

LA NORMALIZACIÓN DE LA ANOMALÍA: CRÓNICA POLÍTICA Y LEGISLATIVA DE 2025

Normalising the Anomalous. Political and legislative chronicle of 2025

AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO

Universidad de Granada

augustoaguilar@ugr.es

Cómo citar/Citation

Aguilar Calahorro, Augusto (2026).

La normalización de la anomalía. Crónica
política y legislativa de 2025.

Revista Española de Derecho Constitucional, 136, 141-180.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.136.05>

Resumen

En el año 2025 se ha normalizado la anomalía constitucional en el sistema parlamentario español. Un Gobierno de coalición en minoría en la Cámara, operando en un contexto de legislatura sin presupuestos generales, mínima producción legislativa ordinaria, enmiendas transaccionales como estrategia política de agenda... Pero esta anomalía no es exclusiva de este Gobierno. Condicionará, muy posiblemente, también a los futuros. Tales disfunciones no constituyen una excepción coyuntural, sino un patrón estructural reproducible a nivel europeo (Francia o Alemania) y a nivel autonómico (Extremadura y Aragón). El Parlamento se ha configurado como escenario de disputa simbólica y de construcción del relato político, más que como espacio central de decisión normativa o presupuestaria, o de legitimación del Gobierno, en un contexto en el que se normaliza simultáneamente la presencia institucional de discursos y prácticas iliberales que tensionan los principios constitucionales y el pluralismo democrático. También en la línea de otros sistemas europeos e internacionales. Esta evolución obliga a analizar el año legislativo, al tiempo que se reinterpretan críticamente las categorías clásicas del Estado constitucional, como expresión de una transformación estructural del conflicto político.

Palabras clave

Anomalía constitucional; parlamentarismo en minoría; presupuestos prorrogados; baja producción legislativa; tensión iliberal.

Abstract

2025 marked the consolidation of a process of normalization of constitutional anomaly within the Spanish parliamentary system. A minority coalition government, operating without a stable majority in the Chamber, has governed in the context of a legislature without an approved General State Budget, with low levels of ordinary legislative output, extensive reliance on transactional amendments, and the strategic submission of legislative bills expected to fail as a means of political agenda-setting. These dysfunctions do not amount to a merely temporary exception, but rather constitute a structural pattern, reproducible both at the European level (as seen in France or Germany) and at the sub-state level (notably the early elections triggered by the lack of support to approve budgets in Extremadura and Aragon). This anomaly is unlikely to end with the current government and will, in all probability, also condition future governments. Parliament has thus increasingly come to function as an arena for symbolic confrontation—including foreign policy—and for the construction of political narratives, rather than as the central locus of normative or budgetary decision-making, in a context in which the institutional presence of illiberal discourses and practices that strain constitutional principles and democratic pluralism is simultaneously being normalized, in line with developments observable in other European and international systems. This evolution calls for interpreting the legislative year through a critical reassessment of the classic categories of the constitutional state, understood as the expression of a structural transformation of political conflict.

Keywords

Constitutional anomaly; minority parliamentarism; budgetary deadlock; low legislative output; illiberal tension.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CRÓNICA POLÍTICA: 1. Diario político-legislativo. 2. La legislatura sin presupuestos: 2.1. *Crónica de una ruptura anunciada*. 2.2. *Anatomía de las votaciones de 27 de noviembre y 11 de diciembre de 2025: no al marco fiscal*. 2.3. *La presentación de presupuestos: ¿una obligación constitucional?* 3. Técnicas de legislación contingente: 3.1. *Del «ómnibus» al gobierno por decreto ley*. 3.2. *El fenómeno de los «microbuses» y la «enmienda intrusa»*. III. NORMATIVA CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTE: 1. Balance cuantitativo y cualitativo del año legislativo. 2. Normas con relevancia constitucional: 2.1. *Propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha*. 2.2. *Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*. 2.3. *Derechos e igualdad*. 2.4. *Justicia*. 3. Normas con relevancia coyuntural: 3.1. *Normas relativas a emergencias geopolíticas*. IV. EPÍLOGO.

I. INTRODUCCIÓN

El fantasma del adelanto electoral se ha convertido en un rasgo constante de nuestro sistema político. Símbolo de la inestabilidad de la XV legislatura (sin olvidar los precedentes desde 2025, incluyendo dos repeticiones electorales y gobiernos en funciones de más de un año). Pese a todo, el Gobierno de coalición, sostenido sobre una minoría parlamentaria, y mediante una red de pactos pieza a pieza, ha logrado rebasar el ecuador del mandato, aunque lo ha hecho en condiciones claramente anómalas: tres años consecutivos sin presupuestos generales.

