

MESA REDONDA SEGUNDA. RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO
Y EL LEGISLATIVO

**GOBIERNO EN MINORÍA Y GOBIERNO DEL
PARLAMENTO: SUS LÍMITES³⁰⁶**

Marc Carrillo

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Pompeu Fabra*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA VIABILIDAD DE LOS GOBIERNOS MINORITARIOS. II.1. LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO Y EL OBJETIVO DE UN EJECUTIVO ESTABLE. II.2. LA PREEMINENCIA DEL GOBIERNO EN EL ÁMBITO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO. II.3. LA PRÁCTICA POLÍTICA DEL PARLAMENTARISMO EN ESPAÑA. III. LA EXPERIENCIA PRÁCTICA DE LOS GOBIERNOS EN MINORÍA. IV. LA SINGULARIDAD DEL GOBIERNO EN FUNCIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. V. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

El examen de la posición constitucional de los gobiernos en minoría exige una doble aproximación, sin duda jurídica pero, a la vez, politológica para comprender el alcance efectivo de las funciones atribuidas por la Constitución, cuando carecen de mayoría parlamentaria suficiente para gobernar sin especiales ataduras.

³⁰⁶ El texto de este artículo es la reproducción ampliada de la conferencia pronunciada en Sevilla el 16 de noviembre de 2017, en el marco de las XIX Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. En lo esencial, el contenido y el tono empleados responden a la exposición oral realizada por el autor. Por esta razón, no se acompañan notas a pie de página, pero sí un listado de las referencias bibliográficas empleadas para su preparación.

Entre la fecha de las Jornadas (noviembre 2017) y la corrección de pruebas de este trabajo (marzo 2020) ha transcurrido un extenso lapso de tiempo. Desde la perspectiva institucional que resulta de interés consignar como adenda, es preciso señalar dos hechos especialmente relevantes: 1) en sesiones de 31 de mayo y 1 de junio de 2018, la moción de censura presentada por el líder de la oposición, Sr. Pedro Sánchez (PSOE), contra el gobierno presidido por el Sr. Mariano Rajoy (PP) obtuvo el respaldo de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados; fue la primera y, hasta ahora, la única ocasión que se ha producido en el ámbito estatal. 2) Tras las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019, y una vez obtenida la investidura en segunda votación por mayoría relativa, se ha constituido, también por vez primera en el Estado, el primer gobierno de coalición (POSE/Podemos) presidido por Pedro Sánchez

Desde la perspectiva jurídico-institucional, la forma de gobierno parlamentario que diseñó el constituyente de 1978, claramente influenciada en este aspecto por la ley Fundamental de Bonn de 1949, se integra de pleno en el modelo de parlamentarismo racionalizado consolidado tras la II Guerra Mundial. Con algunas excepciones, sobre todo en Italia desde la Constitución de 1948 y en el inestable periodo de la IV República francesa (1946-1958), el constitucionalismo europeo posterior a 1945 se ha caracterizado por la configuración de un poder ejecutivo reforzado y preeminente frente al Parlamento a fin asegurar su estabilidad y pervivencia política.

Este esquema institucional se complementa con la dimensión politológica que ofrece la existencia de los gobiernos en minoría y su contrastada viabilidad política. Porque parece evidente que para la adecuada comprensión de la categoría y de la realidad de un *gobierno de minoría*, aun cuando encuentre una parte de su justificación en el diseño constitucional del Ejecutivo, no se pueden excluir otros factores de orden metajurídico que, sin duda, coadyuvan a su existencia.

En especial aquéllos que están vinculados a la cultura política específica propia del contexto de cada país. Así, por ejemplo, como se ha puesto de relieve reiteradamente en el caso español, la existencia de un gobierno minoritario y la total ausencia de gobiernos de coalición –salvo en el caso de la mayoría de los ejecutivos autonómicos– no ha sido forzosamente sinónimo de inestabilidad política. La experiencia que ofrecen los casi cuarenta años de régimen constitucional, permite afirmar que a lo largo de estas cuatro décadas en el ámbito estatal, han sido muchos más los gobiernos de minoría que aquellos que han gozado de un apoyo parlamentario de mayoría absoluta de un partido. Y, sin embargo, ello no ha ido en demérito de su estabilidad y capacidad para llevar a cabo políticas públicas. La única excepción, que en parte puede oponerse a esta realidad es la singularidad institucional del todavía reciente y prolongado periodo de gobierno en funciones del Gobierno Rajoy II, entre diciembre de 2015 y noviembre de 2016, mediando entre ambas fechas la repetición de elecciones en aplicación de la disolución automática de las Cortes Generales *ex* artículo 99.5 CE.

En efecto, en las casi cuatro décadas transcurridas, salvo los gobiernos González I, II y III (1982-1993); Aznar II (2000-2004) y Rajoy I (2011-2015), el resto han sido gobiernos de minoría. En el periodo preconstitucional, el Gobierno Suárez I (1977-1979). Inmediatamente después, Suárez II (1979-1981); Calvo Sotelo (1981-1982); González IV (1993-1996); Aznar I (1996-2000); Rodríguez-Zapatero I (2004-2008); Rodríguez-Zapatero II (2008-2011); Rajoy II (2015-2016, en funciones), y Rajoy III (desde Nov. 2016-2018). Unos gobiernos de minoría que hasta el Rajoy II, y a pesar de esta circunstancia, no ha sido un impedimento insuperable para llevar a cabo la acción política de gobierno a través de apoyos parlamentarios de geometría variable en los que la regla general ha sido el sostén

que les han proporcionado algunas minorías, en especial, los partidos nacionalistas periféricos como el PNV y la antigua CiU.

A partir de esta realidad política, en las páginas que siguen se expondrán las razones constitucionales que ayudan a la viabilidad de los gobiernos minoritarios y seguidamente se abordarán algunos aspectos que desde la práctica política coadyuvan a la posición preeminente del Ejecutivo respecto del Parlamento.

II. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA VIABILIDAD DE LOS GOBIERNOS MINORITARIOS.

1. La forma parlamentaria de gobierno y el objetivo de un ejecutivo estable.

Una primera razón y, sin duda, la principal reside en el privilegiado *status* constitucional que los Títulos IV y V de la CE otorgan al Gobierno y, en especial, a su Presidente, cuya configuración institucional responde mucho más a la modalidad de canciller y menos, sin duda, a la que sería propia de un primer ministro o jefe de gabinete ministerial, siempre más vulnerable ante el Parlamento. En efecto, esta posición de preeminencia se fundamenta, sobre todo, en que es el Presidente y no el Gobierno que posteriormente decida constituir, el que únicamente es investido por el Congreso de los Diputados (art. 99 CE). La confianza parlamentaria para ejercer el cargo institucional recae en el candidato a la presidencia pero no se extiende al resto de miembros del futuro Ejecutivo. Asimismo, es el Presidente del Gobierno quien propone al Rey el nombramiento y la separación de los ministros (art. 100 CE), de tal forma que el ejercicio del cargo no depende de la confianza parlamentaria. Por otra parte, lógicamente, la pérdida de la confianza parlamentaria del Gobierno, sea por el triunfo de una moción de censura planteada en el Congreso de los Diputados, sea por la pérdida de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Gobierno ante el Congreso, conlleva el cese del Gobierno en su conjunto.

En efecto, si se aborda otro instrumento que característico de la forma parlamentaria de gobierno como es la citada cuestión de confianza (art. 112 CE), por la que el Ejecutivo dispone de una vía constitucional para verificar a lo largo de la legislatura del apoyo político del que goza en el parlamento, su configuración constitucional también coadyuva la posición preeminente del Presidente del Gobierno. Ello es así porque su planteamiento corresponde al Presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros, sin que de la misma se derive, expresamente, mandato explícito alguno para el jefe del Ejecutivo. Razón por la cual, en principio, el Presidente de Gobierno dispone de plena capacidad de decisión respecto del parecer de los ministros para plantear la cuestión de confianza. No obstante, la cuestión podría ser distinta en un

supuesto –inédito hasta hace poco en España en el ámbito estatal– de un gobierno de coalición, donde a buen seguro que el Presidente podría encontrarse con mayores limitaciones impuestas por su/s socio/s de gobierno para disponer del margen de maniobra que formalmente la Constitución le confiere.

De nuevo, en la misma línea que acredita al Presidente como miembro depositario de una posición prevalente en el seno del Gobierno, hay que incluir sus atribuciones para disolver del Congreso, el Senado o las Cortes Generales (art. 115 CE). Frente a la moción de censura que le puede plantear el Congreso, el equilibrio parlamentario de poderes le otorga la capacidad para disolver el Parlamento y en la Constitución esta previsión constitucional está concebida como una atribución que le corresponde bajo su exclusiva responsabilidad sin que, al menos formalmente, la previa deliberación del Consejo de Ministros le suponga un constreñimiento para la tomar la decisión definitiva.

Y en idéntico sentido cabe consignar su posición decisoria en relación a la modalidad del referéndum consultivo en relación a decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92 CE), supuesto éste en el que la propuesta de autorización al Congreso de los Diputados, formalmente sólo a él le corresponde. Así como también, para presentar el recurso de inconstitucionalidad (art. 161.2 CE). Por tanto, el Presidente no es un simple *primus inter pares* entre los miembros del Ejecutivo.

La forma parlamentaria de gobierno que diseña la Constitución, como un ejemplo más de parlamentarismo racionalizado establece un bicameralismo imperfecto en el que es el Congreso de los Diputados quien dispone del monopolio del control de la responsabilidad política del Presidente del Gobierno y del resto del Ejecutivo (arts. 113 y 115 CE). Además ejerce el control sobre la legislación de urgencia aprobada por el Gobierno a través de la convalidación o la derogación parlamentaria de los decretos-leyes (art. 86. 2 CE); autoriza la convocatoria de la modalidad de referéndum consultivo (art. 92.2 CE) y también la prórroga del estado de alarma, la autorización del estado de excepción y la declaración del estado de sitio (art. 116 CE). Pero estas importantes atribuciones de la cámara baja no ensombrecen la posición de preeminencia, no sólo, como se ha expuesto anteriormente, de su Presidente sino también del Ejecutivo respecto del Legislativo lo cual permite explicar que la eventual posición minoritaria en la que pueda encontrarse un gobierno no siempre es sinónimo de inestabilidad política o de riesgo de cese por pérdida de la confianza parlamentaria. En este sentido, la clásica posición de centralidad del parlamento conceptualmente sostenida antaño por el constitucionalismo surgido de la segunda postguerra mundial, no se vio correspondida por la mayoría de los textos constitucionales, entre los cuales, se encuentra la Constitución española de 1978, siguiendo la estela la alemana de 1949 o la francesa de la V República de 1958 es un preclaro ejemplo. Veámoslo.

La moción de censura es el principal instrumento parlamentario para exigir la responsabilidad política del Gobierno (art. 113 CE). A éste, con su Presidente al frente, le corresponde la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Para llevar a cabo dichas atribuciones dispone de la función ejecutiva y el ejercicio de la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE). Pero la facultad característica de la forma parlamentaria de gobierno por la que, llegado el caso, el Parlamento, en el caso español, sólo el Congreso de los Diputados puede provocar el cese del Presidente del Gobierno retirándole la confianza que obtuvo al ser investido (art. 99 CE) no es nada fácil, o más bien resulta harto difícil que pueda prosperar. De hecho en el periodo constitucional transcurrido y a pesar de los numerosos gobiernos en minoría registrados, los tres intentos de moción de censura habidos hasta ahora contra los gobiernos presididos por Adolfo Suárez, siendo el candidato alternativo Felipe González –PSOE– (1980), Felipe González, siendo el candidato propuesto por el PP, Antonio Hernández Mancha (1987) y Mariano Rajoy, frente al candidato Pablo Iglesias propuesto por Podemos (2017), no han prosperado ninguno.

