asambleas autonómicas y los ciudadanos (iniciativa legislativa popular).

Asimismo, en el Congreso de los Diputados asistimos a situaciones inéditas durante aquel período 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 desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, la Cámara Baja y el Gobierno de la Nación se enfrentaran ante el Tribunal Constitucional a cuenta del control parlamentario que el primero puede ejercer sobre el segundo cuando éste se encuentra en funciones. Conflicto de atribuciones que, planteado en 2016, ha sido resuelto recientemente a favor del Congreso³.

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 y G.P. Mixto 10.

² Computados, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 100 de la Constitución y 21.1 y 2 de la Ley del Gobierno, desde el cese del Gobierno tras la celebración de las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 (Real Decreto 1167/2015, de 21 de diciembre) hasta la toma de posesión de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno el 31 de octubre de 2016 (el día siguiente de su nombramiento por el Real Decreto 414/2016, de 30 de octubre). Este período de interinidad incluyó, pues, la XI Legislatura (transcurrida del 13 de enero al 3 de mayo de 2016) y casi 4 meses de la XII (cuyo inicio tuvo lugar el 19 de julio de 2016).

³ En efecto, el Alto Tribunal ha subrayado en la Sentencia aprobada por unanimidad el 14 de noviembre de 2018, que la función de control es consustancial a la forma de gobierno parlamentaria y no está excluida cuando se trata de un Gobierno en funciones, que de hecho sigue actuando, aunque sea de forma limitada. La fiscalización tendrá, por ello, una intensidad diferente, pero no puede dejarse al albur de cuál sea la voluntad del Ejecutivo.

En las elecciones generales de 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 descenso⁴.

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, a lo largo de 2015 tuvieron lugar elecciones al Parlamento de Andalucía (22 de marzo), a los Parlamentos de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Navarra, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana (24 de mayo) y al Parlamento de Cataluña (27 de septiembre); en 2016 se celebraron comicios autonómicos en el País Vasco y Galicia (25 de septiembre); y el 2 de diciembre de 2018 de nuevo Andalucía celebró elecciones⁵. Resulta ilustrativo de la transformación causada por estos comicios el siguiente dato: en 8 Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla La-Mancha, Extremadura, Navarra y Valencia) no gobierna la lista más votada⁶.

En el contexto político fragmentado descrito -que todo apunta se mantendrá tras las elecciones generales y autonómicas a celebrar en 2019⁷ -el desencuentro, cuando no

⁴ La composición de las Cortes Generales en la Legislatura en curso -la XII- es la que sigue: *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 y G.P. Mixto 16.

⁵ Elecciones autonómicas que han agudizado la fragmentación parlamentaria en esta Comunidad, arrojando los siguientes resultados: PSOE 33 escaños, PP 26, C's 21, Adelante Andalucía 17 y Vox 12. El 16 de enero de 2019 el popular Juan Manuel Moreno Bonilla fue investido Presidente de la Junta de Andalucía gracias al apoyo de C's y Vox, poniendo fin a 37 años de hegemonía socialista en el gobierno de Andalucía.

⁶ La única excepción a la regla general de la fragmentación parlamentaria la encontramos en Galicia, pues un solo partido -el PP- sí logró aquí la mayoría absoluta de la Cámara.

⁷ El 28 de abril se celebrarán elecciones generales y elecciones autonómicas en la Comunidad Valenciana (las primeras anticipadas en la historia de esta comunidad). Y el 26 de mayo, coincidiendo con los comicios municipales y al Parlamento Europeo, elegirán sus Parlamentos autónomos Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja. Las encuestas indican que en la próxima legislatura de las Cortes no serán

el directo enfrentamiento, entre el Parlamento y el Gobierno, o más exactamente, entre la oposición parlamentaria al Gobierno y éste y su mayoría, se ha convertido, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico⁸, en el denominador común de la práctica de la función legislativa. Al análisis de las principales muestras o manifestaciones de ese desencuentro dedicamos la presente investigación.

2. Dos tendencias a destacar en la producción normativa.

2.1. El incremento del número y porcentaje de éxito de las iniciativas legislativas presentadas por la oposición.

Uno de los principales efectos del actual panorama parlamentario fraccionado en la actividad legislativa es que los Gobiernos -tanto el estatal como los autonómicos- asisten con resignación a un gran incremento numérico de las iniciativas legislativas presentadas por los grupos de la oposición.

Muestra de ello en el ámbito estatal es que los grupos parlamentarios de la oposición en el Congreso de los Diputados presentaron en 2015, último año de la X Legislatura, 36 proposiciones de ley, mientras que en 2016 (año que engloba la XI Legislatura y casi 6 meses de la XII, legislaturas ambas caracterizadas, como sabemos, por una acentuada fragmentación parlamentaria), impulsaron 92 proposiciones⁹.