El año 2025 se abrió con un síntoma temprano de esa fragilidad. En la sesión plenaria extraordinaria del 22 de enero, el Congreso de los Diputados sometió a votación la convalidación de tres decretos leyes, de los cuales solo uno resultó aprobado. Cayó el decreto-ley «ómnibus», y todo el «escudo social» con él. Su funesto final es un símbolo de la legislatura. Y en torno a él pivotan las claves del año.

Apenas dos días antes de la derogación, el 20 de enero de 2025, Donald Trump regresaba a la Casa Blanca, inaugurando un nuevo mandato marcado por un giro radical en las relaciones con la Unión Europea y el desplazamiento del sistema internacional basado en reglas.

Ambos acontecimientos anticiparon buena parte de lo que sería el año político y legislativo. Dos hechos distintos, pero profundamente conectados, que expresan la anomalía que atraviesan tanto el plano institucional interno como el contexto histórico y geopolítico más amplio. La democracia constitucional puesta a prueba.

Este 2025 fue, además, el año del gran apagón, de una devastación ambiental sin precedentes (más de 350 000 hectáreas calcinadas en Galicia, Castilla y León y Extremadura), de la guerra comercial, de la «cacería» de inmigrantes en Torre Pacheco (Murcia), y la elección del primer papa estadounidense. Un año atravesado por escándalos de corrupción, y la entrada del número 2 del PSOE en prisión, acusaciones de *lawfare* y la condena —inaudita— de un fiscal general del Estado. Todo ello en un contexto de debilidad estructural del Gobierno, por la ruptura definitiva de la mayoría de investidura: un Gobierno de coalición en minoría parlamentaria.

Pese a lo excepcional del momento político, una visión amplia de la situación nos dice que la futura alternativa de gobierno tampoco garantizaría, por sí sola, mayores cotas de estabilidad. Ni política ni parlamentaria. A la vista está la experiencia autonómica. El panorama territorial que nos ofreció 2024 da un ejemplo elocuente de rupturas de Gobiernos articulados en torno a acuerdos entre el Partido Popular y Vox, ya sea en coalición o en minoría (Castilla y León, la Comunidad Valenciana, Murcia, Aragón o Extremadura¹). Y este mismo patrón parece reproducirse en 2026 a la vista de los resultados de las elecciones extremeñas y aragonesas².

La fragmentación parlamentaria y la volatilidad de los Ejecutivos no responden tanto a una opción política concreta ni a una configuración institucional determinada cuanto a una dinámica global del sistema. Pues tampoco es una situación exclusiva de la política estatal.

En mayo de 2025 Friedrich Merz se convirtió en el primer canciller, desde la fundación de la República Federal de Alemania, en 1949, que fracasa en la primera votación de investidura (por algunos votantes díscolos de su propia «gran coalición»³), mientras Alternativa por Alemania se convertía en el principal partido de la oposición. Francia, entre las legislativas del 30 de junio de 2024 y diciembre de 2025, ha nombrado a seis primeros ministros (Borne, Attal, Barnier, Bayrou, Lecornu... dos veces) y ha registrado, al menos, doce mociones de censura (todas fallidas pese a estar en minoría). Rassemblement National, de Marine Le Pen, se convirtió en primera fuerza en escaños en el Parlamento.

El paradigma del Gobierno frágil sometido a una presión política fuerte no constituye un rasgo exclusivo de nuestro país, ni se limita a este Ejecutivo. La inestabilidad ha dejado de ser la excepción para convertirse en una de las formas ordinarias de funcionamiento del sistema democrático constitucional.

¹ <https://is.gd/Z4yW3O>.

² <https://is.gd/CF8thj>, <https://is.gd/JJIw0w>.

³ <https://is.gd/fwaV4A>.

Y es que se trata, más bien, de una constante que recorre buena parte del espacio europeo y que encuentra un denominador común: la presencia de una fuerza desestabilizadora externa al consenso constitucional.

En no pocas ocasiones, el único elemento de cohesión de las mayorías parlamentarias y de los pactos de investidura es la contención de las alternativas de Gobiernos iliberales. El miedo a lo que está por venir: partidos ultras que, aun sin integrarse plenamente en el marco del constitucionalismo, han logrado proyectarse con fuerza sobre la escena internacional (y digital).

En este contexto se inscribe también la reacción de la propia Comisión Europea, que, siguiendo las orientaciones del demoledor Informe Draghi, publicó en 2025 la *Brújula de la Competitividad* para reconducir su tradicional neutralidad hacia una competitividad directa frente a EE. UU. y China, dos modelos en abierta oposición a los valores constitucionales europeos⁴.

