

LEGISLAR EN PARLAMENTOS FRAGMENTADOS. EL CASO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LEGISLATION IN FRAGMENTED PARLIAMENTS. THE CASE OF
SPANISH AUTONOMOUS COMMUNITIES

Manuel CARRASCO DURÁN
Letrado del Parlamento de Andalucía
<https://orcid.org/0000-0002-2836-4012>

Fecha de recepción del artículo: marzo 2020
Fecha de aceptación y versión final: julio 2020

RESUMEN

En el presente trabajo se estudia la fragmentación política originada en las Cortes y en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas a partir de las elecciones de 2015 y la forma en que dicha fragmentación ha repercutido en la práctica legislativa de aquéllas en la legislatura enmarcada en el período entre 2015 y 2019. Se demuestra que el incremento de la fragmentación política no ha originado un estancamiento de la actividad legislativa, en líneas generales. En los Parlamentos de las Comunidades Autónomas se sigue legislando, pero se legisla de manera diferente. Entre 2015 y 2019, la práctica legislativa registra un gran número de incidencias que no se habían dado previamente. Si las fuerzas políticas se abren a lograr acuerdos y afrontan las novedades de manera flexible, la fragmentación política no tiene por qué obstaculizar la aprobación de leyes e, incluso, en algunas circunstancias, puede convertirse en un incentivo para legislar. Por el contrario, si las fuerzas políticas no se acomodan al nuevo escenario, la fragmentación produce inestabilidad y se convierte en un obstáculo para el normal desarrollo de la actividad legislativa.

Palabras clave: Fragmentación política, parlamento fragmentado, Parlamentos autonómicos, práctica legislativa, derecho parlamentario.

ABSTRACT

This article is about the political fragmentation originated in Spanish Parliaments from the 2015 elections, both at the State and the Autonomous

Communities levels, and the way in which this fragmentation has affected the legislative practice of the Autonomous Communities' Parliaments in the legislature framed in the period between 2015 and 2019. It is shown that the increase in political fragmentation has not led to a stagnation of legislative activity, in general terms. Autonomous Communities' Parliaments continue to legislate, but they legislate in a different fashion. Between 2015 and 2019, the Autonomous Communities' legislative practice records a large number of situations that had not previously occurred. If political forces open up to compromise and deal with new developments flexibly, political fragmentation does not have to hinder the passage of law. In some circumstances, it may even become an incentive to legislating. On the contrary, if the political forces do not adapt themselves to the new scenario, fragmentation produces instability and becomes an obstacle to the normal development of legislation.

Keywords: political fragmentation, fragmented parliament, Autonomous Communities' Parliaments, legislative practice, parliamentary law.

SUMARIO: I. LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA, EN SUS TÉRMINOS. II. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN PARLAMENTOS FRAGMENTADOS, DESDE LA EXPERIENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. III. LA PRÁCTICA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, EN UN MARCO DE FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA. 3.1. *La constitución de las comisiones parlamentarias previamente a la formación de gobierno.* 3.2. *El rechazo del parlamento al «veto» del ejecutivo a las proposiciones de ley.* 3.3. *La toma en consideración y, en su caso, aprobación de proposiciones de ley de grupos parlamentarios de la oposición.* 3.4. *La tramitación de iniciativas legislativas «duplicadas».* 3.5. *La derogación de decretos-ley.* 3.6. *Leyes de presupuestos.* 3.7. *Otras circunstancias.* IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA, EN SUS TÉRMINOS

Resulta ya habitual referirse al escenario abierto en las Cortes y en los parlamentos de las comunidades autónomas a partir de las elecciones que tuvieron lugar en 2015 como «parlamento fragmentado» (García-Escudero Márquez, 2018: 67). Este fenómeno se caracterizaría por la fragmentación de la representación política, a causa de la entrada en las cámaras de nuevos partidos políticos; la necesidad, y al mismo tiempo la dificultad, de alcanzar acuerdos entre distintas fuerzas políticas para garantizar la elección de presidente o presidenta; y la inestabilidad del discurrir de la vida política, que originaría una recurrente dificultad para mantener en el curso del tiempo mayorías que aseguren la permanencia del gobierno y la aprobación de las leyes. Sin embargo, resulta conveniente adentrarse en los detalles del marco político en el que nos movemos para distinguir cuáles son los rasgos reales que caracterizan el parlamentarismo actual, por contraste con el anterior a las elecciones de 2015.

Por una parte, la fragmentación de la representación política plasmada en el parlamento no es una novedad, sino algo inherente a «la combinación de la forma de gobierno parlamentaria con un sistema electoral proporcional» (De Montalvo Jääskeläinen, 2015: 85). El Congreso de los Diputados, por ejemplo, siempre ha sido una cámara fragmentada e, incluso, aunque en un grado menor, lo ha sido el Senado. Cuantitativamente, ambas cámaras han estado fragmentadas porque en ellas se ha integrado, legislatura tras legislatura, una variedad de grupos parlamentarios, sin contar la diversidad inherente a la conformación del Grupo Mixto. Es cierto que esta dimensión meramente cuantitativa tiene poca relevancia, puesto que cuando hablamos de fragmentación parlamentaria no nos referimos tanto a la existencia de una variedad de grupos parlamentarios, sino al hecho de que tal diversidad de grupos dificulte la conformación de mayorías que garanticen tanto la elección del jefe del ejecutivo, como la estabilidad del gobierno y la regularidad en el ejercicio de la potestad legislativa (De Lázaro Redruello, 182: 152). Sin embargo, también es verdad que hasta la X Legislatura, inclusive, ha sido práctica habitual en los partidos mayoritarios de ámbito estatal alcanzar, cuando ha sido necesario, acuerdos de legislatura con partidos nacionalistas de

ámbito autonómico, que han funcionado como partidos bisagra, y que han asegurado la gobernabilidad del país mediante su apoyo a la gestión gubernamental y su concurrencia a la formación de mayorías que aseguraran la aprobación de los proyectos de ley procedentes del Gobierno.

El rasgo anterior se incrementa si examinamos las comunidades autónomas, en las cuales centraremos el presente estudio. En algunas ha sido frecuente la formación de gobiernos de coalición, como es el caso de País Vasco, Cataluña¹, Galicia, Canarias, Navarra y Aragón. Asimismo, en Andalucía se han producido ocasionalmente coaliciones mediante las que Partido Andalucista e Izquierda Unida han proporcionado estabilidad a los gobiernos liderados por el PSOE, cuando esta formación no ha alcanzado mayoría absoluta en el parlamento. Ha habido también casos de gobiernos en minoría en comunidades autónomas tales como la propia Andalucía, Asturias y Cantabria.

Lo anterior significa que la fragmentación de la representación política ni es, en sí, un rasgo característico del parlamentarismo actual, ni conlleva la inestabilidad en la gestión del gobierno o una dificultad patológica para la aprobación de las leyes. Lo distintivo del parlamentarismo actual no es la fragmentación, sino el tipo concreto de fragmentación que se viene produciendo desde 2015, que se caracteriza por los siguientes rasgos:

a) En primer lugar, existe un mayor grado de fragmentación. Por un lado, se han incorporado a los parlamentos tres nuevas fuerzas políticas –Podemos y Ciudadanos a partir de 2015 y Vox a partir de 2018 en Andalucía y de 2019 en el resto de España– y, por otra parte, estas fuerzas tienen ámbito nacional, lo que supone la generalización a, prácticamente, todo el territorio de esta mayor fragmentación (Blanco Valdés, 2017: 80).

Como consecuencia, frente a la situación anterior, en la que era tónica habitual la existencia de mayorías absolutas y la fórmula

¹ En Cataluña, todos los gobiernos han sido formados por coaliciones, bien porque lo han formado fuerzas políticas que se han presentado expresamente como tales a las elecciones (Convergencia i Unió), bien porque la coalición se ha formado posteriormente por fuerzas que han aprovechado la posibilidad de conformar de este modo una mayoría de gobierno (los gobiernos tripartitos de PSC, ERC e Iniciativa per Catalunya).

de la coalición era minoritaria, a partir de 2015 se han invertido los términos, de forma que se ha generalizado la necesidad de conformar mayorías mediante acuerdos entre distintas fuerzas políticas y la mayoría absoluta se ha convertido en excepcional (Aranda Álvarez, 2019: 267). De hecho, a partir de 2015 quedó Galicia como único caso de parlamento con mayoría absoluta.