Y lo mismo sucede en el ámbito autonómico. Así, la mayoría de las proposiciones de ley presentadas en la Asamblea Regional de Murcia durante la VIII

cuatro sino cinco los actores parlamentarios estatales, amén de los partidos regionalistas, nacionalistas e independentistas.

⁸ Para ilustrar los efectos de dicho desencuentro en el ámbito autonómico hemos seleccionado el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, selección que se hace, amén de porque la proximidad “física” de ese caso con el lugar universitario donde esta investigación se realiza posibilita un conocimiento más directo y exacto de dicha realidad, porque la práctica de tal Comunidad es muy variada y cubre bien, por ello, los distintos supuestos a analizar.

⁹ Fuentes: Elaboración propia a través del buscador de la página web del Congreso de los Diputados: *www.congreso.es*.

Legislatura(2011-2015), con mayoría absoluta del PP, lo fueron por el grupo parlamentario popular (36 de un total de 55 proposiciones, es decir, el 65,45 %), mientras que en lo que llevamos de IX Legislatura-en concreto, hasta el 5 de marzo de 2019, fecha de cierre de los datos que se están utilizando en el presente trabajo¹⁰-66 de las 105 proposiciones presentadas corresponden a la oposición parlamentaria (el 62,85 %) ¹¹.

A la vez, aquellos mismos Ejecutivos encuentran serias dificultades para sacar adelante muchas de sus iniciativas legislativas¹². 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 porcentaje de éxito.

En efecto, en la X Legislatura de las Cortes Generales el porcentaje de éxito de los proyectos de ley fue de un 98,15 % (160 de los 163 proyectos de ley remitidos), pero en la XII Legislatura¹³ el Gobierno ha remitido al Congreso de los Diputados tan sólo 35 proyectos de ley, de los cuales sólo 11 han sido aprobados, es decir, un escaso 31,42 % (y 9 de ellos, además, con modificaciones)¹⁴.

¹⁰ Precisamente ese mismo día se publicó el Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2019), que disuelve el Congreso de los Diputados y el Senado elegidos el día 26 de junio de 2016 y convoca elecciones a ambas Cámaras, a celebrar el domingo 28 de abril de 2019.

¹¹ Fuentes: Elaboración propia a través del buscador de la página web de la Asamblea Regional de Murcia: www.asambleamurcia.es.

¹² Dificultades que se trasladan, obviamente, a sus grupos políticos en las Cámaras respectivas.

¹³ Hasta el 5 de marzo de 2019, fecha de cierre de los datos que se están utilizando en el presente trabajo

¹⁴ La variación del porcentaje de aprobación de las proposiciones de ley, sin embargo, es mínimo, pues ha pasado del 2,18 % en la X Legislatura (6 de las 275 proposiciones de ley presentadas) al 2,99 % en la XII (11 de las 367 proposiciones de ley presentadas hasta el 5 de marzo de 2019 en el Congreso de los Diputados). Fuentes: Elaboración propia a través del buscador de la página web del Congreso de los Diputados: www.congreso.es.

En la Región de Murcia -de nuevo nos sirve como caso tipo a nivel autonómico- la mayoría absoluta del PP en la legislatura anterior facilitó la aprobación de 25 de los 28 proyectos de ley presentados por el Gobierno (el 89,29 %) y de 28 de las 36 proposiciones de ley presentadas por su grupo parlamentario (el 77,78 %), mientras que en la legislatura actual –la IX- se han aprobado 9 de los 11 proyectos de ley (81,82 %) y sólo 19 de las 39 proposiciones presentadas por el grupo popular (el 48,72 %)¹⁵.

Esas dificultades se agravan a la hora de aprobar las leyes presupuestarias, que los Ejecutivos se ven ahora obligados a pactar con la oposición. En unos casos con éxito, como ocurrió con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2018¹⁶ o ha venido sucediendo en la Región de Murcia desde 2016¹⁷; y en otros con peor fortuna, como pasó en Extremadura con los presupuestos regionales para 2016¹⁸ o ha sucedido recientemente con las cuentas estatales para 2019¹⁹.

2.2. Unas legislaturas muy poco productivas desde el punto de vista legislativo.

Un recuento de la tarea legislativa desde las elecciones generales de diciembre de 2015, que hubo que repetir en junio de 2016, muestra que podemos calificar la

¹⁵ Fuentes: Elaboración propia a través del buscador de la página web de la Asamblea Regional de Murcia: www.asambleamurcia.es.

¹⁶ Con el apoyo de Ciudadanos, PNV, UPN, Foro, Coalición Canaria y Nueva Canarias. En cuanto a los PGE para 2019, el proyecto de ley de PGE aprobado por el Consejo de Ministros de 11 de enero de 2019 fue rechazado por el Congreso de los Diputados en febrero con los votos de PP, Ciudadanos e independentistas catalanes.

¹⁷ Donde el Gobierno popular ha podido sacar adelante las sucesivas leyes presupuestarias gracias al apoyo de Ciudadanos.