La razón principal aunque ciertamente no sea la única es que desde la perspectiva constitucional, el carácter constructivo de la moción de censura, que obliga a cumplir un doble objetivo de los diputados que la promuevan, no sólo en obtener a su favor del apoyo de la mayoría absoluta de la Cámara baja a la censura sobre la acción política del Gobierno cuestionado; sino que simultáneamente para que la moción prospere, el acuerdo debe extenderse también a la propuesta de un candidato alternativo a la presidencia del Gobierno, que de producirse lo convierte automáticamente en nuevo Presidente del Gobierno. Y es aquí donde radican las dificultades, que hasta ahora se han mostrado insuperables en la experiencia constitucional española, para que la sanción política al Gobierno al que se pretende retirar la confianza no haya pasado de una puesta en escena, con mayor o menor rédito político, de las pretensiones de los partidos de la oposición de presentarse ante la ciudadanía como una alternativa de gobierno. Porque la exigencia constitucional del doble acuerdo, en la censura *strictu sensu*, y en la persona del candidato, cuyo objetivo no fue otro que importar el sistema alemán destinado a reforzar la posición del gobierno en pro de un Ejecutivo estable, sitúa el tema no sólo en el ámbito de la relación constitucional entre los dos poderes del Estado, sino que también en terreno politológico y el papel que le corresponde al sistema de partidos establecido.

Así, con un sistema de partidos como el que se había construido en España basado en dos grandes formaciones políticas, una en el gobierno y otra en la oposición mayoritaria, junto a formaciones políticas de izquierda minoritaria y a pequeños aunque nada insignificantes partidos nacionalistas periféricos, las posibilidades de éxito de una moción de censura de este tenor resultaban harto difíciles. No tanto para construir una mayoría alternativa que, sin duda, objetivamente no era imposible, sino implicar a los nacionalistas vascos y catalanes en dar su apoyo a un candidato propuesto por algunos

de los dos partidos mayoritarios de ámbito estatal. La experiencia ha demostrado que a los partidos nacionalistas periféricos les resultaba políticamente más funcional el compromiso parlamentario externo para sostener al gobierno estatal de turno, que no llegar a un nivel de compromiso más intenso con cualquiera de ellos.

En los últimos tiempos, con la entrada en la escena parlamentaria de *Ciudadanos* y *Podemos*, dos nuevos contendientes dotados de una representación política mucho más significativa, a la derecha e izquierda del espectro político, que ha modificado el sistema de partidos hasta ahora vigente, las dificultades de acceder al doble acuerdo exigible para que prospere una moción son, si cabe, más problemáticas todavía. En este sentido, la fracasada moción de censura contra el gobierno Rajoy por parte de Podemos así lo pone de manifiesto. Ahora, los competidores son cuatro y parece obvio que las coincidencias resultan más difíciles todavía. La conclusión en lo que resulta de interés para esta el objeto de esta ponencia, es que con este contexto constitucional y político, las posibilidades de sobrevivir para una gobierno en minoría son mayores. Ha hecho falta la crisis generada por la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2018, que confirmó la emitida por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana por el caso GÜTEL-FITUR, para que se configurase una mayoría suficiente para censurar al Gobierno Rajoy (PP).

2. La preeminencia del Gobierno en el ámbito económico y presupuestario.

En los inicios del Estado liberal el Parlamento disponía de una amplia capacidad para controlar de forma periódica y completa las cargas financieras que los ciudadanos soportaban; el campo de la actividad pública ocupado por el Estado era entonces muy reducido y por tanto más accesible al control parlamentario. Sin embargo con la consolidación del Estado social y el consiguiente crecimiento del aparato administrativo del Estado, la capacidad de control del Parlamento en su actividad económica y presupuestaria del Ejecutivo ha tenido que enfrentarse no solo a este hecho, sino también a una configuración del Gobierno como órgano constitucional que extiende la posición preeminente no solo a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, sino también a un campo tan decisivo como es la aprobación y el control de las cuentas del Estado.

Las causas de ello encuentran justificación en las exigencias del modelo del *Welfare State*, donde los gobiernos empezaron a disponer de poderes discrecionales para promover el crecimiento económico y a hacer frente a las prestaciones sociales derivadas del Estado asistencial, que exigía una intervención administrativa rápida para responder con prontitud y solvencia técnica a dichas exigencias. Y para traducir ello en decisiones tangibles el Gobierno siempre estaba en mejores condiciones. Para cristalizarlo con mayor eficacia, los textos constitucionales le han facilitado la labor a través de unas ventajas en el procedimiento parlamentario que le aseguraban una posición de preeminencia en la gestión de las cuentas públicas.

La Constitución española es, entre otros, un ejemplo paradigmático del trato normativo deferente hacia el Gobierno: a través de monopolio del que dispone para el ejercicio de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria (art. 134. 1 CE); mediante la capacidad de modificar las previsiones a lo largo del año presupuestario, ya que una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado (PGE), el Gobierno puede presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario (art. 134.5 CE); o, incluso, del poder de oposición hacia la iniciativas parlamentarias que por medio de la presentación de proposiciones o enmiendas supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, pues en este caso la tramitación de aquéllas requerirá la conformidad del Gobierno.

La posición constitucionalmente ventajosa de la que goza el Gobierno en el ámbito presupuestario así descrita, ha sido justificada por el Tribunal Constitucional con fundamento en la específica función constitucional que se reconoce a la Ley de PGE (art. 134.2 CE) como instrumento principal de la política económica del Ejecutivo (por todas, la STC 44/2105). No obstante, la controversia ha surgido en los últimos tiempos, especialmente con ocasión del largo período de gobierno en funciones que transcurrió con el segundo Gobierno Rajoy, en la que se ha considerado como una utilización abusiva cuando no arbitraria por parte del de un gobierno en funciones, de la facultad de oponerse a las iniciativas de la oposición parlamentaria cuando comportasen un aumento de los créditos o disminución de los ingresos previstos por el Gobierno (art. 134. 6 CE).

