



*Real Academia de Legislación
y Jurisprudencia de Murcia*

II Premio de Investigación Jurídica “Antonio Reverte Navarro”

Consecuencias del nuevo escenario político en la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

DAVID PARRA GÓMEZ

REAL ACADEMIA DE LEGISLACIÓN
Y JURISPRUDENCIA
DE LA REGIÓN DE MURCIA

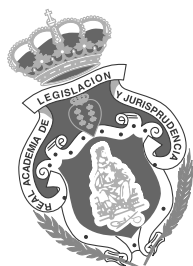
CONSECUENCIAS DEL NUEVO
ESCENARIO POLÍTICO EN LA
ACTIVIDAD LEGISLATIVA
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE LA REGIÓN DE MURCIA

DAVID PARRA GÓMEZ

Doctor en Derecho.

Profesor Asociado de Derecho Constitucional (UMU)

*II Premio de Investigación Jurídica
"Antonio Reverte Navarro"*



MURCIA
2019

ISBN: 978-84-09-10572-4
Depósito Legal: MU-408-2019
Imprime: 42lineas-42lineasdigital@gmail.com
Impreso en España - Printed in Spain

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.....	9
II. PRINCIPALES SÍNTOMAS DEL DESENCUENTRO LEGISLATIVO PARLAMENTO-GOBIERNO.....	14
2.1. El incremento del número y porcentaje de éxito de las iniciativas legislativas presentadas por la oposición.....	14
2.2. El giro en la práctica del veto presupuestario del Gobierno a las proposiciones de ley.....	16
2.3. El tímido crecimiento del control parlamentario de los Decretos-leyes.....	21
2.4. Un nuevo uso político de la capacidad autonómica para iniciar leyes estatales ante el Gobierno de la Nación	27
III. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DE LA REGIÓN DE MURCIA.....	34
IV. CONCLUSIONES.....	38
V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	41

RESUMEN: Tras las elecciones autonómicas de 2015, el desencuentro Parlamento-Gobierno, o más exactamente, entre la oposición parlamentaria al Gobierno y éste y su mayoría, se ha convertido en el denominador común de la actividad legislativa de la Región de Murcia. De un lado, el Ejecutivo regional encuentra serias dificultades para sacar adelante sus iniciativas legislativas, a la vez que asiste resignado a un espectacular aumento tanto del número como del porcentaje de éxito de las iniciativas legislativas de la oposición. De otro lado, ese mismo Gobierno hace ahora un profuso empleo de su potestad para vetar las proposiciones de ley financieras presentadas por la oposición, capacidad de veto que, sin embargo, está siendo contestada por la Cámara autonómica cuando no la considera suficientemente justificada. Asimismo, el actual panorama parlamentario regional ha traído consigo un tímido crecimiento de la labor de control parlamentario de los Decretos-leyes, y ello a pesar de que, en contra de lo que cabía esperar, el abuso de este tipo normativo ha alcanzado, también en la Región de Murcia, proporciones alarmantes. Por otra parte, la facultad que el artículo 87.2 CE reconoce a la Asamblea murciana para estimular la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, lejos de situarse en el terreno de la colaboración entre instituciones en aras de una mejor integración política, ha sido actuada como mecanismo de oposición política. En fin, la devastadora crisis económica y los diversos escándalos de corrupción arrasaron la confianza de la ciudadanía en las instituciones representativas y de gobierno, desafección que se tradujo en una demanda de regeneración democrática que incluía la necesidad de reformar aspectos esenciales respectivo sistema electoral. El paradigma de esta tendencia lo encontramos en la Comunidad Autónoma de Murcia, donde el pacto entre Ciudadanos y PP para investir a un presidente popular incluyó una reforma de la ley electoral que, al rebajar la barrera electoral del 5 % al 3 % y reducir las cinco circunscripciones a una única circunscripción, introduce una mayor proporcionalidad cuyos efectos se dejarán notar en el sistema de partidos regional a partir de las elecciones autonómicas de 2019.

PALABRAS CLAVE: fragmentación parlamentaria; función legislativa; relaciones Parlamento-Gobierno.

ABSTRACT: After the regional elections of 2015, the Parliament-Government disagreement, or more exactly, between the parliamentary opposition to the Government and this and its majority, has become the common denominator of the legislative activity of the Region of Murcia. On the one hand, the regional Government finds serious difficulties in moving forward with his legislative initiatives, while at the same time attending resigned to a spectacular increase in both the number and percentage of success of the legislative initiatives of the opposition. On the other hand, that same Government now makes a profuse use of its power to veto the financial

proposals submitted by the opposition, vetoes that, however, is being contested by the Autonomous Chamber when it does not consider it sufficiently justified. Likewise, the current regional parliamentary panorama has brought with it a timid growth of the parliamentary control work of the Decree-laws, and this despite the fact that, contrary to what could be expected, the abuse of this normative type has also reached, also in the Region of Murcia Murcia, alarming proportions. On the other hand, the power that Article 87.2 EC recognizes the Murcia Assembly to stimulate the legislative initiative of the Government of the Nation, far from being in the field of collaboration between institutions for the sake of a better political integration, has been acted as political opposition mechanism. In short, the devastating economic crisis and the various corruption scandals devastated the confidence of citizens in representative institutions and government, disaffection that resulted in a demand for democratic regeneration that included the need to reform essential aspects of the electoral system. The paradigm of this trend is found in the Autonomous Community of Murcia, where the pact between Citizens Party and Popular Party to invest the president of the community included a reform of the electoral law that, by lowering the electoral barrier from 5% to 3% and reducing five circumscriptions to a single constituency, introduces a greater proportionality whose effects will be felt in the regional party system as of the regional elections of 2019.

KEYWORDS: parliamentary fragmentation; legislative function; Parliament-Government relations.

I. INTRODUCCIÓN

La radical transformación obrada por las sucesivas elecciones generales y autonómicas celebradas a lo largo de 2015 y 2016 en la composición de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, marcada por el descenso de los dos grandes partidos mayoritarios -PP y PSOE- y la irrupción de nuevas formaciones políticas -Podemos y Ciudadanos, fundamentalmente, determinantes ahora de la gobernabilidad-, ha afectado profundamente al ejercicio de todas las funciones parlamentarias, y muy particularmente, a la que constituye la función principal y genuina de aquellas Cámaras, la potestad legislativa.

Tras las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015, Podemos y Ciudadanos irrumpieron en el Congreso de los Diputados como tercera y cuarta fuerzas parlamentarias, poniendo así fin al anterior bipartidismo imperfecto en el que PP y PSOE se repartían alrededor de veinte millones de votos. En el Senado la fragmentación fue menor, pues el PP logró mantener -sumando los senadores designados por las Asambleas autonómicas- la mayoría absoluta en esta Cámara¹.

1 La composición de las Cortes Generales en la breve Legislatura XI fue la siguiente:

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

Asimismo, en el Congreso de los Diputados asistimos a situaciones inéditas durante aquel período de interinidad, como plantones de Ministros a convocatoria de comisiones o la ausencia del Gobierno en una sesión plenaria de control. Estas situaciones provocaron que, por primera vez desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, la Cámara Baja y el Gobierno de la Nación se enfrentaran ante el Tribunal Constitucional a cuenta del control parlamentario que el primero puede ejercer sobre el segundo cuando éste se encuentra en funciones. Conflicto de atribuciones que, planteado en 2016, ha sido resuelto recientemente a favor del Congreso³.