Contra todo pronóstico, el Gobierno de nuestro país ha logrado cruzar el ecuador de la legislatura. Lo ha hecho en una sociedad habituada, desde comienzos del milenio, a una sucesión casi ininterrumpida de excepcionalidades (2001, 2008, 2020) que, con el paso del tiempo, han dejado de percibirse como tales. La expansión de las opciones políticas más disruptivas en los Estados democráticos supone una anomalía constitucional que también comienza a normalizarse.

No debe ser casual, en este contexto, que a finales de marzo de 2025 la Unión Europea recomendara a los ciudadanos disponer de un kit de emergencia de 72 horas para garantizar su autosuficiencia ante posibles catástrofes. Solo un mes después se produjo el *Gran Apagón Español* («cero eléctrico»). La advertencia no hizo sino confirmar lo que la práctica política ya venía mostrando: la anomalía se ha normalizado, y la excepción permanente ha pasado a formar parte del paisaje ordinario de la democracia contemporánea.

El año 2025 ha consolidado la normalización de la anomalía en el Estado constitucional. Tanto a nivel interno, donde la fragmentación del sistema es la consecuencia directa, como a nivel internacional. Cuando la excepción deja de ser transitoria y se convierte en condición habitual, la respuesta exige una revisión de categorías y procedimientos. Porque no se trata de restaurar una normalidad doméstica ya inexistente, sino de garantizar la pervivencia de la democracia constitucional europea frente al cuestionamiento mismo de sus fundamentos.

⁴ <https://is.gd/ol3Iya>.

II. CRÓNICA POLÍTICA

1. DIARIO POLÍTICO-LEGISLATIVO

Por situarnos en el momento de anomalía general, baste este mínimo resumen del año político.

El primer trimestre estuvo marcado, en lo interno, por la necesidad de rescatar el «escudo social» tras los tropiezos parlamentarios del mes de enero: la derogación del decreto ley «ómnibus» y el impuesto a las energéticas⁵. Al mismo tiempo, por el intento de dar continuidad al frágil equilibrio del pacto de investidura que comenzaba a resentirse. Pero, en paralelo, el contexto internacional añadió un elemento de presión a los tímidos pactos de gobierno, especialmente en el ala izquierda. La toma de posesión de Donald Trump (20 de enero) reabrió la tensión transatlántica con exigencias de rearme y una guerra arancelaria. El genocidio en Gaza se recrudeció al tiempo que, tras la tensa reunión del 28 de febrero entre Trump y Zelenski, quedó en el aire la continuidad inmediata del respaldo militar estadounidense a Ucrania, y los propios fundamentos de la OTAN.

En clave interna, el Gobierno vio amenazada su continuidad por la presentación por parte de Junts de una Proposición no de ley que requería al presidente el planteamiento de una cuestión de confianza a la Cámara. Poco después, el partido de los de Puigdemont retiró la solicitud de cuestión de confianza (24 de febrero) a cambio de acelerar la atribución de competencias en materia migratoria a Cataluña, consecuencia directa de la irrupción de Aliança Catalana en su caladero electoral; un síntoma más de la competencia en el ala derecha.

Podemos vetó la delegación de atribuciones en materia migratoria a Cataluña, añadiendo nuevos desequilibrios al otro extremo de la balanza (marzo). La confirmación de lo inevitable vendrá desde la Sala de Apelaciones del TS, que respaldará la decisión del juez Llarena de «no *amnistabilidad*» de Puigdemont por malversación (abril), dando la puntilla al bloque de investidura.

El segundo trimestre giró en torno a la crisis energética, con el apagón masivo del 28 de abril como episodio de máxima intensidad política e institucional: con debates continuados en el Parlamento sobre el modelo eléctrico, la seguridad del sistema y la defensa de infraestructuras críticas. A la vez, la política exterior se vio condicionada por la escalada arancelaria estadounidense tras el anuncio de Trump del 2 de abril (denominado *Liberation Day*), obligando a respuestas urgentes.

⁵ Véase la crónica legislativa de enero-marzo de 2024.

La agenda parlamentaria combinó medidas de coyuntura (convalidaciones, decretos leyes y respuestas económicas) con intentos de normalización institucional (como la toma en consideración de la reforma reglamentaria para reactivar el debate sobre el estado de la nación, una raya en el agua del consenso político PP-VOX-PSOE-SUMAR), mientras se multiplicaban los focos de control político con continuas comparecencias del Gobierno en comisiones de investigación por el *blackout* y debates plenarios sobre el plan de rearme y la OTAN (sesiones plenarias en mayo y junio, núms. 97, 109, 111, 112, 115, 117, 126...).