¹⁸ En esta Comunidad Autónoma, el Pleno de su Asamblea aprobó (sesión de 24 de noviembre de 2015) la enmienda a la totalidad presentada por el G.P. Podemos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para 2016, el cual, en consecuencia, fue rechazado y devuelto al Gobierno autonómico.

¹⁹ El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, aprobado por el Consejo de Ministros de 11 de enero, fue rechazado por el Congreso de los Diputados en febrero con los votos de PP, Ciudadanos e independentistas catalanes.

legislatura que ahora llega a su fin como casi perdida desde el punto de vista legislativo, máxime cuando la publicación el 5 de marzo del presente año del real decreto de disolución de las Cámaras y la convocatoria de elecciones para el 28 de abril ha hecho decaer todas las propuestas legislativas presentadas a las Cortes por los grupos parlamentarios²⁰.

Así, en 2015, último año en que Rajoy gobernó con mayoría absoluta, las Cortes elaboraron 84 disposiciones legislativas (16 leyes orgánicas, 48 leyes ordinarias, 12 Decretos-leyes y 8 Decretos-legislativos). En 2016 se aprobaron sólo 10 normas (2 leyes orgánicas, 7 Decretos-leyes y 1 Decreto-legislativo). En 2017, 34 normas (1 ley orgánica, 12 leyes ordinarias y 21 Decretos-leyes) y en 2018, 43 (5 leyes orgánicas, 11 leyes ordinarias y 28 Decretos-leyes). En lo que llevamos de 2019²¹, se han aprobado 2 leyes orgánicas, 3 leyes ordinarias y 2 Decretos-leyes²².

En la Región de Murcia el descenso en la producción legislativa ha sido menos acusado: durante la VIII Legislatura se aprobaron 59 normas (4 leyes en 2011; 14 en 2012; otras 14 en 2013; 13 leyes y 1 Decreto-ley en 2014; y 13 en 2015), bajando su número a 47 en la legislatura que ahora acaba²³ (7 leyes y 2 Decretos-leyes en 2015; 16 leyes en 2016; 7 leyes en 2017; 14 en 2018; y tan sólo 1 ley en 2019).

²⁰ Y entre ellas las que pretendieron recuperar la normalidad tras la crisis, como la reforma de la “ley mordaza” o la suavización de las dos últimas reformas laborales.

²¹Hasta el 5 de marzo de 2019.

²² No obstante, el Gobierno de Pedro Sánchez, pese al fracaso de sus Presupuestos y al adelanto de las generales para el 28 de abril, quiere continuar aprobando Decretos-leyes de corte social hasta que comience la campaña electoral, 15 días antes de los comicios. La primera prueba de este impulso tuvo lugar el viernes 1 de marzo con la aprobación por el Consejo de Ministros de los Decretos-leyes de vivienda y de igualdad laboral entre hombres y mujeres, y parece que en las próximas citas del Consejo de Ministros se vivirán situaciones similares.

²³ De acuerdo con el artículo 17.2 de Ley 2/1987, Electoral de la Región de Murcia en relación con el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, el decreto de convocatoria ha de expedirse el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda (26 de mayo de 2019) y publicarse al día siguiente en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

3. El vuelco en la práctica del veto presupuestario del Gobierno a las proposiciones de ley.

El nuevo escenario parlamentario fraccionado ha traído también consigo todo un giro de 180 grados en la práctica de la facultad de que goza el Ejecutivo para oponerse a la tramitación parlamentaria de las llamadas proposiciones de ley financieras presentadas por la oposición, es decir, de aquellas proposiciones que suponen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios²⁴, pues de su casi total desaparición se ha pasado a un uso frecuente de la misma²⁵.

²⁴ Facultad reconocida al Gobierno de la Nación en la Constitución (art. 134.6) y en los Reglamentos del Congreso (art. 126. 2 y 3) y del Senado (art. 151.1 y 3); y a los Ejecutivos regionales, por lo general, en los Reglamentos de las Asambleas autonómicas. Así, tal facultad le viene atribuida al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia por el art. 120 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (así como por el art. 22.5 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia).

²⁵ La facultad del Gobierno para oponerse a la tramitación de aquellas proposiciones de ley que aquél considera financieramente perjudiciales plantea muchas cuestiones que han sido objeto de amplio tratamiento doctrinal. *Vid.*, entre otros, PÉREZ JIMÉNEZ, P.J.: “Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española”, *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 111-159; ARCE JANÁRIZ, A.: “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, pp. 9-116; y “El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la Jurisprudencia Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 207-239; MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, Ministerio de Economía y Hacienda. Centro de Publicaciones, 1990; GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPES, P.: “Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del “veto presupuestario”, *Parlamento y Constitución: Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, núm. 2, 1998, pp. 9-44; GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000; *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006; y “Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de junio)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 13, 2006, pp. 45-55; y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008; y “El control parlamentario sobre el llamado “veto presupuestario” del Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 2017, pp. 76-101.