Ciertamente, esto no quiere decir que las mayorías absolutas sean imposibles. Como resultado de las elecciones de 2019, se ha recuperado la mayoría absoluta en la Asamblea de Extremadura y en las Cortes de Castilla-La Mancha. En Galicia se ha mantenido la mayoría absoluta tras las elecciones de 2020 y, además, sólo han entrado en el parlamento diputados de tres partidos. Pero, salvando casos singulares, las últimas elecciones han confirmado que la tendencia se ha invertido y que, por lo tanto, las mayorías absolutas han pasado a ser excepcionales y se ha generalizado la necesidad de acuerdos entre distintas fuerzas políticas para hacer posible la elección de presidente.

b) Esta fragmentación no ha impedido la formación de gobierno en las comunidades autónomas tampoco a partir de 2015. Se confirma, así pues, que la fragmentación no tiene por qué ser un obstáculo insalvable a la conformación de mayorías que permitan la elección del presidente. El ejemplo de las comunidades autónomas muestra que la dificultad que rodea la elección del presidente en el Congreso de los Diputados desde el año 2015 es resultado, entre otras causas, de la falta de acomodación de las fuerzas políticas al nuevo escenario, que requiere apertura para buscar los acuerdos necesarios (Aragón Reyes, 2019: 114), y no de una inadecuación del sistema electoral o de la fórmula para la designación del presidente, puesto que, con sistemas muy parecidos al estatal y escenarios de alta fragmentación, en las comunidades autónomas sí es posible la designación de presidente en tiempos razonables.

c) Ahora bien, es llamativo que los ejecutivos que se han formado no responden uniformemente a la fórmula de gobierno de coalición, sino que adoptan distintas fórmulas. Así, tras las elecciones de 2015, tuvimos un gobierno apoyado por mayoría absoluta en el parlamento (Galicia), un gobierno apoyado por un partido en minoría (Asturias), siete gobiernos de un partido apoyado por otro con el que se firmó un acuerdo para propiciar la investidura del presidente (Andalucía,

Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia), tres gobiernos de coalición (Cataluña, Canarias y País Vasco) y cinco gobiernos de coalición con apoyo parlamentario de un partido que no entra en dicho gobierno (Aragón, Cantabria, Islas Baleares, Navarra y Comunidad Valenciana). Y más llamativo aún resulta que son mayoría las comunidades autónomas en las que la fórmula de gobierno no garantiza la mayoría parlamentaria, sino que, para alcanzarla, resulta necesario llegar a un acuerdo con un partido que compromete su apoyo al gobierno, pero que queda fuera de éste.

Por lo tanto, tenemos una variedad de fórmulas de gobierno, entre las que priman destacadamente las que requieren el apoyo parlamentario al gobierno de un partido que queda fuera de aquél, lo cual conlleva un grado débil de estabilidad gubernamental. La decisión de Podemos y Ciudadanos de no integrarse en gobiernos de coalición en la legislatura que tomamos como referencia fue determinante para la generalización de este tipo de fórmulas. En otras comunidades, incluso, se forman, como hemos visto, gobiernos que quedan en minoría, ante la falta de apoyos estables más allá de la investidura.

d) El panorama de fórmulas de gobierno no solamente es variado, sino también voluble. En algunas comunidades, la fórmula cambia a lo largo de la legislatura. Así, en Canarias, la coalición entre Coalición Canaria y PSOE se rompe en 2016, y, en Murcia, Ciudadanos rompe el compromiso de dotar de apoyo al gobierno liderado por el PP en 2017, por lo que estas comunidades pasan, respectivamente, de la fórmula de coalición y de gobierno de un partido con apoyo de otro a la de gobierno de un partido en minoría. En Castilla-La Mancha, Podemos deja de dar apoyo al gobierno del PSOE en 2016, pero entra en un gobierno de coalición en 2017, de manera que esta comunidad pasa de la fórmula de gobierno de un partido con apoyo de otro a la de gobierno de un partido en minoría, y de ésta a la de gobierno de coalición, sucesivamente.

En otras comunidades, lo que inicialmente fue un pacto de investidura se convirtió, de hecho, en un pacto de legislatura, como fue el caso, señaladamente, de Andalucía. En todo caso, el panorama es cambiante. No es igual, lógicamente, la situación de las Cortes de Castilla y León, en las que el partido mayoritario tuvo en la IX

Legislatura la mitad de los diputados, que la de otros parlamentos donde el partido mayoritario tiene menos fuerza.

e) Muestra de este parlamentarismo voluble es también, como rasgo distintivo de esta etapa, que el apoyo parlamentario que partidos como Ciudadanos y Podemos brindan a los gobiernos a partir de 2015 es diferente al obtenido por otros gobiernos en minoría en años precedentes. Se trata de partidos que no comprometen su apoyo de manera estable al criterio del gobierno y que se reservan un grado de autonomía para decidir sobre las iniciativas que debaten en el parlamento. No resulta desusado que estos partidos, aun habiendo firmado un acuerdo de apoyo al partido gobernante, voten en ocasiones a favor de iniciativas de los partidos de la oposición, dejando a aquél en minoría. Esto hace que sean frecuentes, como veremos, los casos en que las proposiciones de ley son tomadas en consideración y que, en ocasiones, se aprueben leyes en contra del criterio del partido gobernante.

f) Con todo, la situación ha tendido a estabilizarse con el paso del tiempo, en líneas generales. En efecto, las incidencias que jalonaron la tramitación de iniciativas legislativas en la primera mitad de la legislatura anterior han ido reduciendo su número en la segunda mitad. Finalmente, la legislatura actual muestra un panorama en el que el modelo mayoritario de gobierno es el de coalición con mayoría absoluta (Cantabria, Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Canarias, La Rioja y País Vasco). Este cambio resulta porque Ciudadanos y Unidas Podemos han aceptado integrarse en gobiernos de coalición. Asimismo, hay tres gobiernos de coalición de Partido Popular y Ciudadanos en Andalucía, Madrid y Murcia con un apoyo externo de Vox que, en principio, les garantiza la mayoría en el parlamento. A todo ello hay que sumar tres gobiernos apoyados por mayoría absoluta (Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia).

La composición de los ejecutivos y las cámaras en la actual legislatura permite aventurar una mayor tendencia de los partidos integrantes del pacto de gobierno o de legislatura a votar en el mismo sentido, de modo que, si el bipartidismo imperfecto característico de las primeras legislaturas se dirigió al multipartidismo en la legislatura anterior, la nueva legislatura podría caminar hacia una suerte de *bibloquismo*, con los partidos de ámbito nacional alineados en dos bloques. No obstante, debe tenerse en cuenta, primero, que resulta

pronto aún para extraer resultados que permitan comparar la práctica de la nueva legislatura con la de la anterior; segundo, que la tendencia indicada puede tener excepciones a la luz de la composición de los gobiernos y las cámaras de varias comunidades autónomas², y, tercero, que el impacto en la actividad parlamentaria de la crisis sanitaria del coronavirus ha dotado de características singulares la práctica de la legislatura actual.

En el resto del presente trabajo estudiamos la repercusión en la actividad legislativa de la fragmentación producida en los parlamentos de las comunidades autónomas entre las elecciones de 2015 y las de 2019. Este período coincide en la mayoría de las comunidades autónomas con la IX Legislatura. Para las comunidades autónomas que siguen una enumeración distinta de las legislaturas o que tienen fechas diferentes de convocatoria de elecciones, nos situaremos en la legislatura abarcada por el mismo período anteriormente indicado, es decir, la «legislatura equivalente»³.

² En Madrid y Murcia, por ejemplo, se han dado desavenencias entre las fuerzas políticas que conforman la mayoría. En Murcia, señaladamente, fue necesario abrir un segundo proceso de investidura, ante la negativa inicial de Vox a apoyar al candidato a la presidencia que presentaba el programa pactado por Partido Popular y Ciudadanos. En Navarra, no se ha conseguido formar una mayoría que asegure un apoyo estable al gobierno de coalición de PSOE, Geroa Bai y Unidas Podemos.

³ Estudiaremos la IX Legislatura en la mayoría de las comunidades autónomas, que accedieron a la autonomía por la vía de los artículos 143 o 144 de la Constitución. En fin, es la legislatura enmarcada entre las elecciones de 24 de mayo de 2015 y 26 de mayo de 2019. Esta legislatura es la décima en Madrid y en Asturias. Con respecto a las demás comunidades autónomas, utilizamos como referencia las legislaturas equivalentes en el tiempo. En Andalucía, la décima legislatura, entre el 22 de marzo de 2015 y el 1 de diciembre de 2018. En Galicia y el País Vasco, la décima legislatura, enmarcada entre las elecciones del 25 de septiembre de 2016 y el 12 de julio de 2020, en que se celebraron las elecciones que debieron haberse llevado a cabo el 5 de abril del mismo año y que se aplazaron por la crisis sanitaria del COVID-19. En Cataluña, con la finalidad de considerar períodos de tiempo similares, hemos tomado como referencia el período abarcado por la XI Legislatura, que va del 27 de septiembre de 2015 al 20 de diciembre de 2017, y la XII Legislatura, que comenzó con las elecciones del 21 de diciembre de 2017. Como referencia para cuando debamos comparar los datos que arroja esta legislatura con una anterior, utilizaremos, para Cataluña, la X Legislatura, que va del 25 de noviembre de 2012 al 26 de septiembre de 2015.

II. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN PARLAMENTOS FRAGMENTADOS, DESDE LA EXPERIENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Podría pensarse que la fragmentación política de los parlamentos conlleva, en una dinámica natural de causa-consecuencia, dificultades para legislar que supusieran una disminución en el número de leyes aprobadas o que, dependiendo del grado de confrontación política que se produzca en cada cámara, pudieran traer consigo, incluso, la imposibilidad de aprobar leyes.