Congreso de los Diputados: G.P. popular 119, G.P. Socialista 89, G.P. Podemos-En Comú Podem-En Marea 65, G.P. Ciudadanos 40, G.P. ERC 9, G.P. Catalán-DL 8, G.P. Vasco-EAJ-PNV 6 y G.P. Mixto 14. *Senado:* G.P. Popular 142, G.P. Socialista 67, G.P. Podemos-En Comú-Compromís-En Marea 23, G.P. ERC 8, G.P. Catalán-DL 8, G.P. Vasco-EAJ-PNV 7 y G.P. Mixto 10.

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

3 En efecto, el Alto Tribunal ha subrayado en la Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre,

En las elecciones generales de 26 de junio de 2016 el PP mejoró sus resultados en la Cámara Baja, aunque quedó lejos de la mayoría absoluta, mientras que Podemos y Ciudadanos sufrieron un leve descenso⁴.

A lo largo de 2015 tuvieron lugar elecciones al Parlamento de Andalucía (22 de marzo), a los Parlamentos de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Navarra, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana (24 de mayo) y al Parlamento de Cataluña (27 de septiembre); y en 2016 se celebraron comicios autonómicos en el País Vasco y Galicia (25 de septiembre)⁵. Resulta ilustrativo de la transformación causada por estos comicios⁶ el siguiente dato: en 7 Comunidades Autónomas (Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla La-Mancha, Extremadura, Navarra y Valencia) no gobierna la lista más votada⁷.

Por lo que se refiere a la Región de Murcia, los comicios de mayo de 2015 producen dos novedades importantes: el PP gana,

que la función de control es consustancial a la forma de gobierno parlamentaria y no está excluida cuando se trata de un Gobierno en funciones, que de hecho sigue actuando, aunque sea de forma limitada. La fiscalización tendrá, por ello, una intensidad diferente, pero no puede dejarse al albur de cuál sea la voluntad del Ejecutivo.

4 La composición de las Cortes Generales en la Legislatura en curso -la XII- es la que sigue: *Congreso de los Diputados*: G.P. Popular 134, G.P. Socialista 84, G.P. Podemos-En Comú Podem-En Marea 67, G.P. Ciudadanos 32, G.P. ERC 9, G.P. Vasco-EAJ-PNV 5, G.P. Mixto 19. *Senado*: G.P. Popular 148, G.P. Socialista 62, G.P. Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea 21, G.P. ERC 12, G.P. Vasco-EAJ-PNV 6 y G.P. Mixto 16.

5 El 2 de diciembre de 2018 se celebraron elecciones autonómicas en Andalucía, que han arrojado los siguientes resultados: PSOE 33 escaños, PP 26, C's 21, Adelante Andalucía 17 y Vox 12.

6 Sobre las repercusiones del escenario político surgido de de los comicios autonómicos de mayo de 2015 en la organización y actividad, tanto legislativa como de control, de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas *vid.*, BILBAO UBILLOS, J.M.: “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 2017, pp. 14-37.

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

pero pierde la mayoría absoluta que ostentaba durante veinte años (obtiene 22 escaños de los 45 que componen la Asamblea autonómica), y se incorporan con una presencia notable dos nuevos partidos, Podemos con 6 diputados y Ciudadanos con 4 -PSOE obtiene 13 escaños-, logrando el popular Pedro Antonio Sánchez la investidura gracias al apoyo de Ciudadanos⁸.

En el contexto político descrito, el desencuentro -cuando no el directo enfrentamiento- entre el Parlamento y el Gobierno, o más exactamente, entre la oposición parlamentaria al Gobierno y éste y su mayoría, se ha convertido, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, del que es claro ejemplo el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el denominador común de la práctica de la función legislativa.

Por otra parte, la fragmentación política comentada propició *ab initio* en el seno de varios Parlamentos autonómicos un debate de calado sobre la necesidad de reformar aspectos esenciales del respectivo sistema electoral. Debate que respondía, en cierto modo, a la demanda ciudadana -de la que se habían hecho eco los nuevos partidos en sus respectivos programas electorales- sobre la necesidad de contar con un sistema electoral más justo

8 Si atendemos a los resultados de las nueve elecciones a la Asamblea Regional de Murcia celebradas hasta el momento (1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 y 2015), podemos distinguir tres periodos: 1º *Predominio socialista (1983-1995)*: el PSOE gobierna con mayoría absoluta, obteniendo 26 escaños en 1983, 25 en 1987 y 24 en 1991. 2º *Predominio popular (1995-2015)*: a partir de 1995 se inicia la etapa de mayorías absolutas del Partido Popular (obtiene 26 escaños en 1995 y 1999, 28 en 2003, 29 en 2013 y 33 en 2011), lo que le permitía gobernar cómodamente bajo la presidencia del popular Ramón Luís Valcárcel. 3º *Comicios de 2015, un nuevo ciclo*: los resultados de las elecciones del 24 de mayo de 2015 abrieron una etapa sin precedentes en la Región de Murcia, al no existir un partido con mayoría absoluta como para investir un presidente regional sin necesidad de lograr el concurso o, al menos, evitar la oposición conjunta del resto de partidos. El PP tenía la voluntad de seguir siendo el partido de gobierno y con 22 escaños se había quedado a un diputado de la mayoría absoluta, por lo que debía buscar un pacto de investidura o de gobierno si quería asegurar dicha posición. Finalmente, el 22 de junio de 2015 se firmaba el pacto de investidura entre el PP y Ciudadanos.

que diera igual valor al voto de los ciudadanos para elegir a sus representantes.

No es de extrañar, pues, que nuevas fuerzas políticas o coaliciones de partidos que con el mismo sistema electoral habían conseguido acceder -ahora sí- a los Parlamentos regionales planteasen la reforma de algunos aspectos del sistema que les pudiera excluir en el futuro de la representación parlamentaria, incluso, obteniendo más votos que otros partidos en idéntica circunscripción, incluyéndose tal demanda en los pactos que las formaciones tradicionales debían realizar con aquellas formaciones emergentes para alcanzar el gobierno autonómico.

El paradigma de esta tendencia lo encontramos en la Región de Murcia, donde tras las elecciones de mayo de 2015 el pacto entre Ciudadanos y PP para investir a un presidente popular incluyó una reforma de la ley electoral en dirección opuesta a la que había defendido este último partido en la anterior legislatura autonómica, reforma que se materializó ese mismo año tras 30 años de vigencia del sistema electoral anterior y cuyos efectos en el sistema de partidos regional conoceremos en las próximas elecciones autonómicas de 2019.

