

Referencias Jurídicas CMS | Artículo de fondo

Derecho Público y Sectores Regulados

Diciembre 2016

¿Habrá leyes esta Legislatura?

Ignacio Astarloa

Obviamente, la pregunta que encabeza este artículo es meramente retórica: claro que van a aprobarse leyes esta Legislatura. De hecho ya hay dos leyes publicadas en el BOE y en vigor, ambas orgánicas: la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones por investidura fallida.

Lo novedoso de este periodo es que no resulta posible saber anticipadamente cuáles son las leyes que se van aprobar ni quién va a ser su inspirador o su soporte. Ningún partido o coalición de gobierno tiene mayoría para asegurarlo a día de hoy.

Durante todos los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución, la inmensa mayoría de las leyes han procedido de **proyectos de ley** presentados e impulsados por los Gobiernos y no de **proposiciones de ley** (iniciativas legislativas presentadas por los distintos sujetos constitucionalmente legitimados y distintos del Gobierno). En la X Legislatura (2011-2015), por ejemplo, de las 169 leyes aprobadas, sólo 6 nacieron de proposiciones de ley presentadas por los Grupos parlamentarios, ninguna de proposiciones de los Parlamentos autonómicos y ninguna de la iniciativa popular. De hecho, la gran mayoría de las proposiciones presentadas desde 1978 por sujetos distintos del Gobierno no han pasado del expeditivo trámite inicial de toma en consideración (votación que tiene lugar en el

Pleno del Congreso para decidir si se inicia el procedimiento o la proposición se rechaza de manera expeditiva y sin más trámites).

Si se examina lo que ha sucedido desde que el 19 de julio se inauguró la presente XII Legislatura, se aprecian por el contrario cambios que dibujan un panorama significativamente diferente.

1. Las mencionadas dos leyes ya aprobadas proceden de sendas proposiciones de ley, presentadas ambas por el Grupo Popular ante la imposibilidad de hacerlo el Gobierno en funciones.
2. La práctica totalidad de las proposiciones sometidas a toma en consideración se han aceptado y están siendo tramitadas por el procedimiento legislativo correspondiente. Solo una ha sido rechazada (de Esquerra Republicana para rebajar la edad para votar). Las otras siete (Autónomos, SMI, Secretos Oficiales, suspensión de la LOMCE, Vecindad Civil en



Aragón y las dos ya mencionadas en el apartado 1) han sido tomadas en consideración afirmativamente. Y se está tramitando además, tras votarse favorablemente, una propuesta de reforma de la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

3. Algunos escritos por los que el Gobierno ha ejercido la facultad que le conceden los arts. 134.6 CE y 126.2 RCD y ha expresado su no conformidad con la tramitación de algunas proposiciones de ley, por considerar que suponen aumento de gastos o disminución de los ingresos presupuestarios han sido desestimados por la Mesa del Congreso, que ha permitido la continuidad de su tramitación a pesar de la oposición gubernamental. Y el Gobierno ha expresado su disconformidad con esta decisión.

Como con seguridad no se le escapa a ningún lector, la trascendencia constitucional y política de esta última discrepancia entre el Parlamento y el Gobierno es grande. El Gobierno, en minoría parlamentaria, no tiene muchos más instrumentos jurídicos para evitar que las Cortes aprueben leyes contra su voluntad que esta facultad de oponerse a su tramitación por razones presupuestarias. Y por su parte el Parlamento está propiciando una interpretación de la facultad gubernamental que limita su capacidad de evitar la tramitación de iniciativas legislativas de la oposición.

Jurídicamente esto se traduce en una discrepancia sobre la posibilidad de que el Parlamento (su Mesa) cuestione la suficiencia de los motivos expresados por el Gobierno para impedir la tramitación de las iniciativas de los Grupos (o de iniciativa popular o de los Parlamentos autonómicos). Según se resuelva la misma, las leyes que se aprueben esta Legislatura pueden ser unas u otras, afectando decisivamente, más que al programa legislativo del Gobierno (que solo podrá ejecutarse mediante pactos con la oposición), al programa legislativo de los Grupos de oposición (que podría llevarse a cabo contra la opinión del Gobierno). Así pues, resulta del mayor interés conocer con detalle los términos de este conflicto, no solo por tratarse de una cuestión constitucional de primer orden, sino porque de su solución final va a depender el contenido del Derecho que va a ver la luz en España en este Legislatura.