Vetos gubernamentales que, además, y en contra de lo que también era la *praxis* acostumbrada, son ahora rechazados por las Mesas parlamentarias -dominadas ahora por miembros de la oposición²⁶-cada vez con más asiduidad.

Ciertamente, una vez pasados los primeros tiempos postconstitucionales, los sucesivos Ejecutivos –nacionales y autonómicos- 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 proposiciones financieras. Además, en los 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 aquél se daban habitualmente por decaídas. Sin embargo, el Gobierno de Mariano Rajoy, que en la X Legislatura -con mayoría absoluta del PP- no hizo uso de esta potestad, vetó en el tiempo transcurrido de la XII Legislatura hasta su dimisión²⁷ un total de 58 proposiciones de ley presentadas en el Congreso Diputados²⁸.

²⁶ Así, la composición actual de las Mesas del Congreso y del Parlamento murciano es la que sigue: *Mesa del Congreso de los Diputados*: Presidente: Ana María Pastor Julián (GP); Vicepresidente Primero: José Ignacio Prendes Prendes, José Ignacio (GC's); Vicepresidente Segundo: Micaela Navarro Garzón (GS); Vicepresidente Tercero: Rosa María Romero Sánchez (GP); Vicepresidente Cuarto: María Gloria Elizo Serrano (GCUP-EC-EM); Secretario Primero: Alicia Sánchez-Camacho Pérez (GP); Secretario Segundo: Juan Luis Gordo Pérez (GS); Secretario Tercero: Marcelo Expósito Prieto (GCUP-EC-EM); y Secretario Cuarto: Patricia Reyes Rivera, (GC's). *Mesa de la Asamblea Regional de Murcia*: Presidente: Rosa Peñalver Pérez (GS); Vicepresidente 1º: María López Montalbán (GP); Vicepresidente 2º: Domingo José Segado Martínez (GP); Secretario 1º: Luis Francisco Fernández Martínez (GC's); y Secretario 2º: Francisco Jódar Alonso (GP).

²⁷ Es decir, hasta el 1 de junio de 2018, fecha en la que se aprobó la moción de censura presentada por el Grupo Parlamentario Socialista contra el Gobierno de Rajoy (la primera aprobada desde la restauración democrática en 1978) con 180 votos a favor, 169 votos en contra y 1 abstención, dando lugar a la dimisión del Gobierno de Mariano Rajoy del Gobierno y a la investidura como nuevo Presidente del Ejecutivo del candidato propuesto en la moción, el líder socialista Pedro Sánchez.

²⁸ Cifra duplica los vetos que llevó a cabo el ex Presidente José Luis Rodríguez Zapatero en su último mandato. La última proposición vetada por el Ejecutivo de Rajoy fue la *Proposición de Ley de mejora de la autonomía y la rendición de cuentas de las universidades españolas*, presentada por el G.P.

Asimismo, fue durante el último mandato del Presidente Rajoy cuando el desencuentro entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación a propósito del veto gubernamental se elevó a la categoría de verdadero conflicto al rechazar la Mesa del Congreso, mediante sendos acuerdos de 18 de octubre de 2016, los vetos gubernamentales a 2 de las proposiciones de ley presentadas por el Grupo Socialista (1 proposición sobre suspensión de la LOMCE²⁹ y 1 sobre subcontratación³⁰), por considerar que el Ejecutivo no justificaba de forma objetiva y suficiente el aumento de créditos o disminución de ingresos alegado en sus escritos de disconformidad, admitiendo ambas iniciativas, en consecuencia, al trámite de la toma en consideración³¹.

Ante esta decisión, el Consejo de Ministros, tras requerir infructuosamente de la Cámara Baja la revocación de los mencionados acuerdos, alegando que éstos “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”, acordó en su reunión de 13 de enero de 2017 plantear

Ciudadanos, siendo la disconformidad gubernamental contra su toma en consideración aceptada por la Mesa del Congreso por acuerdo 11 de septiembre de 2018.

²⁹ La *Proposición de Ley Orgánica sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, cuyo veto, remitido por oficio de 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 la aprobación de esta proposición.

³⁰ La *Proposición de Ley de modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados*, cuyo oficio de disconformidad, remitido también el 14 de octubre, iba acompañado de un informe en el que el Ministerio de Hacienda 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 que causaría la aprobación de la proposición.

³¹ Trámite que ambas proposiciones de ley superaron, respectivamente, en las sesiones plenarias de 15 de noviembre y 20 de diciembre de 2016.

sendos conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional³², el primero de los cuales ha sido recientemente rechazado por la Sentencia 34/2018, de 12 de abril de 2018³³.

