

GOBERNAR CON UNA MAYORÍA FRÁGIL. CRÓNICA POLÍTICA Y LEGISLATIVA DEL AÑO 2024

Governing with a fragile majority. Political and legislative
chronicle of the year 2024

AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO

Universidad de Granada

augustoaguilar@ugr.es

Cómo citar/Citation

Aguilar Calahorro, V. (2025).

Gobernar con una mayoría frágil. Crónica
política y legislativa del año 2024.

Revista Española de Derecho Constitucional, 133, 139-164.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.05>

Resumen

El año 2024 se ha caracterizado por la dificultad parlamentaria para adoptar acuerdos. Es uno de los años menos fructíferos desde la perspectiva de la aprobación de leyes, pero no por ello tienen menos relevancia, pues encontramos entre ellas la ley de amnistía o la tercera reforma constitucional. El motivo, el principal motor de los proyectos legislativos se encuentra lastrado por una mayoría frágil, un acuerdo de coalición de arquitectura compleja que dificulta la actividad legislativa y requiere de pactos continuados entre grupos políticos absolutamente heterogéneos.

Palabras clave

Lastre legislativo; pacto; reforma constitucional; heterogeneidad; Gobierno de coalición en minoría.

Abstract

The year 2024 was marked by the difficulty of the parliament to approve agreements. It is one of the least fruitful years in terms of the approval of laws, so it does not mean that rules approved by Parliament are of little relevance, but we find among them for example the amnesty law or the third constitutional reform. The reason is that the main driving force behind legislative projects is weighed down by a fragile majority, a weak investiture commitment with a complex architecture that makes legislative activity hard and requires constant pacts between completely heterogeneous political groups.

Keywords

Legislative burden; pact and commitment; constitutional reform; heterogeneity; minority coalition government.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CRÓNICA POLÍTICA: 1. (Des)equilibrios legislativos. 2. (Re)equilibrios políticos. 3. Acuerdos inesperados. III. NORMATIVA CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTE: 1. ¿Parálisis legislativa? 2. Normas con relevancia constitucional: 2.1. *La tercera reforma constitucional*. 2.2. *La ley de amnistía*. 2.3. *Derechos e igualdad*. 2.4. *Justicia*. 2.5. *Decretos leyes*.

I. INTRODUCCIÓN

Acabamos de consumir casi un cuarto del siglo XXI, en el que ha echado a andar la XV legislatura democrática de nuestro país. De un plumazo, también, las crónicas políticas y legislativas de la *REDC* cumplen otros veinticinco años.

Inaugurada por el profesor Miguel Presno Linera como «Crónica político-constitucional» del año 2000, esta nueva sección iría poco a poco adquiriendo relevancia. Como se leía entonces: «A través de la Sección que por primera vez se presenta en este número, la Revista querría ofrecer, en el primero de cada año, a sus lectores presentes y sobre todo futuros un breve resumen de los principales acontecimientos de relevancia constitucional producidos en el transcurso del año anterior».

Durante un lustro los lectores «presentes y futuros» encontrarían en el primer número del año la crónica del profesor Terol Becerra, que centraría el análisis en la «actividad normativa de las Cortes» (2002). A partir de 2006 se haría cargo la escuela de Granada, primero a través del profesor Francisco Balaguer Callejón (crónica del año 2005, núm. 76), y posteriormente asumida con compromiso inquebrantable por el profesor Miguel Azpitarte Sánchez, quien se ha encargado de esta sección los últimos veinte años y con quien esta Revista estará siempre en deuda.

La crónica político-constitucional pasará a denominarse «Crónica política y legislativa» (núm. 79, de 2007), de forma más coherente con su contenido, y el profesor Azpitarte llegará incluso a elevarla, en alguna ocasión, desde su categoría de «Notas» hasta la de «Estudios» (crónica de 2021, núm. 124), siendo, además, el primero en añadir un título sustantivo al tradicional enunciado (crónica de 2009, núm. 88). La rúbrica que desde entonces titula cada crónica condensa en tres o cuatro palabras los acontecimientos de la temporada, y leídas de corrido recitan la historia política y legislativa de este país de los últimos

quince años. Valgan algunos ejemplos: «Gobernar la crisis» (2009), «Alternancia y reconstrucción de la Constitución económica» (2011), «El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el Estado constitucional» (2012), «El agotamiento del bipartidismo» (2015), «La formación de Gobierno en el nuevo contexto multipartido» (2016), «La defensa de la Constitución frente al secesionismo» (2017), «Formar Gobierno» (2019), «Coronavirus y derecho constitucional» (2020), o «Legitimidades contrapuestas» (2023). Los cronistas de esta Revista no solo han titulado la crónica anual, también han puesto nombre a cada año de la historia político constitucional de este país.

Las crónicas políticas de la revista han sido testigo en los últimos años de crisis sanitarias y económicas, intentos secesionistas, del desvanecimiento del sistema bipartidista y de la aparición de los primeros Gobiernos de coalición. El año 2024, podríamos decir, se ha caracterizado por haber sobrellevado el primer Gobierno nacional en minoría parlamentaria de la democracia.

Ya nos advertía Miguel Azpitarte en la última crónica que, «en el nuevo contexto parlamentario surgido tras el fin del bipartidismo imperfecto, la investidura no asegura la gobernabilidad». El heterogéneo pacto de investidura ha demostrado no ser equivalente a un pacto de gobierno. «Bienvenidos a los Gobiernos de minoría parlamentaria»¹, decía el presidente Sánchez ante la incertidumbre de la aprobación de la reforma fiscal en el mes de diciembre. La aprobación de actos por el Parlamento se ha caracterizado en este período por su frenética negociación, llegando incluso a conocerse su resultado final solo en el mismo acto de votación por el Pleno.

La mayoría absoluta del principal partido de la oposición en el Senado, como es obvio, es una ulterior complicación para la agenda normativa del Gobierno.

La actividad legislativa de este año viene, por tanto, marcada por la debilidad parlamentaria del Gobierno o, dicho de otro modo, la necesidad ineludible de reeditar el pacto de investidura en cada proyecto legislativo. «Para poder llegar a acuerdos, a veces, hay que abandonar nuestras posiciones de máximos», remarcaba la ministra de Hacienda². Lo que habría que valorar es si la contrapartida a esta fragmentación parlamentaria, a este calvario legislativo, es un mayor pluralismo en la sustancia de la actividad legislativa, una mayor participación de un mayor número de grupos parlamentarios heterogéneos expresada finalmente en leyes plurales. O, desde otro punto de vista, si solo un Gobierno «fuerte» y bien armado parlamentariamente puede ser útil desde una perspectiva de innovación legal o político-constitucional.

¹ Véanse <https://is.gd/srw24c> y <https://is.gd/IrAFHr>.

² Véase <https://is.gd/b7jotW>.

A nivel cuantitativo, queda claro que la debilidad del Gobierno no favorece la actividad legislativa. A nivel sustantivo no es tan obvio, pues se han abordado importantes reformas y han llegado incluso a forjarse acuerdos entre los dos principales partidos, aunque la mera crónica política prefiera no subrayarlo.