El pasado 14 de octubre, el Gobierno –todavía en funciones– trasladó al Congreso, dentro del plazo reglamentario de 30 días, su oposición a la tramitación de un total de diez proposiciones de ley. En unos casos por suponer aumento de los créditos presupuestarios, en otros por suponer una disminución de los ingresos presupuestarios, y en algún caso por ambas razones a la vez. Cuatro de esas proposiciones provenían de Parlamentos autonómicos¹ y seis de Grupos parlamentarios del Congreso: cinco del Grupo Socialista² y una del Grupo Ciudadanos³.

1 Del Parlamento de las Illes Balears, modificando la Ley de apoyo a los emprendedores. De la Asamblea regional de Murcia, sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo. Del Parlamento de Galicia sobre transferencia de titularidad de la AP-9. Y del Parlamento Vasco sobre creación de un fondo de compensación a las víctimas del amianto.

2 Para la suspensión del calendario de implantación de la LOMCE. Sobre la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública. De protección de consumidores vulnerables y contra la pobreza energética. De supresión de las tasas judiciales. Y de modificación del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad de los trabajadores subcontratados.

3 Proposición de medidas urgentes de autoconsumo eléctrico.

Desde aquella oposición inicial, el Gobierno ha hecho uso de su facultad de oponerse a la tramitación de otras seis proposiciones de ley: una del Grupo Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea⁴, otra del Grupo Ciudadanos⁵, tres del Grupo Mixto⁶, y una presentada conjuntamente por los Grupos Socialista, Esquerra Republicana, Mixto, Vasco EAJ-PNV, y Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea⁷.

Sobre la mayoría de estos casos, la Mesa del Congreso dejó pendiente su resolución para un momento posterior, solicitando un informe a la Secretaría General.

Sin embargo, el Grupo Socialista, autor de cinco de las proposiciones presentó su propio informe a la Mesa del Congreso, argumentando contra el criterio de Gobierno. En tres de los casos, el Grupo concluía pidiendo que el Gobierno remitiese mayor información. Pero en los dos restantes (LOMCE y Estatuto de los Trabajadores sobre trabajadores subcontratados), el Grupo solicitó directamente que la Mesa del Congreso acordase que la oposición del Gobierno no resultaba razonada ni suficiente y, en consecuencia, que se resolviese la continuación de su tramitación.

Atendiendo la petición socialista, la Mesa, en su reunión de 21 de octubre y por mayoría, acordó expresamente “que el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de los ingresos del presupuesto en vigor”, por lo que resolvió en consecuencia admitir a trámite de toma en consideración las citadas proposiciones. De hecho, el Pleno del Congreso ha aprobado ya el 15 de noviembre la toma en consideración de la proposición de suspensión del calendario de la LOMCE, con 208 votos a favor, 133 en contra y 2 abstenciones.

En respuesta a estos dos acuerdos del órgano rector del Congreso, el Consejo de Ministros celebrado el 18 de noviembre acordó requerir a la Mesa para que revoque los mismos, siguiendo el trámite establecido en el artículo 73.1. de la LOTC. Es decir, dando el primer paso en el procedimiento previsto en los artículos 73 a 75 de la LOTC para el planteamiento, en el plazo legal de un mes, de un conflicto entre órganos constitucionales del Estado, posible cuando uno de ellos entiende (en este caso el Gobierno) que otro (el Congreso, a través de su Mesa) “adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero”.

Interesa hacer notar que el requerimiento del Gobierno al Parlamento tuvo entrada en el Registro General del Congreso el 21 de noviembre, un mes después del acuerdo de la Mesa y unos días después de que el Pleno

tomase en consideración la proposición de ley sobre el calendario de la LOMCE. Ello plantea complejidades añadidas, dado que el acuerdo de la Mesa cuya revocación se pide (acordar que no procede la toma en consideración por el Pleno de la Proposición) ya había quedado sin objeto, porque se reclamaba cuando ya el Pleno había tomado en consideración esa proposición (no todavía la otra proposición reclamada, sobre el Estatuto de los Trabajadores). Lo cual nos sitúa a su vez ante problemas jurídicos no menos complicados como el desarrollo de un conflicto constitucional cuando la fase inicial objeto de la impugnación ya ha sido superada, la posibilidad incluso de plantear ese conflicto contra leyes, la publicación de éstas en un BOE que depende del Gobierno o, en su caso, la posible declaración futura de inconstitucionalidad de leyes por el Tribunal Constitucional por vicios de procedimiento.