Las cifras, sin embargo, nos llevan a la conclusión opuesta⁴. La fragmentación de los parlamentos de las comunidades autónomas no ha supuesto un freno para la actividad legislativa en el período que estamos examinando. De hecho, si en la VIII Legislatura o equivalente se aprobaron en el total de parlamentos de las comunidades autónomas 752 leyes, en la IX Legislatura o equivalente⁵ se han aprobado 758⁶. Un número, por lo tanto, en la última legislatura acabada, incluso, un poco mayor al de las aprobadas en la anterior⁷.

Con todo, no pueden extraerse conclusiones precipitadas. La fragmentación ha tenido consecuencias. Cuando ha venido acompañada de inestabilidad en la vida parlamentaria, por la dificultad para conformar mayorías estables, ha dado lugar a un descenso en el número de leyes aprobadas. Por el contrario, existen casos en los que el escenario de fragmentación ha sido compatible con la producción

⁴ Pueden compararse los datos con los que, para la experiencia de las Cortes, exponen Ripollés Serrano (2018: 246) y García-Escudero Márquez (2018: 74).

⁵ Damos por concluido el presente trabajo a 9 de diciembre 2020.

⁶ Dejamos fuera de nuestro examen las reformas de los reglamentos de los parlamentos y las proposiciones de reforma de estatuto de autonomía, cuyo estudio rebasaría los márgenes propios de un trabajo como el presente.

⁷ Estos son los datos que hemos manejado: número de leyes aprobadas en la IX Legislatura (o, en su caso, legislatura equivalente para el período 2015-2019, según lo expresado en la nota 3 de este trabajo): Andalucía: 31; Aragón: 51; Asturias: 39; Canarias: 36; Cantabria: 33; Castilla y León: 35; Castilla-La Mancha: 24; Cataluña: 53 (el dato se divide en 26 leyes en la XI Legislatura y 27 en la XII Legislatura); Comunidad Valenciana: 73; Extremadura: 44; Galicia: 22; Islas Baleares: 68; La Rioja: 24; Madrid: 44; Murcia: 51; Navarra: 106; País Vasco: 24 / número de leyes aprobadas en la VIII Legislatura (o, en su caso, equivalente para el período 2011-2015): Andalucía: 18; Aragón: 51; Asturias: 29; Canarias: 41; Cantabria: 30; Castilla y León: 41; Castilla-La Mancha: 39; Cataluña: 47; Comunidad Valenciana: 37; Extremadura: 41; Galicia: 54; Islas Baleares: 51; La Rioja: 34; Madrid: 23; Murcia: 58; Navarra: 126; País Vasco: 32.

de un alto número de leyes e, incluso, con un aumento de las leyes aprobadas respecto de la legislatura anterior.

Empezamos por el segundo de los supuestos indicados. Entre las comunidades autónomas que más leyes han aprobado, hay tres en las que se dio en la IX Legislatura el modelo de coalición con el apoyo desde el exterior de otra fuerza que no se integra formalmente en dicha coalición, y una que siguió el modelo de coalición con mayoría suficiente para garantizar la gobernabilidad. Así, en Navarra se aprobaron 106 leyes; en la Comunidad Valenciana, 73; en las Islas Baleares, 68; y en Aragón, 51.

Más aún, en las Islas Baleares, el número de leyes de la IX Legislatura supera ampliamente al de la VIII Legislatura, donde, con mayoría absoluta del Partido Popular, se produjeron 51 leyes, y en la Comunidad Valenciana casi se duplica el número de leyes aprobadas en la VIII Legislatura, también con mayoría absoluta del Partido Popular, que fue de 37. En Aragón, el número de leyes es el mismo que en la VIII Legislatura y, dentro del grupo seleccionado, solamente en Navarra desciende el número de leyes, al pasar de 121 en la VIII Legislatura a 106 en la IX, pero, aun así, se mantiene en cifras muy altas, manteniendo el hito de ser la comunidad autónoma con más leyes aprobadas⁸. Como dato complementario, en Cantabria, que comparte la fórmula de coalición con el apoyo de otra fuerza parlamentaria, el número de leyes ascendió en la IX Legislatura a 33, frente a las 30 de la legislatura anterior.

Hay varios rasgos que comparten Navarra, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Aragón en la IX Legislatura y que pueden explicar el alto número de leyes aprobadas. Se trata de comunidades autónomas donde se registra alternancia con respecto a la fuerza política mayoritaria en la legislatura anterior, se forman coaliciones entre partidos de carácter progresista y nacionalista que necesitan del apoyo parlamentario de algún otro partido⁹, y en las que figura como

⁸ Hay que tener en cuenta las competencias sobre su propio régimen tributario que singularizan a esta comunidad autónoma.

⁹ En Navarra, la coalición quedó conformada por Geroa Bai, EH Bildu e Izquierda-Ezquerria, con apoyo de Podemos; en la Comunidad Valenciana, por PSOE-PSPV y Compromís, con apoyo de Podemos; en Islas Baleares, por PSOE-PSIB y MÉS, con apoyo de Podemos; en Aragón, por PSOE y CHA, con el apoyo de Podemos e IU.

uno de los móviles principales de la actividad legislativa la reacción frente a leyes de la etapa anterior, ya fueran aquellas aprobadas con la justificación de las dificultades económicas propias de dicho período, ya fueran leyes relativas a elementos identitarios o culturales¹⁰. A ello se añade la aprobación de leyes relativas a transparencia, participación y buen gobierno y a incompatibilidades, que se ha extendido en el período estudiado a casi todas las comunidades autónomas¹¹.

Desde otra perspectiva, destaca el caso de Madrid, donde el número de leyes aprobadas casi duplicó en la IX Legislatura el de las producidas en la VIII Legislatura, al alcanzar la cota de las 44, frente a las 23 de la legislatura anterior. En esta comunidad autónoma, el rasgo más destacado es el protagonismo de las leyes aprobadas como consecuencia de proposiciones de ley impulsadas desde partidos distintos al mayoritario, e, incluso, con la oposición de la fuerza política mayoritaria, que sostenía al gobierno¹².

Sin embargo, la fragmentación ha tenido efectos negativos en los resultados de la actividad parlamentaria cuando ha ido acompañada de inestabilidad, a consecuencia de la dificultad de formar vínculos entre distintos partidos que aseguraran una mayoría estable en el parlamento. El caso más destacado es el de Castilla-La Mancha, donde la quiebra en 2016 del apoyo que Podemos había dado inicialmente a la investidura del candidato a la presidencia del PSOE dio lugar a una situación de estancamiento de la actividad legislativa. La firma de un acuerdo de coalición en 2018 no fue suficiente para que la producción

¹⁰ Poniendo como ejemplo a la Comunidad Valenciana, se pueden citar la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat; la Ley 1/2016, de 26 de enero, de derogación de la Ley 6/2015, de 2 de abril, de Reconocimiento, Protección y Promoción de las Señas de Identidad; la Ley 9/2016, de 28 de octubre, de Regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana en la Administración de la Comunitat Valenciana; o la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana.

¹¹ Aparte de estos temas, las leyes relativas a sanidad, educación y servicios sociales ocupan un espacio importante, como es lógico, a tenor de las competencias de las comunidades autónomas. Es de señalar, además, en el período que estudiamos, la aprobación en algunas comunidades autónomas de leyes relativas a derechos de las personas integrantes del colectivo LGTBI.

¹² En la legislatura estudiada, 21 de las 44 leyes aprobadas por la Asamblea de Madrid tuvieron su origen en proposiciones de ley.

legislativa recuperara su ritmo, de manera que, como resultado, el número de leyes aprobadas en la IX Legislatura, 24, quedó muy por debajo del de la VIII Legislatura, que fue de 39.

En Canarias, el gobierno de coalición formado entre Coalición Canaria y PSOE en 2015 se rompió en 2016, al quedar la primera de dichas fuerzas como la única que apoyaba el ejecutivo. El resultado ha sido una dificultad importante para aprobar leyes, por falta de mayorías estables. Ciertamente, el número final de 36 leyes aprobadas en la IX Legislatura no va muy a la zaga de las 41 aprobadas durante la VIII Legislatura, pero ello se debe solamente a la repentina aceleración de la producción legislativa en 2019, año en el que se aprueban 17 leyes antes de terminar la legislatura.

En Murcia, la producción legislativa se ralentiza a partir de 2017, cuando Ciudadanos deja de prestar apoyo a la mayoría del Partido Popular. Así, mientras el Plan Anual Normativo del Consejo de Gobierno para 2017 preveía la tramitación de setenta y ocho iniciativas, solamente diez se aprobaron en dicho año, y de las sesenta y ocho restantes, únicamente dieciocho iniciaron su tramitación (González García, 2018: 293). El resultado de la IX Legislatura en dicha comunidad autónoma es de 51 leyes, frente a las 58 de la legislatura anterior.

En otras comunidades autónomas, como La Rioja y Castilla y León, aunque ha existido una fuerza ampliamente mayoritaria –en ambos casos, el Partido Popular– la necesidad de contar con el apoyo de otra fuerza para aprobar las leyes ha dado lugar a un descenso en el número de ellas en la IX Legislatura (24, frente a las 34 de la VIII Legislatura en La Rioja; 35, frente a las 41 de la VIII Legislatura en Castilla y León).

