

La función legislativa en Parlamentos fragmentados

David Parra Gómez

Profesor Asociado. Universidad de Murcia

SUMARIO: I.- Introducción. II.- La tramitación de las proposiciones de ley financieras en el actual escenario de pluralismo parlamentario y gobierno en minoría. 2.1.- Crónica de un enfrentamiento. 2.2.- Algunas consideraciones sobre el rechazo parlamentario del voto del Gobierno. III.- Otras dos consecuencias reseñables de la actual fragmentación parlamentaria en la función legislativa. 3.1.- Un tímido crecimiento de la labor de control parlamentario de los Decretos-leyes. 3.2.- La utilización del estímulo autonómico de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación como mecanismo de oposición política. Bibliografía.

I. Introducción.

La radical transformación obrada por las elecciones autonómicas y generales celebradas en 2015 y 2016¹ en la casi totalidad de los Parlamentos regionales² y en

¹ En 2015 se celebraron diferentes elecciones autonómicas: 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), además de unas elecciones generales (20 de diciembre). Y en 2016 tuvieron lugar unas segundas elecciones generales (26 de junio) y los comicios autonómicos del País Vasco y Galicia (25 de septiembre).

² Es ilustrativo de la transformación mencionada que en siete Comunidades Autónomas (Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla La-Mancha, Extremadura, Navarra y Valencia) no gobierne la lista más votada. La única la única excepción a la regla general de la fragmentación parlamentaria la encontramos en Galicia, pues un solo partido -el PP- sí ha logrado aquí la mayoría absoluta de la Cámara. La composición parlamentaria y el resultado de la investidura en cada una de las Comunidades Autónomas es la que sigue: - *Parlamento de Andalucía*: G.P. Socialista 47, G.P. Popular 33, G.P. Podemos 15, G.P. Ciudadanos 9, G.P. Izquierda Unida-Los Verdes 5. La socialista Susana Díaz fue investida Presidente de esta Comunidad Autónoma con el apoyo del PSOE y Ciudadanos. - *Cortes de Aragón*: G.P. Popular 21, G.P. Socialista 18, G.P. Podemos 14, G.P. Aragonés-PAR 6, G.P. Ciudadanos 5, G.P. Mixto 3. El socialista Javier Lambán fue investido Presidente con los votos del PSOE, Podemos, Chunta Aragonesista e Izquierda Unida. - *Junta General del Principado Asturias*: G.P. Socialista 14, G.P. Popular 11, G.P. Podemos 9, G.P.

Izquierda Unida 5, G.P. Foro Asturias 3, G.P. Ciudadanos 3. El socialista Javier Fernández fue investido Presidente con los votos del PSOE e Izquierda Unida. - *Parlamento de las Islas Baleares*: G.P. Popular 18, G.P. Socialista 12, G.P. Podemos 9, G.P. Més per Mallorca 4, G.P. Més per Menorca 3, G.P. Pi-Proposta per les Illes 3, G.P. Mixto 3. La socialista Francina Armengol fue investida Presidente con los votos del PSOE, Més per les Illes y Podemos. - *Parlamento de Canarias*: G.P. Nacionalista Canario 18, G.P. Socialista 15, G.P. Popular 11, G.P. Podemos 7, G.P. Nueva Canarias 5, G.P. Podemos 3. El candidato de Coalición Canaria, Fernando Clavijo, fue investido Presidente con los votos de Coalición Canaria, PSOE y Agrupación Socialista Gomera. - *Parlamento de Cantabria*: G.P. Popular 13, G.P. Regionalista 12, G.P. Socialista 5, G.P. Podemos 3, G.P. Mixto 2. El regionalista Miguel Ángel Revilla fue investido Presidente tras obtener el apoyo del Partido Regionalista y PSOE. - *Cortes de Castilla La-Mancha*: G.P. Popular 16, G.P. Socialista 15, G.P. Podemos 2. El socialista Emiliano García-Page fue investido Presidente con los votos de PSOE y Podemos. - *Cortes de Castilla y León*: G.P. Popular 42 Procuradores, G.P. Socialista 25, G.P. Podemos 10, G.P. Ciudadanos 5, G.P. Mixto 2. El popular Juan Vicente Herrera fue investido Presidente gracias al apoyo del PP y a la abstención de Ciudadanos. - *Parlamento de Cataluña*: G.P. Junts pel Sí 62, G.P. Ciudadanos 25, G.P. Socialista 16, G.P. Catalunya Sí que es Pot 11, G.P. Popular 11, G.P. CUP 10. Carles Puigdemont fue investido Presidente con el apoyo de Junts pel Sí y CUP. - *Asamblea de Extremadura*: G.P. Popular 30, G.P. Socialista 28, G.P. Podemos 6, G.P. Mixto 1. El socialista Guillermo Fernández Vara fue investido Presidente con el apoyo de PSOE y Podemos. - *Parlamento de Galicia*: Grupo Popular 41, Grupo En Marea 14, Grupo Socialista 14, Grupo BNG 6. El popular Alberto Núñez Feijóo fue investido Presidente con los votos del Partido Popular. - *Parlamento de La Rioja*: G.P. Popular 15, G.P. Socialista 10, G.P. Podemos 4, G.P. Ciudadanos 4. El popular José Ignacio Ceniceros (tras la renuncia de Pedro Sanz) fue investido Presidente con el apoyo de PP y la abstención de Ciudadanos. - *Asamblea de Madrid*: G.P. Popular 48, G.P. Socialista 37, G.P. Podemos 27, G.P. Ciudadanos 17. La popular Cristina Cifuentes fue investida Presidente con el apoyo del PP y Ciudadanos. - *Asamblea Regional de Murcia*: G.P. Popular 22, G.P. Socialista 13, G.P. Podemos 6, G.P. Ciudadanos 4. El popular Pedro Antonio Sánchez fue investido Presidente con los votos del PP y Ciudadanos. - *Parlamento de Navarra*: G.P. Unión del Pueblo Navarro 15, G.P. Geroa Bai 9, G.P. EH Bildu 8, G.P. Podemos 7, G.P. Socialista 7, A.P.F. del Partido Popular 2, A.P.F. de Izquierda-Ezkerra 2. Uxue Barkos, de Geroa Bai, fue investida Presidente con el voto favorable de su grupo, EH Bildu, Podemos e Izquierda-Ezkerra. - *Parlamento del País Vasco*: G.P. Nacionalistas Vascos 28, G.P. EH Bildu 18, G.P. Podemos 11, G.P. Socialista 9, G.P. Popular 9. Iñigo Urkullu fue investido Presidente con los votos del PNV y PSOE. - *Cortes Valencianas*: G.P. Popular 30, G.P. Socialista 23, G.P. Compromís 19, G.P. Ciudadanos 13, G.P. Podemos 12, Diputados no adscritos 2. El socialista Ximo Puig fue investido Presidente de esta Comunidad Autónoma con el apoyo del PSOE, Compromís y 8 de los 13 diputados de Podemos -los otros 5 se abstuvieron-.

las Cortes Generales³, marcada por el descenso de los dos grandes partidos mayoritarios -PP y PSOE- y la irrupción de nuevas formaciones políticas -Podemos y Ciudadanos, fundamentalmente-, ha afectado profundamente al ejercicio de la función principal y genuina de aquellos Parlamentos, la potestad legislativa⁴, y muy particularmente, a la práctica de la actuación o puesta en marcha de dicha potestad, o lo que es lo mismo, de la iniciativa legislativa.

Buena prueba de ello es que la incapacidad del Congreso de los Diputados surgido de las elecciones de diciembre de 2015 para investir a un candidato Presidente del Gobierno dio paso a un período de interinidad del Gobierno de la

³ 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 20 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 Cámara. 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*: 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. 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 descenso. 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.

⁴ Así como al del resto de funciones parlamentarias, en especial la de control al Gobierno. Verbigracia, en el Congreso de los Diputados hemos asistido a situaciones inéditas mientras el Gobierno ha estado en funciones, como plantones de Ministros a convocatoria de comisiones o la ausencia del Gobierno en una sesión plenaria de control. Estas situaciones han provocado que, por primera vez desde la entrada en vigor de la Constitución de 27 de diciembre de 1978, la Cámara Baja y el Ejecutivo se enfrenten ante el Tribunal Constitucional a cuenta del control parlamentario que el primero puede ejercer sobre el segundo cuando éste se encuentra en funciones.

Nación de 315 días⁵ 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 legislativa⁶, 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 previstos en el art. 87 CE: los diputados y senadores (individualmente o como grupo), las Asambleas de las Comunidades Autónomas y los ciudadanos (iniciativa legislativa popular).

Pero si hay que destacar una consecuencia del nuevo panorama parlamentario en la primera fase del procedimiento legislativo ésa es, sin duda, que el desencuentro 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 autonómico, y a pesar de las continuas invocaciones al diálogo y al acuerdo, en el denominador común de la tramitación de gran parte de las iniciativas legislativas.

Por un lado, los Gobiernos -el estatal y los autonómicos- encuentran ahora serias dificultades para sacar adelante muchas de sus iniciativas legislativas⁷,

⁵ Computados, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 100 de la Constitución (en adelante CE) y 21.1 y 2 de la Ley del Gobierno (en adelante LG), 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).

⁶ Que ejerce, como es sabido, mediante la remisión de proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en el caso del Proyecto de Ley de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, al Senado (arts. 74.2 y 158.2 CE).