II. PRINCIPALES SÍNTOMAS DEL DESENCUENTRO LEGISLATIVO PARLAMENTO-GOBIERNO

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

Uno de los principales síntomas del desencuentro legislativo Gobierno-Parlamento que trae consigo el actual escenario parlamentario es que los Gobiernos -tanto el estatal como los autonómicos- asisten con resignación a un gran incremento numérico de las iniciativas legislativas presentadas por los grupos de la oposición. Como muestra de ello, los grupos parlamentarios de la oposición en el Congreso de los Diputados presentaron en 2015, último año de la X Legislatura, 36 proposiciones de ley, mientras que en 2016 (año que engloba la XI Legislatura y casi 6 meses de la XII, legislaturas ambas caracterizadas, como sabemos, por una acentuada fragmentación parlamentaria), impulsaron 92 proposiciones⁹.

En la Región de Murcia, si en la VIII Legislatura (2011-2015), con mayoría absoluta del PP, la mayoría de las proposiciones de ley presentadas en la Asamblea murciana lo fueron por el grupo parlamentario popular (36 de un total de 55 proposiciones, es decir, el 65,45 %), en lo que llevamos de IX Legislatura (en concreto, hasta el 17 de diciembre de 2018, fecha de cierre de los datos que se están utilizando en el presente trabajo), 66 de las 105 proposiciones presentadas corresponden a la oposición parlamentaria (el 62,85 %)¹⁰.

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

10 Fuentes: Elaboración propia a través del buscador de la página web de la Asamblea

A la vez, aquellos mismos Ejecutivos encuentran serias dificultades para sacar adelante muchas de sus iniciativas legislativas, dificultades que se trasladan, obviamente, a sus grupos políticos en las Cámaras respectivas. Tanto es así que, en contra de la práctica habitual propia de todos los sistemas parlamentarios, según la cual el número de proposiciones de ley que se convierte en ley es muy poco relevante si se compara con el de los proyectos de ley, la iniciativa legislativa del Gobierno y la de su grupo en la Cámara han visto reducido considerablemente su porcentaje de éxito, especialmente en el ámbito estatal.

En efecto, en la X Legislatura de las Cortes Generales el porcentaje de éxito de los proyectos de ley fue de un 98,15 % (160 de los 163 proyectos de ley remitidos), pero en la legislatura corriente el Gobierno ha remitido al Congreso de los Diputados tan sólo 35 proyectos de ley, de los cuales sólo 11 han sido aprobados, es decir, un escaso 31,42 % (y 9 de ellos, además, con modificaciones). La variación del porcentaje de aprobación de las proposiciones de ley, sin embargo, es mínimo, pasando del 2,18 % en la X Legislatura (6 de las 275 proposiciones de ley presentadas), al 2,99 % en la actual (11 de las 367 proposiciones de ley presentadas en el Congreso)¹¹.

Por lo que se refiere a la Región de Murcia, la mayoría absoluta del PP en la legislatura anterior facilitó la aprobación de 25 de los 28 proyectos de ley presentados (el 89,29 %) y de 28 de las 36 proposiciones de ley presentadas por el PP (el 77,78 %), mientras que en la legislatura actual –la IX– se han aprobado 9 de los 11 proyectos de ley (81,82 %) –entre los que se encuentran los de Presupuestos Generales de la Comunidad para los ejercicios

Regional de Murcia: www.asambleamurcia.es.

11 Fuentes: Elaboración propia, con fecha de cierre de datos 17/12/2018, a través del buscador de la página web del Congreso de los Diputados: www.congreso.es.

2016, 2017 y 2018 que el Gobierno ha tenido que negociar con Ciudadanos¹²- y sólo 19 de las 39 proposiciones presentadas por el grupo popular (el 48.72 %)¹³.

2.2. El giro en la práctica del veto presupuestario del Gobierno a las proposiciones de ley

El nuevo escenario parlamentario fraccionado ha traído también consigo todo un giro de 180 grados en la práctica de la facultad de que goza el Ejecutivo para oponerse a la tramitación parlamentaria de las llamadas proposiciones de ley financieras presentadas por la oposición, es decir, de aquellas proposiciones que suponen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios¹⁴, pues de su casi total desaparición se ha pasado a un uso frecuente de la misma¹⁵.

12 Todo indica que Ciudadanos apoyará también los Presupuestos regionales de 2019. *Vid.*, Ciudadanos negociará con López Miras el Presupuesto de 2019, pero con un «tinte naranja» (30/10/2018). Recuperado de: www.laverdad.es.

13 Fuentes: Elaboración propia, con fecha de cierre de datos 17/12/2018, a través del buscador de la página web de la Asamblea Regional de Murcia: www.asambleamurcia.es.

14 Facultad que, reconocida al Gobierno de la Nación en la Constitución (art. 134.6) y en los Reglamentos del Congreso (art. 126. 2 y 3) y del Senado (art. 151.1 y 3), atribuye al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia tanto el art. 120 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia como el art. 22.5 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

15 La facultad del Gobierno para oponerse a la tramitación de aquellas proposiciones de ley que aquél considera financieramente perjudiciales plantea muchas cuestiones que han sido objeto de amplio tratamiento doctrinal. *Vid.*, entre otros, PÉREZ JIMÉNEZ, P.J.: “Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española”, *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 111-159; ARCE JANÁRIZ, A.: “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, pp. 9-116; y “El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la Jurisprudencia Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 207-239; MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, Ministerio de Economía y Hacienda. Centro de Publicaciones, 1990; GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMP, P.: “Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del “veto presupuestario”, *Parlamento y Constitución: Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, núm. 2, 1998, pp. 9-44; GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000; *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006; y “Sobre la calificación

Vetos gubernamentales que, además, y en contra de lo que también era *praxis* acostumbrada, son rechazados por las Mesas parlamentarias -dominadas ahora por miembros de la oposición¹⁶- cada vez con más asiduidad.

Ciertamente, una vez pasados los primeros tiempos postconstitucionales, los sucesivos Ejecutivos -nacionales y autonómicos- habían evitado por lo general hacer uso de esa capacidad de veto fundamentalmente por su coste político, prefiriendo actuar a través de su mayoría parlamentaria para rechazar en la correspondiente sesión plenaria la toma en consideración de este tipo de proposiciones financieras. Además, en los pocos casos en los que el Gobierno de turno ejercía su facultad de veto, como la mayoría de miembros de la Mesa pertenecían al grupo parlamentario de su signo político, las proposiciones de ley que no contaban con el visto bueno de aquél se daban habitualmente por decaídas.

Sin embargo, el Gobierno de Mariano Rajoy, que en la X Legislatura -con mayoría absoluta del PP- no hizo uso de esta potestad, ha vetado en el tiempo transcurrido de la XII Legislatura

de las Enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de junio)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 13, 2006, pp. 45-55; y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008; y “El control parlamentario sobre el llamado “veto presupuestario” del Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 2017, pp. 76-101.

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

hasta su dimisión¹⁷- 58 proposiciones de ley presentadas en el Congreso Diputados¹⁸, elevándose el desencuentro Congreso-Gobierno a la categoría de verdadero conflicto cuando la Mesa del Congreso rechazó, mediante sendos acuerdos de 18 de octubre de 2016, los vetos gubernamentales a 2 de las proposiciones de ley presentadas por el Grupo Socialista (1 sobre suspensión de la LOMCE¹⁹ y 1 sobre subcontratación²⁰) por considerar que el Ejecutivo no justificaba de forma objetiva y suficiente el aumento de créditos o disminución de ingresos alegado en sus escritos de disconformidad, admitiendo ambas iniciativas, en consecuencia, al trámite de la toma en consideración²¹.