II. CRÓNICA POLÍTICA

1. (DES)EQUILIBRIOS LEGISLATIVOS

El año político comenzó como terminó el anterior: con protestas contra la ley de amnistía en la sede del PSOE en la calle Ferraz³. Protestas que venían repitiéndose desde que en noviembre de 2023 Pedro Sánchez fuera investido con 179 votos favorables de una mayoría plurinacional inédita en el Congreso, conformada por grupos minoritarios y heterogéneos como Junts, Esquerra Republicana, Bildu, PNV, Podemos, BNG o Coalición Canaria. La mayoría de investidura se cerró mediante acuerdos bilaterales que, en ocasiones, han resultado contradictorios y han requerido de varias votaciones sobre el mismo texto.

Ese ha sido el caso, de forma emblemática, de la primera versión de la ley de amnistía que el 30 de enero de 2024 era rechazada por el Pleno del Congreso con los votos en contra del propio Junts. No es necesario recordar que este partido, junto con ERC, había pactado la necesidad de la amnistía para los implicados en el *procés* independentista catalán como requisito ineludible para apoyar la investidura. Mientras la izquierda independentista votó a favor, la derecha independentista trató de desmarcarse. Era un aviso para navegantes de lo que Junts llamará durante toda la legislatura la «negociación pieza a pieza» y que marcará el año político. No será hasta el 30 del mes de mayo cuando la ley orgánica sea aprobada finalmente tras su renegociación⁴.

Por otro lado, el año político se cerraba con la suma de votos del PP, Vox, Junts, PNV y UPN para derogar el impuesto a las energéticas⁵, a su vez

³ https://www.larazon.es/espana/fiesta-organizada-nochevieja-ferraz-revuelta-grupo-joven-vox-pantalla-gigante-presentadores_20231227658bf58429f3180001ef5793.html

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2024/06/10/1/con>.

⁵ Resolución de 22 de enero de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto Ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social. Véase <https://is.gd/hdvcSL>.

retirado de la reforma fiscal del mes de diciembre para aprobar esta, también *in extremis*. No debemos olvidar que este impuesto suponía un elemento clave del pacto de gobierno entre PSOE y Sumar, y del pacto de investidura con Podemos y Bildu⁶. La Ley 7/2024, de 20 de diciembre, conocida como «reforma fiscal»⁷, ha sido el paradigma de la actividad legislativa. Negociada a múltiples bandas de forma bilateral, troceada, contradictoria, ha conseguido salir a delante en el último momento en un ejercicio de equilibrismo sobre asuntos casi opuestos para el bloque de investidura como los impuestos a la banca o a las energéticas.

Las dificultades para cumplir con los pactos de investidura a izquierda y derecha han puesto en evidencia las debilidades del programa legislativo del Gobierno. Pero la compleja aritmética parlamentaria no solo supone una dificultad en el *iter* legislativo, también convierte el proceso de negociación en escenario de gestos para recomponer el tablero electoral.

2. (RE)EQUILIBRIOS POLÍTICOS

Además de la fragmentación parlamentaria, ha habido dos causas más que han movilizado a los partidos influyendo en su actitud político-constitucional: los resultados electorales de este año y el aguante de la extrema derecha.

El 2024 ha sido, de nuevo, año electoral.

En Galicia, el 18 de febrero, Alfonso Rueda reeditará para el Partido Popular su quinta mayoría absoluta, la primera desde que Núñez Feijóo abandonara la Xunta para ocupar la presidencia del Partido Popular⁸. En Cataluña, en cambio, se producirá un cambio trascendental⁹. Tras catorce años de Gobiernos independentistas, el Partido Socialista de Cataluña, encabezado por Salvador Illa, ganará las elecciones del 14 de mayo y este será investido *president* con los votos de Esquerra (que pasará de presidir la Generalitat a perder

⁶ Véase <https://is.gd/Q7vhja>.

⁷ Aunque su nombre completo es «por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias».

⁸ https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/resultados_elecciones_06032024.pdf.

⁹ https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/resultadoYproclamacion_060624.pdf.

13 escaños) y los Comunes. Esta situación precipitará la actitud volátil de Junts, segunda fuerza en Cataluña, en un intento por desmarcarse de Esquerra Republicana, y erigirse en verdadero paladín del *procés*, pero sin cortar los puentes con el PSOE a nivel nacional, donde quiere seguir gozando de una posición ventajosa.

Las elecciones vascas del mes de abril arrojaron un insólito empate entre PNV y EH Bildu¹⁰. Un aviso para la hegemonía de los nacionalistas. Imanol Pradales (PNV) será investido *lehendakari* reeditando la coalición estable con el PSE-EE desde hace dos legislaturas a nivel tanto autonómico como nacional.

Por su parte, las elecciones al Parlamento Europeo en España, el 9 de junio, tendrán importantes repercusiones a nivel nacional y supranacional.

En primer lugar, los exiguos resultados de Sumar, partido en el Gobierno de coalición, precipitarán la dimisión de Yolanda Díaz como líder de un partido a medio inaugurar que prometía la unidad de la izquierda. El partido de Yolanda Díaz solo fue capaz de captar 3 de los 6 escaños que Podemos obtuvo en 2019, partido que, por otro lado, se ha escindido definitivamente del movimiento de unidad y que, encabezado por la exministra Irene Montero, ha sido capaz de conservar 2 escaños exclusivos. La crisis de Sumar se verá agravada aún más por la dimisión de su portavoz parlamentario, el histórico Iñigo Errejón, por conductas inapropiadas y una denuncia por presunta agresión sexual.

Las europeas dieron la victoria tanto a nivel nacional como supranacional al Partido Popular. A nivel interno fue interpretado por la oposición como un juicio nacional al acuerdo de gobierno, en general, y al pacto por la amnistía, en particular. Aunque no supusiera un castigo del electorado socialista (el PSOE perdió un escaño en relación con las elecciones europeas anteriores y obtuvo solo dos menos que el PP), sí aupó a la derecha (el PP obtendría 9 escaños más que en 2019) y, sobre todo, a la extrema derecha. Vox obtendría 6 parlamentarios europeos (2 más), pero la sorpresa vendría por los 3 escaños de la agrupación de electores Se Acabó la fiesta, cuyo líder, Alvisé Pérez, conocido por su canal de agitación ultra en Telegram, encabezó las protestas en Ferraz contra la amnistía. Adalid de la lucha contra la corrupción, la Fiscalía del Supremo solicitará su imputación por financiación ilegal durante este mismo año.

Ciudadanos terminará de desaparecer del tablero político.

El cambio definitivo vendrá en relación con los resultados a escala europea: el crecimiento de la extrema derecha y los euroescépticos hará saltar por los aires el «cordón sanitario» que hasta la fecha impedía los pactos entre populares y extrema derecha en la mayoría de los Estados del continente. Por

¹⁰ https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/resultados_PV_090524.pdf.

un lado, los Conservadores y Reformistas, donde se insertarán los diputados de Alvisé, los Fratelli d'Italia o Ley y Justicia de Polonia, pasarán de 69 a 78 escaños. Por otro, los conocidos Identidad y Democracia, divididos ahora entre Patriotas por Europa (Vox, Fidesz de Viktor Orbán, Agrupación Nacional de Marine Le Pen, y La Liga de Italia) y la Europa de las Naciones Soberanas (capitanada por una crecida Alternativa por Alemania), pasarán —en conjunto— de 49 a 109 escaños. Tal será el impacto que el Ejecutivo comunitario, aprobado por el Parlamento Europeo el 27 de noviembre de 2024, incluirá por primera vez un comisario de un partido al margen de las grandes familias clásicas, Fratelli d'Italia, que compartirá la Comisión con populares, liberales y la exministra Teresa Ribera, del PSOE.