⁷ Las dificultades del Gobierno se trasladan, obviamente, a su grupo político en la Cámara. Así, por ejemplo, mientras que en la X Legislatura casi la totalidad –cuatro de cinco, pues una fue retirada- de las proposiciones de ley presentadas en el Congreso por el G.P. Popular fueron tomadas en consideración y finalmente aprobadas, la única proposición presentada por el G.P. Popular en la XI Legislatura no fue ni tan siquiera tomada en consideración.

especialmente las presupuestarias⁸, a la vez que han de resignarse -a regañadientes- a que gran parte de las iniciativas legislativas de la oposición sean tomadas en consideración -en muchos casos contra su expreso criterio en contra - e, incluso, se conviertan en leyes⁹.

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 gubernamental ha dejado de ser la de mayor porcentaje de éxito en el nivel estatal, siendo ahora las proposiciones de ley -cuya presentación, además, se ha incrementado notablemente¹⁰- las que gozan de una mayor

⁸ Los Gobiernos se ven ahora obligados a acordar con la oposición la aprobación de los Presupuestos. En unos casos sin éxito, como en Extremadura, donde 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 de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016, el cual, en consecuencia, fue rechazado y devuelto al Gobierno de esa Comunidad. Y en otros casos, como en la Región de Murcia, con mejor fortuna, ya que en esta Comunidad el G.P. Ciudadanos votó a favor de los Presupuestos para 2017 tras acordar con el Gobierno popular la aprobación de 87 de sus enmiendas. En el Congreso de los Diputados, el PP ha logrado pactar con el PSOE, Ciudadanos y PNV la aprobación (sesión plenaria de 15 de diciembre de 2016) del denominado “techo de gasto” y los objetivos presupuestarios de déficit y deuda pública del trienio 2017-2019, requisito previo para la aprobación, a su vez, de los Presupuestos Generales del Estado para 2017, cuya tramitación, al tiempo de la elaboración de esta ponencia, todavía no ha dado comienzo.

⁹ Y algunas tan importantes como las de reforma del proceso electoral. El caso más significativo lo representa la reforma electoral exprés de Murcia (*Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia*), consensuada por Ciudadanos, PSOE y Podemos y a la que finalmente se sumó el PP, aprobada tan sólo dos meses después de celebrarse las elecciones en esa Comunidad Autónoma y apenas veinte días después de que Ciudadanos hubiera facilitado la investidura del popular Pedro Antonio Sánchez. En la actualidad se están tramitando reformas de las leyes electorales de La Rioja, Andalucía y Asturias.

¹⁰ A título de muestra, los grupos parlamentarios 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) fueron 92. Como ejemplo autonómico podemos acudir al de la Asamblea Regional de Murcia, donde se registraron 675 iniciativas en 2016

rentabilidad práctica. En efecto, si en la X Legislatura el porcentaje de éxito de los proyectos de ley fue de un 98,15 % (160 de los 163 proyectos de ley remitidos) frente al 2,18 % del de las proposiciones de ley (6 de las 275 proposiciones de ley presentadas), en la actual legislatura (hasta el 20 de marzo de 2017, fecha de cierre de los datos que se están utilizando en la presente ponencia) el Gobierno ha remitido al Congreso tan sólo cuatro proyectos de ley, ninguno de los cuales ha sido aprobado¹¹, mientras que la gran mayoría de las proposiciones de ley presentadas han sido tomadas en consideración, y dos de ellas ya se han convertido en leyes¹². Tendencia ésta que se repite, aunque con un carácter mucho menos acusado, en el nivel autonómico. Valga como muestra de ello la evolución de la proporción de proyectos de ley aprobados en la Asamblea Regional de Murcia, que ha pasado del 89,28 % (25 de 28) en la anterior legislatura al 75 % (6 de 8) en la actual¹³.

Por otro lado, esos mismos Ejecutivos, abandonando la que hasta ahora también era práctica habitual, no han dudado en manifestar su disconformidad con la tramitación de muchas de las proposiciones de ley financieras promovidas por la oposición -y, en el ámbito estatal, también por las Asambleas de las Comunidades Autónomas-, vetos que en más de una ocasión han sido rechazados por las Cámaras, elevando el desencuentro Gobierno-Parlamento a la categoría de conflicto.

El actual escenario político ha tenido, en fin, otras dos secuelas destacables en la práctica de la función legislativa de nuestros Parlamentos: el tímido crecimiento

frente a las 299 de 2015 (aquí incluidas las iniciativas de ley estatal dirigidas al Gobierno o al Congreso).

¹¹ Si bien el *Proyecto de ley sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión Europea, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014*, presentado por el Gobierno el 18/11/2016, fue aprobado con competencia legislativa plena por la Comisión de Cultura, a la vista del informe elaborado por la ponencia, en sesión celebrada el 1 de marzo de 2017.

¹² Fuentes: Congreso de los Diputados, www.congreso.es; y Boletín Oficial del Estado, www.boe.es.

¹³ Fuentes: Asamblea Regional de Murcia, www.asambleamurcia.es.

de la labor de control parlamentario sobre los Decretos-leyes, y un nuevo uso político de la capacidad de que disponen las Comunidades Autónomas, porque así se lo autoriza el art. 87.2 CE, para iniciar leyes estatales ante el Gobierno de la Nación.

II. La tramitación de las proposiciones de ley financieras en el actual escenario de pluralismo parlamentario y gobierno en minoría.

2.1. Crónica de un enfrentamiento.

Como he adelantado en la presentación de este trabajo, el desencuentro Gobierno-Parlamento en la fase de iniciativa legislativa se ha hecho especialmente patente a propósito de la tramitación de aquellas proposiciones de ley presentadas por la oposición que suponen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios.

A nivel estatal, asistimos a un giro de 180 grados en la práctica de la facultad de que goza el Gobierno de la Nación¹⁴ para oponerse a la tramitación parlamentaria de este tipo de proposiciones, pues se ha pasado de su casi total desaparición a un uso frecuente de la misma. Ciertamente, una vez pasados los primeros tiempos postconstitucionales, 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 proposiciones¹⁵. Además, en los pocos casos en los que el Gobierno de turno ejercía su facultad de voto, como la mayoría de miembros de la Mesa pertenecían al grupo parlamentario de su signo

¹⁴ Facultad que le viene reconocida 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), pero no en la Ley del Gobierno.

¹⁵ La única excepción a este comportamiento la encontramos en la IX Legislatura (2008-2011), la segunda del presidente Rodríguez Zapatero, en la que varias decenas de proposiciones de ley formuladas por diferentes grupos parlamentarios sufrieron el voto del Gobierno. En GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 36-37, pueden verse datos sobre las proposiciones de ley no tramitadas por el voto del Gobierno hasta la VI Legislatura.

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, ha vetado en la presente legislatura -la XII- veintidós proposiciones de ley presentadas en el Congreso Diputados¹⁶:

- Diecisiete de ellas de Grupos Parlamentarios de la Cámara Baja: seis del G.P. Socialista (sobre universalización de la asistencia sanitaria, paralización de la LOMCE, pobreza energética, supresión de tasas judiciales, trabajadores subcontratados e IVA cultural)¹⁷, dos del G.P. Ciudadanos (sobre autoconsumo eléctrico y tasas judiciales)¹⁸, dos del G.P. Unidos Podemos-En Comú Podem-En

¹⁶ Datos obtenidos hasta el 20 de marzo de 2017. Fuentes: Congreso de los Diputados, www.congreso.es. Conviene aclarar que muchas de las proposiciones de ley vetadas fueron ya presentadas en la anterior legislatura, la XI, pero al caducar ésta por disolución de las Cortes Generales fueron trasladadas -o presentadas de nuevo- a la XII. El Gobierno no ha hecho uso hasta el momento de la redacción de esta ponencia de su facultad de voto contra proposiciones de ley presentadas en el Senado.

¹⁷ *Proposición de Ley sobre la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública; 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; Proposición de Ley de protección de los consumidores vulnerables y contra la pobreza energética; Proposición de Ley de supresión de tasas judiciales* (esta proposición, que ha habido sido presentada en parecidos términos en la XI Legislatura, ha decaído al aceptar la Mesa el voto del Gobierno); *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; y Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, en relación con el tipo impositivo aplicable a las actividades culturales* (esta proposición ha decaído al aceptar la Mesa el voto del Gobierno).

¹⁸ *Proposición de Ley de medidas urgentes de fomento del autoconsumo eléctrico* (una proposición similar a ésta ya había sido presentada en la XI Legislatura); y *Proposición de Ley para la modificación del régimen de tasas judiciales y la exención a ciertas entidades*. Ambas proposiciones han decaído al aceptar la Mesa el voto del Gobierno.

Marea (sobre tasas judiciales y ampliación de los permisos de paternidad)¹⁹, una del G.P. Esquerra Republicana (sobre Memoria histórica)²⁰, cuatro del G.P. Mixto (sobre paralización de la LOMCE, modificación del régimen de tasas judiciales, prestación económica para crianza de hijos y electrificación del transporte por carretera)²¹, y dos presentadas conjuntamente por los Grupos Socialista, Esquerra Republicana, Vasco-EAJ-PNV, Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Mixto (sobre subida de pensiones y fomento del autoconsumo eléctrico)²².