El Gobierno de Pedro Sánchez, por el contrario, no ha ejercitado la facultad de veto presupuestario contra ninguna de las proposiciones de ley presentadas desde su toma de posesión³⁴, sino que ha retornado a la práctica antes referida de actuar a través de la mayoría parlamentaria –que, en este caso, no ostenta el PSOE, sino la suma de partidos que apoyaron la moción de censura que aupó a aquél a la presidencia- para rechazar la toma en consideración de las proposiciones presentadas por PP y Ciudadanos que pudieran tener repercusiones financieras.

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, el panorama en las legislaturas en curso es, sin embargo, algo más dispar³⁵:

³² *Vid.*, Conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional sobre la admisión a trámite por la Mesa del Congreso de dos proposiciones de ley sobre las que el Gobierno había expresado su disconformidad (13/01/2017). Gobierno de España. Recuperado de www.lamoncloa.gob.es.

³³ En la cual el Alto Tribunal sostiene que la capacidad de veto del Gobierno "tiene límites", pues sólo puede afectar a medidas que afecten "directamente" sobre las cuentas públicas, de forma "real y efectiva" y en el ejercicio actual no en futuros, y que si el Gobierno no cumple con los requisitos exigidos, la Mesa del Congreso puede "rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo", ya que en el ejercicio de su función de control, continúa diciendo el Tribunal Constitucional, aquel órgano "debe constatar que la iniciativa vetada por el Gobierno afecta de forma real y efectiva a los presupuestos".

³⁴ Pedro Sánchez tomó posesión como Presidente del Gobierno el 2 de junio de 2018, y sus Ministros el 7 de junio. Desde entonces, se han presentado 86 proposiciones de ley en el Congreso, 4 de ellas por el G.P. Socialista.

³⁵ Fuentes: Elaboración propia a través de los buscadores de las páginas web del 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.parcana.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.asambleaex.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;

a) En la mayoría de las Comunidades Autónomas no ha surgido el enfrentamiento Gobierno-Parlamento que nos ocupa. En algún caso, como el de Galicia, porque la oposición no ha presentado por el momento ninguna proposición de ley con repercusiones presupuestarias. En otros casos (Aragón, Baleares, Canarias, La Rioja, Navarra, Valencia y País Vasco) porque el Ejecutivo autonómico no ha vetado ninguna de las proposiciones de ley financieras presentadas por la oposición, sino que ha preferido, continuando con la práctica habitual antes apuntada, apoyar con su grupo en la Cámara el rechazo a su toma en consideración. Y no faltan tampoco Comunidades Autónomas (Cataluña, Castilla La-Mancha y Extremadura) cuyas Asambleas han aceptado sin discusión los vetos gubernamentales.

b) No obstante, los Parlamentos de Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Madrid y Murcia sí han desoído muchos de los vetos formulados por los correspondientes Gobiernos iniciativas financieras de la oposición, por considerar, fundamentalmente, bien que la proposición vetada no conlleva el aumento de créditos o la disminución de ingresos alegado por el Ejecutivo autonómico, bien que su incidencia presupuestaria no afecta a los ingresos y gastos del presupuesto en curso en el momento de su presentación.

A modo de ilustración, el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, que en la anterior legislatura –la VIII- no hizo uso de su potestad de veto presupuestario, ha formulado en la presente legislatura 10vetos a proposiciones de ley impulsadas por la oposición parlamentaria, de los cuales la Mesa de la Asamblea Regional ha rechazado8 (a4 proposiciones del G.P. Socialista sobre medidas fiscales, igualdad del colectivo LGTB, parejas de hecho y gratuidad de libros³⁶; 1proposición del G.P. Podemos sobre

Parlamento de Navarra: www.parlamento-navarra.es; Parlamento del País Vasco: www.legebiltzarra.eus; y Cortes Valencianas: www.cortsvalecianas.es.

³⁶ *Proposición de Ley de modificación de la Ley 7/2011, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia; Proposición de ley de igualdad social de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Proposición de Ley de parejas de hecho de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y Proposición de Ley sobre gratuidad de libros de texto y material curricular en la Región.*

atención temprana³⁷; 2proposiciones presentadas conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Socialista y Podemos sobre televisión regional y cambio climático³⁸; y 1del G.P. Ciudadanos sobre patrimonio cultural³⁹), y ha aceptado sólo 2(a 1proposición socialista sobre el Hospital Rosell de Cartagena⁴⁰ y 1deCiudadanos sobre tributos cedidos⁴¹).