La nueva dinámica europea de normalización de los tradicionales partidos euroescépticos espesará la disputa por el electorado de ultraderecha. En España, donde nunca existió cordón sanitario, supondrá la normalización de la competitividad por el espacio electoral de la derecha, centrado, como en el resto de Europa, eso sí, en el endurecimiento de la materia migratoria. La política migratoria de distribución de menores no acompañados y la coalición europea PSE y PPE conducirán a la escenificación de la ruptura de los pactos de coalición autonómica entre Partido Popular y Vox en los territorios en los que venían gobernando conjuntamente (Murcia, Valencia, Castilla y León, Aragón y Extremadura).

En esta pugna, las tensiones por encabezar la oposición al Gobierno se han materializado en tres puntales argumentativos. El primero de ellos, la crisis económica que atisbaba la derecha a causa de la inflación generada por la guerra de Ucrania se diluyó rápidamente ante los datos históricos de crecimiento: España creció un 3,2 % en 2024, cuatro veces más que la media europea¹¹, y los datos de empleo, aunque opinables en ciertos aspectos, son también positivos¹². El segundo, la presión social contra la ley de amnistía que inauguró el año de forma brutal parece haberse ido diluyendo también, en tanto que el Tribunal Supremo decidió no aplicar la amnistía al delito de malversación

¹¹ Véase <https://is.gd/zM5N62>.

¹² El número de ocupados aumentó en 34 800 personas respecto al trimestre anterior y se situó en 21 857 900. En términos desestacionalizados, la tasa de variación trimestral fue del 0,83 %. El empleo creció en 468 100 personas en los 12 últimos meses. El paro bajó en 158 600 personas, hasta 2 595 500. En términos desestacionalizados, descendió un 3,63 %. En los 12 últimos meses se redujo en 265 300 personas. La tasa de paro fue del 10,61 % este trimestre, 59 centésimas menos que en el anterior. El número de activos disminuyó en 123 800, hasta 24 453 300. En el último año aumentó en 202 800 personas. Véase <https://is.gd/FNmhmW>.

de Carles Puigdemont, Antoni Comín y Lluís Puig¹³, y en tanto se resuelvan los 16 recursos y 4 cuestiones de inconstitucionalidad presentados contra la ley¹⁴. La tensión provocada por la amnistía parece estar sufriendo un *impasse*.

Congelados ambos argumentos de oposición, en realidad, los primeros doce meses de legislatura han estado marcados por la ofensiva judicial contra el Gobierno y, especialmente, contra el entorno familiar del presidente Sánchez.

Las acusaciones de corrupción han venido desde fuera, a través de denuncias formuladas como acusaciones populares por sindicatos vinculados a la extrema derecha. La esposa del presidente, Begoña Gómez, está siendo investigada por tráfico de influencias, corrupción en los negocios y apropiación indebida. El mismo sindicato interpuso demanda contra el hermano del presidente, también por tráfico de influencias, imputado por una presunta contratación irregular y forzado a la dimisión.

Esta situación condujo a una insólita situación el 24 de abril de 2024. El presidente, Pedro Sánchez, publicará una «Carta a la ciudadanía» en la que anunciará la suspensión de su agenda durante cinco días.

En la carta acusaría a la oposición de activar la llamada «máquina del fango» en referencia a:

[...] una coalición de intereses derechistas y ultraderechistas que no toleran la realidad de España, que no aceptan el veredicto de las urnas, y que están dispuestos a esparcir fango con tal de: [...], valerse de todos los medios a su alcance para destruir personal y políticamente al adversario político. Se trata de una coalición de intereses derechistas y ultraderechistas que se extiende a lo largo y ancho de las principales democracias occidentales.

De ahí el anuncio inaudito:

Necesito parar y reflexionar. Me urge responderme a la pregunta de si merece la pena [...] continuar al frente del Gobierno o renunciar a este alto honor. [...] Todo ello me lleva a decirle que seguiré trabajando, pero que cancelaré mi agenda pública unos días para poder reflexionar y decidir qué camino tomar. El próximo lunes, 29 de abril, compareceré ante los medios de comunicación y daré a conocer mi decisión.

Tras cinco días de incertidumbre y un Comité Federal del PSOE convertido en una escenificación mediática de apoyo al presidente, la respuesta fue

¹³ Véase <https://is.gd/NsqFqQ>.

¹⁴ Véase <https://is.gd/uscj04>.

«seguir con más fuerza si cabe», si bien prometiendo medidas de regeneración democrática.

La imputación definitiva de Begoña Gómez traería consigo una segunda «Carta a la ciudadanía» el 24 de junio, en la que acusaría a la oposición de maniobrar para hacer coincidir la declaración ante el juez con fechas próximas a las elecciones europeas.

Pero las acusaciones de corrupción trascienden a la familia del presidente y amenazan gravemente al partido en el Gobierno. Por un lado, miembros del partido de primera línea se han visto envueltos en el llamado «caso Koldo». El exministro de Transportes y uno de los hombres fuerte del presidente en el primer Gobierno de coalición, José Luis Ábalos, ha sido imputado por supuesta contratación irregular de mascarillas y material sanitario durante la pandemia. No es menor, ni menos insólita, la imputación del Fiscal General del Estado por el Tribunal Supremo por presunta revelación de secretos, donde se investiga si filtró correos electrónicos de la pareja de la Presidenta de la Comunidad de Madrid en que reconocía dos delitos fiscales.

Si el ascenso y nombramiento del fiscal general suscitó oposición dentro de la propia carrera por su cercanía con el Ejecutivo (concretamente con la exministra de Justicia Dolores Delgado y predecesora en el cargo), su situación como imputado pone en una situación insólita a la Fiscalía General.

El flagelo judicial, las acusaciones de corrupción, la actitud populista del presidente, apelando directamente al pueblo en sus cartas, los vínculos entre el Gobierno y la Fiscalía General, y las acusaciones del Ejecutivo de *lawfare* en los procesos abiertos, aderezados con los últimos coletazos de la oposición a la ley de amnistía, han centrado el discurso de la oposición contra el Gobierno en un presunto desmantelamiento del Estado de derecho. Argumento que ha legitimado a los partidos de la oposición a mantener una actitud abstencionista y de oclusión en las Cortes, especialmente en el Senado, donde el PP ostenta mayoría absoluta.

Por esto es aún más insólito que, en este año, se haya alcanzado algún acuerdo unánime o casi unánime, incluyendo una ley orgánica (de mínimos) con medidas para garantizar la independencia del Poder Judicial.

3. ACUERDOS INESPERADOS

Pese al eterno clima de crispación política y división, el año legislativo cuenta también con algunos encuentros, pactos y consensos relevantes.