No podemos pasar por alto que, el 26 de junio, la STC 137/2025 inauguró la serie de pronunciamientos que declararon parcialmente constitucional la ley de amnistía. Pese a todo, la ruptura de Junts con el Gobierno se hizo evidente de nuevo en julio de 2025, contribuyendo con su voto negativo en el Congreso a la derogación del decreto «antiapagón». Este será el tercer decreto ley no convalidado en 2025 (una anomalía más, teniendo en cuenta que desde 1996 solo se han derogado diez decretos leyes, y ocho han sido decretos del Gobierno Sánchez). En junio, además, el Informe del Defensor del Pueblo 2024 situó la vivienda como problema estructural central (jóvenes, ayudas, alquiler, pisos turísticos, transparencia de registros), junto con la salud mental adolescente y la protección de menores, tanto migrantes como en régimen de visitas. No obstante, el Pacto de Estado contra la Pobreza Infantil (o Infancia) está paralizado por falta de consenso en el Congreso de los Diputados desde finales de 2025, incluida la propuesta, instada por el Comité de Derechos del Niño, de la prestación universal por crianza (hasta los 6 años) para cerrar una «herida social histórica» que sitúa a España con una de las tasas de pobreza infantil más elevadas de la Unión Europea, además de medidas relativas a vivienda digna, empleo de calidad, educación inclusiva y cuidados. El bloqueo se encuentra vinculado a la prórroga presupuestaria y la fragmentación parlamentaria. Un mal presagio para el Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática, en fase de negociación parlamentaria (a partir de diciembre de 2025).

El tercer trimestre mostró el desgaste del año en su dimensión más visible: la entrada en prisión provisional de Santos Cerdán, número dos del PSOE y artífice de los pactos de investidura, como presunto cabecilla de la trama de corrupción que ya había imputado al exministro de Transportes José Luis Ábalos y su mano derecha. Fue un seísmo para el PSOE. Por otro lado, la crisis orgánica en el mismo partido por los escándalos de acoso (dimisión de Paco Salazar el 5 de julio) terminó de cercar al Gobierno ante sus socios.

En paralelo, se produjo un deterioro sin precedentes en el clima social con episodios de desorden público alimentados por desinformación en las redes y discursos de odio contra los inmigrantes (Torre Pacheco). El verano quedó

atravesado también por los incendios más devastadores de los últimos treinta años en el noroeste de la península, y por una cumbre internacional anómala (Trump-Putin, Alaska, 15 de agosto), sin resultados inmediatos.

En septiembre, el Congreso escenificó un punto de inflexión: convalidaciones técnicas, por un lado, pero, por otro, el rechazo al «buque insignia» del socio de coalición y de la vicepresidenta Díaz, el rechazo de la ley de reducción de la jornada laboral a 37,5 horas mediante enmiendas de devolución apoyadas por PP, Vox y Junts. Tras el choque previo por el pacto migratorio y el veto de Podemos, Junts volvió a hacer explícita su ruptura con el Gobierno y el bloque de investidura, volviendo a su ala ideológica natural.

El último tramo del año consolidó la ruptura: en octubre Junts escenificó el fin del pacto de investidura en Perpiñán, dejando al Gobierno en una posición parlamentaria de extrema debilidad. A partir de ahí, el Parlamento funcionó por bloques de veto, con sucesivas derrotas legislativas y debates sectoriales (movilidad, coche eléctrico, vivienda, criptoactivos, facturación de autónomos, fiscalidad autonómica, reforma del Ministerio Fiscal...). En noviembre, la Cámara rechazó por primera vez los objetivos de estabilidad 2026-2028. En diciembre, por segunda vez, cerrando de hecho el camino a unos nuevos presupuestos para 2026 y empujando hacia la prórroga de las cuentas de 2023 (anomalía) por tercera vez consecutiva.

Ese mismo mes se encadenaron episodios de enorme impacto institucional, especialmente el 20 de noviembre por la condena de inhabilitación de dos años del Tribunal Supremo al fiscal general del Estado por revelación de secretos. Además, entran en prisión a la espera de juicio José Luis Ábalos y Koldo García (comparecencias por gobernabilidad, condenas y dimisiones), junto con nuevas piezas judiciales vinculadas a la corrupción.

En diciembre, la legislatura terminó el año en una prórroga técnica en lo presupuestario, y agónica en lo político, con un cierre jurisprudencial relevante sobre la amnistía (STC 165/2025 y STC 185/2025), elecciones en Extremadura y adelanto en Aragón (por desacuerdos presupuestarios con VOX), que van despejando la realidad del momento anómalo, y un ambiente parlamentario ya dominado por la lógica de la supervivencia y la mera resistencia.

Este resumen político quizás ayude a explicar por qué, en el clima de anomalía gubernamental en el que se desarrolla el debate político y constitucional de nuestro país, se han normalizado determinadas técnicas legislativas y formas deliberativas que el Gobierno califica de resistencia frente a la alternativa iliberal y que la oposición considera en sí mismas de erosión democrática o como «parlamentarismo negativo».

Profundicemos en dos de los aspectos clave de la anomalía y sus procesos de normalización.