4. La persistencia en el abuso del Decreto-ley y el tímido crecimiento de su control parlamentario.

No hay duda de que el desmedido uso de los Decretos-leyes ha convertido a esta excepcional fuente del Derecho en un modo prácticamente ordinario de legislar, en detrimento de la legislación parlamentaria. Los datos prácticos así lo acreditan⁴².El volumen de Decretos-leyes estatales aprobados entre 1979 y 2015 alcanza el 29 % de

³⁷ *Proposición de Ley por la que se regula la atención temprana en la Región de Murcia.*

³⁸ *Proposición de Ley sobre modificación de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, de creación de la empresa pública regional Radiotelevisión de la Región de Murcia; Proposición de ley sobre cambio climático de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

³⁹ *Proposición de Ley sobre modificación de ley 4/2007, de 16 de marzo, de patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de la Región.*

⁴⁰ *Proposición de Ley para el funcionamiento pleno del Hospital Santa María del Rosell como hospital general*

⁴¹ *Proposición de Ley sobre modificación del Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en la Región en materia de tributos cedidos.*

⁴² *Vid.*, datos completos y actualizados relativos a los Decretos-leyes estatales dictados entre 1979 y principios de agosto de 2015 en MARTÍN REBOLLO, L.: “Uso y abuso del Decreto-ley. Un análisis empírico”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, 2015, pp. 23-92; y tanto de los Decretos-leyes estatales como de los autonómicos dictados desde 1979 hasta el 30 de noviembre de 2015 en ARAGÓN REYES, M.: *Uso y abuso del Decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, 2016, pp. 34-39 y 124-130, respectivamente.

toda la legislación, y el 35,7 % si sólo lo comparamos con el de las leyes ordinarias⁴³. Ese porcentaje, que fue aumentando desde 2008⁴⁴, se disparó entre 2010 y 2015, período de cinco años en el que los Decretos-leyes aprobados supusieron el 45,2 % de toda la producción legislativa de las Cortes Generales, y el 59,6% de la legislación ordinaria⁴⁵.

Desde otro punto de vista, el porcentaje de Decretos-leyes sobre el total de proyectos de ley del Gobierno de la Nación aprobados (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) creció de manera exagerada durante la X Legislatura (2011-2015), alcanzando la cifra récord del 58,75 % (94 Decretos-leyes frente a 160 proyectos de ley)⁴⁶.

El abuso estatal del Decreto-ley se ha trasladado, además, a las nueve Comunidades Autónomas que incorporaron a sus Estatutos de Autonomía este tipo normativo⁴⁷, pues durante los pocos años de reconocimiento estatutario del Decreto-ley

⁴³ En ese largo período de 36 años (que incluye las diez primeras legislaturas de las Cortes Generales) se aprobaron 518 Decretos-leyes estatales frente a un total de 1793 leyes (1.452 leyes ordinarias y 341 leyes orgánicas).

⁴⁴ De 2008 a 2015 se dictaron 133 Decretos-leyes frente a 310 leyes (243 ordinarias y 67 orgánicas), de modo que los Decretos-leyes aprobados en ese período suponen el 42 % de toda la legislación parlamentaria, y el 55,7 % de la legislación ordinaria.

⁴⁵ En esos cinco años se dictaron 99 Decretos-leyes frente a 219 leyes (166 ordinarias y 53 orgánicas).

⁴⁶ Por legislaturas, el número de Decretos-leyes aprobados es el siguiente: Legislatura Constituyente: 63; Legislatura I: 71; Legislatura II: 39; Legislatura III: 21; Legislatura IV: 30; Legislatura V: 39; Legislatura VI: 85; Legislatura VII: 42; Legislatura VIII: 52; Legislatura IX: 55; Legislatura X: 76; Legislatura XI: 1; Legislatura XII (hasta 5 de marzo): 62 (30 mandato Rajoy y 32 mandato Sánchez). Fuentes: Elaboración propia a través del buscador de la página web del Congreso de los Diputados, www.congreso.es. Vid., también, “El Gobierno de Rajoy bate el récord de legislar por decreto” (21/08/2015). El País. Recuperado de www.elpais.com; y “32 decretos en nueve meses: Sánchez bate el récord de Rajoy y triplica a Zapatero y Aznar” (02/03/2019). El Confidencial. Recuperado de www.elconfidencial.com

⁴⁷ Art. 50.4 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; art. 64 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña;

autonómico transcurridos hasta 2015 fueron 205 las normas de esta naturaleza aprobadas sobre un total de tan sólo 826 leyes autonómicas (el 27,23 %, pues, de toda la legislación autonómica), lo que lleva a concluir, con Aragón Reyes que, salvo alguna excepción como la de Navarra⁴⁸, “la ocupación normal por el decreto-ley del espacio de la ley ordinaria es una realidad incuestionable”⁴⁹.

A ello hay que añadir que el control político ejercido por las Cámaras sobre esos Decretos-leyes ha sido prácticamente inoperante. Efectivamente, hasta 2015 la Cámara Baja sólo ha rechazado la convalidación de 2 Decretos-leyes -el segundo de ellos, además, por error⁵⁰- y únicamente el 21,81 % (113 de los 518) de los Decretos-leyes estatales ha sido sometido a alguna modificación parlamentaria tras su ratificación.

art. 49 Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; art. 110 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 44 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 25.4 Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León; art. 21 bis Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de Reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; art. 33 Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura; y art. 30.3 Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

⁴⁸ No todas las Comunidades Autónomas registran el mismo nivel de abuso. Así, mientras que, por ejemplo, en Andalucía el porcentaje de Decretos-leyes aprobados hasta 2015 alcanza el 65% de la producción legislativa, en otras Comunidades Autónomas como Navarra apenas llega al 4%. Pueden verse los datos concretos del uso del Decreto-ley por cada una de las nueve Comunidades Autónomas hasta el 30 de noviembre de 2015 en ARAGÓN REYES, M.: *Uso y abuso...op.cit.*, pp. 124-126.