El de mayor calado es la tercera reforma constitucional de nuestra democracia. El 15 de febrero de 2024 se reformó el art. 49 de la Constitución

española con el consenso de prácticamente todos los grupos parlamentarios, excepto Vox, que votó en contra y justificó su postura en no «contribuir a la imagen de un falso consenso para blanquear a Sánchez y su Gobierno ilegal»¹⁵.

Sí obtuvo unanimidad la ley ELA, Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible. La unanimidad en el Congreso deja un momento histórico y uno de los escasísimos asuntos de consenso nacional.

Por último, en este año político se ha desencallado la renovación del Consejo General del Poder Judicial. El 25 de junio de 2024, en Bruselas, por la requerida intermediación de la vicepresidenta de la Comisión Europea de Valores y Transparencia, Věra Jourová, y después de varios encuentros mediados, a solicitud del PP, por el excomisario de Justicia Didier Reynders, el ministro de la Presidencia, Félix Bolaños, y el eurodiputado del PP González Pons llegaron a un acuerdo político para renovar el Consejo General del Poder Judicial. El Consejo mantenía su configuración desde 2013, fecha en la que fue compuesto por la mayoría absoluta del Partido Popular, y llevaba al menos cinco años en situación de interinidad por caducidad de su mandato. Con este acuerdo, de los 20 vocales se presumen 10 conservadores y 10 progresistas. Acuerdo armado sobre la base de una condición¹⁶: tramitar por el procedimiento de urgencia la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en la que se promete reforzar la garantía de jueces y juezas, así como del Ministerio Fiscal, y en la que se apruebe una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales del Consejo. Ley orgánica aprobada con el número 3/2024, de 2 de agosto, con el apoyo de PSOE y PP.

Pese al éxito que supone encontrar tres acuerdos de tanta relevancia social en una situación de fragilidad legislativa, el resultado del año es escaso, como veremos a continuación.

III. NORMATIVA CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTE

1. ¿PARÁLISIS LEGISLATIVA?

Pese a la fragilidad del Gobierno, conformado sobre una arquitectura parlamentaria compleja, Félix Bolaños presentaba con optimismo en el mes de

¹⁵ https://x.com/vox_es/status/1747944996978753822.

¹⁶ Véase <https://is.gd/GO7fD5>.

marzo el Plan Anual Normativo de 2024¹⁷. Se proyectaban en él la iniciativa de 198 normas, entre ellas 6 leyes orgánicas, 43 leyes ordinarias y 149 reales decretos. Bien es cierto, como el propio Gobierno reconocía¹⁸, que la mitad de ellas correspondían a compromisos con la Unión Europea tanto para solicitar el desembolso de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (36) como por la transposición e incorporación de normas del derecho europeo al ordenamiento interno (62).

Finalizado el año, el resultado legislativo era valorado de forma positiva por Pedro Sánchez: «Se han publicado 25 leyes en el *BOE*». «No me parece un rendimiento legislativo insuficiente. Al contrario, bastante notable», añadió. En una línea similar, el portavoz del PSOE en la Cámara Baja, Patxi López, señaló: «Frente a los que hablan de la parálisis del Gobierno y de este Congreso, 25 son las leyes y decretos aprobados este año que han aumentado derechos, libertades, y que han ayudado a la ciudadanía».

En realidad, si partimos de las 49 normas con rango de ley planificadas en el PAN (Plan Anual Normativo 2024), el resultado final ha sido de 14 leyes: 7 leyes orgánicas y 7 leyes ordinarias, pues también se han aprobado 11 decretos leyes, pero estos nunca se planifican en el PAN. Es cierto que hay que añadir nada más y nada menos que una reforma constitucional. También hay que tener en cuenta que al menos 11 proyectos legislativos se encuentran en tramitación¹⁹.

No ha sido nunca intención de estas crónicas realizar un análisis exhaustivo de la actividad del legislador español. Mucho menos realizar un análisis cuantitativo. Pero creemos que cabría analizar hasta qué punto la fragilidad del Gobierno ha influido en la actividad legislativa (un análisis cuantitativo), para pasar posteriormente a analizar su contenido (análisis cualitativo).

Desde 1979 hasta el año 2023 se aprobaron un total de 384 leyes orgánicas y 1545 leyes ordinarias, además de 691 decretos leyes estatales. El número de leyes orgánicas aprobadas por año oscila entre las 0 de 1993 o 1 de 1990 hasta las 20 de 2003. Haciendo una media aritmética, desde 1979 se han aprobado anualmente 8,7 leyes orgánicas. La aprobación de 7 leyes orgánicas en un momento de tal desequilibrio institucional es un dato para tener en cuenta, sobre todo cuando se proyectaron 6. En cuanto a las leyes ordinarias, también oscilan desde las 0 de la fallida legislatura de 2016, las 4 leyes de los años en los que hubo elecciones generales (2004, 2008 o 2019), hasta las 83 de años frenéticos de cambio de ciclo, como 1980, las 66 de 1997, o la cincuentena de 1981, 1982, 1984, 1985, 1998, 1999, 2002 o 2007. Pese a que la cantidad oscila

¹⁷ Véase <https://bit.ly/4hxRhkk>.

¹⁸ Véase <https://bit.ly/4hB2GzB>.

¹⁹ Para un análisis estadístico, véase <https://is.gd/XoBznR>.

en cada particular momento histórico, la media de leyes ordinarias aprobadas es de 35,11 por año. Y otro tanto ocurre con los decretos leyes, que oscilan entre los 5 de 1991 y los 39 de años de pandemia como 2020, y cuya media es de 15 anuales.

Así las cosas, la comparativa de 7 leyes orgánicas frente a la media de 6 por año, las 7 leyes ordinarias frente a las 33 leyes ordinarias y los 11 decretos leyes frente a la media de 15 ofrece un resultado dispar. Destaca particularmente la planificación de 43 leyes ordinarias y el resultado final: muy inferior a lo planificado y muy inferior a la media. Es decir, la actividad legislativa ordinaria sí se ha resentido notablemente.

A nivel sustantivo, de las 49 leyes planificadas en el PAN, el Gobierno destacaba por su importancia la ley orgánica contra la trata y la explotación de los seres humanos o la que determina los períodos de formación práctica no laboral que se pueden realizar en el ámbito de la empresa. Ninguna de ellas se presentó en 2024 en la Cámara Baja. Además, de las aprobadas, tal y como se comentaba a principios de 2024, casi la mitad de ellas han sido aprobadas para cumplir con las obligaciones de la Unión Europea, nada menos que el 46 % de las leyes aprobadas en España en 2024 derivan de directrices y decisiones europeas²⁰. De las 24 leyes aprobadas en España en 2024, 5 aplican reglamentos europeos o trasponen directivas europeas en el ordenamiento jurídico español y otras 6 contienen referencias a recomendaciones, programas o iniciativas comunitarias.

Pero a nivel cualitativo es necesario destacar que, por supuesto, la gran carencia normativa del año son los presupuestos generales. No habrá presupuestos en 2025. Este hecho fue asumido por la propia ministra de Hacienda a raíz del anuncio de las elecciones anticipadas en Cataluña. Como entendió el Gobierno, la pugna entre ERC y Junts frente al PSOE del candidato Salvador Illa suspendió cualquier atisbo de negociación.