- Y cinco remitidas por Comunidades Autónomas: una de la Asamblea Regional de Murcia sobre autoconsumo energético, una del Parlamento Vasco para compensar a víctimas del amianto, dos del Parlamento de Galicia sobre titularidad

¹⁹ Proposición de Ley de modificación del régimen de tasas judiciales, establecido por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con la derogación del apartado 7º del art. 241.1.7 LEC añadido por Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal; y Proposición de Ley relativa a la reforma del sistema de permisos y prestaciones para el cuidado y atención de menores por parte de sus progenitores, en casos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento. Ambas proposiciones han decaído al aceptar la Mesa el voto del Gobierno.

²⁰ Proposición de Ley de Reconocimiento de todas las víctimas de la dictadura y de Recuperación de la Memoria Histórica.

²¹ Proposición de Ley sobre la paralización del calendario de la implantación de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) y para la derogación de las disposiciones adoptadas en su desarrollo; Proposición de Ley de modificación del régimen de tasas judiciales, establecido por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, para la exención de las entidades total o parcialmente exentas en el Impuesto de Sociedades -especialmente las entidades sin fines lucrativos- y de los sujetos pasivos que tengan la consideración de entidades de reducida dimensión de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del Impuesto de Sociedades; Proposición de Ley sobre mejoras en la prestación económica de la Seguridad Social para la crianza de los hijos; y Proposición de Ley de medidas de fomento de la electrificación del transporte por carretera, para fomentar la movilidad con energía eléctrica. Todas estas proposiciones han decaído al aceptar la Mesa el voto del Gobierno.

²² Proposición de Ley relativa a la garantía de suficiencia de la revalorización de las pensiones para el año 2017 y de medidas urgentes de reequilibrio presupuestario de la Seguridad Social; y la Proposición de Ley de medidas para el fomento del autoconsumo eléctrico (esta proposición ha decaído al aceptar la Mesa el voto del Gobierno).

de la autopista de peaje AP-9 y devolución de las participaciones preferentes, y una del Parlamento de las Islas Baleares sobre emprendedores²³.

La Mesa del Congreso, dominada ahora por la oposición²⁴, rechazó mediante sendos acuerdos de 18 de octubre de 2016 -con los votos en contra de los miembros del PP- los vetos planteados por el Gobierno a dos de las proposiciones de ley presentadas por el G.P. Socialista: la proposición de ley orgánica para la paralización de la llamada “Ley Wert”²⁵ y la proposición de reforma del Estatuto de los Trabajadores para mejorar las condiciones de los subcontratados²⁶, por considerar que el Ejecutivo no justificaba de forma objetiva y suficiente el aumento

²³ *Proposición de Ley de la Asamblea Regional de Murcia sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo; Proposición de Ley del Parlamento Vasco sobre la creación de un fondo de compensación a las víctimas del amianto; Proposición de Ley Orgánica del Parlamento de Galicia de transferencia de la titularidad y competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia; Proposición de Ley del Parlamento de Galicia de reforma de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, para garantizar la devolución íntegra del valor nominal de las participaciones preferentes y otros instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada a los ahorradores y pequeños inversores sin experiencia financiera; y Proposición de Ley del Parlamento de las Islas Baleares de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.* Estas cinco proposiciones han decaído al aceptar la Mesa el voto del Gobierno.

²⁴ La Mesa del Congreso de los Diputados se compone actualmente de tres miembros del G.P. Popular -uno de los cuales ostenta la Presidencia-, dos del G.P. Socialista, dos del G.P. Podemos-En Comú Podem-En Marea y dos del G.P. Ciudadanos.

²⁵ El oficio de discrepancia, remitido el 14 de octubre, se acompañó de un informe en el que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte cuantificaba en unos seiscientos millones de euros la pérdida de ingresos procedentes de fondos comunitarios derivada de la aprobación de la mencionada proposición de ley orgánica.

²⁶ El oficio de discrepancia, también remitido por oficio de 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 mencionada proposición de ley.

de créditos o disminución de ingresos alegado en sus escritos de disconformidad, admitiendo ambas, en consecuencia, al trámite de la toma en consideración²⁷.

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 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”, 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, lo que ha motivado que el Consejo de

²⁷ Ambas proposiciones de ley fueron tomadas en consideración, respectivamente, en las sesiones plenarias de 15 de noviembre y 20 de diciembre de 2016. La Mesa encomendó (Acuerdo de 22 de noviembre de 2016) Dictamen sobre la primera de esas proposiciones a la Comisión de Educación y Deporte (además de la apertura de un plazo de enmiendas que expiró el 15 de diciembre de 2016), y la aprobación con competencia legislativa plena de la segunda (Acuerdo de 27 de diciembre de 2016) a la Comisión de Empleo y Seguridad Social (así como la apertura de un plazo de enmiendas que expira el 17 de febrero de 2017). La toma en consideración de la proposición de ley socialista para la paralización de la LOMCE dejó claro al Gobierno que estaba solo en defensa de esta ley, lo que obligó a los populares a pactar con las CC. AA. el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la LOMCE (convalidado en sesión plenaria de 21 de diciembre de 2016), y con el PSOE y Ciudadanos el texto de la propuesta para la creación de la Subcomisión del “Gran Pacto de Estado Social y Político por la Educación”. A pesar de que el Decreto-ley citado hirió de muerte las reválidas y recuperó la selectividad, además de incluir otras dos concesiones al PSOE (que los alumnos de FP básica puedan obtener el título de ESO desde este curso sin tener que superar la reválida y que el itinerario que se haya elegido en la ESO no condicione los estudios posteriores, de maneara que todos los titulados puedan elegir si quieren ampliar la fase de estudios postobligatoria con el Bachillerato o los ciclos de FP), los socialistas parecen no tener intención de retirar su proposición de ley para así mantener la presión sobre el PP en busca de nuevas rectificaciones en política educativa. *Vid.* El PSOE mantendrá activado un plan B para derogar la Lomce (09/01/2017). La Rioja.com. Recuperado de www.larioja.com.

Ministros, en su reunión de 13 de enero de 2017, acuerde el planteamiento de sendos conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional²⁸.

En los demás casos, si bien la Mesa decidió, en un principio, dejar en suspenso la tramitación del resto de proposiciones a la espera de un informe encargado a los Letrados de la Cámara sobre los 14 vetos formulados hasta ese momento, a la vista del mismo²⁹ aquélla asumió la tesis del Ejecutivo y acordó -con fecha de 13 de diciembre de 2016- no admitirlas al trámite de toma en consideración³⁰. La Mesa ha frenado, asimismo, la tramitación de algunas proposiciones (sobre subida de pensiones, universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública, supresión de tasas judiciales y pobreza energética)³¹,

²⁸ *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.

²⁹ El informe de los Letrados del Congreso de los Diputados otorga capacidad a la Mesa para rechazar los vetos del Gobierno por razones presupuestarias sólo cuando el Ejecutivo haya actuado de manera arbitraria, irresponsable o no suficientemente justificada. Para el PP, la conclusión del informe es claramente a favor de sus intereses, pues en su opinión sólo aquellos vetos que exceden las razones presupuestarias previstas en la Constitución y el Reglamento del Congreso no tienen cabida, sin que entren en esta categoría, por tanto, ninguno de los vetos formulados durante esta legislatura. Para el PSOE, sin embargo, el informe avala la capacidad de la Mesa para decidir qué voto se adopta por razones verdaderamente presupuestarias y en qué otro el Ejecutivo utiliza este argumento para rechazar una iniciativa de la oposición sin que, de fondo, exista un componente presupuestario. *Vid.* Los letrados del Congreso defienden el voto del Gobierno a leyes si no es «arbitrario» (13/12/2016). ABC. Recuperado de www.abc.es.

³⁰ Los dos representantes de Ciudadanos en la Mesa se alinearon en esta ocasión con los populares. Sin embargo, el PSOE entiende que queda absolutamente claro en el informe de los letrados que el Gobierno sólo puede vetar iniciativas que afecten al presupuesto vigente, es decir, al de 2016, pero no al de 2017, como, a su juicio, ocurre con el voto a proposición para la paralización de la LOMCE.

³¹ En el primer caso, gracias, de nuevo, a la unión de fuerzas de PP y Ciudadanos en la Mesa. El voto a la proposición de ley sobre revalorización de las pensiones fue justificado por el Ejecutivo alegando que su aplicación supondría un coste de más de 1.150 millones de euros que tendría que asumir el Estado. El G.P. Socialista, en un escrito dirigido a la Mesa de 12 de diciembre de 2016, ha alegado que la motivación del Ejecutivo "no resulta razonada, objetiva y suficiente" por cuanto que la proposición de ley "no afecta en absoluto" al presupuesto vigente, que a su juicio es el

solicitando del Gobierno una mayor aclaración y justificación del impacto presupuestario que tendrían tales iniciativas si llegaran a aprobarse; y recientemente –acuerdo de 17 de marzo de 2017- ha puesto fin a la tramitación parlamentaria, aceptando la disconformidad manifestada por el Ejecutivo, de las proposiciones de ley sobre ampliación de los permisos de paternidad y eliminación del llamado *impuesto al sol*³².