2. LA LEGISLATURA SIN PRESUPUESTOS

La mayor de las anomalías del año ha sido la prórroga automática de los presupuestos generales del Estado, por tercer año consecutivo, para el ejercicio 2026. Sin expectativas reales de que se presenten en el medio plazo⁶. Si la intención del Gobierno era presentar las cuentas para 2025, su elaboración comenzó ya tarde. Lo habitual es que la orden del ministerio que da el pistoletazo a la liturgia presupuestaria se publique entre mayo o junio del año anterior, y en esta ocasión no llegará al *BOE* hasta septiembre, después de un verano marcado por la ruptura del pacto de investidura con Junts.

2.1. Crónica de una ruptura anunciada

Recordemos que el 25 de julio de 2024 Salvador Illa era investido *president* de la Generalitat tras doce años de Gobiernos de orientación independentista. La investidura fue posible por la abstención de Junts, articulada sobre una serie de acuerdos tácitos e informales —traspaso de Rodalies, financiación singular, impulso a la aplicación de la amnistía...— que apuntaban a una estrategia de «recentramiento» político, en contraste con el radicalismo de la CUP y, sobre todo, con la irrupción de la ultraderecha independentista de Aliança Catalana⁷. No obstante, este frágil equilibrio catalán se verá rápidamente enturbiado en septiembre de 2024, cuando el juez instructor del Supremo rechace los recursos de reforma contra su decisión inicial, reafirmando en no amnistiar a Puigdemont por malversación⁸. La relación irá tensándose hasta comienzos del nuevo año.

Estos episodios constituyeron los hitos clave de la ruptura del pacto de investidura, y el abandono de cualquier posibilidad de acuerdo presupuestario, escenificada en tres fases.

⁶ Es la Orden HAC/1274/2024, de 14 de noviembre de 2024, publicada en *BOE* núm. 276, de 15 noviembre 2024 (BOE-A-2024-23756).

⁷ «Recentramiento» que pronto demostrará su incapacidad de reconfigurar la derecha independentista, pues las encuestas comenzaron a reflejar con claridad un desplazamiento del votante independentista desde la CUP, ERC y sobre todo Junts hacia la ultraderecha a partir del verano de 2025, cuando Aliança Catalana comienza a obtener notoriedad en las encuestas, obteniendo el primer empate técnico Junts-Aliança el 23 de noviembre de 2025, según el barómetro del CEO, que otorgaba a ambas formaciones entre 19 y 20 escaños.

⁸ <https://is.gd/xpEGN8>.

a) Amago de cuestión de confianza

En primer lugar, Junts registró a finales del año pasado una proposición no de ley (PNL) instando «al presidente del Gobierno a plantear una cuestión de confianza». El informe de los letrados del Congreso y el amago de inadmisión a trámite de la Mesa conducirán a su reformulación el 29 de enero de 2025 con el siguiente tenor: «El Congreso de los Diputados insta al presidente del Gobierno español a considerar la oportunidad de plantear una cuestión de confianza, conforme a la prerrogativa que le confiere la Constitución, atendiendo al carácter político, sin vinculación jurídica, de la presente iniciativa»⁹.

La exposición de motivos de la proposición deja clara la quiebra de confianza, acusando al Gobierno de «falta de voluntad política» para ejecutar los compromisos de investidura. El mensaje político de fondo fue inequívoco: forzar al presidente a medir su apoyo parlamentario y escenificar la quiebra de la confianza que había permitido su investidura¹⁰. Tras múltiples amagos de rechazo finalmente será aceptada por la Mesa como gesto de acercamiento¹¹ el 4 de febrero de 2025 y como condición previa para apoyar en el futuro el «escudo social» que acababa de ser derogado, por el propio Junts, en el decreto «ómnibus».

Tras la escenificación de la intervención del «mediador internacional» entre PSOE y Junts¹², los de Puigdemont retirarán la PNL el 24 de febrero de 2025 a cambio, esencialmente, de dar un impulso al traspaso de competencias en materia migratoria, reanudando un brevísimo diálogo y evitando el debate en el Pleno.

b) Presión judicial sobre las bazas del Gobierno para la negociación

La decisión del Juez Llarena de dejar fuera de la ley de amnistía a Puigdemont en lo concerniente a la malversación de fondos (la idea de que al gastar el dinero público en el proceso de independencia se enriquecieron patrimonialmente porque no gastaron el suyo propio, Auto TS de 10 septiembre de 2024) será confirmada en abril y junio de 2025 por parte de la Sala de Apelación del TS.

Pese a que, al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional declaraba la constitucionalidad de la ley de amnistía, el terremoto judicial del caso Cerdán terminará de romper los lazos entre los socios de investidura.