⁴⁹ ARAGÓN REYES, M., en *Uso y abuso...op.cit.*, p. 38.

⁵⁰ El *Real Decreto-ley 1/1979, de 8 de enero, por el que se prorroga el tiempo indispensable la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento*, rechazado por la Diputación Permanente el 6 de febrero de 1979; el *Real Decreto-Ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modifican los tipos impositivos del Impuesto sobre las Labores del Tabaco*, que fue rechazado por un error en la votación del G.P. Socialista el 9 de febrero de 2006 y sustituido -el siguiente día 10 de febrero- por un nuevo Decreto-ley de contenido prácticamente idéntico.

De igual modo, el control parlamentario sobre los Decretos-leyes autonómicos durante el mismo período analizado se ha mostrado escasamente eficaz: tan sólo 6 Decretos-leyes (1 en Andalucía, 4 en Cataluña y 1 en Navarra) no han sido convalidados, y el porcentaje de Decretos-leyes tramitados en los Parlamentos autonómicos 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 nos debe extrañar 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”⁵¹.

Aunque era de esperar que un mayor vigor de nuestro parlamentarismo asociado a los resultados electorales de 2015 y 2016 corrigiera -al menos en parte- la mala *praxis* descrita, el abuso del Decreto-ley ha alcanzado, sorprendentemente, proporciones alarmantes. En efecto, durante la actual legislatura estatal sólo se han aprobado 6 leyes, mientras que se han convalidado o tramitado como proyectos de ley nada más y nada menos que 55 Decretos-leyes⁵², 32 de los cuales durante los escasos 9 meses de Gobierno de Pedro Sánchez, cifra que supera la suma total de proyectos de ley y proposiciones de ley del grupo socialista en ese mismo período (11 proyectos y 4 proposiciones, respectivamente)⁵³.

⁵¹ GONZÁLEZ GARCÍA, I. en “La trascendencia constitucional del deficiente control del Decreto-ley autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 2017, pp. 99-124.

⁵² 28 han sido directamente convalidados, y 17 tramitados como proyectos de ley.

⁵³ Fuentes: Elaboración propia a partir del buscador de la página web del Congreso de los Diputados, www.congreso.es.

Asimismo, los Decretos-leyes convalidados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas que cuentan con esta figura normativa suponen un 24% de toda la legislación autonómica⁵⁴.

El actual marco parlamentario ha provocado, eso sí, un tímido crecimiento de la labor de control parlamentario de los Decretos-Leyes. Así, a nivel estatal asistimos en 2017 (sesión plenaria de 16 de marzo de 2017) a la no convalidación -y consiguiente derogación- de un Decreto-ley sobre la liberalización de la estiba, y más recientemente (sesión plenaria de 22 de enero de 2019) a la de un Decreto-ley sobre medidas urgentes en materia de vivienda -hecho insólito que pone de manifiesto la debilidad política del Ejecutivo-, además de que el porcentaje de acuerdos de tramitación como proyectos de ley ha subido levemente, siendo en lo que llevamos de legislatura del **45,45 % (25 de 55 Decretos-leyes (25 de 55 Decretos-leyes))**, frente al 21,81 % que ya vimos corresponde al período comprendido entre 1979 y 2015.

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 crecimiento. Sirva como caso tipo, de nuevo, el de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Desde la entrada en vigor (2013⁵⁵) de la reforma estatutaria que permite al Gobierno murciano el uso del Decreto-ley hasta el

⁵⁴ Por Comunidades Autónomas la distribución es la siguiente: en Valencia 12 Decretos-leyes frente a 22 leyes; en Cataluña 9 Decretos leyes frente a 8 leyes; en Baleares 4 Decretos-leyes frente 23 leyes; en Andalucía 6 Decretos leyes frente a 15 leyes; en Aragón 5 Decretos-leyes frente a 15 leyes; en Castilla y León 2 Decretos-leyes frente a 6 leyes; en Navarra 1 Decreto-ley frente a 3 leyes; en Extremadura 1 Decreto-ley frente a 16 leyes; y en la Región de Murcia 8 Decretos-leyes frente a 43 leyes. Fuentes: Elaboración propia a partir de los buscadores de las páginas web del Parlamento de Andalucía: www.parlamentodeandalucia.es; Cortes de Aragón: www.cortesaragon.es; Parlamento de las Islas Baleares: www.parlamentib.es; Parlamento de Cataluña: www.parlament.cat; Cortes de Castilla y León: www.cyl.es; Asamblea de Extremadura: www.asambleaex.es; Asamblea Regional de Murcia: www.asambleamurcia.es; Parlamento de Navarra: www.parlamento-navarra.es; y Cortes Valencianas: www.cortsvalecianas.es.