Acerca la interpretación de la posición y el alcance de las atribución otorgada al Gobierno en este controvertido precepto, es preciso acudir a las prescripciones establecidas al respecto en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD). En relación a las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios y de acuerdo con la CE, el artículo 111.1 RCD establece que requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación. Este precepto añade que la ponencia parlamentaria redactora del correspondiente informe, remitirá al Gobierno aquellas enmiendas que a su juicio puedan estar incluidas en el supuesto anterior. Y respecto de las mismas, el Gobierno deberá aportar una respuesta razonada en el plazo de 15 días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio gubernamental expresa conformidad con su contenido. Por el contrario, si el Gobierno las rechaza habrá de motivar su decisión y no cabe excluir que la misma pueda ser objeto de control de constitucionalidad si, en función del caso, el rechazo afecta lesivamente al derecho de enmienda de los parlamentarios como expresión del *ius in officium*. O incluso, también, en caso de desacuerdo entre el Congreso y el Gobierno, la negativa gubernamental puede ser susceptible de un conflicto de atribuciones entre ambos órganos constitucionales.

Y en efecto, esta circunstancia es la que finalmente se produjo con ocasión del Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, adoptado en el período en que el Gobierno Rajoy II se encontraba todavía en funciones, y posteriormente ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que el órgano parlamentario rechazó la disconformidad expresada por el Gobierno a la tramitación por el Pleno de la proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). No fue el único caso en el que durante el largo período de interinidad, el Gobierno invocó sistemáticamente al cláusula presupuestaria del artículo 136.4 CE para rechazar todas las iniciativas presentadas por la oposición a través de proposiciones de ley.

Pues bien, ante dicha negativa parlamentaria, el Gobierno acudió al procedimiento constitucional del conflicto de atribuciones (art. 73 LOTC) que ya ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 12 de abril de 2018³⁰⁷, por la que desestimó la pretensión del Gobierno. Tras exponer las distintas fases del calendario de implantación de la LOMCE, el Ejecutivo argumentó concretando las consecuencias financieras más graves que se derivarían de la proposición parlamentaria, dado que a su juicio suponían un impacto presupuestario negativo para el Estado, por la posible pérdida de la financiación del Fondo Social Europeo, toda vez que —sostenía— que la Comisión europea podía considerar que España no cumpliría las condiciones del Programa Operativo Empleo, Formación y Educación 2014-2020 y, por tanto, podía retirar total o parcialmente su financiación, por lo que se produciría una pérdida de ingresos que cifraba en 614.961.977,98 euros, devengados en 2016 y que recaerían sobre el estado estas obligaciones no previstas.

En su acuerdo de 18 de octubre de 2016, la Mesa del Congreso de los Diputados resolvió rechazar la disconformidad expresada por el Gobierno y admitió a trámite la toma en consideración de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista razonándola en los siguientes términos: “*el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor*”. Para ello evocaba la doctrina del Tribunal Constitucional en virtud de la cual la facultad del Gobierno se circunscribe a los supuestos en los que el efecto de aumento de créditos o disminución de ingresos se refiere al presupuesto vigente.

Posteriormente, en el Acuerdo de 20 de diciembre, que ratificó el anterior, se volvía a recordar la citada doctrina de las SSTC 223/2006 y 242/2006, exponiendo los límites del control a ejercer por la Mesa, consistentes en verificar la regularidad jurídica de la comunicación de la disconformidad formulada por el Gobierno, así como el

³⁰⁷ Se trata de una resolución posterior a la celebración de las Jornadas del Gabinete Jurídico. No obstante ello, se ha creído de interés incluirla en por el indudable interés que tiene para el contenido de esta ponencia.

deber de examinar su motivación, limitando su control “a las decisiones que sean arbitrarias o manifiestamente irrazonables” y en defensa del *ius in officium* de los diputados, garantizado por el art. 23.2 CE y, más ampliamente, de la función legislativa.

Pues bien, el Tribunal ha entendido que la motivación argüida por el Gobierno fue insuficiente por la ausencia de una adecuada justificación entre el rechazo propuesto y los ingresos y gastos afectados. Los términos en los que se expresó fueron los siguientes: *“la apreciación de la Mesa de la Cámara, en el sentido de considerar que la motivación del Gobierno resulta insuficiente para verificar la efectiva conexión de la medida con los ingresos y los gastos públicos, no ha supuesto el menoscabo de la competencia del Ejecutivo en este caso. El art. 134.6 CE contiene una prerrogativa del Ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que debe por ello verse afectada. Teniendo en cuenta (...) que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gasto o una disminución de ingresos, el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al Presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE)”* [FJ 9].

En consecuencia, con esta decisión el Tribunal ha sentado unas bases genéricas para que el Gobierno ya sea mayoritario o, como ha sido el caso que motivó esta sentencia, se encuentre en minoría parlamentaria, se tope con algunos límites a la tentación de hacer un uso abusivo del poder de rechazo presupuestario que le otorga el artículo 134.6 CE. Estos límites se resumen en el deber de motivar adecuadamente que en la iniciativa parlamentaria concurren las circunstancias atinentes a la existencia de un aumento de los créditos o una disminución de ingresos presupuestarios que correspondan al mismo ejercicio presupuestario. Para ello es preciso que el Gobierno acredite ante las Cortes Generales que existe una conexión directa e inmediata, y no meramente una posibilidad de que ello pueda darse. Y, asimismo, que dicha conexión no sea hipotética sino que esté relacionada con el presupuesto en vigor.

Por supuesto, este deber gubernamental de argumentar el veto por motivos presupuestarios supone, a su vez, un reto para la jurisdicción constitucional. Puesto que para resolver adecuadamente el contencioso que se le presenta, ésta debe dotarse de una capacidad de enjuiciamiento adecuada en materia económico-presupuestaria, a fin de determinar de la manera más objetiva posible que los datos argumentados por el Gobierno son coherentes.