⁹ <https://is.gd/4I119i>.

¹⁰ <https://is.gd/veRvj7>.

¹¹ <https://is.gd/reMVxX>.

¹² <https://is.gd/COXsYC>.

La trama articulada en torno a la figura de Koldo García Izaguirre, asesor de máxima confianza del entonces ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, José Luis Ábalos, estalla cuando se hace público el informe de la Unidad Central Operativa (UCO) de la Guardia Civil, que implica a Santos Cerdán, sucesor de Ábalos como secretario de Organización y presunto «brazo director» de la trama. La entrada en prisión preventiva de Santos Cerdán en junio representa la mayor crisis del partido gobernante. Por ironías del destino, Santos Cerdán había sido, además, el negociador principal del pacto PSOE-Junts para la investidura de Sánchez. Su encarcelamiento en junio de 2025 y la posterior entrada del exministro de Transportes en noviembre de 2025 constituyen un hito de erosión institucional en la presente legislatura y particularmente de erosión del pacto de investidura dentro y fuera del propio Gobierno de coalición¹³.

A estos problemas no ayudará la explosión del denominado *Me Too* español, en el que salen a la luz las denuncias de acoso sexual, presuntamente ignoradas por Ferraz, de subordinadas contra el asesor de Moncloa y peso pesado del partido Paco Salazar, añadiendo presión a la crisis interna dentro del propio Gobierno de coalición y debilitando aún más al Ejecutivo de cara a sus socios de investidura.

c) Desequilibrio variable. Podemos vs. Junts

Como mecanismos de acercamiento, mediante el art. 150.2 de la Constitución, se pondrá en marcha en septiembre la prometida Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración¹⁴, calificada por el ministro Marlaska como una mera «delegación de facultades»¹⁵. Pero en el otro extremo del pacto de investidura, Podemos, abrirá la puerta a la ruptura definitiva con Junts. Como una réplica diferida y calculada al voto en contra de los de Puigdemont al «escudo social» del decreto «ómnibus» (particularmente a las medidas antidesahucios), Podemos reaccionará contra la delegación de competencias en materia migratoria a Cataluña votando en contra el 16 de septiembre. El partido morado ya se había posicionado en contra de este acuerdo en el Pleno del 11 de marzo de 2025: «[...] no queremos ni descentralizar el racismo,

¹³ <https://is.gd/ydNP6m>.

¹⁴ <https://is.gd/2wdC8F>.

¹⁵ Congreso de los Diputados (2025). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XV legislatura, núm. 101 (12 de marzo), p. 59

como proponen Junts y el Partido Socialista, ni centralizarlo, como propone el Partido Popular»¹⁶. Como consecuencia, el 14 de octubre de 2025 se constatará el veto definitivo de Podemos a las pretensiones de la derecha catalana, el bloqueo definitivo de la balanza.

Este proceso ha puesto fin al principal acreedor del denominado «chantaje» asimétrico: la reducción de la actividad legislativa a un intercambio de apoyos puntuales motivado por la fragilidad del Gobierno¹⁷. Puigdemont escenificará la ruptura definitiva el 27 de octubre, en Perpiñán (Francia), cerrando la puerta definitivamente a los presupuestos en una mayoría de bloqueo PP/VOX/Junts¹⁸.

¹⁶ Congreso de los Diputados (2025). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XV legislatura, núm. 100 (11 de marzo), p. 50

¹⁷ Como ha señalado el diputado del PP Noriega Gómez: «[...] no existe programa de gobierno que cuente con la mayoría de la Cámara; se ceden, como pago por el chantaje, competencias del Estado y se entrega dinero de todos los españoles a sus socios para lograr que voten a favor de un punto concreto en el Pleno, permitiendo así que continúe el Gobierno con respiración asistida» (*DSCG*, núm. 158, 10 de diciembre de 2025, pág. 107).