Tampoco es la primera vez que se prorrogan los presupuestos generales debido a la anticipación de unos comicios. En los años 1995 y 2019 el adelanto de elecciones fue el causante de la cancelación de los presupuestos generales que estaban previstos en dichas fechas. Y es la segunda vez que se prorrogan unos presupuestos por segundo año consecutivo. De modo que la situación no es inédita, pero sí ha forzado algún decreto ley de cara a 2025 (como el conocido *Decreto Ómnibus*). El Consejo de Ministros ha acordado la prórroga²¹ de los presupuestos de 2023 por segundo año consecutivo, conforme al art. 134 de la Constitución española.

²⁰ Véase <https://is.gd/ZS4nyt>.

²¹ Véase <https://bit.ly/42VzXkG>.

2. NORMAS CON RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

2.1. *La tercera reforma constitucional*

La reforma del art. 49 de la Constitución española, de 15 de febrero de 2024²², se ha realizado conforme al procedimiento simplificado del art. 167. Su aprobación ha tenido lugar un lustro después de su propuesta (2018), aunque hunde sus raíces en el compromiso de Rodríguez Zapatero ante el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) en 2005.

Su objetivo fue el de adaptar la semántica y perspectiva del art. 49 CE. Aunque se trató de un artículo pionero y con pocos referentes comparados, desde hace años se demandaba un cambio, por un lado, del término «disminuido», ofensivo en tanto que designa a personas con aptitudes en grado menor a lo normal, y su sustitución por el término «personas con discapacidad». Por otro lado, un cambio en su perspectiva, para adaptarse a los convenios internacionales (Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006) y alejarse de la aproximación paternalista centrada en la necesaria intervención de los poderes públicos como agentes protectores: se ha pasado de «[l]os poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración [...] prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán» a una nueva visión que sitúa la autonomía de la voluntad de las personas con discapacidad en el centro: «[...] las personas con discapacidad ejercen los derechos [...]. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal [...] de las personas con discapacidad».

Su importancia radica, sobre todo, en que se trata de la primera reforma constitucional con contenido netamente social. También en el momento político de fragilidad en el que se ha conseguido. Tanto es así que, como se dijo, Vox fue el único partido que votó en contra por los motivos aducidos, que nada tienen que ver con el contenido de la reforma. Para aglutinar una mayoría suficiente sin comprometer la legislatura, en la propia Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados (Comisión para las políticas integrales de la Discapacidad) en la que se inició el procedimiento, se remarcó que se procedía «de forma absolutamente separada de cualquier otro debate sobre la reforma constitucional, incluso [...] de manera aislada y sin ninguna conexión ni compensaciones de ningún tipo»²³.

²² BOE, núm. 43, de 17 de febrero de 2024

²³ DS del Congreso de los Diputados, núm. 623, 16-10-2018, p. 3.

2.2. La ley de amnistía

Entre las leyes polémicas, la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña²⁴ (LOA), ocupa el podio con diferencia. Se trata, como todos saben, de la condición *sine qua non* para el voto favorable de los 7 diputados de Junts y los de ERC a la investidura de Sánchez.

Mucho se ha escrito a favor y en contra sin que se atisbe un consenso en la disciplina. Sin ir más lejos, remitimos al número 131 de esta misma revista. De la manera más aséptica posible, trataremos de comentar su contenido y complejidad.

La ley trata de cerrar un conflicto político con la extinción de la responsabilidad criminal, definiendo un ámbito objetivo que se circunscribe al *procés* catalán. Aunque su objeto principal son los actos vinculados a las consultas del 9 de noviembre de 2014 y el referéndum del 1 de octubre de 2017, declarados ambos inconstitucionales, abarca actos relacionados con ambos hechos acontecidos del 1 de noviembre de 2011 hasta el 13 de noviembre de 2023 (art. 1).

Incluye actos relacionados con la organización y celebración de ambos hechos, actos preparatorios y acciones de protesta, la asistencia, colaboración, asesoramiento, representación, protección y seguridad a los responsables, actuaciones de divulgación, recabar información y adquirir conocimiento sobre experiencias similares, o lograr apoyo de entidades públicas o privadas para la independencia de Cataluña. Incluye las expresiones de crítica o agravio contra autoridades y funcionarios públicos, entes e instituciones públicas, así como sus símbolos o emblemas, incluyendo aquellos realizados a través de medios de comunicación o redes sociales.

No se amnistían: actos dolosos que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad. Torturas y tratos inhumanos o degradantes que «superen un umbral mínimo de gravedad», delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea y delitos con motivaciones discriminatorias.

Resultan problemáticas tres exclusiones más. Tras las investigaciones en torno al líder de Junts de vínculos con Tsunami Democratic, plataforma civil investigada por terrorismo al haber promovido las protestas posteriores a la sentencia del *procés*, así como con una supuesta trama de contactos con Rusia, Junts votará sorprendentemente en contra de la LOA en el Congreso, forzando una renegociación para incluir los delitos de terrorismo y traición. En la versión

²⁴ BOE, núm. 141, de 11 de junio de 2024.

final que se aprobará en mayo, los delitos relacionados con el terrorismo seguirían excluidos siempre que hubiesen dado lugar a «graves violaciones intencionadas de derechos humanos» (según la Directiva (UE) 2017/541), y seguirían excluidos los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado, siempre que se hayan producido «tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza en contra de la integridad territorial o la independencia política de España».

A estas excepciones se añade la aplicación de la amnistía al delito de malversación de caudales públicos (art. 1.a) «siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad». El Tribunal Supremo, mediante auto del magistrado instructor de 1 de julio, confirmó que cualquier ventaja personal de carácter patrimonial (art. 1.4) debía entenderse comprendida en la exclusión, e imputó un delito excluido de la amnistía a los líderes del *procés* (Puigdemont, Comín y Puig) por haber decidido «cargar a los fondos públicos aportados por los contribuyentes el coste» del referéndum del 1-O, «que era un empeño no solo ilegal y contrario a la Constitución y al *Estatut* de Catalunya, sino ajeno a sus responsabilidades de Gobierno y a las competencias de la Generalitat». Es decir, al no pagar los costes del *procés* de «su bolsillo», sino de las arcas públicas, el juez instructor observa la existencia de un «beneficio personal de carácter patrimonial» (art. 1.4) y, por tanto, un tipo excluido de la amnistía. Por este motivo, Carles Puigdemont continuará hasta la fecha dirigiendo el partido desde el extranjero, en busca y captura, protagonizando una segunda «huida» de la justicia tras intentar asistir a la investidura del *president* Salvador Illa en agosto de 2024²⁵.

Además del sorprendente voto en contra de Junts en la primera votación, en la tramitación de la ley hubo otros dos hitos particulares. En el primero de ellos los letrados de la Congreso, mediante nota de la Secretaría General de 20 de noviembre, aunque reconocían que podía haber «posibles motivos de inconstitucionalidad», también afirmaron que el texto de la LOA no se encontraba «viciado por una inconstitucionalidad “palmaria y evidente”», por lo que correspondía a la Mesa de la Cámara su calificación y al Tribunal Constitucional, en su caso, su control de constitucionalidad. En contra de esta opinión, los letrados del Senado, siendo el mismo cuerpo, chocaron frontalmente materializando la falta de consenso sobre la ley en la disciplina. Partiendo de este informe, una vez aprobado en el Congreso, el Senado hizo uso de su poder de veto esgrimiendo la mayoría absoluta del PP. Veto que será levantado por el Congreso por 177 votos a favor y 172 votos en contra²⁶.