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, el panorama en las actuales legislaturas es algo más dispar³³:

que puede justificar el veto, sino que su coste se carga al de 2017, que no existe". *Vid.* Congreso y Gobierno, más cerca de su segundo conflicto de atribuciones ante el TC. (13/12/2016). ABC. Recuperado de www.abc.es. En el resto de casos (asistencia sanitaria, tasas judiciales y pobreza energética), la Mesa decidió por acuerdo de todos los grupos representados en la misma.

³² Otra vez gracias a al voto de los representantes de PP y Ciudadanos en la Mesa. Y ello a pesar de que, en relación con la proposición sobre autoconsumo eléctrico, Ciudadanos había manifestado en su día su apoyo a la misma. *Vid.* La oposición se une para reclamar que se elimine el 'impuesto al sol' (25/01/2017). El País. Recuperado de www.elpais.com. Así pues, la Mesa ha dado por buenos los motivos alegados por el Gobierno para justificar su voto a sendas proposiciones: en relación con la proposición sobre el permiso de paternidad, que su aplicación supondría un sobrecoste presupuestario de más de 3.637,83 millones de euros; y respecto a la proposición de ley contra el *impuesto al sol*, que la regulación del autoconsumo energético supondría una merma en la recaudación de 162 millones de euros en impuestos y un gasto de 10 millones adicionales para compensar el déficit que provocaría la consecuente reducción de los peajes. *Vid.* Ciudadanos se une al PP para mantener el 'impuesto al sol' (14/03/2017). infoLibre. Recuperado de www.infolibre.es.

³³ Datos obtenidos hasta el 20 de marzo de 2017. Fuentes: 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.parcan.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.ccyl.es; Asamblea de Extremadura: www.asambleaex.es; Parlamento de Galicia: www.parlamentodegalicia.com; Parlamento de La Rioja: <http://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; y Cortes Valencianas: www.cortsvalencianes.es.

a) En la mayoría de las Comunidades Autónomas no ha surgido el conflicto Gobierno-Parlamento que nos ocupa:

- En algunos casos, como Galicia y País Vasco, con legislaturas recién iniciadas, porque no se han presentado por el momento proposiciones de ley financieras.

- En otros, porque el Ejecutivo autonómico, continuando con la práctica habitual a la que antes me refirió, no ha vetado ninguna de las proposiciones de ley financieras presentadas por la oposición, sino que ha preferido apoyar con su grupo en la Cámara el rechazo a su toma en consideración³⁴. Así ha ocurrido en Aragón³⁵, Baleares³⁶, Canarias³⁷, Castilla y León³⁸, La Rioja³⁹, Navarra⁴⁰ y Valencia⁴¹.

³⁴ Después de haber expresado previamente, en muchos casos, su criterio desfavorable a dicha toma en consideración.

³⁵ Las Cortes de Aragón han rechazado en la legislatura en curso la toma en consideración de tres proposiciones de ley: una del G.P. Ciudadanos (*Proposición de Ley de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón*), una del G.P. Popular (*Proposición de Ley por la que se modifica el Código del Derecho Foral de Aragón en relación a la personalidad jurídica de las Comunidades o Sociedades de montes de origen vecinal*) y una del G.P. Aragonés (*Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*).

³⁶ El Parlamento de las Islas Baleares ha rechazado en la legislatura en curso la toma en consideración de tres proposiciones de ley: dos del G.P. Pi-Proposta per les Illes Balears (*Proposición de Ley de modificación de la ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en Baleares; y Proposición de Ley de la custodia compartida para la igualdad en las relaciones familiares ante el cese de la convivencia de los padres*) y una del G.P. Popular (*Proposición de ley de modificación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo*).

³⁷ El Parlamento de Canarias ha rechazado en la legislatura en curso la toma en consideración de cinco proposiciones de ley: dos del G.P. Podemos (*Proposición de Ley para paliar y reducir la pobreza energética -electricidad, agua y gas- en la Comunidad Autónoma de Canarias; y Proposición de Ley de cuentas claras y abiertas para la Administración Pública Canaria*), una del G.P. Nueva Canarias (*Proposición de Ley en defensa del suelo agrícola y de la autonomía municipal de La Laguna*) y dos del G.P. Popular (*Proposición de Ley de Servicios Sociales de Canaria; y Proposición de Ley de apoyo a la familia*).

³⁸ Las Cortes de Castilla y León no han tomado en consideración ninguna de las proposiciones de ley presentadas por la oposición en la legislatura en curso: tres del G.P. Socialista (*Proposición de Ley de derogación de la Ley 2/2008, de 17 de junio, de Declaración de Proyecto Regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora); Proposición de Ley de garantías de los usuarios del Sistema Público de Salud de Castilla y León en lo que se refiere a los tiempos de espera máxima; y Proposición de Ley de medidas de protección ambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o fracking en Castilla y León*) y tres del G.P. Podemos (*Proposición de Ley de emergencia habitacional y pobreza energética; Proposición de Ley de regulación de los procedimientos de emergencia ciudadana en la Administración Pública de Castilla y León; y Proposición de Ley de cuentas abiertas para la Administración Pública de Castilla y León*).

³⁹ El Parlamento de La Rioja ha rechazado en la legislatura en curso la toma en consideración de dos proposiciones de ley: una del G.P. Socialista (*Proposición de Ley de estímulo de las industrias culturales y creativas y del mecenazgo cultural de La Rioja*) y otra del G.P. Podemos (*Proposición de Ley de regulación de los procedimientos de emergencia ciudadana en la Administración riojana*).

⁴⁰ El Parlamento de Navarra ha rechazado en la legislatura en curso la toma en consideración de seis proposiciones de ley: tres de A.P.F. del Partido Popular (*Proposición de Ley Foral de Apoyo Integral a las Familias; Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud de Navarra; y Proposición de Ley Foral de autoridad del profesorado*), una del G.P. Socialista (*Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto*), una del G.P. UPN (*Proposición de Ley Foral sobre el pago de la parte no abonada de la paga extra suspendida a los trabajadores públicos el año 2012*) y una presentada por un diputado de UPN (*Proposición de Ley Foral por la que se deroga la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra*).

⁴¹ Las Cortes Valencianas han rechazado en la legislatura en curso la toma en consideración de siete proposiciones de ley: seis del G.P. Popular (*Proposición de ley de modificación de la Ley 2/1983, de 2 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunitat Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales para la adaptación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; Proposición de ley por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts; Proposición de ley reguladora del Instituto Valenciano de Investigaciones Agroalimentarias; Proposición de ley de reconocimiento, protección y promoción de las señas de identidad del pueblo valenciano; Proposición de ley del Pacto Educativo Valenciano en la Comunidad Valenciana; y Proposición de ley de justa financiación de las entidades locales de la Comunitat Valenciana*) y una del G.P.

- Y no faltan tampoco Comunidades Autónomas cuyas Asambleas han aceptado sin discusión los vetos gubernamentales. Son los casos de Cataluña⁴², Castilla La-Mancha⁴³ y Extremadura⁴⁴.

b) Por el contrario, cinco Parlamentos autonómicos sí han desoído el veto del Gobierno a iniciativas financieras de la oposición:

- El Parlamento de Andalucía ha rechazado dos vetos de la Junta a proposiciones de ley del G.P. Podemos (sobre cuentas abiertas y pobreza energética)⁴⁵, por entender que tales iniciativas no implican el aumento de créditos presupuestarios alegado.

- La Junta General del Principado de Asturias ha ignorado el veto del Gobierno asturiano a una proposición de ley del G.P. Podemos (sobre liquidación de

Ciudadanos (*Proposición de Ley de modificación del impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente*).

⁴² El Gobierno catalán ha manifestado su disconformidad con la tramitación de una proposición de ley presentada por el G.P. Ciudadanos (*Proposición de Ley de medidas urgentes para incentivar el alquiler de viviendas sociales y asequibles*).

⁴³ El Gobierno de Castilla La-Mancha ha vetado dos proposiciones de ley: una de los G.P. Socialista y Podemos (*Proposición de Ley de medidas para la garantía y continuidad en Castilla-La Mancha de los servicios públicos como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*) y otra del G.P. Podemos (*Proposición de Ley de la Memoria Democrática de Castilla-La Mancha*).

⁴⁴ El Gobierno extremeño ha vetado tres “propuestas de ley” del G.P. Podemos (*Propuesta de modificación de la Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción para paliar y reducir la pobreza energética en Extremadura; Propuesta de Ley de Medidas Urgentes para afrontar la Emergencia Habitacional en Extremadura; y Propuesta de Ley para paliar y reducir la pobreza energética en Extremadura*).

⁴⁵ *Proposición de Ley de Cuentas Claras y Abiertas para la Administración Pública Andaluza; y Proposición de Ley para paliar y reducir la pobreza energética en Andalucía*. Sin embargo, el veto formulado por el Gobierno andaluz a una proposición del G.P. Izquierda Unida Los Verdes (*Proposición de Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía*) sí ha sido aceptado por la Mesa.

deudas)⁴⁶, por considerarla “manifestamente infundada”, acuerdo que, además, ha sido confirmado por el Pleno.

- La Asamblea Regional de Murcia no ha admitido siete de los nueve vetos⁴⁷ formulados por el Consejo de Gobierno: a cuatro proposiciones del G.P. Socialista (sobre medidas fiscales, igualdad del colectivo LGTB, parejas de hecho y gratuitidad de libros⁴⁸), una del G.P. Podemos (sobre atención temprana)⁴⁹, una de los G.P. Socialista y Podemos (sobre televisión regional)⁵⁰ y una del G.P. Ciudadanos (sobre patrimonio cultural)⁵¹.