¹⁸ Quizás el mejor resumen de la situación lo haya hecho Vaquero Montero, en su intervención en el Pleno de 12 de noviembre, núm. 150 (12 de noviembre de 2025), pág. 44: «Nuestro grupo, el Partido Nacionalista Vasco, acordó con usted un pacto de investidura y a él nos debemos. Otros grupos hicieron lo propio, aunque el pacto de algunos es público y el de otros no es lo es tanto. Y así comenzó a andar su nueva legislatura. Pero, además de las amenazas que venían del exterior —la guerra de Ucrania, Gaza, los aranceles—, también han llegado amenazas internas, algunas de fuerza mayor, otras causadas por otros y otras causadas por los suyos, y en ese rifirrafe tengo que reconocer que usted por ahora ha sabido moverse bien, es un resiliente. Sin embargo, se ha hecho seguidismo de la política de las trincheras que ha practicado el Partido Popular desde el inicio, la de los unos contra los otros, que alimenta el populismo, y esto nos aleja de otro modo de hacer política, la política del diálogo, del pacto, de la resolución de problemas, que siguen ahí sin dárseles solución y que no esperan —la vivienda, la energía, las infraestructuras, las transferencias pendientes— y en los que saben que estamos dispuestos a colaborar y a trabajar. En julio le dije que la legislatura entraba en la uci si no se conseguía un acuerdo que recobrarla la débil confianza de su inicio. Los presupuestos podrían ser el mejor ejemplo; lo hubieran podido ser, lo pueden ser. Tras el verano, en el que tampoco ha faltado el enfrentamiento partidista con los incendios de telón de fondo, Podemos lo pone todavía más difícil. Tal vez usted no sea su adversario, pero sí lo es la otra parte de su Gobierno. Y Junts decide que se acabó lo de otorgar más confianza a su Gobierno porque usted no cumple. Sin embargo, presidente, su planteamiento es seguir. ¿Cómo pretende hacerlo? ¿Pretende recobrar la confianza suficiente para seguir? ¿Cuál es su hoja de ruta?».

Las transacciones han empezado a recaer en el ámbito de Esquerra Republicana (acuerdo para la reforma de la financiación y el principio de ordinalidad con Oriol Junqueras de 8 de enero de 2026). Pese a todo, socios estratégicos como el PNV han advertido que Sánchez ya no tiene una mayoría y vaticinan que la legislatura podría terminar anticipadamente en 2026. Pero mientras se escribe esta crónica eso aún no ha ocurrido.

2.2. *Anatomía de las votaciones de 27 de noviembre y 11 de diciembre de 2025: no al marco fiscal*

Esta ruptura tendrá su efecto más funesto en el voto en contra de Junts al marco fiscal, los días 26 y 27 de noviembre de 2025 y el 11 de diciembre.

Lo que se sometió a la consideración de la Cámara en ambas fechas fue el acuerdo del Gobierno por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas (2026-2028) y el límite de gasto no financiero (techo de gasto) del presupuesto del Estado para 2026. Es preciso recordar que, si bien el techo de gasto es objeto de mera información a la Cámara, los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública (senda de gasto) sí requieren la aprobación expresa del Pleno, y su bloqueo impide la presentación de los presupuestos.

El 27 de noviembre de 2025 (sesión plenaria núm. 151), el Gobierno presentó el marco fiscal por primera vez tras la reactivación de las reglas fiscales europeas (1 de enero de 2024). El resultado fue el rechazo del acuerdo con 164 votos a favor, 178 en contra y 5 abstenciones. En esta sesión, Junts votó en contra, alineándose con el bloque de la derecha para evidenciar la fractura de la mayoría de la investidura.

El 11 de diciembre de 2025, ante la importancia de desbloquear la tramitación de los presupuestos, el Gobierno volvió a traer al Pleno el mismo acuerdo de objetivos de estabilidad. Junts mantuvo su posición y el acuerdo resultó rechazado definitivamente.

Pero la historia de ruptura y acuerdos del Gobierno con los independentistas, que atrajo la mayor parte de las páginas del debate político, ocultó el debate ideológico, que trasciende la mera aritmética de bloques.

La abstención de grupos actores clave como Compromís y Podemos se fundamenta en críticas estructurales al sistema. Al modelo de financiación autonómica y a la distribución territorial¹⁹, el modelo territorial o de

¹⁹ Compromís rechazó el reparto del déficit que reservaba el 90 % de la capacidad de endeudamiento al Estado central (1,8 %), dejando solo un residual 0,1 % para las

«centralismo tutelar» en el que el Estado acapara la mayor parte del déficit futuro dejando márgenes inasumibles a las comunidades autónomas, que son realmente las que dan efectividad al Estado social. O críticas a la política de «rearme» de Europa y la OTAN exigido por Donald Trump que tradujeron políticamente «Aulas por Armas» como evolución del clásico «cañones por mantequilla»²⁰.

En síntesis, la decisión de no avalar la senda de déficit por parte de estos grupos parlamentarios responde a su intención de mantenerse dentro del bloque de investidura, pero ejerciendo resistencia contra lo que perciben como una gestión del Estado que prioriza la supervivencia aritmética y los compromisos geopolíticos sobre la justicia distributiva y el autogobierno. Es decir, a cuestiones sustantivas sobre el programa de gobierno que afectan a la solidez del Ejecutivo. Desafortunadamente, la situación de pluralidad del bloque de investidura y su inestabilidad impiden un debate sobre el fondo de los presupuestos y el modelo de país en estos tiempos convulsos.