Finalmente, y sin abandonar la materia presupuestaria, al Ejecutivo le está impedido aprobar los presupuestos anuales del Estado por la vía del de decreto-ley (art. 86.1). A este respecto, no es aceptable la posición de algún sector minoritario de la doctrina que sostiene la posibilidad la viabilidad del recurrir al instrumento del decreto-ley si las circunstancias que han provocado una situación de extraordinaria y urgente necesidad son consistentes. De ser así, la competencia parlamentaria establecida por la Constitución para determinar anualmente la actividad presupuestaria del Estado quedaría cuestionada en su propia esencia, que se fundamenta en que ha de ser la representación plural de la soberanía popular la que apruebe, enmiende o, en su caso, rechace el proyecto de presupuestos presentado por el Gobierno.

Cuestión distinta es la previsión contemplada en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que prevé la modificación presupuestaria para hacer frente a determinadas contingencias, como son los supuestos en los que se produzcan anticipos de tesorería, ampliación de créditos, transferencia de créditos o incorporación de remanentes. En estos casos, el Gobierno dispone, de nuevo, de un instrumento que le otorga un margen de maniobra presupuestario para hacer frente a situaciones imprevistas. Y si además se encuentra en minoría, estas posibilidades de revisión presupuestaria no dejan de poder ser un recurso más del Gobierno para afrontar situaciones difíciles.

3. La práctica política del parlamentarismo en España.

La idea clásica asentada en el constitucionalismo surgido tras la II guerra mundial por la que el Parlamento debía ocupar una posición central en el sistema institucional del Estado liberal-democrático no se corresponde con la realidad. La subordinación del Gobierno a la capacidad de dirección política (*indirizzo*) del Parlamento tan cara para un sector del constitucionalismo italiano de antaño (Manzella), ya es hoy una cierta entelequia. Sobre todo, allí donde los instrumentos de control político del Parlamento quedan subordinados a la finalidad de facilitar gobiernos estables, en especial en Alemania y en España, o en otros sistemas donde es la propia Constitución la que de forma más beligerante consagra la subordinación parlamentaria al Gobierno, como fue y es el caso de la Constitución de la Francia de la V República ingenjada por Michel Debré a mayor gloria del general De Gaulle.

El parlamentarismo que opera en el sistema constitucional español, los verdaderos protagonistas no son los diputados sino los partidos políticos. La disciplina de partido que se traslada con mano férrea a los respectivos grupos parlamentarios, ha hecho que sea el Gobierno al que sostiene su mayoría política en el Parlamento el que dirija y controle a la misma. En este sentido, la prohibición constitucional del mandato imperativo (art. 67. 2 CE) no pasa de ser una previsión constitucional puramente retórica.

Por otra parte, el aseguramiento de la disciplina interna, tanto en los partidos como en el grupo parlamentario viene coadyuvado también por el diseño actual del sistema electoral. Uno de sus componentes, la regulación de las listas de candidatos a la elección, basada en el carácter cerrado y bloqueado de las mismas, esto es, en la imposibilidad de que el elector pueda disponer de una cierta capacidad de decisión sobre la composición o el orden de la candidatura presentada por el partido, hace que se potencie la disciplina interna en el seno del mismo a fin de que el candidato procure asegurarse un lugar en la lista que le facilite la futura elección. La consecuencia de ello no es otra que la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo; seguidamente, y sin solución de continuidad, del grupo a la dirección del partido y, finalmente, del partido a los designios del líder del partido que, normalmente, es también el Presidente del Gobierno. Y si bien, desde hace unos años, el Presidente está sometido al control parlamentario a través de las preguntas que le son formuladas en las sesiones de los miércoles y a las que habitualmente responde con tardanza, la práctica pone de manifiesto que el jefe del Ejecutivo no interviene con asiduidad en las cuestiones de relevancia política. Cuestiones que, otra parte, no son tratadas con inmediatez en el Parlamento, hasta el punto que en muchas ocasiones, cuando son abordadas su actualidad ha decaído. Por eso no es extraño que la falta del debido protagonismo del Parlamento sea sustituido por el que adquieren, a veces de manera espuria, los medios de comunicación o, incluso, las resoluciones judiciales.

III. LA EXPERIENCIA PRÁCTICA DE LOS GOBIERNOS DE MINORÍA.

A partir de este esquema institucional tan proclive a la hegemonía del Ejecutivo en general y por ende a los gobiernos de minoría en particular, conviene acercarse a los datos que ofrecen los estudios politológicos (entre otros, de FIELD, CALVET CRESPO, VÁZQUEZ ALONSO, SIMÓN COSANO, GARRIDO Y MARTÍNEZ) acerca de la práctica de los gobiernos minoritarios en España.

Los datos estadísticos al respecto obtenidos sobre la base de la duración de la legislatura de cuatro años, ofrecen una media de duración de los gobiernos minoritarios en España de 3,13 años, superior a los 2,12 años de los gobiernos de la misma naturaleza en Europa occidental. E, incluso, la media sube en el largo período comprendido entre 1982 y 2008, de mayoría de gobiernos del PSOE y las dos legislaturas con gobierno del PP, en el que la duración de los gobiernos minoritarios alcanzó la cifra de 3,47 años.

Por otra parte, la circunstancia de no tener un apoyo sólido en las Cortes Generales, hasta el Gobierno Rajoy II, no ha supuesto una dificultad de especial relevancia institucional para la formación del nuevo Ejecutivo surgido de las elecciones y el desarrollo de programa político: así, los datos obtenidos por los citados estudios cifran en

una media de 36 días, conjuntamente con los mayoritarios, el tiempo necesario para constituir el nuevo gobierno. La excepción, ciertamente, la ofrece el largo período de interinidad de gobierno en funciones del Ejecutivo presidido por el presidente Rajoy entre diciembre de 2015 y noviembre de 2016, mediando entre ambas fechas la celebración de unas nuevas elecciones, en aplicación de las previsiones del artículo 99.5 CE. Una circunstancia excepcional en la historia constitucional en los cerca de cuarenta años de sistema democrático que se acerca a la singularidad de los 546 días en Bélgica tras la dimisión del gobierno Leterne y la constitución del gobierno Di Rupo (entre junio de 2010 y diciembre de 2011).