Ante esta decisión, el Consejo de Ministros, tras requerir infructuosamente de la Cámara Baja la revocación de los mencionados acuerdos, alegando que éstos “violentan su competencia exclusiva de iniciativa legislativa presupuestaria y de defensa de la ejecución de los presupuestos en vigor y suponen

17 Hasta el 1 de junio de 2018, fecha en la que se aprobó la moción de censura presentada por el Grupo Parlamentario Socialista contra el Gobierno de Rajoy (la primera aprobada desde la restauración democrática en 1978) con 180 votos a favor, 169 votos en contra y 1 abstención, dando lugar a la dimisión del Gobierno de Mariano Rajoy del Gobierno y a la investidura como nuevo Presidente del Ejecutivo del candidato propuesto en la moción, el líder socialista Pedro Sánchez, que por el momento no ha hecho uso de la facultad de veto.

18 Cifra duplica los vetos que llevó a cabo el ex Presidente José Luis Rodríguez Zapatero en su último mandato.

19 La *Proposición de Ley Orgánica sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, cuyo veto, remitido por oficio de 14 de octubre, se acompañó de un informe en el que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte cuantificaba en unos 600 millones de euros la pérdida de ingresos procedentes de fondos comunitarios derivada de la aprobación de esta proposición.

20 La *Proposición de Ley de modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados*, cuyo oficio de disconformidad, remitido también el 14 de octubre, iba acompañado de un informe en el que el Ministerio de Hacienda cuantificaba en unos 60 millones de euros el aumento de gastos en las empresas del sector público estatal en el presupuesto en vigor como consecuencia del incremento del gasto total en sueldos y salarios que causaría la aprobación de la proposición.

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

una asunción contraria a Derecho de la competencia que al Ejecutivo corresponde de conformidad con la Constitución y el Reglamento de la Cámara”, acordó en su reunión de 13 de enero de 2017 plantear sendos conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional²², el primero de los cuales ha sido recientemente rechazado por la Sentencia 34/2018, de 12 de abril de 2018²³.

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, el panorama en las legislaturas en curso es algo más dispar²⁴:

En la mayoría de las Comunidades Autónomas no ha surgido el enfrentamiento Gobierno-Parlamento que nos ocupa: en algún caso, como el de Galicia, porque la oposición no ha presentado por el momento ninguna proposición de ley con repercusiones presupuestarias; en otros casos (Aragón, Baleares, Canarias, La Rioja, Navarra, Valencia y País Vasco) porque el Ejecutivo autonómico no ha vetado ninguna de las proposiciones de ley

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

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

24 Fuentes: Elaboración propia a través de los buscadores de las páginas web del Parlamento de Andalucía: www.parlamentodeandalucia.es; Cortes de Aragón: www.cortesaragon.es; Junta General de Principado de Asturias: www.jgpa.es; Parlamento de las Islas Baleares: www.parlamentib.es; Parlamento de Canarias: www.parcn.es; Parlamento de Cantabria: www.parlamento-cantabria.es; Parlamento de Cataluña: www.parlament.cat; Cortes de Castilla-La Mancha: www.cortesclm.es; Cortes de Castilla y León: www.cyl.es; Asamblea de Extremadura: www.asambleaex.es; Parlamento de Galicia: www.parlamentodegalicia.com; Parlamento de La Rioja: www.parlamento-larioja.org; Asamblea de Madrid: www.asambleamadrid.es; Asamblea Regional de Murcia: www.asambleamurcia.es; Parlamento de Navarra: www.parlamento-navarra.es; Parlamento del País Vasco: www.legebiltzarra.eus; y Cortes Valencianas: www.cortsvalencianes.es.

financieras presentadas por la oposición, sino que ha preferido, continuando con la práctica habitual antes apuntada, apoyar con su grupo en la Cámara el rechazo a su toma en consideración; y no faltan tampoco Comunidades Autónomas (Cataluña, Castilla La-Mancha y Extremadura) cuyas Asambleas han aceptado sin discusión los vetos gubernamentales.

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

Este es el caso de la Región de Murcia²⁵, donde el Consejo de Gobierno, que en la anterior legislatura –la VIII– no hizo uso de su potestad de veto, ha formulado en la presente legislatura 10 vetos a proposiciones de la oposición, de los cuales la Mesa de la Asamblea Regional ha rechazado hasta el momento 8 (a 4 proposiciones del G.P. Socialista sobre medidas fiscales, igualdad del colectivo LGTB, parejas de hecho y gratuidad de libros²⁶; 1 proposición del G.P. Podemos sobre atención temprana²⁷; 2 proposiciones presentadas conjuntamente por los Grupos

25 Junto a Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León y Madrid.

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

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

Parlamentarios Socialista y Podemos sobre televisión regional y cambio climático²⁸; y 1 del G.P. Ciudadanos sobre patrimonio cultural²⁹) y sólo ha aceptado 2 (a 1 proposición socialista sobre el Hospital Rosell de Cartagena³⁰ y 1 del G.P. Ciudadanos sobre tributos cedidos³¹).

2.3. El tímido crecimiento del control parlamentario de los Decretos-leyes

No hay duda de que el desmedido uso de los Decretos-leyes ha convertido a esta excepcional fuente del Derecho en un modo prácticamente ordinario de legislar, en detrimento de la legislación parlamentaria. Los datos prácticos así lo acreditan³².

El volumen de Decretos-leyes estatales aprobados entre 1979 y 2015 alcanza el 29 % de toda la legislación, y el 35,7 % si sólo lo comparamos con el de las leyes ordinarias³³. Ese porcentaje, que fue aumentando desde 2008³⁴, se disparó entre 2010 y 2015,

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

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

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

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

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

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

34 De 2008 a 2015 se dictaron 133 Decretos-leyes frente a 310 leyes (243 ordinarias y 67

período de cinco años en el que los Decretos-leyes aprobados supusieron el 45,2 % de toda la producción legislativa de las Cortes Generales, y el 59,6% de la legislación ordinaria³⁵.

Desde otro punto de vista, el porcentaje de Decretos-leyes sobre el total de proyectos de ley del Gobierno de la Nación aprobados (que fue del 17 % en la I Legislatura, del 16 % en la II, del 14 % en la III, del 19 % en la IV, del 25 % en la V, del 32,95 % en la VI, del 20 % en la VII, del 26 % en la VIII y del 29 % en la IX) creció de manera exagerada durante la X Legislatura (2011-2015), alcanzando la cifra récord del 58,75 % (94 Decretos-leyes frente a 160 proyectos de ley)³⁶.

El abuso estatal del Decreto-ley se ha trasladado, además, a las nueve Comunidades Autónomas que incorporaron a sus Estatutos de Autonomía este tipo normativo³⁷, pues durante los pocos

orgánicas), de modo que los Decretos-leyes aprobados en ese período suponen el 42 % de toda la legislación parlamentaria, y el 55,7 % de la legislación ordinaria.

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

36 Fuentes: Elaboración propia a través del buscador de la página web del Congreso de los Diputados, *www.congreso.es*. Vid., también, El Gobierno de Rajoy bate el récord de legislar por decreto (21/08/2015). El País. Recuperado de *www.elpais.com*.