Finalmente, el martes 13 de diciembre la Mesa ha adoptado acuerdo, nuevamente sin unanimidad, tanto sobre los dos requerimientos del Gobierno como sobre las restantes 14 oposiciones del Gobierno a las demás proposiciones de ley que antes quedaron enumeradas. Los dos requerimientos han sido rechazados, con lo que las proposiciones sobre el calendario de la LOMCE y sobre la modificación del Estatuto de los Trabajadores sobre subcontrataciones continúan su tramitación. Y respecto de las 14 proposiciones restantes ha diferenciado algunas en las que se ha aceptado la oposición del Gobierno, considerando que, en efecto, en esos casos el Ejecutivo ha acreditado suficientemente la modificación de ingresos o gastos presupuestarios, de otras proposiciones respecto de las cuales ha solicitado al Gobierno ampliación de la motivación, por considerar insuficiente la misma.

Por tanto, en el momento en que esto se escribe, la Mesa ha reafirmado su competencia para valorar la suficiencia de los motivos de oposición del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley. Haciendo uso de la misma, ha aceptado en ocasiones tales motivos, pero no lo ha hecho en otras, solicitando respecto de unas proposiciones una mayor justificación de la oposición gubernamental y considerando en otros casos que los motivos sencillamente no justifican “de forma objetiva y suficiente” que haya aumento de gastos o disminución de los ingresos, por lo que se ha desestimado la oposición del Ejecutivo a su tramitación y ésta ha continuado con los siguientes trámites del procedimiento legislativo.

Es previsible, frente a ello, que el Gobierno formalice ante el Tribunal Constitucional los conflictos de competencia que ha iniciado y deposite la resolución final de la discrepancia en dicho Tribunal. Para resolverla, éste va a tener a la vista cuando menos los principales argumentos

4 De supresión de tasas judiciales.

5 De supresión de tasas judiciales.

6 Sobre el calendario de la LOMCE, las tasas judiciales, y las prestaciones sociales para la crianza de hijos.

7 De garantía de suficiencia de la revalorización de pensiones para 2017 y de medidas urgentes de reequilibrio presupuestario de la Seguridad Social.

jurídicos que se han ido desplegando por los distintos intervinientes en el conflicto y que, muy resumidamente se detallan a continuación.

i) El Gobierno ha enfatizado, como era de prever, la literalidad del precepto constitucional y su correlato en el Reglamento del Congreso. El art. 134.6 CE dice que “toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”. Y el art. 126 lo concreta en los siguientes dos apartados:

“2. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

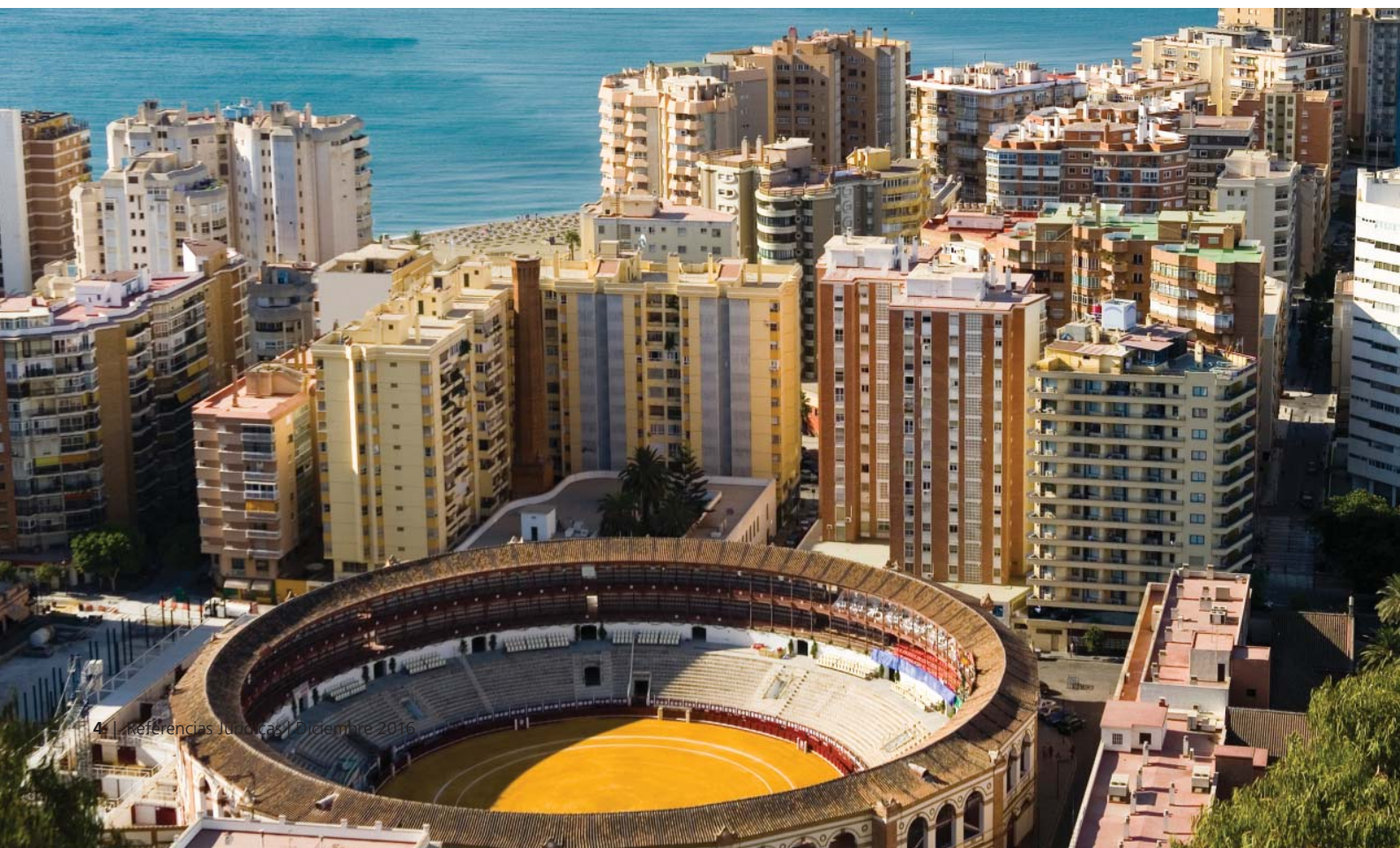
3. Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración”.

ii) El Grupo Socialista ha insistido, por el contrario, en que el ejercicio por el Gobierno de su facultad de oponerse debe estar suficientemente razonado y no resultar arbitrario, a cuyo efecto considera facultada a la Mesa para supervisar las razones gubernamentales.

En los dos casos especialmente controvertidos, el Grupo ha considerado insuficiente para evitar la tramitación de las proposiciones las respectivas alegaciones del Gobierno de que la suspensión del calendario de la LOMCE privará probablemente de fondos comunitarios o que la modificación de las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados en el Estatuto de los Trabajadores conllevará un incremento de costes en las empresas públicas.

iii) La Mesa, dividida, ha aceptado por mayoría la argumentación del Grupo Socialista sobre los dos casos reclamados, y ha establecido que está entre sus facultades apreciar si el criterio del Gobierno justifica de forma objetiva y suficiente que la proposición implica aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor, resolviendo que a falta de justificación suficiente no procede admitir la oposición gubernamental a la tramitación. No existe en el Reglamento del Congreso una atribución expresa de esta concreta competencia, así que se ha considerado comprendida en las facultades que genéricamente le confiere a la Mesa el art. 31.1 para “calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos”, y “decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento”.

iv) En el Congreso ha habido algunos precedentes. Tempranamente, en 1983, la Mesa rechazó el criterio del Gobierno contrario a la tramitación de diversas



proposiciones de ley, considerando que las mismas no implicaban aumento de gastos o disminución del presupuesto en vigor (Mesas de 8, 15 y 22 de marzo de 1983).