En definitiva, los números muestran, en nuestra opinión, que la fragmentación parlamentaria no necesariamente supone un obstáculo para el normal curso de la producción legislativa. Puede convertirse, incluso, en un incentivo, que dé lugar a un alto número de leyes, cuando se produce una coalición con el apoyo de algún partido desde el exterior, y esta coalición, por una parte, alcanza a superar las incidencias inevitables en la convivencia entre distintas opciones políticas, y, por otra, encuentra un móvil que galvaniza la producción legislativa, como pudo ser, en el caso de las comunidades analizadas

anteriormente, la intención de reaccionar frente a legislación heredada de la legislatura anterior y de regular elementos identitarios. La confluencia de programas políticos de varias fuerzas, con la consiguiente necesidad de leyes para sacar adelante sus distintas propuestas, es otro factor que puede explicar el elevado número de leyes en estas comunidades autónomas, superior, incluso, en algún caso, al de la legislatura anterior.

Por otra parte, el número de leyes es también elevado cuando las fuerzas políticas externas al gobierno alcanzan a unirse para lograr la aprobación de leyes, incluso frente al rechazo de la fuerza mayoritaria, como ocurrió en Madrid.

Sin embargo, en lugares donde se han producido episodios de inestabilidad, por la falta de mayorías estables, la actividad legislativa se ha ralentizado apreciablemente, como ha ocurrido durante la IX Legislatura en Castilla-La Mancha y en Canarias, así como en Murcia, a partir de 2017.

Con todo, debe añadirse que la fragmentación y la eventual inestabilidad de los apoyos parlamentarios no es el único dato que explica los avatares de la producción legislativa, que viene influida, asimismo, por elementos de cultura política u otros factores externos. Por ejemplo, desde un análisis apriorístico, podría considerarse que Galicia, con mayoría absoluta del Partido Popular en la X Legislatura, habría gozado de las mejores condiciones para la aprobación de leyes y, sin embargo, ha sido la comunidad autónoma con menor número de leyes aprobadas entre 2016 y 2020, solamente 21, destacando el año 2018, en el que solamente se aprobaron tres leyes en dicha comunidad. En el País Vasco, con un gobierno de coalición en la X Legislatura, el número de leyes ha descendido a 24, lo que supone un 25% menos con respecto a la legislatura anterior, en la que el gobierno fue apoyado solamente por el partido mayoritario, pero quedando en minoría con respecto al conjunto del Parlamento Vasco. Sin embargo, en Asturias, donde el sistema de elección del presidente de la comunidad autónoma facilita la formación de gobiernos monocolors aun cuando no se formen mayorías parlamentarias estables (Álvarez Vélez, 2016: 20), el número de leyes ha aumentado en la IX Legislatura a 39, partiendo de las 29 de la legislatura anterior. Y, en el caso de Andalucía, se da un incremento de la producción legislativa de las 18 de la IX Legislatura

a las 31 de la X Legislatura, pero sin que el hecho de que el partido mayoritario (el PSOE en este caso) debiera alcanzar un acuerdo con otro partido (Ciudadanos) para asegurarse la estabilidad parlamentaria parezca ser un elemento suficientemente explicativo de la diferencia en las cifras.

Para enmarcar el estudio realizado, aclaramos que solamente hemos tomado en cuenta las cifras como indicativas del ritmo de la producción legislativa, dejando aparte consideraciones relativas a calidad normativa o al grado de innovación de la nueva legislación cuyo estudio rebasaría con mucho el objeto del presente trabajo.

III. LA PRÁCTICA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, EN UN MARCO DE FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA

A tenor de los datos mostrados en los apartados anteriores, resulta claro que, al igual que cuando existen mayorías claras, un parlamento fragmentado también legisla. En el presente apartado se mostrará que, sin embargo, legisla de una manera diferente.

En efecto, la necesidad de negociar entre varios grupos las iniciativas y las enmiendas y el carácter variable de los apoyos parlamentarios ha provocado una cantidad de incidencias que tienen carácter novedoso. De hecho, es cierto, como se suele decir, que algunos artículos de la Constitución, de los estatutos de autonomía o de los reglamentos parlamentarios, que nunca o casi nunca habían sido aplicados, han cobrado vida repentinamente.

Se verá que las comunidades autónomas que destacan por las incidencias producidas en los procedimientos legislativos, en contraste con la práctica de legislaturas precedentes, son Andalucía y Madrid. La primera, porque fue la comunidad en la que, debido a los resultados de la elección del 22 de marzo de 2015, entraron en primer lugar en el parlamento partidos como Podemos y Ciudadanos¹³. Fue, por lo tanto, el parlamento andaluz el primero que experimentó el incremento de la fragmentación parlamentaria e, inevitablemente, ha sido también el primero en el que han sucedido eventos poco frecuentes anteriormente, y para los que no existía en la práctica una

¹³ Hablamos del ámbito nacional. Dejamos fuera de nuestra consideración las elecciones al Parlamento Europeo de 25 de mayo de 2014.

solución clara. La segunda, por la frecuencia con la que los grupos parlamentarios de la oposición han sido capaces de fraguar acuerdos, incluso con la oposición del grupo que sostenía al ejecutivo. No obstante, se verá que, en mayor o menor grado, las novedades de la práctica de los procedimientos legislativos se reproducen en casi todos los parlamentos de las comunidades autónomas.

A continuación, examinamos las principales incidencias producidas en la práctica legislativa en el período que venimos estudiando, no sin antes aclarar que no es nuestro propósito llevar a cabo un examen detallado de cada comunidad autónoma, que resultaría imposible en un trabajo de la extensión que debe respetar el presente artículo, sino centrarnos en los eventos que, por su carácter significativo, permitan al lector hacerse una idea de conjunto¹⁴.

3.1. La constitución de las comisiones parlamentarias previamente a la formación de Gobierno

El supuesto originó dudas en los primeros meses de la X Legislatura del Parlamento de Andalucía, ante la solicitud del Grupo Podemos Andalucía de que se constituyeran las comisiones y el transcurso del tiempo sin designar a quien debía ejercer la presidencia de la Junta de Andalucía. Recordemos que las elecciones fueron el 22 de marzo de 2015, que el parlamento se constituyó el 16 de abril¹⁵ y que la investidura de Susana Díaz Pacheco como presidenta de la Junta de Andalucía no se produjo hasta la sesión del parlamento del 11 de junio, después de tres intentos fallidos (Medina Guerrero, 2015a: 276).

Es claro que la finalidad principal de la solicitud de creación de las comisiones era la de controlar al Consejo de Gobierno en funciones, lo cual provocaba la duda acerca de si un gobierno en funciones es susceptible de control por el parlamento, pero, además,

¹⁴ Material fundamental para el examen de la práctica parlamentaria de las comunidades autónomas en el período examinado son las crónicas sobre la actividad de aquéllas recogidas en AA.VV. (2016-2019).

¹⁵ El artículo 46.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía establece que las comisiones permanentes establecidas en los dos primeros apartados del mismo artículo deben constituirse en el plazo de veinte días a partir de la sesión constitutiva del parlamento. Sobre las distintas regulaciones de los reglamentos parlamentarios acerca de este tema, puede consultarse Gómez Corona (2016: 168).

no podemos perder de vista la posibilidad de tramitar proposiciones de ley previamente a la formación del nuevo gobierno (García-Escudero Márquez, 2016: 108), lo cual planteaba otras dudas, como, por ejemplo, si el gobierno en funciones tenía competencia para manifestar un criterio con respecto a la toma en consideración de las proposiciones de ley o, especialmente, para oponerse a su tramitación, o a la de las enmiendas, de entender que suponían incremento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestados (Gómez Corona, 2017: 171; García Fernández, 2017: 273).

El caso se deja indicado como muestra de las novedades y las dudas que pueden surgir inopinadamente en un marco de fragmentación parlamentaria. El hecho es también significativo de cómo el Parlamento de Andalucía, al ser el primero en el que se han producido determinadas novedades, ha debido enfrentarse, en un marco de vacío de precedentes, a hechos que, posteriormente, se han resuelto al darse en otros parlamentos. En Andalucía, la constitución de las comisiones legislativas se dejó diferida a un momento posterior a la elección de la presidenta. Con posterioridad, como es conocido, la práctica de las Cortes ha normalizado la constitución de las comisiones aun manteniéndose el gobierno en funciones. Finalmente, la cuestión del control del gobierno en funciones ha sido resuelta en sentido favorable a su procedencia tanto por la jurisprudencia (STC 124/2018), como por la doctrina (Carrillo, 2016; Fernández-Fontecha Torres, 2017: 213; Visiedo Mazón, 2017: 202; Marañón Gómez, 2018: 167; Triana Reyes, 2019).