37 Art. 50.4 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; art. 64 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 49 Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; art. 110 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 44 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 25.4 Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León; art. 21 bis Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de Reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; art. 33 Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura; y art. 30.3 Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

años de reconocimiento estatutario del Decreto-ley autonómico transcurridos hasta 2015 fueron 205 las normas de esta naturaleza aprobadas sobre un total de tan sólo 826 leyes autonómicas (el 27,23 %, pues, de toda la legislación autonómica), lo que lleva a concluir, con Aragón Reyes que, salvo alguna excepción como la de Navarra³⁸, “la ocupación normal por el decreto-ley del espacio de la ley ordinaria es una realidad incuestionable”³⁹.

A ello hay que añadir que el control político ejercido por las Cámaras sobre esos Decretos-leyes ha sido prácticamente inoperante. Efectivamente, hasta el año 2015 la Cámara Baja sólo ha rechazado la convalidación de 2 Decretos-leyes -uno de ellos, además, por error⁴⁰-, y únicamente el 21,81 % (113 de los 518) de los Decretos-leyes estatales ha sido sometido durante el período analizado a alguna modificación parlamentaria tras su ratificación.

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

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

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

40 El *Real Decreto-ley 1/1979, de 8 de enero, por el que se prorroga el tiempo indispensable la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento*, rechazado por la Diputación Permanente el 6 de febrero de 1979; y el *Real Decreto-Ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modifican los tipos impositivos del Impuesto sobre las Labores del Tabaco*, que fue rechazado por un error en la votación del G.P. Socialista el 9 de febrero de 2006 y sustituido -el siguiente día 10 de febrero- por un nuevo Decreto-ley de contenido prácticamente idéntico, el *Real Decreto-ley 2/2006, de 10 de febrero, por el que se modifican los tipos impositivos del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, se establece un margen transitorio complementario para los expendedores de tabaco y timbre y se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco*.

de Decretos-leyes tramitados en los Parlamentos autonómicos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia es aún menor que en el ámbito estatal: 24 Decretos-leyes, es decir, un paupérrimo 2,90 %. Lo cual tampoco nos debe extrañar cuando, en palabras de González García, “la regulación de la preceptiva intervención de los Parlamentos sobre el Decreto-ley dictado por el Gobierno regional recogida en los Estatutos de Autonomía y en los correspondientes Reglamentos parlamentarios no ha introducido prácticamente ninguna mejora o intensificación del control parlamentario que la legislación estatal prevé para los Decretos-leyes aprobados por el Ejecutivo central, sino que se han reproducido –cuando no, agravado– cada una de las carencias de ese modelo estatal”⁴¹.

Aunque era de esperar que un mayor vigor de nuestro parlamentarismo asociado a los resultados electorales de 2015 y 2016 corrigiera –al menos en parte– la mala *praxis* descrita, el abuso del Decreto-ley ha alcanzado, sorprendentemente, proporciones alarmantes. En efecto, durante la actual legislatura estatal sólo se han aprobado 6 leyes, mientras que se han convalidado nada más y nada menos que 28 Decretos-leyes, y otros 16 han sido tramitados como proyectos de ley. Es más, 15 de estos Decretos-leyes han sido remitidos por el Gobierno de Pedro Sánchez en los escasos seis meses transcurridos desde su toma de posesión⁴², cifra que supera la suma total de proyectos de ley y proposiciones de ley del grupo socialista en ese mismo período (11 y 4, respectivamente)⁴³.

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

42 5 de ellos han sido convalidados y 10 tramitados como proyectos de ley.

43 Fuentes: Elaboración propia, con fecha de cierre de datos 17/12/2018, a partir del buscador de la página web del Congreso de los Diputados, www.congreso.es.

Asimismo, los Decretos-leyes convalidados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas que cuentan con esta figura normativa suponen un 24 % de toda la legislación autonómica, si bien en la Región de Murcia baja hasta el 15,68 % (8 Decretos-ley convalidados frente a 43 leyes aprobadas)⁴⁴.

El actual marco parlamentario ha provocado, eso sí, un tímido crecimiento de la labor de control parlamentario de los Decretos-Leyes. Así, a nivel estatal asistimos el año pasado (sesión plenaria de 16 de marzo de 2017) a la no convalidación -y consiguiente derogación- de un Decreto-ley sobre la liberalización de la estiba⁴⁵, hecho insólito que puso de manifiesto la debilidad política del Ejecutivo⁴⁶.

Pero es en algunas de las Comunidades Autónomas -allá donde los gobiernos han pasado de disfrutar de mayorías absolutas a situaciones de mayoría relativa- donde se advierte más claramente aquel crecimiento. Sirva como caso tipo el de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

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

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

46 Incluso partidos que, en su día, apoyaron la investidura de Rajoy, no respaldaron la convalidación de este Decreto-ley: Coalición Canaria votó no y Ciudadanos se abstuvo. Este Decreto-ley, tras haber sido modificado en algún punto por el Gobierno, fue finalmente convalidado en sesión de 18 de mayo de 2017.

Desde la entrada en vigor (2013⁴⁷) de la reforma estatutaria que permite al Gobierno murciano el uso del Decreto-ley hasta el final de la legislatura (mayo de 2015) en que tal Ejecutivo dispuso de una amplísima mayoría parlamentaria sobre la que apoyarse (33 de los 45 diputados de la Cámara), todos los Decretos-leyes dictados obtuvieron convalidación parlamentaria⁴⁸.

Sin embargo, en la actual legislatura, en la que el partido más votado, como sabemos, se ha quedado a un solo escaño de la mayoría absoluta, de los 9 Decretos-leyes remitidos a la Cámara murciana 1 no ha sido convalidado y, en consecuencia, ha resultado derogado⁴⁹, y 5 han sido aprobados tras su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia⁵⁰.

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

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

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

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

2.4. Un nuevo uso político de la capacidad autonómica para iniciar leyes estatales ante el Gobierno de la Nación

Con independencia de que la facultad de iniciar de leyes estatales de la que disponen las Comunidades Autónomas, y que éstas pueden ejercer, porque así se lo autoriza el art. 87.2 CE⁵¹, tanto ante el Congreso de los Diputados como ante el Gobierno de la Nación, responda a una concepción general y abstracta del sistema autonómico en términos de colaboración, o de que, en la práctica, pueda resultar útil a alguna Comunidad Autónoma para evitar vacíos normativos o para permitir la adopción o modificación de leyes en las que se contemplan aspectos relevantes para el más correcto ejercicio de sus competencias, su razón de ser constitucional no es otra que la de servir, junto a otros instrumentos también constitucionalmente reconocidos⁵², a la integración de las Comunidades Autónomas en la actividad del Estado.

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

51 Art. 87.2 CE: *“Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”*.

52 La designación de los senadores autonómicos, la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad y las iniciativas autonómicas de reforma constitucional y estatutaria.

como una de sus principales consecuencias⁵³ el que esta facultad de estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno⁵⁴, lejos de situarse en el terreno de la colaboración entre instituciones, haya sido actuada como un hábil mecanismo de oposición política.