⁴⁶ *Proposición de Ley de suspensión de liquidaciones de las deudas reclamadas a herederos de los usuarios fallecidos de los servicios residenciales públicos del organismo autónomo Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias.* Si bien, por otra parte, la Mesa sí ha aceptado cuatro vetos o “disconformidades presupuestarias” manifestadas por el Consejo de Gobierno: contra tres proposiciones de ley del G.P. Popular (*Proposición de Ley de supresión del impuesto sobre hidrocarburos; Proposición de Ley de modificación del impuesto sobre sucesiones y donaciones en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias; y Proposición de Ley por la que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en distintos municipios del Principado de Asturias por los incendios acontecidos durante el mes de diciembre de 2015 y enero de 2016*) y una del G.P. Foro Asturias (*Proposición de Ley de modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre*).

⁴⁷ La Mesa de la Cámara murciana sí ha aceptado, sin embargo, los vetos gubernamentales a una proposición del G.P. Socialista (*Proposición de Ley para el funcionamiento pleno del Hospital Santa María del Rosell como hospital general*) y a otra del G.P. Ciudadanos (*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*).

⁴⁸ *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, gais, 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.*

⁴⁹ *Proposición de Ley por la que se regula la atención temprana en la Región de Murcia.*

⁵⁰ *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.*

- El Parlamento de Cantabria ha ignorado el veto gubernamental a una proposición de ley del G.P. Popular (sobre urbanismo y vivienda protegida)⁵².

- Y la Asamblea de Madrid ha rechazado sistemáticamente todos los vetos del Gobierno regional a proposiciones de ley de la oposición (tres del G.P. Socialista sobre transparencia, cambio climático y salud bucodental⁵³, una del G.P. Ciudadanos sobre policía local⁵⁴, una presentada conjuntamente por los G.P. Socialista, Ciudadanos y Podemos relativa al Consejo de la Juventud⁵⁵ y una del G.P. Podemos sobre modificación presupuestaria⁵⁶), así como las cinco solicitudes de reconsideración presentadas por el Ejecutivo, alegando fundamentalmente que el incremento de gasto que se afirma por el Gobierno no afecta al ejercicio económico en curso⁵⁷.

⁵¹ *Proposición de Ley sobre modificación de ley 4/2007, de 16 de marzo, de patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de la Región.*

⁵² *Proposición de Ley de modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria y de la Ley de Cantabria 5/2014, de 26 de diciembre, de vivienda protegida de Cantabria, para la regulación del derecho de realojo.* El Gobierno cántabro ha vetado también una proposición de ley del G.P. Podemos (*Proposición de Ley para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas)*), pero ésta ha sido finalmente retirada.

⁵³ *Proposición de Ley 2/2016 de transparencia, de acceso a la información pública y de participación de la Comunidad de Madrid; Proposición de Ley 12/2016 de cambio climático de la Comunidad de Madrid; y Proposición de Ley 11/2016 de atención a la salud bucodental y de creación del Programa de Atención Dental Infantil-Comunidad de Madrid.*

⁵⁴ *Proposición de Ley 3/2016 de modificación de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.*

⁵⁵ *Proposición de Ley 7/2016 de creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.*

⁵⁶ *Proposición de Ley 4/2016 de modificación de la Ley 4/2012, de 4 de julio, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012 y medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica.*

⁵⁷ La Mesa ha justificado en algún caso el rechazo del veto y de la reconsideración solicitada por el Gobierno con el argumento de que “no se está en ese momento procediendo a la aprobación de un texto legislativo, sino ante la apertura de la posibilidad de tramitación en sede parlamentaria de un

2.2. Algunas consideraciones sobre el rechazo parlamentario del voto del Gobierno.

La facultad del Gobierno para oponerse a la tramitación de las proposiciones de ley financieramente prejudiciales plantea muchas cuestiones que han sido objeto de amplio tratamiento doctrinal⁵⁸. Me limitaré en esta ponencia a hacer algunas breves consideraciones acerca de la calificación parlamentaria del voto del Gobierno y las posibilidades con que éste cuenta para promover el control de la misma.

Como señala Aranda Álvarez⁵⁹, 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,

texto legislativo, pudiendo subsanarse durante el procedimiento parlamentario las cuestiones expuestas en el informe remitido por el Gobierno”.

⁵⁸ Vid. entre otros, PÉREZ JIMÉNEZ, P.J.: “Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 111-159; AJA FERNÁNDEZ, E.: “Carácteres y principios generales del procedimiento legislativo”, en *Anuario de Dret politic*, 1983, pp. 159-171; PUNSET BLANCO, R.: “La fase central del procedimiento legislativo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 11-134; ARCE JANÁRIZ, A.: “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, pp. 9-116.; MERINO MERCÁN, J.F.: “Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23, 1991, pp. 133-152; PEÑA RODRÍGUEZ, L.: “Calificación y admisión a trámite de iniciativas legislativas”, en *V Jornadas de Derecho Parlamentario, El procedimiento legislativo*, 1998, pp. 351-382; ARCE JANÁRIZ, A.: “El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la Jurisprudencia Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 207-239; MERINO MERCÁN, J.F.: “Elementos para un estudio de los actos del procedimiento legislativo”, en *Los actos del Parlamento*, Parlamento Vasco, 1999, pp. 47-135; GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000; VISEDÓ MAJÓN, F.J. y SORIANO HERNÁNDEZ, E.: *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2000; y GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

⁵⁹ ARANDA ÁLVAREZ, E.: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 164.

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 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.

Por lo que se respecta a la calificación de este último escrito, ¿hasta qué punto puede la Mesa⁶⁰ ir más allá de la verificación los requisitos formales del mismo y valorar también su contenido material?

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 242/2006, de 24 de julio, la cual deniega el amparo solicitado por diputados del G.P. Popular en el Parlamento Vasco contra la decisión de la Mesa de esta Cámara de inadmitir a trámite una proposición de ley por ellos presentada⁶¹, 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, declara (FJ 4) que “{...} a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos dirigidos a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados

⁶⁰ 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 a la Junta de Portavoces (148.3 RPN) y a la Comisión de Economía y Presupuestos (139.3 RCA).

⁶¹ *Proposición de ley sobre modificación del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma.*

materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad”.

De acuerdo, pues, con esta consolidada doctrina⁶², las Mesas de los Parlamentos pueden extender su examen y control de los escritos y documentos parlamentarios más allá de la estricta verificación de los requisitos formales (legitimidad, tiempo, forma) sólo cuando tales escritos y documentos vengan limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. Si la legalidad aplicable no impone límite material alguno, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal. De lo contrario -opina el Alto Tribunal- la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara para mutarse en un órgano netamente político.

Pues bien, la facultad del Gobierno para oponerse a la tramitación de una proposición de ley por motivos presupuestarios cuenta, en mi opinión, con un único límite material: que el aumento de los gastos (créditos) o la disminución de los ingresos que conlleva la proposición de ley afecte al Presupuesto en vigor en el momento de su presentación, y no a la situación futura de la Hacienda una vez expirado ese Presupuesto vigente. Así se deduce del calificativo “presupuestarios” que acompaña en el art. 134.6 CE⁶³ a los “créditos” y a los “ingresos” para indicar que unos y otros han de figurar en el Presupuesto existente⁶⁴. No en vano la facultad de veto gubernamental, como ha declarado también el Tribunal Constitucional en más de una ocasión, se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la

⁶² *Vid.* SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2.b; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3.a, entre otras.

⁶³ Así como en los artículos correspondientes del Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 126) y de los Reglamentos parlamentarios de Baleares (art. 131.2), Castilla La-Mancha (art. 156.1 y 2), La Rioja (art. 108.1 y 2) y Valencia (art. 125. 2 y 4 d).

⁶⁴ *Vid.* PÉREZ JIMÉNEZ, P.J.: “Las limitaciones...op.cit., p 142.

aprobación del presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizada a través de iniciativas legislativas parlamentarias, confianza que se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) de aquél⁶⁵. Y así lo exige, además, el tenor literal de la regulación de la potestad de veto del Gobierno contenida en el único Estatuto de Autonomía que hace referencia expresa a la misma, el Estatuto de Extremadura (art. 23.2), y en nueve de los diecisiete Reglamentos parlamentarios regionales: Andalucía (art. 124.4), Asturias (art. 153.2), Madrid (art. 151.1 y 2), Aragón (art. 139.1), Cataluña (art. 111.2), Castilla y León (art. 122.2 y 3), Extremadura (art. 160.3), Galicia (art. 123.2) y Navarra (art. 148.3).

Por lo tanto, y aunque la exigencia -incluida en los Reglamentos del Senado (art. 151.3) y de los Parlamentos de Canarias (art. 135.4), Murcia (art. 119.1), País Vasco (art. 148.2), Asturias (art. 153.2), Aragón (art. 139.1), Extremadura (art. 160.3), Navarra (art. 148.3) y Cataluña (art. 111.2)- de que el veto del Gobierno sea motivado parezca abrir las puertas a un control material más amplio desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad, sólo cuando el impacto de la proposición de ley se produzca en distinto ejercicio presupuestario a aquel en que se presenta la proposición quedará el veto gubernamental excluido del ámbito fijado por la legalidad aplicable y, en consecuencia, podrá ser rechazado por la Mesa⁶⁶.