3.2. El rechazo del Parlamento al «veto» del Ejecutivo a las proposiciones de ley

La cuestión se suscitó nuevamente en el Parlamento de Andalucía, al inicio de la IX Legislatura, en relación con dos proposiciones de ley, una sobre medidas tributarias en el impuesto sobre sucesiones y donaciones en Andalucía, procedente del Grupo Popular Andaluz, y otra de cuentas claras y abiertas para la Administración pública andaluza, del Grupo Podemos Andalucía. Planteada por el Consejo de Gobierno su oposición a la tramitación de estas dos iniciativas, debido a su supuesta incidencia en las previsiones de ingresos y en los gastos presupuestados, se suscitó en la Mesa del Parlamento de Andalucía

la cuestión relativa a la procedencia de dicho «veto», teniendo en cuenta que la primera proposición de ley difería sus efectos al 1 de enero de 2016, y la segunda al 1 de noviembre de 2016, lo que situaba sus efectos fuera del período de vigencia del presupuesto en curso (Medina Guerrero, 2015b: 325).

Sometida a votación esta cuestión en la Mesa del parlamento, el resultado fue un empate, lo que motivó que se solicitara un informe al letrado mayor sobre el tema. En dicho informe, se argumentó que la oposición del Consejo de Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley solamente procedía cuando aquéllas tuvieran incidencia en las previsiones del presupuesto que se estuviera ejecutando en el momento de su presentación, pero no cuando los efectos de la eventual aprobación de las correspondientes leyes quedaran diferidos a un momento futuro.

La cuestión se dirimió mediante la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 30 de septiembre de 2015, sobre significado de la expresión «antecedentes necesarios¹⁶» de los artículos 109.1 y 123 del reglamento, la cual, en síntesis, viene a requerir a las proposiciones de ley que acompañen una exposición de motivos y el cálculo estimado del coste económico que supondría su aprobación, y contempla también que el informe de los servicios jurídicos del Parlamento de Andalucía sobre la iniciativa se realizará antes de su toma en consideración, en el mismo plazo de quince días del que dispone el Consejo de Gobierno para manifestar su criterio o conformidad con respecto a la tramitación de la proposición de ley.

La resolución fue criticada por los grupos de la oposición, que vieron en ella un intento de obstaculizar sus proposiciones de ley. En todo caso, la polémica ha quedado superada nuevamente en la práctica. Por una parte, las previsiones de la citada resolución se han revelado como fácilmente salvables. En especial, la de incluir el coste de la aplicación de las medidas previstas en la proposición de ley se evita normalmente difiriendo su aplicación a un momento futuro, donde se estima que estarán aprobados unos presupuestos distintos. Con respecto a los informes de los servicios jurídicos, cabe resaltar la inadecuación del momento en el que se realizan, ya que en la toma

¹⁶ Sobre el significado de esta expresión, STC 108/1986, FJ 3.

en consideración las cuestiones de naturaleza jurídica resultan normalmente omitidas por mor del carácter fundamentalmente político de dicho trámite.

Pero, además, hay que resaltar que, posteriormente, el rechazo al «veto» del Consejo de Gobierno a proposiciones de ley, por entender que las iniciativas no afectan al presupuesto cuya ejecución se encuentra en curso, se ha extendido en la práctica de otros parlamentos autonómicos¹⁷. Como muestra destacada, la Asamblea de Madrid rechazó el «veto» en seis ocasiones en el año 2016, y esta práctica ha continuado en los años sucesivos. Cabe señalar, por su singularidad, lo ocurrido con respecto a la proposición de ley de participación y servicios educativos presentada en la Asamblea de Madrid en 2017. La oposición del Consejo de Gobierno a su tramitación fue rechazada por acuerdo de la Mesa. Sin embargo, el Consejo de Gobierno volvió a presentar su oposición a la tramitación de esta iniciativa y, ante este segundo «veto», la Mesa interrumpió la tramitación de la iniciativa y acordó su archivo (García Vitoria, 2017: 285)¹⁸.

Finalmente, como es conocido, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el tema en las SSTC 34/2018 y 44/2018, al afirmar que el «veto» solamente puede ser aplicado en relación con los presupuestos vigentes (Jiménez Díaz, 2018: 465¹⁹), reconocer la facultad de las Cámaras de llevar a cabo un control material y formal del «veto» (Ridao Martín, 2019: 172) y enunciar los requisitos de motivación que debe reunir el acuerdo del ejecutivo en tal sentido (Delgado Ramos, 2019: 87; Alonso García, 2018; Sanz Pérez, 2018)²⁰.

¹⁷ La propia Mesa del Parlamento de Andalucía terminó rechazando la oposición del Consejo de Gobierno a las dos proposiciones de ley citadas el 5 de octubre de 2015. En la sesión de ese día, acordó tramitar dichas proposiciones de ley por el procedimiento de urgencia.

¹⁸ Conforme a lo previsto en el artículo 151.4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Para el caso de Castilla y León, puede consultarse Bilbao Ubillos, 2017b: 187.

¹⁹ Este autor defiende la aplicación del veto en relación con el proyecto de ley de presupuestos (Jiménez Díaz, 2018: 480).

²⁰ Recuérdese que el Tribunal Constitucional había emitido anteriormente dos sentencias de sentido contradictorio. La primera, en sentido contrario a que una cámara pudiera controlar el veto ejercido por un Consejo de Gobierno con respecto a una proposición de ley por razón de la incidencia de aquélla en la ejecución del presupuesto (STC 223/2006), que atrajo la crítica de la doctrina (Santaolalla López, 2006: 20, Marrero García-Rojo, 2007: 323, Giménez Sánchez, 2017: 92). La segunda, en sentido favorable a ello (STC 242/2006).

3.3. La toma en consideración y, en su caso, aprobación de proposiciones de ley de grupos parlamentarios de la oposición

Éste es uno de los rasgos más característicos de la práctica parlamentaria actual de las comunidades autónomas en la legislatura que estudiamos (Bilbao Ubillos, 2017a: 13)²¹. En este punto, las nuevas fuerzas políticas no han seguido de manera totalmente uniforme el criterio de aquellas a las que han apoyado para facilitar la formación de gobierno acerca de la toma en consideración de las proposiciones de ley y, por el contrario, han actuado con una autonomía que las ha llevado a apoyar en ocasiones la toma en consideración de proposiciones de ley que tenían su origen en grupos parlamentarios de la oposición. El trámite de toma en consideración ha dejado de suponer la «guillotina» que normalmente era en el pasado.

Por poner sólo algunos ejemplos, en Andalucía, en 2016, se tomaron en consideración tres proposiciones de ley procedentes de grupos parlamentarios de la oposición; en Castilla-La Mancha se tomaron en consideración en 2016 más proposiciones de ley que en el conjunto de las legislaturas anteriores (Díaz Revorio, 2017: 197); en comunidades autónomas como Madrid y Navarra se ha hecho habitual la toma en consideración de proposiciones de ley presentadas por grupos de la oposición; incluso en comunidades autónomas como Cantabria y Castilla y León, que tuvieron en la legislatura anterior mayorías más definidas, se ha registrado esta práctica. En algunas ocasiones, además, se ha tratado de proposiciones de ley sobre temas de importancia política, como ocurre con las dirigidas a la reforma del sistema electoral en Murcia en 2015, Castilla y León y Asturias en 2016 y Aragón en 2019, aunque en los casos de Castilla y León y Asturias no se aprobaran posteriormente.

Nuevamente, el caso de Andalucía es significativo. La presentación de una proposición de ley para regular la atención temprana por el Grupo Podemos Andalucía en 2016 supuso una convulsión, ante la previsión de que el parlamento aprobara su toma en consideración contra el criterio del Grupo Socialista, mayoritario en aquel momento. La prensa, escrita y digital, divulgó ampliamente la noticia como la

²¹ También en el Congreso de los Diputados, como pone de relieve Piedad-García Escudero (2018: 76).

primera ocasión en la que el Gobierno andaluz tendría que asumir una ley procedente de la oposición. Finalmente, una negociación *in extremis* entre el Consejo de Gobierno y representantes del Grupo Ciudadanos, que actuaba como apoyo al gobierno, logró evitar la toma en consideración de dicha iniciativa, pero la práctica muestra que tales prevenciones no tenían objeto, puesto que posteriormente se tomaron en consideración proposiciones de ley procedentes de grupos parlamentarios de la oposición y esta práctica, como se ha dicho, se ha hecho normal en otras comunidades autónomas.

Pero no solamente se ha aprobado la toma en consideración, sino que, además, se ha hecho habitual la aprobación de leyes que tienen su origen en iniciativas de grupos parlamentarios de la oposición, en ocasiones, incluso, pese al rechazo de los grupos que sostienen al gobierno.

En Andalucía, proceden de proposiciones de ley de grupos parlamentarios de la oposición la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, y la Ley 3/2017, de 2 de mayo, de regulación de los senderos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En Madrid, la legislatura comenzó, ya en el año 2015, con la aprobación, a iniciativa de grupos de la oposición, de la Ley 4/2015, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y la Ley 5/2015, para la reforma de las Leyes 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, para la participación de los jóvenes en la vida cultural de la Comunidad de Madrid. Esta práctica continuó en los siguientes años de la legislatura hasta 2019, año en el que, de las diez leyes aprobadas, siete tuvieron su origen en proposiciones de ley y, de éstas, cuatro procedieron de grupos de la oposición (Ley 3/2019, de 6 de marzo, Reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar en la Comunidad de Madrid; Ley 7/2019, de 27 de marzo, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid; Ley 9/2019, de 10 de abril, de modificación de la Ley 11/1999, de 29

de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, y Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia, de acceso a la información pública y de participación de la Comunidad de Madrid).