De esta desvirtuación práctica del instituto que nos ocupa vuelve a ser arquetipo la Comunidad Autónoma de Murcia, y en la misma cabe distinguir dos momentos en función de su dirección política:

a) En un primer momento, esta vía de iniciativa legislativa autonómica se ha esgrimido como arma política de la mayoría parlamentaria de la Comunidad Autónoma correspondiente frente a las fuerzas opositoras de su propia Asamblea, a las que dicha mayoría consigue encarar con el Gobierno central de su propio color (distinto en este caso del color del Gobierno autonómico), evidenciando, así, que es éste el que permanece inerte y desentendido respecto del objeto cuya activación se le solicita. De este modo, el estímulo de la iniciativa del Gobierno de la Nación deja de ser tal estímulo y se trasmuta en un hábil método para reconvertir los argumentos de la oposición contra la mayoría autonómica en argumentos de dicha oposición contra ella misma.

53 En PARRA GÓMEZ, D.: *La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico /Marcial Pons, 2016, Zaragoza, pp. 302-318, se analiza en profundidad la trascendencia del hecho de que el legislador no haya establecido ningún procedimiento necesariamente vinculado a la recepción por el Gobierno central del estímulo legislativo que una Comunidad Autónoma le remite, y se proponen *de lege ferenda* unas mínimas obligaciones a cumplir por el Gobierno impulsado por esta vía de iniciativa autonómica.

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

En efecto, desde las elecciones autonómicas de 1995 hasta las celebradas en 2015, el PP ha gobernado en la Región de Murcia con una cómoda mayoría absoluta. Pues bien, durante este largo período de 20 años (que incluye las legislaturas IV a VIII), la Asamblea Regional de Murcia no adoptó ninguna solicitud dirigida a estimular la iniciativa legislativa de alguno de los Gobiernos centrales del PP, es decir, de su propio color político (1996-2004, Gobiernos presididos por Aznar; y de diciembre de 2011 a 2015, Gobierno de Mariano Rajoy), evitando, así, que una eventual solicitud de iniciativa legislativa dirigida al Gobierno central pudiera adquirir visos de presión –no digamos de oposición– frente al propio partido que gobernaba en España.

No fue sino a partir de 2010, con un Gobierno de España socialista, cuando la figura comienza a operar más como un arma de enfrentamiento en los litigios que oponen a mayoría y oposición dentro de la propia Comunidad Autónoma que como un auténtico instrumento para el estímulo legislativo del Gobierno de la Nación. Así, ese año la Asamblea murciana remite al Gobierno presidido por Rodríguez Zapatero una solicitud de este tipo para evitar el bloqueo del trasvase Tajo-Segura⁵⁵, y en 2011 otra para la modificación del sistema de financiación autonómica⁵⁶, estímulos ambos presentados casi con la absoluta seguridad de que no se iban a producir y de que, en consecuencia, tal actitud elusiva del Gobierno Zapatero se volvería contra del propio Grupo socialista de la Asamblea.

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

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

La primera de estas iniciativas se enmarca en el contexto del conflicto que enfrentó durante años a la Comunidad Autónoma de Murcia con otras Comunidades con motivo del agua y, entre otras actuaciones, le llevó a oponerse a la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que desde 2008 se estaba tramitando en Cortes, algunas de cuyas previsiones (valga por todas su disposición transitoria primera, que ponía el año 2015 como fecha de caducidad para el trasvase Tajo-Segura) perjudicaban gravemente los intereses de la Comunidad murciana, y se presentó con el fin de que fuera el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero el que tuviera que instar del Congreso de los Diputados su tramitación, bien que, en el fondo, se presentara con la secreta esperanza, casi con la absoluta seguridad, de que ese impulso no se iba a producir y de que, en consecuencia, tal actitud elusiva del Gobierno Zapatero se volvería contra el propio Grupo socialista de la Asamblea.

La retirada del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha en abril de 2010 zanjó, no obstante, el problema e hizo que la cuestión de fondo quedara agotada, pero la eficacia de este estímulo como instrumento de “oposición contra la oposición” quedó claramente de manifiesto.

La segunda de las iniciativas tiene que ver con las conocidas diferencias que la Comunidad Autónoma de Murcia mantiene con el modelo de financiación vigente en España desde 2009, desacuerdo que le llevó a utilizar el estímulo autonómico de la iniciativa legislativa del Gobierno central que el artículo 87.2 CE le permite para intentar cambiarlo. El Gobierno popular autonómico planteó este “estímulo” ante el Gobierno de la Nación con el nada disimulado interés de alcanzar así un triple objetivo:

1) marcar en el contexto del Estado de las Autonomías cuál era la posición de Murcia sobre el sistema de financiación en vigor; 2) convertir esta actuación en un mecanismo explícito de oposición frente al Gobierno central y a sus –en el concepto de la Comunidad Autónoma de Murcia- equivocados criterios sobre dicha materia; 3) y, además, hacerlo servir en el marco de sus enfrentamientos con la oposición socialista presente en la Asamblea regional al permitirle contestar a cada censura recibida desde aquélla con coste económico que las responsabilidades estaban en su propio partido cuyo Gobierno central no atendía los impulsos que –como éste- hubieran permitido mejorar el modelo y, con ello, la disponibilidad de los recursos necesarios.

La contestación del Gobierno, como era de esperar, nunca se produjo, pero su virtualidad como instrumento de oposición, esta vez doble, a la vez frente al Gobierno de la Nación y frente a la oposición socialista interna en la Comunidad, quedó de nuevo probada.

b) A partir de las elecciones autonómicas de 2015 y sus resultados fraccionados, sin embargo, ha sido la oposición mayoritaria en la Cámara autonómica respectiva la que ha empleado este ardid político frente al Ejecutivo de esa Comunidad y su grupo parlamentario (del mismo signo político que el Gobierno central a quien tal estímulo se dirige).

Así ha ocurrido en la Asamblea Regional de Murcia, donde la oposición mayoritaria (PSOE, Podemos y Ciudadanos) ha impulsado con profusión la iniciativa legislativa del Gobierno presidido entonces por Mariano Rajoy⁵⁷ a modo de instrumento

57 Por el momento, ningún grupo de la Asamblea ha impulsado un estímulo de la

de contraposición política contra el Gobierno popular en la Región. Hasta el momento, la Cámara murciana ha aprobado un total de 10 “estímulos de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación”, 8 de los cuales fueron presentados por la oposición (5 del Grupo socialista sobre indultos de cargos públicos, protección del denunciante de corrupción, pensiones en el sector cultural, derechos en internet y mejora del Centro de Internamiento de Inmigrantes⁵⁸; 2 de Podemos sobre violencia de género y accesibilidad a personas con discapacidad⁵⁹; 1 de Ciudadanos (sobre abuso de contratos temporales en el área de salud⁶⁰) y sólo 2 por el grupo popular (1 sobre elección de vocales del CGPJ y 1 sobre biodiversidad⁶¹).

Además, las dos primeras iniciativas mencionadas (sobre indultos para cargos públicos y protección del denunciante de corrupción) lo fueron en un momento en el que el Gobierno central al que iban dirigidos se encontraba en funciones⁶², dato éste

iniciativa legislativa del Gobierno presidido por Pedro Sánchez.