Esta tesis, además, es confirmada por la STC 223/2006, de 6 de julio, la cual declaró inconstitucionales los artículos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (111.1 párrafo segundo 2 y 121.4 párrafo segundo, en la redacción dada a los mismos por la reforma llevada a cabo en 1997) que atribuían al Pleno de esa Cámara autonómica la resolución de la discrepancia sobre si una iniciativa

⁶⁵ Vid. SSTC 223/2006, de 6 de julio, FJ 5 y 242/2006, de 24 de julio, FJ 3.

⁶⁶ Razón por la cual estimo que, para la resolución por parte del Tribunal Constitucional de los dos conflictos de atribuciones interpuestos por el Gobierno contra el rechazo por parte de la Mesa del Congreso de sus vetos a las proposiciones de ley sobre paralización de la LOMCE y subida de pensiones, será cuestión crucial determinar si los efectos presupuestarios de las citadas proposiciones se circunscriben al presupuesto vigente en el momento de su presentación (2016) o al presupuesto de 2017, todavía no aprobado.

suponía o no un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios en vigor, por entender el Tribunal Constitucional que tales artículos, al trasladar la potestad de decidir del Gobierno a la Cámara, eran contrarios a la regla prevista en la Constitución (art. 134.6 CE) y –en parecidos términos- en el Estatuto de Autonomía extremeño (entonces en el art. 60 b), en la actualidad en el art. 23.1)⁶⁷. A tenor de esta sentencia, las previsiones reglamentarias que atribuyen a la Mesa⁶⁸ o a cualquier otro órgano parlamentario⁶⁹ la facultad de rechazar por infundada la disconformidad del Gobierno a la tramitación de una proposición de ley podrían incurrir, a mi juicio, en vicio de constitucionalidad.

Ahora bien, si la Cámara rechaza -como en la práctica reciente ha sucedido- la disconformidad presupuestaria del Gobierno y acuerda incluir la proposición de ley en el orden del día del Pleno para su toma en consideración, ¿de qué vías dispone aquél para impulsar el control de dicho acuerdo?

Por lo que se refiere al control intraparlamentario, el Gobierno –estatal o autonómico- no podrá 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”, vía interna que se encuentra reservada al parlamentario o grupo parlamentario autor de la iniciativa⁷⁰. Sin embargo, cinco de esos Reglamentos sí

⁶⁷ Regla que, como remarca el Tribunal Constitucional en esa misma sentencia, responde al equilibrio de poderes propio del parlamentarismo racionalizado. Sobre dicha sentencia *vid. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de junio)”, en Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, núm. 13, 2006, pp. 45-55.*

⁶⁸ Arts. 111 y 151.4 de los Reglamentos parlamentarios de Cataluña y Madrid.

⁶⁹ El Reglamento del Senado atribuye tal facultad al Presidente (art. 151.5), los Reglamentos parlamentarios de Andalucía y Asturias al Pleno (arts. 124.4 y 153.5, respectivamente), el Reglamento de las Cortes de Aragón a la Comisión de Economía y Presupuestos (art. 139.3) y el Reglamento del Parlamento navarro a la Junta de Portavoces (art. 148.3).

⁷⁰ Por otra parte, si la Mesa (o la Junta de Portavoces en Navarra o la Comisión de Economía y Presupuestos en Aragón) acepta la disconformidad presupuestaria del Gobierno y pone fin a la tramitación de una proposición de ley, los autores de la misma –ahí incluidos las Asambleas de las Comunidades Autónomas respecto de las proposiciones de ley que remiten a la Mesa del

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 las previsiones presupuestarias⁷¹:

- En la Cámara Alta tal discrepancia será resuelta por el Presidente de la Cámara (art. 151.5 del Reglamento del Senado)⁷².

- En el Parlamento de Andalucía decidirá el Pleno, tras un debate en el que intervendrán los distintos Grupos parlamentarios en un único turno de diez minutos (art. 124.4 del Reglamento del Parlamento de Andalucía).

- 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 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias).

- En el Parlamento de Navarra será la Junta de Portavoces la que decida sobre la tramitación de la proposición de ley (art. 148.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra).

- Y en la Asamblea de Madrid resolverá en última instancia la Mesa, pero a diferencia de los supuestos anteriores, sólo si el Gobierno plantea su discrepancia (art. 151.4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

Congreso- 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 art. 42 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).

⁷¹ Previsiones que, decía antes en el texto, pueden ser inconstitucionales en aplicación de la doctrina fijada en la STC 223/2006.

⁷² Nada prevé, sin embargo, el Reglamento del Congreso en estos casos. Para GARCÍA MARTÍNEZ, M.A. [*El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, 1987, pp. 243-244], podría aplicarse, aun sin estar recogido en el Reglamento, el mismo criterio que en el Senado, por analogía o en aplicación de las facultades que el art. 32.2 RC confiere al Presidente del Congreso. VIVER PI-SUNYER, C., [“Proposición de ley”, en M. Aragón Reyes (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, t. II (Organización del Estado), Civitas, 2001, pp. 173-174)] señala 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 cuanto a las posibilidades de acudir a un segundo tipo de control al que podemos llamar, por contraste del órgano que lo ejerce, externo o jurisdiccional, varían según se trate de una proposición de ley estatal o autonómica.

Contra el acuerdo adoptado por la Mesa del Congreso de los Diputados o el Pleno del Senado⁷³, el Gobierno de la Nación puede plantear un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional⁷⁴. Y si la proposición de ley vetada 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 art. 134.6 CE⁷⁵.

⁷³ Al resolver, acabamos de verlo, la discrepancia Gobierno-Mesa a favor de ésta.

⁷⁴ De acuerdo con lo dispuesto en el art. 73 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 ésta llegue a su conocimiento). Si el rechazo de su voto 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, como ya se ha indicado el texto, 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). Por otra parte, PUNSET BLANCO, R. [en “*La fase central...op.cit.*”, nota (2 bis), pp. 114-115], en relación con la calificación de las enmiendas financieras, después de señalar que “el Gobierno puede plantear, *ex art. 73* de la LOTC, un conflicto de competencia contra la decisión parlamentaria no ofrece dudas”, añade que “incluso cabe opinar (aunque no lo disponga la LOTC) que el TC está obligado a declarar la suspensión del procedimiento legislativo hasta que recaiga sentencia {...}”.

⁷⁵ De hecho, el Gobierno está barajando esa posibilidad en relación con la proposición del G.P. Socialista para la defensa de la LOMCE, citada en el texto, si ésta acaba siendo aprobada. Sobre la posibilidad de declarar inconstitucional una ley por vicios en el procedimiento legislativo *Vid.* entre otros, PÉREZ JIMÉNEZ, P.J.: “Las limitaciones...*op.cit.*”, p. 158; BIGLINO CAMPOS, P.: “Vicios en el procedimiento legislativo”, en M. Aragón Reyes (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, t. II (Organización del Estado), Civitas, 2001, pp. 163-165; y ARANDA ÁLVAREZ, E.: *Los actos parlamentarios...op. cit.*, pp. 249-255. Dicha posibilidad, además, 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.

Pero cuando el acuerdo es adoptado por una Cámara autonómica, el Gobierno autonómico carece de legitimación tanto para plantear un conflicto de atribuciones⁷⁶ como para interponer, en el caso de que la proposición vetada se convierta en ley autonómica, un recurso de inconstitucionalidad contra ésta⁷⁷, lo que sitúa a los Ejecutivos regionales en clara inferioridad de condiciones respecto del Gobierno central⁷⁸.

⁷⁶ En virtud del art. 73.1 c) LOTC, el Tribunal Constitucional entenderá sólo 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.

⁷⁷ De acuerdo con el art. 32.2 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 citada en el texto, 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 arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. Contra esta decisión el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas formuló Voto particular (al que se adhirieron los Magistrados don Javier Delgado Barrio y don Roberto García-Calvo y Montiel) cuyo criterio comproto. Según el mismo, se debía de haber reconocido la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura porque la misma se funda directamente en el art. 162.1 a) CE, que reconoce en términos de rotunda claridad, y sin ninguna clase de restricciones, condicionamientos ni remisiones a la LOTC la legitimación “para interponer el recurso de inconstitucionalidad”, entre otros, a “los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas”. En consecuencia, no se puede compartir la tesis mayoritaria expresada en la Sentencia que hace prevalecer la literalidad de lo dispuesto en el art. 32 LOTC sobre lo dispuesto en términos inequívocos en el referido precepto de la Constitución.

⁷⁸ Por otra parte, si la Mesa acuerda, a la vista del veto del Gobierno, poner fin a la tramitación de una proposición de ley presentada por parlamentarios o grupos parlamentarios, podrán éstos pedir su reconsideración parlamentaria y, si tal reconsideración también fuera desestimada, podrán interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE. 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 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

III. Otras dos consecuencias reseñables de la actual fragmentación parlamentaria en la función legislativa.

3.1. Un tímido crecimiento de la labor de control parlamentario de los Decretos-leyes.

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 acreditan⁷⁹:

El volumen de Decretos-leyes estatales aprobados entre 1979 y 2015 alcanza el 29 % de toda la legislación, y el 35,7 % si sólo lo comparamos con el de las leyes ordinarias⁸⁰. Ese porcentaje, que fue aumentando desde 2008⁸¹, se ha disparado entre 2010 y 2015⁸², período de cinco años en el que los Decretos-leyes aprobados suponen el 45,2 % de toda la producción legislativa de las Cortes Generales, y el

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 art. 31.2 RC. Ahora bien, sí creo que dichas Asambleas podrán interponer un recurso de amparo contra aquel acuerdo. *Vid. PARRA GÓMEZ, DAVID: La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2016, pp. 235-251. No opina así, sin embargo, EMBID IRUJO, A: “Introducción al régimen jurídico de los Parlamentos territoriales”, en *Las Cortes Generales*, vol. 1, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, p. 181.