En Navarra, por citar otro caso destacado, se aprobaron en 2017 ocho leyes procedentes de proposiciones de ley, una de ellas, la Ley 17/2017, de 27 de diciembre, reguladora del acceso a la función pública docente, contra el criterio del ejecutivo (Razquín Lizarraga, 2018: 301). Además, en el mismo año, se devolvió al Consejo de Gobierno su proyecto de ley foral de policías de Navarra y se rechazó el proyecto de ley de Cuentas Generales de Navarra de 2015. Posteriormente, se aprobó la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de Policías de Navarra, cuyo origen está en una proposición de ley.

En Murcia, se aprobó en 2015 de la misma forma la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia. Asimismo, se aprobó, contra la opinión del Consejo de Gobierno, la Ley 3/2016, de 21 de marzo, para el funcionamiento pleno del Hospital Santa María del Rosell como hospital general.

El mismo origen –es decir, la propuesta de grupos externos al gobierno– comparten la Ley 6/2017, de Cuentas Abiertas de Aragón, y la Ley 5/2017, de 8 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Administración de La Rioja, por citar sólo algunos ejemplos.

El protagonismo de los grupos parlamentarios de la oposición ha dado lugar a algunas incidencias novedosas. Valgan como ejemplo tres casos.

En Cantabria, la Ley 3/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del suelo de Cantabria, para la regulación del derecho de realojo y retorno, fue aprobada contra el criterio de los dos grupos (Socialista y Regionalista) que sostenían al Consejo de Gobierno. Recurrida al Tribunal Constitucional dicha ley por el presidente del Gobierno, se abrió negociación en la Comisión Bilateral en la que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma debía comparecer para defender una ley aprobada contra su parecer. Finalmente, el Consejo de Gobierno aceptó una parte de las objeciones del Estado, de manera que el incidente terminó con la aprobación, en consecuencia, de la Ley de Cantabria 7/2017, de 22

de septiembre, de modificación de la citada Ley 3/2016. Entretanto, la STC 254/2015 había estimado también una cuestión de inconstitucionalidad relativa a un inciso de la citada Ley 3/2016.

En Madrid, ocurrió en 2018 que, en relación con un proyecto de Ley del Espacio Madrileño de Educación Superior, se aprobó una enmienda a la totalidad con proposición de texto alternativo presentada por el Grupo Podemos, a causa de un error de la entonces presidenta de la Comunidad Autónoma, doña María Cristina Cifuentes Cuencas, a la hora de votar. Posteriormente, se permitió al Consejo de Gobierno retirar el proyecto de ley y presentar uno nuevo en su lugar, una solución discutible, puesto que, de extenderse, haría inútil la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad con texto alternativo. Para dar con la solución adecuada, habría que preguntarse de quién es un proyecto de ley cuyo contenido pasa a quedar integrado por una enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada por un grupo de la oposición. En nuestra opinión, el texto resultante procede del grupo que lo ha presentado, y no del Gobierno, y habría de tener el mismo tratamiento que el de una proposición de ley que ha pasado el trámite de toma en consideración.

En La Rioja, la aprobación de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la comunidad autónoma, que tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular, llevó incluso al Consejo de Gobierno a presentar un recurso de inconstitucionalidad contra ella, que fue inadmitido por el Tribunal Constitucional el 14 de enero de 2020 debido a que «el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma carece de legitimación para recurrir las leyes aprobadas por su Parlamento.» Esta norma fue recurrida también por senadores del Grupo Popular y motivó la reunión de la Comisión Bilateral con el fin de tratar sobre los vicios de inconstitucionalidad apreciados por el Gobierno. A raíz de ello, la norma ha sido modificada por la Ley 2/2020, de 30 de enero, de dicha comunidad autónoma, con el fin, como reconoce la propia exposición de motivos de aquélla, de «purgarla de errores y de introducir modificaciones que favorezcan su comprensión y aplicación práctica.»

3.4. *La tramitación de iniciativas legislativas «duplicadas»*

Uno de los fenómenos más curiosos de la actividad parlamentaria en el período que venimos estudiando en consideración ha sido la tramitación de iniciativas legislativas o, incluso, la aprobación de leyes «duplicadas», es decir, que versan sobre la misma materia y que se solapan en una parte de sus contenidos. El supuesto se ha dado en varias comunidades autónomas, y, en cada caso, con una solución diferente.

En Andalucía, el Grupo Podemos Andalucía presentó en 2016 una proposición de ley para garantizar los derechos de las personas que se reconocen como LGTBI y para erradicar la LGTBIfobia en Andalucía. Poco después, el Grupo Socialista presentó una proposición de ley para la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género en Andalucía que, sustancialmente, versaba sobre la misma materia. La situación se recondujo cuando los dos grupos aceptaron renunciar a sus respectivas proposiciones de ley y, en su lugar, se presentó una proposición de ley suscrita por ambos grupos y el de IULV-CA. Dicha proposición de ley se transformó en la Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía, que fue aprobada por unanimidad en el Parlamento de Andalucía.

Sin embargo, la experiencia anterior no fue óbice para que se repitiera la misma circunstancia un poco más tarde. En esta ocasión se trató de dos proposiciones de ley sobre atención temprana presentadas en 2017, la primera por los Grupos Podemos Andalucía, Popular Andaluz e IULV-CA, y la segunda por los Grupos Socialista y Ciudadanos. Ninguna de estas proposiciones de ley llegó a someterse a votación antes del final de la legislatura.

En Madrid, se llegó a aprobar una Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, cuyo origen es un proyecto de ley, y una Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, procedente de una proposición de ley del Grupo Podemos. También en 2016 se presentaron de manera simultánea un proyecto de ley y una proposición de ley del

Grupo Socialista sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid que, posteriormente, fueron retiradas. En 2018, se presentó una proposición de ley sobre transparencia y participación en la Comunidad de Madrid y, posteriormente, un proyecto de ley sobre gobierno abierto, participación y transparencia. La primera fue aprobada y se convirtió en la Ley 10/2019, de 10 de abril, mientras que el segundo fue devuelto al Consejo de Gobierno.

En Navarra, el Parlamento aprobó la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de Policías de Navarra, que tiene su origen en una proposición de ley, tras haber devuelto al Consejo de Gobierno su proyecto de ley sobre la misma materia.

En Aragón, la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de apoyo y fomento del emprendimiento y el trabajo autónomo, es el resultado de la tramitación acumulada de un proyecto de ley y de una proposición de ley sobre dicha materia, y se registraron proposiciones de ley de diverso contenido en el procedimiento que condujo a la aprobación de la Ley 9/2019, de 29 de marzo, de modificación de la Ley Electoral.

En especial, el caso de las leyes de Madrid 2/2016 y 3/2016 suscita el problema de cómo articular dos normas de contenido similar, pero que también tienen algunas diferencias, especialmente porque su orientación es disímil, la primera más enfocada a la aplicación de medidas de promoción y acción positiva, y la segunda más centrada en la protección de la integridad corporal de las personas englobadas en su ámbito de aplicación.

3.5. La derogación de decretos-ley

Este fenómeno se ha producido dos veces en Andalucía. El Decreto-ley 4/2015, de 27 de agosto, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y se adoptan otras medidas urgentes, fue derogado por el Parlamento de Andalucía en la votación que tuvo lugar el 23 de septiembre de 2015. El rechazo a esta norma provocó un problema importante porque venía a dar respuesta a un requerimiento de la Unión Europea con el fin de reconocer a los funcionarios interinos su antigüedad en los

concursos de traslado y promoción interna²². Finalmente, la situación se recondujo mediante la presentación de un proyecto de ley que se tramitó por el procedimiento de urgencia y se convirtió en la Ley 2/2016, de 11 de mayo.

Nuevamente se dio el caso con ocasión del Decreto-ley 1/2016, de 15 de marzo, por el que se modifican la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el programa Emple@Joven y la «Iniciativa @mprende+», y el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el programa Emple@30+. Esta vez, el decreto-ley fue rechazado a causa de una previsión que permitía al personal laboral participar en la gestión de las políticas activas de empleo. Como consecuencia, se aprobó posteriormente el Decreto-ley 2/2016, de 12 de abril, que tiene el mismo contenido, excepto la previsión discutida. Ello, de hecho, supuso convertir el trámite de convalidación en una suerte de negociación parlamentaria diferida del texto definitivo del decreto-ley (Vázquez Alonso, 2016: 255).

En Murcia, fue derogado por la Asamblea el Decreto-ley 2/2017, de 2 de agosto, de prestación del servicio público de inspección técnica de vehículos. Anteriormente, el Decreto-ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del mar Menor, fue convalidado y, en un trámite inusual en las comunidades autónomas, sometido a tramitación como proyecto de ley para incorporar a su contenido varias modificaciones.