²⁵ Auto de 10 de septiembre de 2024 en el procedimiento 20907/2017.

²⁶ Véase <https://is.gd/CRSnVb>.

La utilización de vetos del Senado, y la reiterada amenaza de un conflicto de atribuciones entre ambas cámaras, será una constante del año (utilizado también en la ley de eficacia de la justicia y puenteada por el Congreso en la ley de paridad).

Han sido admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional, como dijimos más arriba, 16 recursos de inconstitucionalidad (presentados por las comunidades autónomas gobernadas por el PP, más Castilla-La Mancha, gobernada por el PSOE, y las Cortes de Aragón) y 4 cuestiones de inconstitucionalidad, del TS y del TSJ de Cataluña.

Además, la Audiencia Nacional ha planteado cuestión prejudicial al TJUE para que se pronuncie sobre si la LOA vulnera la normativa europea al pretender aplicarse a los Comités de Defensa de la República (CDR). La LO 1/2024, de Amnistía, dicen los jueces, parece que excluye, con carácter general, su aplicación a los delitos de terrorismo previstos en la Directiva 2017/541, que, *a priori*, no serían amnistiabiles. Sin embargo, condiciona esa exclusión a la concurrencia de un requisito adicional, no previsto en la Directiva 2017/541; concretamente cuando dice «y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derecho humanos».

Entre los argumentos esgrimidos en los recursos y cuestiones (Auto de 24 de julio de 2024) encontramos los siguientes puntos comunes: 1) el art. 62.i de la Constitución prohíbe los indultos generales, por lo que se plantea ante el TC si detrás de esta prohibición se encuentra también la de la amnistía por el principio «quien puede lo más puede lo menos»; 2) vulnera el principio de igualdad del art. 14, pues concede un beneficio solo a los reos de unos mismos tipos penales que lo cometieran dentro de unas particulares coordenadas temporales y teleológicas, excluyendo a los que hubieran cometido esos mismos delitos en otros momentos y/o con otros fines²⁷, y 3) vulnera el art. 117 CE en tanto que el legislador usurpa la función exclusiva del Poder Judicial de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

En la misma línea argumentativa, además del TS, se mueven las cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (especialmente el Auto de 30 de julio de 2024). Por otro lado, mediante el Auto de 29 de julio de 2024, el Tribunal de Cuentas ha planteado cuestión prejudicial al considerar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe pronunciarse sobre la adecuación de la LOA a la normativa europea sobre lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del derecho penal.

²⁷ Auto de 24 de julio de 2024 del Tribunal Supremo. Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 4 de septiembre de 2024 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 141, 11 de junio de 2024).

Como se observa por el papel desempeñado por los tribunales mediante sus reenvíos al TC y al TJUE, pese a las críticas más sonadas, son los jueces y tribunales (junto con órganos administrativos o contables pertinentes) los que tienen, en última instancia, la competencia de interpretar los casos de aplicación de la LOA y de determinar el resultado final. Los interesados, como dispone la ley, deberán solicitar la aplicación en un plazo de cinco años y las decisiones deberán adoptarse en un plazo de dos meses, sin perjuicio de los reenvíos prejudiciales pertinentes. Estos órganos deben adoptar las decisiones correspondientes de manera preferente y urgente, independientemente del estado de tramitación del procedimiento.

Huelga decir que, pese a los efectos suspensivos de las cuestiones planteadas por algunos tribunales, como el TSJC, la norma está en vigor y es de plena aplicación hasta que se pronuncie el TC.

No podemos olvidar que, además de los recursos y cuestiones sobre el texto de la propia ley, el Senado planteó por primera vez en democracia un conflicto de atribuciones entre Senado y Congreso, acuerdo que, no obstante, fue suspendido en marzo de 2024. El clima político promete que la decisión del alto tribunal no será pacífica. Pero esta será materia de la próxima crónica.

2.3. *Derechos e igualdad*

Pese a las batallas políticas por la investidura, el Gobierno ha debido hacer frente también a un programa de coalición marcado inicialmente por la agenda social y la igualdad.

Por un lado, encontramos la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, en vigor desde el mes de agosto²⁸. Con ella se establece la obligatoriedad de una presencia equilibrada de mujeres y hombres en órganos constitucionales y de relevancia constitucional. Ley que es resultado de la trasposición de la Directiva (UE) 2022/2381 para mejorar el equilibrio de género en los consejos de administración de sociedades cotizadas. A efectos de la ley (disposición adicional primera), se entiende por representación paritaria y presencia equilibrada entre mujeres y hombres aquella situación en la que las personas de cada sexo no superen el 60 % ni sean menos del 40 % en un ámbito determinado. En consonancia con el principio de acción positiva, podrá no aplicarse el criterio de representación paritaria y presencia equilibrada entre

²⁸ BOE, núm. 186, de 2 de agosto de 2024.

mujeres y hombres cuando exista una representación de mujeres superior al 60 % que, en todo caso, deberá justificarse.

La ley se aplica principalmente a los siguientes ámbitos: candidaturas a elecciones, órganos constitucionales y de relevancia constitucional, Gobierno, Administración General del Estado, sociedades cotizadas, colegios profesionales, medios de comunicación de titularidad estatal, sindicatos y asociaciones empresariales, fundaciones y organizaciones del tercer sector de acción social, Consejo de Estudiantes Universitario del Estado, órganos para la concesión de premios o condecoraciones financiados o concedidos por la Administración General del Estado. Además, se incluye la paridad en las instituciones deportivas y permisos para deportistas profesionales.

No podemos pasar por alto que la disposición final cuarta de la Ley Orgánica de Paridad modifica, a su vez, la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para sortear el futuro veto del Senado al techo de gasto. La LO establece que, si el Congreso aprueba los objetivos de estabilidad y deuda pública, pero el Senado los rechaza, estos se someterán a una nueva votación en el Pleno del Congreso que podrá levantar el veto por mayoría simple. En el mes de diciembre el TC admitió a trámite el recurso presentado por el PP contra el precepto.

La Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible, conocida como ley ELA, ha sido otro hito de consenso durante el año, obteniendo unanimidad en el Congreso.

Su objetivo es establecer un marco jurídico que asegure un trato digno, respetuoso y adecuado para las personas con ELA y otras enfermedades similares, como procesos neurológicos irreversibles, que tengan una rápida progresión y requieran cuidados sociales y sanitarios centrados en el domicilio, así como para sus familias.

Se les reconoce un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, con procedimientos de urgencia para su revisión, y la calificación del grado de dependencia, así como protección para las personas cuidadoras.

Dentro de las normas que regulan nuevos derechos o prestaciones debe señalarse la Ley 6/2024, de 20 de diciembre, para la mejora de la protección de las personas donantes en vivo de órganos o tejidos para su posterior trasplante, que modifica la Ley General de la Seguridad Social y el Estatuto de los Trabajadores, pues, si

[...] bien es cierto que en la actualidad los procesos de donación de órganos o tejidos encuentran cobertura a través de la prestación de incapacidad temporal por enfermedad común (existiendo códigos específicos de baja médica para

estas situaciones), se estima necesario configurar estos procesos como supuestos especiales de incapacidad temporal, con un régimen específico de protección, con el fin de otorgar en estos casos una cobertura lo más amplia posible. Se trata de que la persona que, de forma altruista, lleva a cabo la cesión de un órgano o tejido, que sirve para salvar la vida o mejorar las condiciones de vida de otra persona, no se vea obligada a asumir determinados perjuicios económicos por ello²⁹.