⁷⁹ *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”, en *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.

⁸⁰ 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 1.793 leyes (1.452 leyes ordinarias y 341 leyes orgánicas).

⁸¹ 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.

⁸² En esos cinco años se dictaron 99 Decretos-leyes frente a 219 leyes (166 ordinarias y 53 orgánicas).

59,6% de la legislación ordinaria⁸³. A lo que hay que añadir que el control político ejercido por el Congreso de los Diputados sobre esos Decretos-leyes ha sido prácticamente inoperante, pues en esos 36 años la Cámara Baja sólo ha rechazado la convalidación de dos Decretos-leyes, y uno de ellos por error⁸⁴, además de que únicamente el 21,81 % (113 de los 518) ha sido sometido a alguna modificación parlamentaria tras su ratificación.

El abuso estatal del Decreto-ley se ha trasladado a las nueve Comunidades Autónomas que incorporaron a sus Estatutos de Autonomía este tipo normativo⁸⁵,

⁸³ Desde otro punto de vista, el porcentaje de Decretos-leyes sobre el total de proyectos de ley del Gobierno de la Nación aprobados también se ha disparado la X Legislatura (2011-2015). En efecto, este porcentaje (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) alcanzó en la X Legislatura la cifra récord del 58,75 % (94 Decretos-leyes frente a 160 proyectos de ley). Fuentes: Congreso de los Diputados, www.congreso.es. *Vid.* El Gobierno de Rajoy bate el récord de legislar por decreto (21/08/2015). El País. Recuperado de www.elpais.com.

⁸⁴ 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; y 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, el *Real Decreto-ley 2/2006, de 10 de febrero, por el que se modifican los tipos impositivos del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, se establece un margen transitorio complementario para los expendedores de tabaco y timbre y se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco*.

⁸⁵ 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; 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

pues durante estos pocos años de reconocimiento estatutario del Decreto-ley autonómico son ya 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 que, con alguna excepción como la de Navarra⁸⁶, el Decreto-ley autonómico también está siendo utilizado como una herramienta de legislación ordinaria⁸⁷. De igual modo, el control parlamentario sobre los Decretos-leyes autonómicos⁸⁸ 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 hasta 2015 es aún menor que en el ámbito estatal: 24 Decretos-leyes, es decir, un paupérrimo 2,90 %.

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.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ A la vista de estos datos, dice con razón ARAGÓN REYES, M. (en *Uso y abuso...op.cit.*, p. 38) que “la ocupación normal por el decreto-ley del espacio de la ley ordinaria es una realidad incuestionable”.

⁸⁸ A este respecto, afirma GONZÁLEZ GARCÍA, I. en su excelente trabajo “La trascendencia constitucional del deficiente control del Decreto-ley autonómico”, en vías de publicación, que he podido consultar por gentileza de su autor, que “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”.

Aunque era de esperar que el mayor vigor de nuestro parlamentarismo asociado –en principio- a los resultados electorales fragmentados de 2015 y 2016 corrigiera, al menos en parte, la mala praxis descrita, el abuso del Decreto-ley alcanza hasta el momento, sorprendentemente, proporciones alarmantes⁸⁹:

En el ámbito estatal, durante la breve legislatura anterior las Cortes Generales no aprobaron ninguna ley, pero el Congreso de los Diputados sí tuvo tiempo de convalidar un Decreto-ley. Y en la vigente legislatura se han aprobado 9 Decretos-leyes (ninguno de ellos tramitados como proyectos de ley) frente a tan solo dos leyes ninguno. Es de destacar, eso sí, la reciente derogación –el 16 de marzo de 2017- de un Decreto-ley sobre la liberalización de la estiba⁹⁰, hecho insólito –existe, como sabemos, un solo precedente- que ha puesto de manifiesto la debilidad política del Ejecutivo⁹¹.

Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas que cuentan con esta figura normativa han aprobado en sus actuales legislaturas 47 Decretos-leyes frente a 134 leyes⁹², lo que supone un porcentaje del 35,07 % respecto de la legislación

⁸⁹ Datos obtenidos hasta el 20 de marzo de 2017. Fuentes: Congreso de los Diputados, www.congreso.es; 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.ccyl.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.cortsvalencianes.es.

⁹⁰ *Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052).*

⁹¹ Incluso partidos que en su día apoyaron la investidura de Rajoy no apoyaron la convalidación de este Decreto-ley: Coalición Canaria votó no y Ciudadanos se abstuvo.

⁹² 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 7 Decretos-leyes frente a 26 leyes.

autonómica, superior, por lo tanto, al que vimos se alcanzó como media hasta 2015 (el 27,23 %). Ahora bien, en algunas de esas Comunidades Autónomas - allá donde los gobiernos han pasado de disfrutar de mayorías absolutas a situaciones de mayoría relativa- se advierte un tímido crecimiento de la labor de control parlamentario de los Decretos-leyes. Sirvan como ejemplo para ilustrar tal afirmación lo ocurrido en Castilla y León y en la Región de Murcia: desde la entrada en vigor (en 2007 y 2013, respectivamente) de las reformas estatutarias que permiten a los Gobiernos de aquellas Comunidades Autonómicas el uso del Decreto-ley hasta el final de las legislaturas (mayo de 2015 en ambos casos) en que los Ejecutivos dispusieron de una amplísima mayoría parlamentaria sobre la que apoyarse (53 de los 84 procuradores de las Cortes castellanoleonesas y 33 de los 45 diputados de la Cámara murciana), todos o la gran mayoría de los Decretos-leyes dictados por esos Gobiernos⁹³ obtuvieron convalidación parlamentaria; mientras que en las actuales legislaturas, en las que el partido más votado se ha quedado a un solo escaño de la mayoría absoluta⁹⁴, la tendencia se invierte, pues uno de los dos Decretos-leyes remitidos a las Cortes de Castilla y León, y cuatro de los siete remitidos a la Cámara murciana, si bien no han sido derogados, sí han sido sometidos a modificación a través del procedimiento legislativo de urgencia⁹⁵.

3.2. La utilización de estímulo autonómico de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación como mecanismo de oposición política.

Con independencia de que la facultad de iniciativa de ley estatal de la que disponen las Comunidades Autónomas, y que éstas pueden ejercer, en virtud del art. 87.2 CE, tanto ante el Congreso de los Diputados como ante el Gobierno de la Nación, responda a una concepción general y abstracta del sistema autonómico en términos de colaboración, o de que, en la práctica, pueda resultar útil a alguna

⁹³ En Murcia lo fueron todos (seis), y en Castilla y León nueve de los doce Decretos-leyes dictados.

⁹⁴ En las Cortes de Castilla y León el G.P. Popular tiene 42 de los 84 Procuradores; y en la Asamblea Regional de Murcia el PP cuenta con 23 de los 45 Diputados. *Vid. nota 2.* .

⁹⁵ Fuentes: Cortes de Castilla y León: www.ccyl.es; Asamblea Regional de Murcia: www.asambleamurcia.es.

Comunidad Autónoma para evitar vacíos normativos o para permitir la adopción o modificación de leyes en las que se contemplan aspectos relevantes para el más correcto ejercicio de sus competencias, su razón de ser constitucional no es otra que la de servir, junto a otros instrumentos también constitucionalmente reconocidos (la designación de los senadores autonómicos, la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad y las iniciativas autonómicas de reforma constitucional y estatutaria), a la integración de las Comunidades Autónomas en la actividad del Estado⁹⁶.

No obstante, en el ejercicio de este tipo de iniciativa se cuelan a veces finalidades distintas y aun contrarias a las que se supone que deberían estar en su lógica matriz. Así ocurre especialmente con la potestad que el art. 87.2 CE reconoce a las Asambleas de las Comunidades Autónomas para solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley, ya que la ausencia de un procedimiento ineludible llamado a constreñir al Ejecutivo central a prolongar la solicitud de una Comunidad Autónoma con algún tipo de actuación a la que no se pudiera sustraer ha tenido como una de sus principales consecuencias⁹⁷ que esta facultad de estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno⁹⁸, lejos de situarse en el terreno de la

⁹⁶ Y ello sin perjuicio de aceptar que la eficacia de la iniciativa legislativa autonómica como tal mecanismo de integración política se ve mermada a veces tanto por el sentido que las Comunidades Autónomas suelen dar a sus propuestas legislativas, dirigidas en su gran mayoría al aumento de sus competencias y a la protección de sus particulares intereses, como por la subordinación de este tipo de iniciativa a la voluntad decisoria del Parlamento central o del Gobierno de la Nación.