En conjunto, el uso del decreto-ley registró un alza en el período que venimos estudiando con respecto a la legislatura anterior. Se aprobaron 189 decretos-ley, frente a los 128 de la anterior, si bien

²² El supuesto, como se ve, tiene grandes similitudes con el que se dio dos años después, al hilo del 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, que fue derogado en la sesión del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 2017. El hecho se reprodujo con la derogación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Al hilo de éste, se puede ver una reflexión sobre los efectos de la derogación del decreto-ley en Martínez de Santos (2019).

hemos tenido que incluir en el cómputo los decretos-ley aprobados en Cataluña a causa de la situación generada por el COVID-19. Se registran altibajos en las comunidades autónomas. Se dan casos en los que el número de decretos-ley ha subido de forma acusada (Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia), frente a otros en los que se ha producido un notable descenso (Andalucía e Islas Baleares)²³.

Los números, en este caso, no arrojan resultados concluyentes. El examen de las comunidades autónomas donde se ha incrementado el número de decretos-ley no permite afirmar, al menos de forma general, que dicha alza se deba a un intento de sortear dificultades para la aprobación de leyes mediante el uso de este instrumento, y parece deberse, más bien, a situaciones específicas de cada comunidad. Por el contrario, es significativo el caso de Andalucía, donde el número de decretos-ley se reduce a prácticamente la mitad en la X Legislatura con respecto a la anterior, lo cual puede ser consecuencia de las dificultades para la convalidación que dieron lugar en los inicios de la legislatura a la derogación de los dos decretos-ley citados.

En la actual legislatura, sin embargo, la emergencia sanitaria derivada del COVID-19 ha provocado un incremento exponencial en el uso del decreto-ley en las comunidades autónomas que disponen de este instrumento.

3.6. *Leyes de presupuestos*

La incidencia más relevante en relación con las leyes de presupuestos es la ruptura del ritmo anual de aprobación de estas leyes. Se registran casos repetidos en que las Asambleas se retrasan en la aprobación de leyes de presupuestos, o pasan algún año sin aprobar la correspondiente ley, el cual es seguido de otro año en el que se

²³ Los datos que hemos manejado son los siguientes: número de decretos-ley en la IX Legislatura (o equivalente para el período 2015-2019, conforme a lo señalado en la nota 3): Andalucía: 18; Aragón: 20; Cataluña: 87 (en la XI Legislatura fueron 14 y en la XII Legislatura han sido 73 hasta el 9 de diciembre de 2020, en que se cierra el presente trabajo, pero el incremento exponencial del uso del decreto-ley en la situación excepcional provocada por el COVID-19 altera las magnitudes hasta el punto de que impide utilizarlas como referencia estadística); Castilla y León: 7; Comunidad Valenciana: 28; Extremadura: 4; Islas Baleares: 12; Murcia: 9; Navarra: 4 / número en la VIII Legislatura (o equivalente para el período 2011-2015): Andalucía: 35; Aragón: 6; Cataluña: 21 (X Legislatura); Castilla y León: 7; Comunidad Valenciana: 17; Extremadura: 7; Islas Baleares: 25; Murcia: 4; Navarra: 6.

aprueban dos leyes, la del año corriente y la de la siguiente anualidad. Por otra parte, la falta de aprobación de los presupuestos generales del Estado se ha utilizado en algunas comunidades autónomas ocasionalmente como explicación para retrasar la elaboración de los presupuestos para los últimos ejercicios. Con todo, y aunque a ritmo irregular, las comunidades autónomas han aprobado las correspondientes leyes de presupuestos, salvo alguna excepción²⁴.

Dos incidencias cabe destacar en relación con la aprobación de las leyes de presupuestos. La primera, bien conocida, tuvo lugar con ocasión de la aprobación de la Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016. En la primera sesión plenaria de las dedicadas aquel año a los presupuestos, tres diputados del partido que apoyaba al gobierno votaron, probablemente por error, en sentido negativo a la aprobación de una de sus secciones. Al terminar la sesión, y una vez efectuadas las votaciones de las restantes secciones que debía tener lugar en dicha sesión, el presidente del Parlamento andaluz dio por aprobadas las secciones que habían recibido el voto mayoritariamente afirmativo, y también la sección que, en principio, parecía rechazada, con el argumento de que las que se habían rechazado eran las enmiendas a dicha sección y, por lo tanto, se entendía aprobado el texto original de la sección contenido en el proyecto de ley. Una solución esta que en la doctrina ha recibido la calificación de «pura ingeniería interpretativa» (Víboras Jiménez, 2016: 338)²⁵.

²⁴ Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y País Vasco no aprobaron los presupuestos para 2019, en lo cual, para las cuatro primeras, aparte de otras circunstancias que puedan afectar singularmente a cada comunidad, se deja ver la interferencia en la actividad presupuestaria de la proximidad de la celebración de elecciones. Andalucía, una vez constituido el nuevo gobierno, aprobó en 2019 tanto los presupuestos de dicho ejercicio, como los de 2020, mientras que Aragón, Castilla-La Mancha y País Vasco han aprobado los de 2020. El Parlamento de Asturias dejó sin aprobar los presupuestos para 2016 y 2018, pero ha aprobado los de 2020. El Parlamento de Cataluña, en la XI Legislatura, solamente aprobó los presupuestos para 2017 y, en la XII Legislatura, los de 2020, y la aprobación de ambos se ha producido con el ejercicio ya comenzado.

²⁵ El artículo 130.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía establece que «la aprobación de una enmienda que implique la impugnación completa de una sección presupuestaria dará por concluido el debate sobre el proyecto, al entenderse que se ha acordado su devolución al Consejo de Gobierno», pero dicha previsión se enmarca en la regulación del debate de totalidad. El hecho es que, a la luz de la doctrina derivada de la STC 3/2003,

La segunda se produjo al hilo de la aprobación de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016. Los artículos 4 y 5 de esta norma instauraron un procedimiento, denominado «cláusula Nos», que sometía a un exhaustivo control previo a la mayoría de las modificaciones presupuestarias, operaciones de endeudamiento y otorgamiento de avales, garantías y contratos de reafianzamiento. Estas previsiones no volvieron a incluirse en los presupuestos posteriores.

3.7. Otras circunstancias

Se han dado otras circunstancias en la IX Legislatura o equivalente de los parlamentos de las comunidades autónomas que merece la pena resaltar. Así, cabe destacar el aumento en el número de enmiendas, derivado del incremento de la cantidad de grupos parlamentarios, con su consecuente repercusión en la tramitación de las iniciativas legislativas; el número de proposiciones de ley aprobadas en algunos parlamentos para presentar al Congreso de los Diputados²⁶; la existencia de leyes aprobadas por unanimidad o con amplios consensos o de leyes cuyo origen es una iniciativa legislativa popular, etc.

IV. CONCLUSIONES

La experiencia de las comunidades autónomas muestra que la fragmentación parlamentaria no tiene por qué ser un obstáculo para legislar. De hecho, la fragmentación ni siquiera es una novedad en términos absolutos. Sí lo es, con todo, el incremento del grado de fragmentación, derivado de la aparición en los parlamentos de nuevos partidos de ámbito nacional, y lo que hemos denominado como la volubilidad del nuevo parlamentarismo, resumida en haber dado lugar a una variedad de fórmulas de gobierno, que, en ocasiones, cambian en una comunidad autónoma durante la legislatura, y en el hecho de que los nuevos partidos (Podemos y Ciudadanos) no han

parece que no quedaba otro remedio que dar por rechazados los presupuestos, salvo que se articularan soluciones imaginativas (Víboras Jiménez, 2016: 337).

²⁶ Fenómeno especialmente relevante en la Asamblea de Madrid y en el Parlamento de las Islas Baleares.

comprometido disciplinadamente su apoyo en el período estudiado al criterio del partido o los partidos que sostienen al gobierno, ni siquiera en los casos en que han participado en algún pacto de investidura o de gobierno, y han mantenido un cierto grado de autonomía, que los ha llevado, en ocasiones, a apoyar iniciativas de la oposición.

Ahora bien, ni siquiera en este nuevo escenario la fragmentación parlamentaria ha impedido legislar en las comunidades autónomas. La fragmentación puede ser un obstáculo para la actividad legislativa, si da lugar a inestabilidad, por la imposibilidad de forjar mayorías estables en el parlamento, pero, como hemos visto en el presente trabajo, puede constituir también una oportunidad, que impulse la legislación, si se forma una mayoría estable por el acuerdo entre varios partidos políticos, capaz de superar las dificultades propias de la convivencia entre distintas fuerzas, y la mayoría tiene un móvil que galvaniza su actividad legislativa.

En un parlamento fragmentado se puede legislar, pero, en todo caso, se legisla de una manera diferente. La práctica de los procedimientos parlamentarios da lugar a múltiples incidencias que, en ocasiones, producen dudas que deben resolverse caso por caso. Entre las que hemos examinado, destacamos la toma en consideración y, en ocasiones, la aprobación de iniciativas legislativas de la oposición, incluso en contra del criterio de los partidos que sostienen al gobierno, la tramitación de iniciativas legislativas «duplicadas», la quiebra del ritmo tradicional de aprobación de las leyes de presupuestos, la derogación de decretos-ley y el rechazo a la oposición de los Consejos de Gobierno a proposiciones de ley que, en opinión de aquéllos, comportan incremento de los gastos o disminución de los ingresos previstos en el presupuesto. Pueden citarse otros datos, como el incremento del número de enmiendas, generado por el aumento de los grupos parlamentarios, la aprobación de proposiciones de ley para presentar al Congreso de los Diputados o el número de iniciativas legislativas aprobadas por unanimidad o amplios consensos.