Además de la duración, los otros parámetros que la ciencia política suele tener en cuenta para evaluar el rendimiento de los gobiernos en minoría son el éxito legislativo de sus iniciativas, el rendimiento institucional, la duración del gabinete y el éxito electoral posterior. Sobre la duración no es preciso insistir sobre los datos ya aportados, que en todo caso ponen de relieve que hasta el gobierno Rajoy II los gobiernos en minoría no han gozado de mala salud política.

No obstante, y con carácter previo al examen del parámetro que puede ofrecer el éxito legislativo de los gobiernos minoritarios, es preciso hacer algunas consideraciones previas que han de partir del hecho de que la producción legislativa aprobada en España ha sido mayoritariamente a iniciativa del Gobierno, permaneciendo las Cortes Generales más como una institución de control político que no de iniciativa legislativa. De acuerdo con las cifras aportadas por CALVET CRESPO en 2003, el 88% de leyes aprobadas tuvieron su origen en proyectos de ley presentados por el gobierno de turno, y el 12% restante procedieron de proposiciones de ley de las Cortes Generales. Sin embargo, los porcentajes son muy distintos cuando se trata de iniciativas que no han llegado a convertirse en leyes, porque el Gobierno aun estando en minoría, ha dispuesto de mayoría suficiente para frenarlas: en ese caso, se han registrado para el mismo período iniciativas que en el 56% proceden de los grupos parlamentarios; el 40% del Gobierno y un 4% de los Parlamentos autonómicos. Unos datos, por tanto, que ponen de manifiesto el predominio gubernamental tanto cuantitativo como cualitativo en la producción legislativa. Por lo que se refiere a la participación de las CCAA a través de sus parlamentos en la potestad legislativa de las Cortes, se han limitado a las proposiciones de reforma estatutaria y a cuestiones normalmente de carácter simbólico. Parece evidente, pues, que en este terreno al Parlamento no hace sombra al Gobierno.

Pero además, el instrumento del decreto-ley y la deferente jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el amplio margen de justificación del presupuesto de hecho habilitante que corresponde acreditar al Gobierno, hace que para los gobiernos en minoría el recurso a la legislación de urgencia sea una vía habitual para hacer frente a situaciones que, desde luego, no siempre responden al requisito constitucional de extraordinaria y urgente necesidad. De hecho, los gobiernos minoritarios lo han

empleado con profusión (los datos ofrecen una media de 63 decretos-ley por legislatura) sin que el control parlamentario a través de la convalidación o, en su caso, la derogación haya sido un factor disuasorio. Así, por ejemplo, el gobierno Aznar I aprobó 85 decretos-ley, a lo largo de los cuatro años de legislatura.

Pero no sólo han sido los gobiernos en minoría, sino que incluso aquellos que por el amplio apoyo parlamentario del que han gozado en el Congreso de los Diputados podría suponerse que el empleo del decreto-ley sería excepcional, también han usado y abusado del mismo sustrayendo así a la ciudadanía del debate parlamentario sobre sus proyectos legislativos (en este caso, los datos registrados han sido de una media de 33 decretos-ley por legislatura). No es el único caso, pero el último ejemplo paradigmático del recurso a la legislación de urgencia lo ofreció el gobierno Rajoy I. A pesar de disponer de una amplia mayoría absoluta en la Cámara baja, buena parte de las medidas adoptadas a partir de 2011 para hacer frente a los efectos de las crisis económica y financiera que aparece en 2007, en especial, la reforma del mercado laboral, la enseñanza, la sanidad, etc., inicialmente lo fueron a través de esa especie de contrato de adhesión al que se somete al Congreso que en el fondo no deja de ser el decreto-ley.

Ahora bien, a pesar de la tradicional situación acomodada de los gobiernos de minoría para hacer prosperar sus decretos-leyes, en los últimos tiempos se puede registrar algún que otro caso en el que el Ejecutivo en minoría se ha encontrado con alguna que otra dificultad. Es, por ejemplo, la situación que afectó al Gobierno Rajoy III cuando el Congreso denegó la convalidación del inicial decreto-ley de reforma del sector de los estibadores, que le obligaría a su posterior modificación, para ser aprobado el nuevo *Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo, 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)*, con los votos favorables del PP y Ciudadanos, pero también del PNV y la abstención del PDeCat, que en el primer texto habían mostrado sus reticencias hasta tal punto que la convalidación no fue posible.

También en las CCAA se han registrado casos en los que el gobierno autonómico se ha encontrado con dificultades para aprobar un decreto-ley. Y ello, a pesar de disponer de los mismos instrumentos que están al servicio del Gobierno central en el marco de la forma de gobierno parlamentaria, que facilitan la posición institucional de los ejecutivos autonómicos minoritarios. Éste ha sido el caso de Andalucía cuyo Estatuto, como el resto de los denominados de nueva generación aprobados tras las reformas de 2005 en adelante, también han atribuido al Ejecutivo la potestad de dictar legislación de urgencia. Pues bien, con ocasión de la presentación por el grupo parlamentario de Ciudadanos de una Proposición no

de ley de modificación de la *Ley del Parlamento de Andalucía 2/2105, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo el retorno del talento y fomento del trabajo autónomo*, se suscitó el problema derivado de los requisitos financieros y tributarios impuestos a los ayuntamientos para poder participar en ese programa de fomento y para recibir los fondos procedentes de la Junta de Andalucía. El Gobierno andaluz intentó hacer frente al tema por la vía del Decreto-ley 1/2016, de 15 de marzo. Sin embargo, no fue convalidado por la oposición de Ciudadanos, grupo que lo sostenía en el Parlamento. Ello dio lugar a la aprobación del nuevo Decreto-ley 2/2016, de 12 de abril, que modifica a citada Ley 2/2015.