⁹⁷ En PARRA GÓMEZ, D.: *La iniciativa legislativa...op.cit.*, pp. 302-318, se estudia más en profundidad la trascendencia del hecho de que el legislador no haya establecido ningún procedimiento necesariamente vinculado a la recepción por el Gobierno central del estímulo legislativo que una Comunidad Autónoma le remite, y se proponen *de lege ferenda* unas mínimas obligaciones a cumplir por el Gobierno impulsado por esta vía de iniciativa autonómica.

⁹⁸ En contra de la tesis doctrinal casi unánime que reduce la naturaleza de esta capacidad para solicitar del Gobierno la adopción de proyectos de ley a la de mera manifestación singular del derecho de petición, esta vía de iniciativa autonómica constituye, en mi opinión, una facultad de estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno. *Vid.* PARRA GÓMEZ, D.: *La iniciativa legislativa...op.cit.*, pp. 166-175.

colaboración entre instituciones, haya sido actuada bien como un hábil mecanismo de oposición de la mayoría parlamentaria de la Comunidad Autónoma correspondiente frente a las fuerzas opositoras de su propia Asamblea, a las que dicha mayoría consigue encarar con el Gobierno central de su propio color (distinto en este caso del color del Gobierno autonómico), evidenciando, así, que es éste el que permanece inerte y desentendido respecto del objeto cuya activación se le solicita⁹⁹, bien, con el reciente cambio de escenario parlamentario, como arma política esgrimida esta vez por la oposición mayoritaria en el Parlamento autonómico contra el Ejecutivo regional y su grupo parlamentario (del mismo signo político que el Gobierno central a quien tal estímulo se dirige).

Para ilustrar la práctica descrita he seleccionado como caso tipo el de la Comunidad Autónoma de la Región Murcia, amén de porque la proximidad “física” de ese caso con la universidad donde esta investigación se ha realizado 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 supuestos de utilización política referidos. Desde las elecciones autonómicas de 1995 hasta las celebradas en 2015, el PP ha gobernado en la Región de Murcia con una cómoda mayoría absoluta. Pues bien, durante este largo período de 20 años (que incluye las legislaturas IV a VIII), la Asamblea Regional de Murcia no adoptó ninguna solicitud dirigida a estimular la iniciativa legislativa de alguno de los Gobiernos centrales del PP, es decir, de su propio color político (1996-2004, Gobiernos presididos por Aznar; y de diciembre de 2011 a 2015, Gobierno de Mariano Rajoy), evitando, así, que una eventual solicitud de iniciativa legislativa dirigida al Gobierno central pudiera adquirir visos de presión – no digamos de oposición- frente al propio partido que gobernaba en España.

No fue sino a partir de 2010, con un Gobierno de España socialista, cuando la figura comienza a operar más como un arma de enfrentamiento en los litigios que oponen a mayoría y oposición dentro de la propia Comunidad Autónoma que como un auténtico instrumento para el estímulo legislativo del Gobierno de la Nación. Así, ese

⁹⁹ De este modo, el estímulo de la iniciativa del Gobierno de la Nación deja de ser tal estímulo y se trasmuta en un hábil método para reconvertir los argumentos de la oposición contra la mayoría autonómica en argumentos de dicha oposición contra ella misma.

año la Asamblea murciana remite al Gobierno presidido por Rodríguez Zapatero una solicitud de este tipo para evitar el bloqueo del trasvase Tajo-Segura¹⁰⁰, y en 2011 otra para la modificación del sistema de financiación autonómica¹⁰¹, estímulos ambos presentados casi con la absoluta seguridad de que no se iban a producir y de que, en consecuencia, tal actitud elusiva del Gobierno Zapatero se volvería contra del propio Grupo socialista de la Asamblea.

En la actual legislatura, habiendo perdido el PP murciano por un escaño la mayoría absoluta, es la oposición mayoritaria en la Asamblea (PSOE, Podemos y Ciudadanos) la que lleva a cabo -de forma conjunta- un uso político de esta modalidad de iniciativa legislativa autonómica. En efecto, dos de los tres estímulos de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación (sobre indultos para cargos públicos y abuso de los contratos temporales en los servicios de salud)¹⁰² fueron aprobados conjuntamente por los grupos de la oposición, en un momento, además, en el que el Gobierno central al que iban dirigidos se encontraba en funciones¹⁰³, dato éste que no hace sino subrayar la clara intencionalidad política de estas dos

¹⁰⁰ *Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, adjuntando proyecto de ley, sobre aprovechamiento sostenible del Acueducto Tajo-Segura.*

¹⁰¹ *Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, adjuntando proyecto de ley, para el equilibrio y la igualdad en la financiación autonómica que modifica la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.*

¹⁰² *Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, de modificación de la Ley del Indulto para cargos públicos*, presentado por el G.P. Socialista y aprobado el 3 de marzo de 2016; y *Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, de modificación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco de los Servicios de Salud, a fin de evitar el abuso de los contratos temporales*, presentado por el G.P. Ciudadanos y aprobado el 27 de octubre de 2016. La tercera iniciativa de este tipo (*Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, de reforma del régimen de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial*) fue presentada por el G.P. Popular y aprobada el 24 de noviembre de 2016 –el Gobierno de la Nación ya no estaba en funciones- con la sola oposición del G.P. Socialista. Datos hasta el 20 de marzo de 2017. Fuentes: Asamblea Regional de Murcia, www.asambleamurcia.es.

¹⁰³ El Gobierno de Mariano Rajoy estuvo en funciones en el período comprendido entre el 21 de diciembre de 2015 al 31 de octubre de 2016. *Vid. nota 5.*

iniciativas, pues poco importó a aquellos grupos promotores de las mismas que el Ejecutivo careciera (art. 21.5 de la Ley del Gobierno) de la iniciativa legislativa que -supuestamente- pretendían estimular¹⁰⁴.

Por lo que se refiere a la vía ante el Congreso de los Diputados, la remisión de proposiciones de ley a la Mesa de esta Cámara por parte de los Parlamentos autonómicos, aunque sigue siendo muy escasa¹⁰⁵, se ha visto ligeramente incrementada en el marco político actual, como demuestra el dato de que ya han sido presentadas nueve proposiciones de ley de iniciativa autonómica en el poco tiempo transcurrido de la legislatura en curso¹⁰⁶ frente a las diecinueve presentadas a lo largo de toda la X Legislatura.

BIBLIOGRAFÍA

Aja Fernández, E.: “Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo”, en *Anuari de Dret politic*, 1983, pp. 159-171.

¹⁰⁴ Actualmente se encuentran en tramitación 15 solicitudes de este tipo en la Asamblea Regional de Murcia, 7 de las cuales han sido presentadas por grupos de la oposición (4 del G.P. Socialista, 1 del G.P. Ciudadanos y 2 del G.P. Podemos) y las 8 restantes por el grupo del Gobierno, el G.P. Popular.

¹⁰⁵ En efecto, el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de su facultad de iniciar leyes estatales ante el Congreso de los Diputados ha sido muy escaso. Del total de 2.692 proposiciones de ley presentadas desde la Legislatura constituyente hasta el 20 de marzo de 2017 (fecha de cierre de los datos que se están utilizando en la presente ponencia) por los grupos parlamentarios del Congreso, los diputados, el Senado, los ciudadanos (iniciativa popular) y las Comunidades y Ciudades Autónomas, tan sólo 228, es decir, un 8,46 % de aquel total, lo fueron por las Asambleas de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Por lo que se refiere a la rentabilidad práctica de esta vía ante el Congreso, únicamente 19 de las 228 proposiciones autonómicas presentadas (un 8,33 %) han sido finalmente aprobadas, además, en su gran mayoría (14 de aquellas 19) con modificaciones. Fuentes: Congreso de los Diputados, www.congreso.es.

¹⁰⁶ Ahora bien, cinco de las nueve proposiciones citadas se trasladaron desde la breve Legislatura XI. Ninguna de estas proposiciones ha sido aprobada por el momento, y cinco de ellas han sido vetadas por el Gobierno, *Vid. nota 23*.

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

Aranda Álvarez, E.: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

Arce Janáriz, A.: “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”, en *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”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 207-239.

Biglino CampoS, P.: “Vicios en el procedimiento legislativo”, en M. Aragón Reyes (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, tomo II (Organización del Estado), Civitas, 2001, pp. 163-165.

Embid Irujo, A: “Introducción al régimen jurídico de los Parlamentos territoriales”, en *Las Cortes Generales*, vol. 1, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 139-194.

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)”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 13, 2006, pp. 45-55.

García Martínez, M.A.: *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, 1987.

Martín Rebollo, L.: “Uso y abuso del Decreto-ley. Un análisis empírico”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, 2015, pp. 1-117.

Merino Merchán, J.F.: “Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23, 1991, pp. 133-152.

Merino Merchán, J.F.: “Elementos para un estudio de los actos del procedimiento legislativo”, en *Los actos del Parlamento*, Parlamento Vasco, 1999, pp. 47-135.

Parra Gómez, David: *La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2016.

Peña Rodríguez, L.: “Calificación y admisión a trámite de iniciativas legislativas”, en *V Jornadas de Derecho Parlamentario, El procedimiento legislativo*, 1998, pp. 351-382.

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

Punset Blanco, R.: “La fase central del procedimiento legislativo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 11-134.

Visedo Majón, F.J. y Soriano Hernández, E.: *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2000.

Viver Pi-Sunyer, C.: “Proposición de ley”, en M. Aragón Reyes (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, tomo II (Organización del Estado), Civitas, 2001, pp. 173-174.