Un acuerdo en estos términos no había vuelto a repetirse hasta ahora. Pero ya en este nuevo siglo, la Mesa ha acordado en alguna ocasión solicitar del Gobierno una mayor información para tener por suficiente su argumentación contraria a la tramitación de algunas otras proposiciones (Mesas de 30 de septiembre de 2008 o de 10 de febrero de 2009, respecto a la oposición de Gobierno a proposiciones sobre deducciones en IRPF o pago de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, y sobre TV sin fronteras).

Es importante tener en cuenta que respecto de estos últimos casos, al no haber respondido el Gobierno en su día a dichos requerimientos, ambas proposiciones fueron sometidas al Pleno y tomadas en consideración. Es decir, la Mesa obvió la oposición del Gobierno y siguió con la tramitación. Cabe suponer que esa será también la decisión de la actual Mesa para el caso de que el Gobierno no amplíe ahora de manera suficiente su justificación.

v) Como precedente de distinta naturaleza, el Grupo Socialista ha puesto además de manifiesto que las proposiciones sobre la LOMCE y sobre el Estatuto de los Trabajadores (y la generalidad de las restantes del GS a las que se ha opuesto el Gobierno) ya se presentaron en idénticos términos en la XI Legislatura sin que el Gobierno (entonces en funciones) pusiera obstáculo a su tramitación, por lo que se sometió al Pleno sin mayores incidencias y fue tomada en consideración en la sesión de 5 de abril de 2016. Se alega ahora, en consecuencia, un comportamiento gubernamental arbitrario e inconsistente.

vi) Aunque se trata de la otra Cámara, es particularmente notable que la posible discrepancia parlamentaria respecto de la oposición del Gobierno está normativamente aceptada y resuelta en el Senado, que en el artículo 151 de su Reglamento establece que será la Cámara (concretamente su Presidente) quien dirimirá la discrepancia:

“1. Toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

2. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, éstas serán remitidas de inmediato al Gobierno a los efectos mencionados en el apartado anterior.

3. La correspondiente comunicación del Gobierno deberá tener entrada en el Senado en el plazo máximo de diez días, a contar desde la remisión, si se tratase de proposiciones de ley, en el de cinco días si afectase a enmiendas presentadas a un proyecto o proposición tramitado por el procedimiento ordinario, o en el de dos días cuando se refiriese a enmiendas formuladas dentro del procedimiento legislativo de urgencia. **La no conformidad deberá ser motivada.** Transcurridos dichos plazos se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad con que prosiga la tramitación.

4. La comunicación del Gobierno se pondrá de inmediato en conocimiento del Presidente de la Comisión en que se tramite el proyecto o proposición de ley.

5. Corresponderá al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo”.

vii) Finalmente, ha de tenerse en cuenta que el propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en los últimos años en relación con este asunto en dos ocasiones, a raíz de un recurso de inconstitucionalidad presentado contra el Reglamento de la Asamblea de Extremadura y de un recurso de amparo presentado por el Grupo Popular contra la oposición a una proposición de ley presentada en el Parlamento Vasco. Desafortunadamente, las resoluciones del Tribunal no resultan coincidentes.

En el primero de los casos, la STC 223/2006, de 6 de julio, interpretó de forma incondicionada la potestad del Gobierno de identificar las iniciativas que pueden quedar sujetas al criterio del Ejecutivo. De acuerdo con esta Sentencia, el Ejecutivo está facultado “con toda libertad” para oponerse a las iniciativas que pretendan modificar los Presupuestos, “sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter manifiestamente infundado o no de tal oposición”.

La Sentencia explica que “la reforma reglamentaria impugnada priva al Ejecutivo extremeño de la facultad de veto que le atribuye el Estatuto de Autonomía de Extremadura, y somete su ejercicio hasta ella, políticamente libre, a una condición que no puede deducirse del texto del propio Estatuto: la de que, en caso de la producción de una discrepancia sobre si una enmienda o proposición de ley afecta al equilibrio presupuestario, será el Pleno de la Cámara quien la resuelva. La reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura lleva, en el punto ahora examinado, pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el



art. 60.b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado «parlamentarismo racionalizado» por parte tanto del texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas (...).