Sin abandonar el caso andaluz, procede también registrar aquí algún supuesto en el que el *indirizzo político* dirigido al Gobierno desde el Parlamento, le ha obligado a defender una posición ante la Comisión Bilateral Estado/Junta de Andalucía, que no era precisamente la suya.

Pero a pesar de estos casos puntuales relacionados con un cierta incomodidad del Ejecutivo para llevar a buen puerto su legislación de urgencia, es lo cierto que los gobiernos minoritarios en España no han llevado una vida política muy incómoda. De acuerdo con los datos proporcionados por los estudios de FIELD publicados en 2013, las iniciativas legislativas de los gobiernos minoritarios en España han ofrecido un buen rendimiento. Así, si en los gobiernos de mayoría sus proyectos de coronaban con el éxito en un 89,3%, los proyectos de los minoritarios no le iban a la zaga, al alcanzar la respetable cifra del 80,4%.

Por otra parte, hay que subrayar que en algunos casos el gobierno en minoría ha compartido mucho más que los de mayoría la iniciativa legislativa, con algunos grupos parlamentarios. Así, entre 1979 y 2008, el 17,9% de las proposiciones de ley han sido aprobadas con el concurso del gobierno minoritario de turno, mientras que sólo el 11,1% lo fueron con el acuerdo con el gobierno de mayoría.

La finalidad reiteradamente contrastada del parlamentarismo racionalizado en procurar la existencia de gobiernos estables y fuertes, ha hecho que el Ejecutivo tenga un papel predominante en el control de la agenda parlamentaria. Ello se ha puesto de manifiesto en la frecuencia en recurrir, como ya se ha señalado, al procedimiento de urgencia para aprobar proyecto legislativos cuya complejidad exigiría un debate más amplio y reposado en el tiempo; por no mencionar también el empleo no siempre justificado del procedimiento de lectura única, que ha llegado a grados flagrantemente inadmisibles con ocasión, nada menos, de la reforma el artículo 135 de la Constitución; sin olvidar, tampoco la reiterada e indiscriminada invocación de la cláusula presupuestaria *ex* artículo 134.6 CE, afortunadamente limitada en tiempo reciente con la ya citada STC de 12 de abril de 2018.

Pues bien, los datos disponibles al respecto sobre el uso de los instrumentos propios del parlamentarismo racionalizado muestran que su empleo por los gobiernos de mayoría o los minoritarios ha sido similar: 30% en el primer caso y 36% en el segundo. Y algo parecido ha ocurrido con el recurso a las comisiones legislativas con competencia legislativa plena: entre 1982 y 2008, lo han sido en un 33,4% con gobiernos mayoritarios y 38,6% con gobiernos en minoría.

IV. LA SINGULARIDAD DEL GOBIERNO EN FUNCIONES.

Finalmente, cabe retener la atención en la singularidad institucional que ha supuesto el largo período de provisionalidad de un Ejecutivo en funciones transcurrido entre los gobiernos Rajoy II y III, al que se ha hecho referencia anteriormente. A este respecto, conviene subrayar que los límites establecidos por la Constitución y en especial por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, de que el Gobierno en funciones “*facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes del mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas*” (art. 21.3 LG), han sido ampliamente superados por el Gobierno Rajoy II. Un gobierno no ya minoritario sino en funciones, razón por la cual su capacidad de decisión queda esencialmente disminuida.

Pues bien, ello no ha sido así. A lo largo del período de casi un año transcurrido de Gobierno en situación interina (de 21/XII/2015 a 29/XI/2016), entre algunos de los excesos cometidos por el Ejecutivo cabe citar, a modo de ejemplo, uno especialmente lacerante. Sobre todo, si se toma como referente la interpretación jurisprudencial del Tribunal Supremo sentencia 2 de diciembre de 2005, por lo que comportó de decisión condicionante para el futuro Gobierno. Y sin que a este respecto sirva como excusa, ni tampoco sea de recibo afirmar –ahora– que el nuevo Gobierno surgido del período de *prorrogatio* ha sido del mismo color político que el que estaba en funciones. Ello entonces no se sabía y, en todo caso, nunca puede ser un argumento.

Se trata del caso protagonizado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que en este período de interinidad otorgó a la empresa ENCE-ENERGÍA Y CELULOSA la prórroga de la concesión –que caducaba en 2018– de la ocupación de terrenos en los que se ubica su centro de operaciones en Pontevedra. La prórroga fue concedida por el nada despreciable plazo adicional de 50 años^{jj}. Para justificar tal medida el Gobierno se basó en el hecho que la misma suponía una inversión de 61 millones de euros para la zona y la consiguiente creación de puestos de trabajo, etc., etc. Los grupos sociales detractores alegaron, según recogía el diario *La Voz de Galicia*, entre otras razones, la negativa afectación al medio ambiente

de la citada industria. Sea como fuere, la información a las Cortes para debatir una medida de ese calibre era preceptiva y más si la adoptaba un Gobierno cesado y en funciones, cosa que, sin embargo, el Ejecutivo rechazó de plano.

A la luz de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en la citada sentencia de 2005, resulta del todo evidente que con esta decisión el Gobierno en funciones condicionaba no sólo la que en su momento pudiese tomar el próximo Gobierno investido, sino también otros más que le sucedan en el futuro que, legítimamente, podrían tener otra visión sobre la instalación de esta fábrica de papel. No obstante, el Gobierno se negó a dar explicaciones y el único debate en las Cortes fue el suscitado en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), de 6 de abril de 2016, por una Proposición No de Ley presentada por el Grupo parlamentario *Podemos-En Comú Podem-En Marea* sobre la anulación de la citada prórroga.