58 *Estímulo de la iniciativa legislativa al Gobierno de la Nación para modificación de la Ley del indulto a cargos públicos; Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación de articulación de los instrumentos y modificaciones legislativas pertinentes para establecer un mecanismo de protección del denunciante de prácticas corruptas e ilegales; Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación de modificación en materia de Seguridad Social para compatibilizar pensiones especialmente de creadores mayores de 65 en defensa del sector cultural; Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación de un proyecto de ley que contenga un plan con políticas dirigidas a garantizar los derechos de la ciudadanía en internet; Estímulo iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación de cierre del centro de internamiento de inmigrantes de Sangonera la Verde mientras no mejoren sus condiciones y de reforma legislativa.*

59 *Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación de modificación de Leyes Orgánicas 1/2004 de violencia de género y 3/2007, de igualdad integral y cumplimiento por el Gobierno regional; Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de Nación de publicación del Estudio integral sobre accesibilidad de personas con discapacidad o movilidad reducida de la red ferroviaria.*

60 *Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación de modificación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco de los Servicios de Salud, a fin de evitar el abuso de los contratos temporales.*

61 *Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación de reforma del régimen de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial; Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación de modificación de la Ley 42/2007 de patrimonio natural y de la biodiversidad.*

62 El Gobierno de Mariano Rajoy estuvo en funciones en el período comprendido entre

que no hace sino subrayar su clara intencionalidad política, pues poco importó a sus promotores –en este caso, el Grupo socialista en la Asamblea- que el Ejecutivo de Rajoy careciera, en virtud del art. 21.5 de la Ley del Gobierno, de la iniciativa legislativa que supuestamente pretendían estimular.

Por lo que se refiere a la vía de iniciativa legislativa autonómica que se ejerce ante el Congreso de los Diputados, aunque el número y porcentaje de éxito de las proposiciones de ley remitidas por los Parlamentos autonómicos a la Cámara Baja siguen siendo muy escasos⁶³, se han visto ligeramente incrementados en el marco político actual, como demuestra el dato de que sólo en los dos años transcurridos de la XII Legislatura se han presentado 25 proposiciones de ley de iniciativa autonómica⁶⁴, el mismo número de proposiciones que las remitidas en los casi seis años correspondientes a las Legislaturas X y XI⁶⁵.

Lo mismo ha pasado en la Región de Murcia, donde en la pasada legislatura –VIII- no se presentó ni aprobó ninguna proposición de este tipo, mientras que en la IX se han presentado tres, una de las cuales se aprobó por la Cámara murciana a finales de 2015 y ha sido recientemente tomada en consideración por el Congreso de los Diputados⁶⁶.

el 21 de diciembre de 2015 al 31 de octubre de 2016. *Vid.* nota 3.

63 *Vid.*, a este respecto, PARRA GÓMEZ, D.: *La iniciativa legislativa...op.cit.*, pp. 270.271.

64 De las que se aprobado una: *Proposición de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.*

65 Ninguna de las cuales fue aprobada.

66 En efecto, la *Iniciativa legislativa ante el Congreso sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo*, presentada por el G.P. Podemos y aprobada por el Pleno de la Asamblea Regional de 26 de noviembre de 2015, fue tomada en consideración (a pesar del veto presupuestario formulado por el Gobierno entonces presidido por Rajoy en 2016) por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 9 de octubre de 2018.

III. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

En términos generales, los sistemas electorales en España, partiendo del modelo básico fijado por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, fueron diseñados para favorecer la estabilidad del gobierno, al primar a los partidos mayoritarios mediante la división del cuerpo electoral en circunscripciones, el establecimiento de barreras electorales y la aplicación del sistema D'Hont como instrumento de asignación de escaños.

El resultado de todo ello ha sido la instauración de un bipartidismo imperfecto corregido con las representaciones de diferentes partidos de ámbito autonómico (nacionalistas o regionalistas) que venían a reforzar la posición política del partido mayoritario. Este sistema se trasladó, con mayor o menor fidelidad al ámbito de las Comunidades Autónomas, que asumieron tempranamente en sus Estatutos de Autonomía las competencias de régimen electoral de las elecciones a la respectiva Asamblea autonómica.

En el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Ley 2/1987, de 24 de febrero, estableció un sistema electoral tendente a garantizar el sistema bipartidista y asegurar la gobernabilidad, conjugando, por un lado, la división del territorio provincial en cinco circunscripciones⁶⁷; y, por otro, la fijación

⁶⁷ Valle del Guadalentín, Campo de Cartagena y Mar Menor, Vega del Segura, Noroeste y Río Mula y Altiplano. El Principado de Asturias es la otra comunidad uniprovincial que, junto a la Región de Murcia, optó por circunscripciones infraprovinciales. Tras las elecciones autonómicas

de un umbral electoral mínimo para los partidos del 5 %, que, además, no se proyectaba por circunscripción sino para todo el ámbito regional⁶⁸, de tal suerte que cualquier formación política que no alcanzase dicho porcentaje de voto quedaba excluida de la obtención de representación parlamentaria.

La combinación de ambos elementos -división de la provincia en cinco distritos electorales y fijación de la barrera electoral en el 5 % de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad- origina una clara desproporcionalidad en el reparto de escaños entre las distintas fuerzas políticas y un desigual valor del voto de los ciudadanos, dificultando en extremo la aparición de formaciones políticas alternativas o de promoción de intereses locales y favoreciendo el bipartidismo, por cuanto tiende a sobrerrepresentar a los principales partidos en detrimento de los más pequeños o minoritarios, que han quedado excluidos en diferentes elecciones por no haber superado la exigente barrera electoral regional del 5 %, y ello a pesar de haber podido obtener escaño en su respectiva circunscripción⁶⁹.

de 2015, PSOE, IU y C's presentaron conjuntamente una proposición de ley de reforma electoral. Los principios que inspiran ésta y otras propuestas de reforma de los sistemas electorales autonómicos pueden verse en GARCÍA MAHAMUT, R: "La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, 2018, pp. 185-212.

68 En opinión de Montaner Salas, resultaba incongruente que, tras dividir la Comunidad Autónoma en cinco circunscripciones electorales comarcales, se exigiese superar una barrera electoral en el conjunto de la Región (el cinco por ciento de los votos válidos emitidos), puesto que lo lógico hubiera sido exigir la superación de este (u otro) porcentaje en relación con los votos emitidos en la concreta circunscripción en la que cada formación política hubiese concurrido. (MONTANER SALAS, C.: "Órganos institucionales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (1): la Asamblea Regional", *Derecho Autonómico de la Región de Murcia*, Universidad de Murcia, Murcia, 2008). De hecho, Asturias distingue tres distritos infraprovinciales, pero a diferencia de Murcia, exige un 3% de votos por circunscripción, no en el conjunto de la región.

69 Sobre la reforma de la ley electoral murciana de 2015 *vid.*, por todos, SIERRA RODRÍGUEZ, J.: *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*, Madrid, Dykinson, 2017.