Es decir, Mesa y Pleno se erigen en jueces de si concurren o no las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario. Esto, sencillamente, supone modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura (...). Tales normas, por tanto, alteran el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente, (...). En consecuencia las normas reglamentarias repetidamente citadas son inconstitucionales y consiguientemente nulas (...).

viii) Por el contrario, la STC 242/2006, de 24 de julio, declara que la facultad estatutaria del Gobierno para oponerse "no implica necesariamente, que toda limitación de los arts. 23.1 y 23.2 CE derivada del ejercicio de dicha facultad sea imputable directamente al Gobierno Vasco, sin que sea posible atribuir ningún tipo de responsabilidad a la Mesa del Parlamento. Desde esta perspectiva, resulta evidente que la Mesa del Parlamento Vasco tiene encomendado el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno".

El Reglamento parlamentario, sigue la Sentencia "otorga a la Mesa del Parlamento cierto margen de interpretación sobre cuándo puede considerarse que dicho impacto se produce" y llega a decir que no es descartable incluso que "los órganos rectores del Parlamento puedan vulnerar los arts. 23.2 y 23.1 CE al inadmitir a trámite una proposición de Ley como consecuencia del ejercicio de dicha facultad por parte del Gobierno. Igualmente, tampoco es posible atribuir a toda decisión de este tipo una usurpación de una facultad que corresponde en

exclusiva al Gobierno. Y ello no sólo por la propia existencia del art. 42 LOTC, sino porque, como reconoce el propio Letrado del Parlamento Vasco, la Mesa también debe ejercer su función genérica de calificación respecto a los documentos de índole parlamentaria remitidos por el Gobierno".

En consecuencia, concluye el Alto Tribunal, "es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno".

ix) El Grupo Socialista ha apelado a mayor abundamiento a un Auto del Tribunal Supremo, que ha declarado que en el supuesto del artículo 134.6 CE, el control de la Mesa del Congreso va más allá de la verificación formal de los requisitos para la tramitación de la iniciativa y "se proyecta sobre el análisis de la viabilidad sustancial del criterio del Ejecutivo, en sede estrictamente parlamentaria, desde la perspectiva de la proporcionalidad y razonabilidad" (Auto TS 14724/2010, de 25-11).

x) Por el contrario, el Gobierno, en su requerimiento de revocación previo a un eventual planteamiento de un conflicto constitucional, ha dado prioridad a la primera de las Sentencias, la citada STC 223/2006, rechazando que la Mesa pueda negarle la facultad de ejercer su disconformidad, pues ello supondría trasladar la facultad constitucional de oposición del Gobierno a la propia Cámara.

xi) Los medios de comunicación han recogido opiniones de juristas que han advertido sobre el carácter extraordinario que debe tener no atender los "vetos" del Gobierno, y que han añadido que, en los supuestos en que el Congreso decida obviar el criterio gubernamental, deberá hacerlo con argumentos capaces de contrarrestar los riesgos presupuestarios que esgrime el Ejecutivo.

Estos son los términos en los que hasta el momento se ha desarrollado la polémica. Hasta tanto se plantee el conflicto entre órganos constitucionales y lo resuelva el Tribunal Constitucional, el Congreso está operando como titular de la facultad para valorar la suficiencia de la oposición del Gobierno a la tramitación de proposiciones que a su juicio implican aumento de créditos o disminución de los ingresos de un presupuesto en vigor. Traducido en la práctica política ello quiere decir que los Grupos de la oposición se consideran en condiciones de aprobar cualquier ley, aunque el Gobierno se oponga a su tramitación, siempre que la Mesa no acepte, a instancia motivada del Gobierno, que la proposición originaria incurre en la modificación presupuestaria que permite oponerse al Ejecutivo. Se confirma por tanto la afirmación inicial de que en esta Legislatura solo se aprobarán las leyes propuestas por el Gobierno que la oposición permita, pero podrán aprobarse las leyes propuestas por la oposición aunque el Gobierno se oponga a las mismas incluso con el argumento constitucional recogido en el artículo 134.6 CE.