Este comportamiento del Gobierno ha dejado traslucir, sin muchos matices, una concepción autoritaria de la división de poderes, uno de los pilares del Estado de Derecho, pues por muy provisional que sea la situación de un gobierno en funciones en ningún caso el Ejecutivo puede obviar a las Cortes Generales como el gobierno Rajoy II lo hizo. El control parlamentario a través del deber de información y las preguntas (no el político) del Gobierno en funciones es, sin duda, una cuestión de indudable relevancia constitucional, que trae causa de la singularidad institucional creada por el tiempo de interinidad transcurrido. Ello sin perjuicio de tener en cuenta que dicho control no es pleno, como tampoco lo son las facultades que corresponden al Ejecutivo. Pero que no sea pleno, no significa que pueda ser ignorado.

Sin embargo, desde el primer momento, el Gobierno, a través de la Secretaria de Estado de Relaciones con las Cortes, manifestó su oposición a ser objeto de control por parte de las Cortes en este período de interinidad. La argumentación empleada para rechazar el control se centró en la práctica imposibilidad de hacerlo, dado que su legitimidad democrática era tributaria de una mayoría parlamentaria distinta de la surgida tras las elecciones del 20 de diciembre de 2015. Además de ello, el Gobierno invocó las previsiones del artículo 21 de la Ley 50/1997, respecto a las atribuciones del gobierno en funciones, que se reducen en lo esencial al despacho ordinario de los asuntos; añadiendo, finalmente, que las decisiones que pudiese tomar en casos de urgencia o razones de interés general, al tratarse de un control de legalidad, su acreditación solo podía ser valorada por los tribunales (*Decisión comunicada por un oficio de la Presidencia del Gobierno de 10 de marzo de 2016*; véase *El País*, de 11 de marzo de 2016).

Con posterioridad el Gobierno modularía la rigidez de su planteamiento para algunos casos concretos; por ejemplo, al objeto de dar cuenta de su posición en la cumbre europea de Bruselas sobre el Brexit y en relación a los acuerdos con Turquía sobre la cuestión de los refugiados. No obstante, esta transigencia gubernamental a rendir cuentas fue coyuntural, y a pesar de las peticiones formuladas por los diversos

grupos parlamentarios con representación en el Congreso para que, entre otros, los ministros de Defensa, Interior, Trabajo y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente compareciesen para informar sobre su gestión, el Gobierno se atuvo al criterio descrito por la Secretaria de Estado de Relaciones con las Cortes para impedir la comparecencia de los titulares de estos ministerios.

La posición adoptada por el Ejecutivo de Rajoy condujo a que, finalmente el 6 de abril de 2016, Pleno del Congreso aprobase plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto de atribuciones entre el Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo previsto en los artículos 73 a 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), como consecuencia de “*la invasión de las atribuciones de la Cámara producida por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control de la acción de Gobierno*”. En síntesis, sus argumentos fueron los siguientes: a) La situación del Gobierno en funciones no atenúa sus obligaciones de someterse a la función de control de las Cortes Generales porque éstas no se ven *prima facie* afectadas por esa limitación de facultades, prevista en el artículo 21 de la Ley 50/1997, que sólo incumbe al Gobierno; b) al contrario, las Cortes acaban de renovar su representación del pueblo español como titular de la soberanía y, en este sentido, la citada Ley 50/1997 distingue las diferentes vías de control de los actos de gobierno en su artículo 26, que en su apartado 2 precisa que “*todos los actos y omisiones del gobierno están sometidos al control de las Cortes Generales. Y al decir “todos” no excluye los actos dictados cuando está en funciones*”. Hasta este momento, el Tribunal todavía no se ha pronunciado.

V. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, la tesis expuesta a lo largo de esta ponencia es la que sigue: la trayectoria política e institucional de un gobierno de minoría en España no ha sido tan incómoda como pudiera parecer, por la ausencia de una mayoría parlamentaria estable que le dé apoyo, queda fundamentada. De un lado, porque los beneficios del modelo de parlamentarismo racionalizado del período de entreguerras se ha consolidado aún más con el constitucionalismo surgido desde 1945, basado en promover gobiernos fuertes y estables, han sido aprovechados también por los gobiernos minoritarios.

Y de otro, porque a la posición subordinada de las Cortes Generales, tanto en el control de acción de gobierno respecto de la administración civil y militar, como en la política presupuestaria, le han proporcionado instrumentos suficientes para imponer sus planteamientos, incluso, en situaciones de precariedad en los apoyos parlamentarios. A ello ha coadyuvado, tanto la contrastada hegemonía institucional del Ejecutivo, como también la preeminencia de los partidos políticos y su férrea disciplina interna avalada por un sistema electoral que les permite asegurarla a través de una rígida modalidad de listas electorales.

Referencias bibliográficas.

ARAGÓN REYES, M. “Gobierno y forma de Gobierno: problemas actuales”. En: *El Gobierno: problemas constitucionales*. CEPC, Madrid 2005, pp. 27-66.

FIELD, B.N. “Gobiernos minoritarios y actividad legislativa en un estado multinivel: el caso español”. En: J.M. RENIU, *Pactar para gobernar: dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 47-69.

CALVET CRESPO, J. “Gobiernos minoritarios, pactos parlamentarios y producción legislativa en España”. *Política y Sociedad*, Vol. 40, Madrid 2003, pp. 89-103.

CARRILLO, M. “Las atribuciones del Gobierno en funciones”. *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 109, Madrid 2017, pp. 121-154.

GARRIDO, A. y MARTÍNEZ, A. “La geometría variable: una interpretación espacial de los gobiernos minoritarios en España”. Ponencia presentada al X Congreso de la asociación Española de Ciencia Política (AECPA). Murcia 7-9 septiembre 2011.

SIMÓN CASADO, P. “Los gobiernos en minoría en las Comunidades Autónomas. Una aproximación multinivel”. *Centre d'Études de la Vie Politique*. Université Libre de Bruxelles.

VAZQUEZ ALONSO, V.J. “El uso del decreto ley frente a “coyunturas económicas problemáticas” y por gobiernos en minoría”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 94, enero-abril, Sevilla 2016., pp. 249-255.