Se concretan prestaciones económicas y permisos retribuidos, así como su reconocimiento como situación especial de incapacidad temporal del donante.

Merece al menos una mínima mención la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, de régimen jurídico básico de los agentes forestales y medioambientales, con el objetivo de que estos desempeñen adecuadamente sus labores de policía, custodia y vigilancia de los bienes de naturaleza forestal y ambiental, otorgándoles, independientemente de la Administración para la que trabajen, la consideración de funcionarios públicos y agentes de la autoridad, a efectos de su protección penal, especialmente en casos de atentado que pongan en peligro su integridad física.

2.4. Justicia

Paradójicamente, frente a las acusaciones al Gobierno de atacar los fundamentos del Estado de derecho y al Poder Judicial, o quizás a causa de ello, las normativas en materia procesal y judicial ocupan gran parte de la actividad del año.

Véase la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Se trata del fruto de las negociaciones entre el PSOE y el PP para desbloquear la renovación del CGPJ. En la LO se toman algunas medidas para una futura fórmula de nombramiento del Consejo por los propios jueces y algunos cortafuegos en la elección del fiscal general que eviten la situación generada. Aunque sea escueta, contiene las enmiendas realizadas por el hemiciclo y una visión plural que garantice la independencia del Poder Judicial. Se incrementa a veinte años el tiempo que los miembros de la carrera judicial deben haber cumplido para poder ser nombrados magistrados del Tribunal Supremo. Se especifican casos en los que jueces y magistrados deben solicitar la excedencia

²⁹ Así se explica en la propia exposición de motivos de la ley.

voluntaria, como cuando se presentan a cargos públicos o son nombrados para cargos políticos de confianza con rango superior a director general. Además, se establece un período de dos años después del cese en estos cargos durante el cual no podrán reingresar al servicio activo, quedando adscritos a la Presidencia del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior de Justicia. Se declara la situación de servicios especiales para jueces o magistrados nombrados para cargos políticos o de confianza con rango de director general o inferior. Se introducen incompatibilidades para ser vocal del CGPJ por el turno de juristas de reconocida competencia, impidiendo que quienes hayan ocupado altos cargos políticos en los cinco años anteriores sean elegidos. Se establece obligaciones de presentarse ante comisiones de valoración para ocupar puestos de designación del CGPJ o del propio Consejo, y se exige una mayoría de tres quintos de los vocales del CGPJ para el nombramiento de los presidentes de las audiencias provinciales y del magistrado del Tribunal Supremo competente para conocer de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia.

Atendiendo a la situación creada por los dos últimos fiscales generales, se establece que el fiscal general del Estado debe abstenerse de intervenir en casos donde le afecten causas de abstención aplicables a jueces y magistrados. También se regula un nuevo régimen de incompatibilidades para el nombramiento como fiscal general del Estado.

Por último, la ley también contiene una disposición adicional única donde se prevé que, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, el Consejo General del Poder Judicial deberá realizar un estudio sobre los sistemas europeos para la elección de vocales en órganos análogos y una propuesta de reforma que tendrá que ser aprobada por tres quintos de los vocales y ser remitida al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado, con el fin de que los titulares de la iniciativa legislativa la sometan a la consideración de las Cortes Generales para su debate y, en su caso, tramitación y aprobación.

Más compleja fue la tramitación de las leyes en materia de Ley Orgánica 4/2024, de 18 de octubre, por la que se modifica la Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea, para su adecuación a la normativa de la Unión Europea sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS). También tuvo oposición la ley orgánica de eficacia judicial.

En relación con la primera, la Ley Orgánica 4/2024, la norma es un compromiso con la UE, ya que traspone la Directiva (UE) 2019/884, relativa a la petición de antecedentes, la respuesta a peticiones de otros Estados miembros, la inclusión de la imagen facial y la transmisión de información. Incorpora preceptos del Reglamento (UE) 2019/816 sobre el sistema centralizado

para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (ECRIS-TCN).

Pero la principal complejidad subyace en que se da efectividad a la Decisión Marco 2008/675/JAI, relativa a la consideración de resoluciones condenatorias entre los Estados miembros en un nuevo proceso penal, aplicándose tanto en la fase previa como durante el proceso y en la ejecución de la condena. Se establece de manera definitiva mediante reforma que las condenas anteriores firmes dictadas en otros Estados miembros tendrán los mismos efectos jurídicos que las dictadas en España en un nuevo proceso penal, lo que supone reconocer las condenas cumplidas en Francia por miembros de la banda terrorista ETA reduciendo sus condenas dictadas en España.

El Partido Popular se opuso mediáticamente a la ley sin especificar en el debate que se trataba de una obligación de la Unión. El Senado rechazó por mayoría absoluta la ley orgánica y, a pesar de que ningún grupo había registrado propuesta de veto en tiempo y forma, la Presidencia del Senado interpretó que se trataba de un veto al haber sido rechazado en Pleno por mayoría absoluta, y así lo comunicó al Congreso de los Diputados³⁰. Por su parte, el Congreso de los Diputados dio el procedimiento por finalizado y mandó publicar el texto en el *BOE* sin someter el texto a nueva votación. El conflicto de atribución, desde entonces, planea en el Senado en cada proyecto legislativo³¹.

También convulsa ha sido la tramitación de la Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Aunque ha sido aprobada el 2 de enero de 2025 como Ley Orgánica 1/2025, fue íntegramente elaborada y negociada durante el año 2024 y supone una importante reforma del Poder Judicial³².

La norma crea los tribunales de instancia, órganos colegiados que integran todos los juzgados unipersonales y de primera instancia en una única organización en cada partido judicial, lo que unificará la respuesta en primera instancia. Crea las Oficinas de Justicia en los municipios, e incluye reformas procesales para agilizar la carga de juzgados y tribunales, haciendo una clara apuesta por los llamados medios alternativos de solución de controversias (MASC) en vía no jurisdiccional en los ámbitos civil y mercantil, como la mediación y el arbitraje.

La polémica no viene tanto por el contenido de la ley, que la oposición considera que ha sido tratado con demasiada celeridad, sino por «una cantidad ingente de enmiendas intrusas que nada tienen que ver con el objeto de este

³⁰ Véase <https://is.gd/x0iy2>.

³¹ Véase <https://is.gd/kv8IMS>.

³² Publicado en el *BOE*, núm. 3, de 3 de enero de 2025, páginas 796 a 1067.

procedimiento, sino de concesiones para mantenerse en el poder». En consecuencia, el PP volvió a utilizar el veto del Senado.