Más aún, como es conocido el artículo 134.6 constitucional y el artículo 126 del Reglamento del Congreso no se refieren solo a la iniciativa legislativa. Permiten también al Gobierno oponerse a cualquier enmienda que se presente en el Congreso a todo proyecto o proposición de ley, siempre que se entienda que la enmienda genera incremento de crédito o disminución de ingresos respecto del presupuesto en vigor. Aplicando a las enmiendas el criterio sentado por la Mesa del Congreso para las proposiciones, ello va a significar que van a ser las Cortes las que valoren enmienda por enmienda si la oposición del Gobierno está razonada “de forma objetiva y suficiente” y el Congreso sea el que decida, en consecuencia, sobre la admisibilidad a debate de cada una de ellas. Como cabe imaginar también que la discrepancia sobre la naturaleza presupuestaria de las enmiendas puede repetirse en abundantes ocasiones, ello va a determinar un escenario nuevo en la tramitación de todos los textos legislativos, que pueden verse retrasados en el desarrollo del procedimiento y que pueden aprobarse finalmente con la duda de posibles vicios de inconstitucionalidad por razones de procedimiento (además de eventuales recursos de amparo de los propios enmendantes).

Duda que solo quedará definitivamente zanjada en el momento en que el Tribunal Constitucional resuelva este conflicto, previsiblemente no antes de muchos meses. O, alternativamente, en el caso de que el Congreso opte por llevar a su Reglamento, mediante la correspondiente reforma, el actual criterio mayoritario de su Mesa, en línea con lo ya previsto en el Reglamento del Senado. Aunque conviene no olvidar, respecto de esta última hipótesis, que el Alto Tribunal ya declaró inconstitucional, como ya se dijo, una solución similar introducida en el Reglamento de Extremadura.

Habrà por tanto leyes esta Legislatura. No necesariamente las que el Gobierno impulse o desee. Y en muchos casos polémicas y cuestionadas hasta por razones de procedimiento. Quienes piensen que esto puede mitigarlo el Gobierno acudiendo todavía con más frecuencia al recurso de aprobar decretos-leyes (sobre cuyo abuso creciente desde la aprobación de la Constitución se puede escribir a estas alturas una enciclopedia), que no olviden que esta figura de supuesta “extraordinaria y urgente necesidad” es sometida inmediatamente a su convalidación o derogación por la mayoría del Congreso, que puede luego, incluso, cambiarlo, si la mayoría del Pleno decide tramitarlo como proyecto de ley,

introduciendo toda clase de enmiendas durante la subsiguiente conversión del decreto-ley en ley.

Como cada semana parlamentaria va a tener su afán, en las dos últimas de este 2016 que ahora termina, constitucionalmente tan azaroso, vamos a poder evaluar cuál va a ser el destino de los primeros decretos-leyes aprobados en esta Legislatura y nacidos, al parecer, al amparo de sendos pactos políticos basados en exigencias económicas graves (Decretos-leyes 3 y 4/2016), o en la falta de mayoría del Grupo Popular para oponerse a la paralización de medidas de revisión de la LOMCE (Decreto-ley 5/2016). Como signo de los tiempos, con ello se suman un total de cinco decretos-leyes aprobados en 2016, frente a las dos únicas leyes que el Parlamento ha producido este año. Ambas nacidas, por cierto, como vimos al comienzo de este artículo, de sendas proposiciones de ley.

En definitiva, en 2016 se va a dar la circunstancia verdaderamente insólita de que las Cortes Generales no habrán aprobado ningún proyecto de ley presentado por el Gobierno de la Nación.

Resta por saber si ésta va a ser la tónica dominante de la Legislatura o cuánto puede durar la misma si se legisla permanentemente desde el Parlamento contra la voluntad del Gobierno. De momento, si se repasa la lista de asuntos pendientes en el Congreso, se observa que han iniciado su tramitación tres proyectos de ley (todos ellos para la transposición obligada de directivas comunitarias, retrasada por las vicisitudes políticas de este año) por cuatro proposiciones de ley ya tomadas en consideración y actualmente en trámite de enmiendas.

Y queda por saber también si, ante las limitaciones del Gobierno para sacar adelante en el Parlamento su programa legislativo, va a tener el Ejecutivo la tentación de “legislar” a través de reglamentos, haciendo real la vieja ironía, lanzada por los Gobiernos decimonónicos a los Parlamentos, del “haced vosotros las leyes, que ya me encargaré yo de hacer los reglamentos”. Pero este de los límites de la potestad reglamentaria ante el principio de legalidad y la reserva de ley será ya un capítulo diferente –y no menor– sobre el que, en su caso, podremos ocuparnos en otra ocasión.

La presente publicación no constituye opinión profesional o asesoramiento jurídico de sus autores.