En fin, la fragmentación parlamentaria exige una acomodación en las actitudes y una flexibilidad, que facilite la resolución de las incidencias que puedan producirse. Puede señalarse que requiere, ante todo, la capacidad de forjar acuerdos entre las distintas fuerzas parlamentarias (Simón Yarza, 2019: 114), que no tienen por qué ser

unidireccionales, sino que pueden integrar en cada momento a fuerzas diferentes. Algo que, por otra parte, es consecuente con el sentido de la Constitución, pues no podemos olvidar que «el reconocimiento del pluralismo como principio constitucional, hijo de la realidad social, no lo efectúan las Constituciones con el propósito de separar, sino de unir» (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2017: 128). Supone, igualmente, admitir que circunstancias que anteriormente podían considerarse excepcionales, deben entenderse como normales en el curso de la vida parlamentaria, y, por tanto, aceptar que la práctica de los procedimientos legislativos es menos lineal de lo que pudo parecer en el pasado y que esto es un elemento connatural a la vida parlamentaria, y no una patología.

Puede afirmarse, así, que, al igual que ocurre con la función de control e impulso de la actividad del gobierno, también en la función legislativa se registra en el nuevo escenario político un paso del sesgo presidencial que caracterizó a la mayoría de las comunidades autónomas en las legislaturas anteriores a un mayor grado de parlamentarización.

Si las fuerzas políticas se adaptan al nuevo escenario, esto es, si actúan de manera que la fragmentación no conlleve un grado relevante de inestabilidad, la experiencia de algunas comunidades autónomas muestra que es posible legislar a un ritmo normal. Por el contrario, si las fuerzas políticas no entienden las exigencias propias del nuevo escenario, marcado por el incremento del grado de fragmentación política y la volubilidad de los apoyos, el resultado es que dicha fragmentación se torna en inestabilidad, lo cual conlleva, y la experiencia de determinadas comunidades autónomas también lo demuestra, un obstáculo al normal desarrollo de la potestad legislativa.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2016-2019). La actividad de las Comunidades Autónomas. En *Informe Comunidades Autónomas 2015-2018*. Barcelona: Observatorio de Derecho Público.
- ALONSO GARCÍA, N. (2018). Límites del Gobierno en la aplicación del «veto presupuestario» del Gobierno: el artículo 134.6 CE a examen. *Diario La Ley* (9252).

- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (2016). La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes de los ejecutivos autonómicos. *Revista General de Derecho Constitucional* (22).
- ARAGÓN REYES, M. (2017). Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 37 (109), pp. 15-34.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2019). El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno. «Mucho ruido y pocas nueces». *Teoría y Realidad Constitucional* (43), pp. 257-283.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Madrid: Iustel.
- BERMEJO LATRE, J. L. (2020). La actividad de las Comunidades Autónomas. Aragón. En *Informe Comunidades Autónomas 2019* (pp. 105-124). Barcelona: Observatorio de Derecho Público.
- BILBAO UBILLOS, J. M. (2017). Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas. Los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015. *Revista Jurídica de Castilla y León* (42).
- BILBAO UBILLOS, J. M. (2017). La actividad de las Comunidades Autónomas. Castilla y León. En *Informe Comunidades Autónomas 2016* (pp. 185-196). Barcelona: Observatorio de Derecho Público.
- BLANCO VALDÉS, R. (2017). El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 37, pp. 63-96.
- CARRASCO DURÁN, M. (2019). La actividad de las Comunidades Autónomas. Andalucía. En *Informe Comunidades Autónomas 2018* (pp. 99-107). Barcelona: Observatorio de Derecho Público.
- CARRILLO, M. (2016). «Parlamento y gobierno en funciones». *Diario La Ley* (8780).
- CID VILLAGRASA, B. (dir.) (2015). *El Parlamento ante los tribunales*. Cizur Menor: Aranzadi.
- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. (2015). Multipartidismo territorial y forma de gobierno parlamentaria. La *West Lothian Question* como paradigma de los efectos del fenómeno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35 (105), pp. 77-104.
- DE LÁZARO REDRUELLO, G. (2018). ¿Parlamentarismo sin mayorías o parlamentarismo «sin gobierno». *Revista de Estudios Políticos* (182), pp. 129-157.
- DELGADO RAMOS, D. (2019). El veto presupuestario del Gobierno. *Revista de Estudios Políticos* (183), pp. 67-99.

- DÍAZ REVORIO, F. J. (2017). La actividad de las Comunidades Autónomas. Andalucía. En *Informe Comunidades Autónomas 2016* (pp. 197-205). Barcelona: Observatorio de Derecho Público.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. (2017). Una tesis sobre el control del Gobierno en funciones. En *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 203-221). Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2017). La actividad legislativa de las Cortes Generales con el Gobierno en funciones. En *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 267-283). Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARCÍA VITORIA, I. (2017). La actividad de las Comunidades Autónomas. Madrid. En *Informe Comunidades Autónomas 2016* (pp. 283-289). Barcelona: Observatorio de Derecho Público.
- GARCÍA VITORIA, I. (2020). La actividad de las Comunidades Autónomas. Madrid. En *Informe Comunidades Autónomas 2019* (pp. 275-287). Barcelona: Observatorio de Derecho Público.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: CEPC.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2016). Gobierno en funciones y función legislativa. *Revista «Cuadernos Manuel Giménez Abad»* (11), pp. 101-116.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2018). Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político* (101), pp. 67-98.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. (2017). El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno. *Revista Jurídica de Castilla y León* (42), pp. 76-101.
- GÓMEZ CORONA, E. (2016). Las limitaciones del Parlamento recién constituido durante la *prorrogatio* gubernamental. *Revista de Derecho Político* (96), pp. 149-180.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2018). La actividad de las Comunidades Autónomas. Murcia. *Informe Comunidades Autónomas 2017* (pp. 291-298). Barcelona: Observatorio de Derecho Público.
- IGLESIAS MACHADO, S. y Marañón Gómez, R. (coords.) (2016). *Manual de derecho parlamentario autonómico*. Madrid: Dykinson.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A. (2018). El derecho de enmienda y el veto del Gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. *Revista de las Cortes Generales* (104), pp. 455-484.
- MARAÑÓN GÓMEZ, R. (2018). El control político del Gobierno en funciones (Conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Congreso de los Diputados, en relación con el rechazo de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones). Comentario a la STC 124/2018, de 1

- de noviembre de 2018. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* (39), pp. 167-176.
- MARRERO GARCÍA-ROJO, Á. (2007). El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27 (80), pp. 309-359.
- MARTÍNEZ DE SANTOS, A. (2019). La derogación del decreto-ley y el precipicio al que nos conduce un legislador provisional. *Diario La Ley* (9355).
- MEDINA GUERRERO, M. (2015). El titubeante arranque de la X Legislatura. Administración de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública* (91), pp. 267-276.
- MEDINA GUERRERO, M. (2015). El alcance del denominado veto presupuestario a la tramitación de las proposiciones de ley. Administración de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública* (92), pp. 325-334.
- RAZQUÍN LIZARRAGA, M. M. (2018). La actividad de las Comunidades Autónomas. Navarra. En *Informe Comunidades Autónomas 2017* (pp. 299-308). Barcelona: Observatorio de Derecho Público.
- RIDAO MARTÍN, J. (2019). El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* (32), pp. 151-186.
- RIPOLLÉS SERRANO, R. (2018). De las Cortes Generales: Cuarenta años de Parlamento y parlamentarismo en el régimen constitucional de 1978. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* (núm. extraordinario 31), pp. 213-254.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2016). Vetos del gobierno a proposiciones de ley parlamentarias. *El notario del siglo XXI: Revista del Colegio Notarial de Madrid* (70), pp. 20-25.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2019). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Dykinson, 2.^a ed.
- SANZ PÉREZ, Á. L. (2018). Del veto presupuestario impuesto al Parlamento por el Gobierno. *Revista Aranzadi Doctrinal* (8).
- SARMIENTO MÉNDEZ, X. A. (coord.) (2016). *Manual AELPA del parlamentario*. Madrid: Wolters Kluwer.
- SIMÓN YARZA, F. (2019). De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39 (116), pp. 117-136.
- TRIANA REYES, B. (2019). El Parlamento controla al Gobierno en funciones. *Actualidad administrativa* (1).

- VÁZQUEZ ALONSO, V. (2016). El uso del decreto ley frente a “coyunturas económicas problemáticas” y por gobiernos en minoría. *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública* (94), pp. 249-255.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, J. A. (2016). La función presupuestaria. En *Manual de derecho parlamentario autonómico* (pp. 317-346). Madrid: Dykinson.
- VISIEDO MAZÓN, F. J. (2017). Un Gobierno en funciones, no un Parlamento en funciones. En *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 177-202). Valencia: Tirant lo Blanch.