Como muestra del equilibrio inestable del Gobierno, los socios de investidura avisaron al Ejecutivo de que no levantarían el veto del Senado a la ley de eficiencia judicial si no pactaban una «hoja legislativa» para acordar la cuestión de los desahucios. El PNV había «colado» en la norma un procedimiento rápido para los desahucios. Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), EH Bildu y Podemos adujeron un error en sus votos a favor y pretendieron subsanarlo tras el veto del Senado, pero reivindicaron una solución antes de levantar el veto. Concretamente, la prórroga del escudo social, que suspenderá los desahucios durante un año, y seis meses más de ayuda al transporte, y prorroga la prohibición de interrumpir los suministros básicos de agua luz y gas para consumidores vulnerables hasta el 31 de diciembre mediante decreto ley³³.

Mucho menos compleja ha sido la aprobación de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa³⁴. Aprobada en Comisión con la abstención del PP y Vox, y largamente esperada por la abogacía española.

2.5. Decretos leyes

No podemos terminar este repaso normativo sin exponer muy brevemente los principales decretos leyes aprobados durante el año. En ellos se da muestra de la verdadera fragilidad del Gobierno y de su tendencia principal. Es a través de estos decretos leyes como el Gobierno da salida a las necesidades de la propia coalición y satisface a socios y electorado.

Los reales decretos leyes número 1 a 4 protagonizaron el denominado escudo social, con medidas que se impulsaron durante la pandemia en la anterior legislatura y coalición y que ahora se han prorrogado como medidas antinflacionarias primero y como medidas pactadas con los socios progresistas del bloque de investidura. Se trata de las medidas de suspensión de lanzamientos sobre la vivienda habitual para la protección de los colectivos vulnerables³⁵; de la ampliación de permisos parentales y la protección por desempleo, incluyendo

³³ Real Decreto Ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad.

³⁴ Datos del BOE: BOE, núm. 275, de 14 de noviembre de 2024

³⁵ Real Decreto Ley 1/2024, de 14 de mayo, por el que se prorrogan las medidas de suspensión de lanzamientos sobre la vivienda habitual para la protección de los colectivos vulnerables.

el ingreso mínimo vital³⁶, del bono joven³⁷ o el decreto por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social³⁸.

Estas medidas se vieron complementadas por dos reales decretos leyes de especial relevancia parlamentaria por su origen y resultado. El Decreto Ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y el Decreto Ley 10/2024, de 23 de diciembre, para el establecimiento de un gravamen temporal energético durante el año 2025. Con el primero de ellos, conocido como *Decreto Ómnibus*, se trataba de remediar la prórroga de los presupuestos y cumplir con algunos acuerdos con el bloque de investidura, estableciendo medidas para compensar a colectivos más vulnerables, como familias, jóvenes e industrias electrointensivas, mitigando el impacto de la inflación y los altos precios de la energía.

El texto se apodó *Ómnibus* porque abarcaba desde ayudas directas, como descuentos en el transporte público y vivienda, hasta medidas fiscales y laborales, incluyendo la prórroga de beneficios para el autoconsumo de energía renovable y el apoyo a empresas afectadas por desastres naturales como la DANA, causas de suspensión de disolución mercantil por pérdidas. Además,

³⁶ Real Decreto Ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

³⁷ Real Decreto Ley 3/2024, de 4 de junio, de medidas de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes para los viajes realizados en el período estival de 2024.

³⁸ Real Decreto Ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social. En el ámbito fiscal, se prorrogan beneficios en el IVA para ciertos alimentos y se realizan ajustes en el IRPF y el impuesto de sociedades. En cuanto a energía, extiende medidas de protección para consumidores vulnerables y de apoyo a la industria electrointensiva. Finalmente, en el área social, se amplían las ayudas a los afectados por la erupción volcánica en La Palma y se crea el Fondo de Impacto Social (FIS) para impulsar inversiones con impacto social y medioambiental positivo, con una dotación de 400 millones de euros.

incluye provisiones relacionadas con el servicio postal universal, la restitución de bienes a partidos políticos (como la famosa sede del Instituto Cervantes de París al PNV), y la adaptación a la normativa europea en materia de servicios digitales. Pero todas estas medidas han quedado al margen del debate, pues esta norma ha sido esencialmente debatida por abordar, como cuestión urgente y prioritaria, la revalorización de las pensiones y otras prestaciones públicas para el año 2025.

El Decreto Ley 10/2024, en cambio, es resultado del compromiso del Gobierno con Podemos, a cambio de su apoyo a la reforma fiscal, pese a que quedara fuera el impuesto a las energéticas. La retirada del impuesto a las energéticas fue, asimismo, una exigencia de Junts para apoyar la misma reforma.

Mientras se escriben estas páginas, el *Decreto Ómnibus* de revalorización de las pensiones y el impuesto a las energéticas han sido derogados, por los votos en contra de PP, Vox y Junts, al no pasar el trámite de convalidación en enero de 2025. Una situación que ha supuesto para el bloque de la oposición una verdadera colisión entre la presión al Ejecutivo y su electorado difícil de explicar y que, todo apunta, será enmendada próximamente con un nuevo *Decreto Ómnibus* a principios del nuevo año.

Desde 1996 solo se han derogado siete decretos leyes. Dos de ellos, en los últimos meses, cargados de medidas sociales.

Por último, debemos comentar los dos últimos decretos leyes relevantes que muestran cómo el Gobierno, en los últimos meses del año, ha decidido avanzar en su programa mediante decreto por la imposibilidad de alcanzar ulteriores acuerdos, pese al riesgo de su no convalidación, pero convencido de que así fuerza y pone en evidencia a los grupos parlamentarios en el debate plural del hemiciclo y los obliga a apoyar las iniciativas.

Por un lado, el Real Decreto Ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, plantea una importantísima reforma, como su nombre indica, de verdadero calado. Pese a todo, ha sido convalidado en enero de 2025 con 298 votos a favor y 51 en contra. La Cámara ha acordado, además, por unanimidad, su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, con lo que se abrirá el plazo para la presentación de enmiendas al articulado, lo que apunta a un nuevo consenso en formación.

En sentido contrario se expresa, sin embargo, el Decreto Ley 5/2024, de 22 de octubre, por el que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para adoptar medidas urgentes relativas al régimen jurídico aplicable a la Corporación RTVE. La norma es consecuencia directa de la imposibilidad para llegar a acuerdos parlamentarios para el nombramiento de entes públicos que requieran mayorías cualificadas. La

principal finalidad es desbloquear la situación institucional actual debido a la dificultad para alcanzar acuerdos parlamentarios en la elección de los miembros del Consejo de Administración y de su presidencia. Para ello, se establecen previsiones subsidiarias para la elección mediante mayorías absolutas en segundas votaciones y se habilita al Gobierno para proponer un administrador provisional único en caso de persistir el bloqueo.

En definitiva, el análisis de los decretos leyes es un termómetro del inestable equilibrio del Gobierno de coalición, dependiente de una mayoría fragmentaria capaz de legislar por unanimidad, o casi por unanimidad, hasta en tres ocasiones un mismo año, pero incapaz de pactar unos presupuestos generales, de renovar entes públicos o de asegurar la convalidación de medidas populares como la subida de las pensiones.

Desde el Ejecutivo prometen tres años más de legislatura, pese a la inestabilidad e incertidumbre. Si esto es así, estas crónicas prometen no dejar indiferente al lector presente... y sobre todo al lector futuro que se sumerja en este primer cuarto de siglo de constitucionalismo democrático en continua crisis.