Tres casos son ilustrativos de ello:

1. El Partido Cantonal (PCAN)⁷⁰ no obtuvo escaño en 1983 y 1987, a pesar de tener votos suficientes para ello en la circunscripción dos (Campo de Cartagena y Mar Menor), porque su porcentaje de voto regional (2,8 % y 3,4 %, respectivamente) no superó la mencionada barrera.
2. UPyD, pese a obtener en las elecciones de 2011 el 5,4 % de los votos en la circunscripción tres (Vega del Segura), no accedió al reparto de escaños porque a nivel regional obtuvo un 4,6 % de los sufragios emitidos.
3. Y en las elecciones de 2015, la coalición “Ganar La Región de Murcia” quedó fuera del reparto de escaños, también en la circunscripción tres, por haber obtenido el 4,8 % regional, a pesar de que superó con votos al último partido que obtuvo escaño por esa circunscripción.

Por esa razón, el sistema implantado por la Ley 2/1987 fue cuestionado desde el primer momento tanto por la doctrina como por los partidos políticos representados en la Asamblea Regional. El nuevo escenario político tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015 permitió, por fin, llevar a efecto la visión compartida en la oposición sobre los elementos mínimos y sustantivos que debían ser objeto de reforma electoral, que fue operada por la Ley 14/2015, de 28 de julio, aprobada finalmente por unanimidad de la Asamblea.

70 Partido local cuyo fin primordial es la consecución de la provincia de Cartagena.

La nueva Ley, al rebajar la barrera electoral del 5 % al 3 % y reducir las cinco circunscripciones a una única circunscripción⁷¹, introduce una mayor proporcionalidad que se hacen patente cuando comprobamos los cambios sustanciales en la composición de la Asamblea Regional de Murcia resultantes de aplicar aquél a los resultados electorales de los comicios autonómicos de 2011 y 2015 (Gráficos 1 y 2), lo que, a su vez, ha estimulado la aparición de nuevas fuerzas políticas de carácter regionalista en una comunidad donde los intentos del regionalismo por tener un espacio en el sistema de partidos han fracasado⁷².

Gráfico 1. Datos reales y simulación de escaños con resultados elecciones 2011

Partido	PP	PSOE	IU	UPyD
Datos reales	33	11	1	0
Simulación	29	11	3	2

Fuente: Sierra (2017)

Gráfico 2. Datos reales y simulación de escaños con resultados elecciones 2015

Partido	PP	PSOE	Podemos	C's	Ganar RM
Datos reales	22	13	6	4	
Simulación	19	12	6	6	2

Fuente: Sierra (2017)

71 Asimismo, la ley incluye otras novedades que afectan al proceso electoral, como la obligación de realizar debates electorales durante el período de campaña electoral, la ampliación de las incompatibilidades -entre ellas, la de los miembros de corporaciones locales de los municipios de la Región de Murcia- y otras que afectan a la Administración Electoral -por ejemplo, la habilitación de la Junta Electoral de Murcia para imponer multas de hasta 1200 euros.

72 En 2016 aparecieron Juntos por la Región y Alternativa Regional Murciana; y en 2018 se presentó Somos Región.

IV. CONCLUSIONES

La composición fragmentada de las Cortes Generales y Asambleas autonómicas tras las diferentes elecciones celebradas a lo largo de 2015 y 2016 tiene como una de sus principales consecuencias que el desencuentro Parlamento-Gobierno se ha convertido, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, en la regla general del quehacer legislativo. Precisamente la práctica legislativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la convierte en un caso tipo, al cubrir bien los distintos supuestos en que ese desencuentro se traduce.

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

De otro lado, ese mismo Gobierno hace ahora un profuso empleo de su potestad para oponerse a la tramitación parlamentaria de aquellas proposiciones de ley que suponen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, capacidad de veto que, sin embargo, está siendo contestada por la Cámara autonómica cuando no la considera suficientemente justificada.

El actual panorama parlamentario regional ha traído consigo otras dos importantes consecuencias en el desarrollo de la función legislativa.

En primer lugar, se ha producido un tímido crecimiento de la labor de control parlamentario de los Decretos-leyes (bien a

través de su no convalidación y, por ende, derogación, bien a través de su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia), y ello a pesar de que, en contra de lo que cabía esperar, el abuso del Decreto-ley autonómico ha alcanzado, también en la Región de Murcia, proporciones alarmantes.

En segundo término, la facultad que el art. 87.2 CE reconoce a la Asamblea murciana para estimular la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, lejos de situarse en el terreno de la colaboración entre instituciones en aras de una mejor integración política, ha sido actuada como mecanismo de oposición política, no ya, como en los tiempos de mayorías absolutas del PP, de esta mayoría frente a las fuerzas opositoras, a las que se les encara con el Gobierno central de su propio color, evidenciando, así, que es éste el que permanece inerte y desentendido respecto del objeto cuya activación se le solicita, sino de la oposición ahora mayoritaria en la Cámara regional (PSOE, Podemos y Ciudadanos) frente al Ejecutivo popular.

En fin, la devastadora crisis económica y los diversos escándalos de corrupción arrasaron la confianza de la ciudadanía en las instituciones representativas y de gobierno, desafección que se tradujo en una demanda de regeneración democrática que incluía la necesidad de reformar aspectos esenciales respectivo sistema electoral.

En la Región de Murcia, la pérdida en 2015 de la mayoría absoluta que el PP ostentaba durante 20 años y la irrupción de dos nuevas fuerzas políticas –Ciudadanos y Podemos– permitió llevar a cabo todo un hito legislativo: poner fin al carácter singular del sistema electoral murciano mediante una reforma que, al elevar la

proporcionalidad mediante la rebaja la barrera electoral del 5 % al 3 % y la implantación de una única circunscripción, debilitará la representación de las fuerzas políticas tradicionalmente hegemónicas y facilitará la entrada de nuevos partidos en el Parlamento regional.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ARAGÓN REYES, M.: *Uso y abuso del Decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, 2016.
- ARCE JANÁRIZ, A.: “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, pp. 9-116.
- ARCE JANÁRIZ, A.: “El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la Jurisprudencia Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 207-239.
- BILBAO UBILLOS, J.M.: “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 2017, pp. 14-37.
- GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

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

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

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

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

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

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

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

- MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, Ministerio de Economía y Hacienda. Centro de Publicaciones, 1990.
- MONTANER SALAS, C.: “Órganos institucionales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (1): la Asamblea Regional”, *Derecho Autonómico de la Región de Murcia*, Universidad de Murcia, Murcia, 2008.
- PARRA GÓMEZ, D.: *La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico /Marcial Pons, Zaragoza, 2016.
- PÉREZ JIMÉNEZ, P.J.: “Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española”, *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 111-159.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J.: *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*, Madrid, Dykinson, 2017.

ARTÍCULOS Y NOTAS DE PRENSA INTERNET

- Ciudadanos negociará con López Miras el Presupuesto de 2019, pero con un «tinte naranja» (30/10/2018). Recuperado de: *www.laverdad.es*.
- Conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional sobre la admisión a trámite por la Mesa del Congreso de dos proposiciones de ley sobre las que el Gobierno había expresado su disconformidad (13/01/2017). Gobierno de España. Recuperado de *www.lamoncloa.gob.es*.
- El Gobierno de Rajoy bate el récord de legislar por decreto (21/08/2015). El País. Recuperado de *www.elpais.com*.