⁵⁵ Más concretamente, el 30 de noviembre de 2013, fecha en la que entró en vigor la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

final de la legislatura (mayo de 2015) en que tal Ejecutivo dispuso de una amplísima mayoría parlamentaria sobre la que apoyarse (33 de los 45 diputados de la Cámara), todos los Decretos-leyes dictados obtuvieron convalidación parlamentaria⁵⁶.

Sin embargo, en la actual legislatura, en la que el partido más votado, como sabemos, se ha quedado a un solo escaño de la mayoría absoluta, de los 9 Decretos-leyes remitidos a la Cámara murciana 1 no ha sido convalidado y, en consecuencia, ha resultado derogado⁵⁷, y 5 han sido aprobados tras su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia⁵⁸.

5. Conclusiones.

La composición fragmentada de las Cortes Generales y Asambleas autonómicas tras las diferentes elecciones celebradas desde 2015 tiene como una de sus principales consecuencias que el desencuentro Parlamento-Gobierno se ha convertido, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, en la regla general del quehacer legislativo.

⁵⁶ *Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; Decreto-ley 2/2014, de 1 de agosto, de medidas tributarias de simplificación administrativa y en materia de función pública; Decreto-ley 3/2014, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2012, de 11 de mayo y la ley 5/2011, de 26 de diciembre; Decreto-ley 4/2014, de 30 diciembre, de medidas tributarias de apoyo a las empresas y de organización y simplificación administrativa.*

⁵⁷ *Decreto-ley nº 2/2017, de 2 de agosto, de prestación del servicio público de inspección técnica de vehículos en la Región de Murcia.*

⁵⁸ *Decreto-ley 2/2015, de 6 de agosto, por el que se modifica la Ley 3/2003, de 10 de abril, del sistema de servicios sociales de la Región de Murcia; Decreto-ley 3/2015, de 7 de octubre, por el que se modifican los requisitos de acceso a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales del sistema de dependencia; Decreto-ley 1/2016, de 27 de enero, de medidas urgentes en materia de espectáculos públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Decreto-ley 2/2016 de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberación y de la supresión de cargas burocráticas; Decreto-ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor.*

De un lado, el Ejecutivo regional encuentra serias dificultades para sacar adelante sus iniciativas legislativas, a la vez que asiste resignado a un espectacular aumento tanto del número como del porcentaje de éxito de las iniciativas legislativas de la oposición.

De otro lado, ese mismo Gobierno hace ahora un profuso empleo de su potestad 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, capacidad de veto que, sin embargo, está siendo contestada por la Cámara autonómica cuando no la considera suficientemente justificada.

El fin del bipartidismo imperfecto y la formación de una nueva distribución parlamentaria ha traído consigo otras dos importantes consecuencias en el desarrollo de la función legislativa:

En primer lugar, legislaturas poco eficientes desde el punto de vista legislativo, especialmente en el ámbito estatal. Así, las leyes relativas a las grandes cuestiones de Estado, como la educación o el sistema electoral, han fracasado, pues no ha existido la magnanimidad suficiente para ello.

En segundo lugar, se ha producido un tímido crecimiento de la labor de control parlamentario de los Decretos-leyes (bien a través de su no convalidación y, por ende, derogación, bien a través de su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia), y ello a pesar de que, en contra de lo que cabía esperar, el abuso del Decreto-ley autonómico ha alcanzado, sobre todo el último tramo de la legislatura estatal, proporciones alarmantes.

Bibliografía citada.

ARAGÓN REYES, M.: *Uso y abuso del Decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, 2016.

ARCE JANÁRIZ, A.: “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, pp. 9-116.

ARCE JANÁRIZ, A.: “El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la Jurisprudencia Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 207-239.

GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de junio)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 13, 2006, pp. 45-55.

GARCÍA MAHAMUT, R.: “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, 2018, pp. 185-212.

GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMP, P.: “Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del “veto presupuestario”, *Parlamento y Constitución: Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, núm. 2, 1998, pp. 9-44.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008; y “El control parlamentario sobre el llamado “veto presupuestario” del Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 2017, pp. 76-101.

GONZÁLEZ GARCÍA, I. en “La trascendencia constitucional del deficiente control del Decreto-ley autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 2017, pp. 99-124.

MARTÍN REBOLLO, L.: “Uso y abuso del Decreto-ley. Un análisis empírico”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, 2015, pp. 23-92.

MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, Ministerio de Economía y Hacienda. Centro de Publicaciones, 1990.

PÉREZ JIMÉNEZ, P.J.: “Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española”, *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 111-159.