Lo cierto es que la anomalía presupuestaria se ha normalizado en un debate más primario y alejado del contenido: la vinculación entre la ley de presupuestos y el parlamentarismo democrático. Dicho de otro modo, la idea de que si no hay una mayoría fuerte que permita aprobar unos presupuestos en el Parlamento, no hay democracia.

2.3. La presentación de presupuestos: ¿una obligación constitucional?

a) ¿Se puede gobernar sin presupuestos?

En 2024 la prórroga presupuestaria se debió al adelanto electoral en Cataluña. Los motivos de 2025 son mucho más prosaicos. Pilar Alegría, portavoz

comunidades autónomas. Congreso de los Diputados (2025). *Diario de Sesiones*, XV legislatura, núm. 159 (11 de diciembre), p. 104.

²⁰ Ione Belarra argumentó que el techo de gasto propuesto estaba hipotecado por el compromiso de incrementar el gasto militar (para alcanzar el 2 % del PIB exigido por la OTAN y Donald Trump), lo que calificó como un «robo a la clase trabajadora» de endeudamiento, evidenciando lo que la doctrina califica como la fragilidad de un «presidencialismo de decreto» carente de una base presupuestaria sólida. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XV legislatura, núm. 159. Sesión plenaria núm. 154, celebrada el jueves 11 de diciembre de 2025, pág. 101. A partir de ahora se citará exclusivamente por el número de *Diario* (núm.), fecha de sesión y página.

del Gobierno, aseguró que el Gobierno seguía trabajando para presentar unos presupuestos, pero calificó de «pérdida de tiempo para el Congreso y los ciudadanos» hacerlo sin los apoyos suficientes²¹.

Para Félix Bolaños, ministro de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros del mes de marzo, la Constitución «regula con total normalidad» que los presupuestos se prorroguen. Por lo que no es una situación anómala gobernar con presupuestos triplemente prorrogados.

Por su parte, los grupos de la oposición llegaron a calificar la presentación de la senda de déficit como mero «*marketing* político», atemporal y sin pretensiones de convertirse en verdaderos presupuestos. Y la fecha en la que se produjo la votación (cuatro o cinco meses después de la fecha habitual), junto con la carencia inicial de apoyos, apunta en este sentido.

Lo cierto es que el Ejecutivo parece haber naturalizado que se puede gobernar sin presupuestos, y en ocasiones más cómodamente que con ellos.

La carencia de cuentas permite al Gobierno realizar modificaciones presupuestarias para atender contingencias o compromisos internacionales, eludiendo incluso cierto control parlamentario, vía transferencias de crédito (mediante orden ministerial o mero acuerdo de Consejo de Ministros) o decreto ley (justificado en su extraordinaria y urgente necesidad —art. 86 CE—), que en este caso sí deben ser convalidados por el Pleno del Congreso y no pueden ser utilizados como procedimiento ordinario²². De modo que, a través de transferencias de crédito entre partidas en los presupuestos

²¹ <https://is.gd/MNqIee>.

²² Regulado por la Ley 47/2003, General Presupuestaria, arts. 52-54, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) vigente de 2023, que, siendo posterior a los coletazos de la crisis sanitaria, tiene «las mangas anchas». También, gracias al Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, creado por ley y dotado con el 2 % del gasto fijado anualmente, se han normalizado las modificaciones de presupuesto, y los fondos posteriores a la pandemia, contando nada más y nada menos que con unos mil quinientos millones de euros más que los presupuestos pre-COVID. Las modificaciones del primer tipo son trasposos de dotaciones entre créditos del mismo presupuesto, incluso creando nuevos, sin aumentar gasto total. Un ejemplo del segundo tipo es el Real Decreto Ley 6/2025, que actualizó entregas a CC. AA. en la prórroga presupuestaria. En 2022, además, se modificaron los controles internos y los informes previos requeridos para adaptar la «rigidez» presupuestaria al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia establecido por Reglamento (UE) 2021/241. Ver Orden HFP/147/2022, de 2 de marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros.

prorrogados, se puede cumplir con compromisos estratégicos y geopolíticos europeos como el rearme o el auxilio a Ucrania, sin iniciar un rudo debate con sus socios de investidura.

Ambas afirmaciones, la del Gobierno y la de la oposición, normalizan la anomalía de no haber presentado presupuestos desde 2023, ya sea por convertirlos en mera prerrogativa de Gobierno o en grosera estrategia política. Sin embargo, las consecuencias son más graves, pues la mayoría de la doctrina coincide en que no presentar los presupuestos supone la vulneración de un mandato constitucional.

La costumbre política desde 1978 había sido interpretar como una crisis de gobernabilidad y de confianza el rechazo parlamentario a los presupuestos y convocar elecciones a través de la potestad presidencial de disolución de las Cortes. Pero, como ha señalado Miguel Azpitarte Sánchez²³, la realidad es que los «fondos covid» (el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia —PRTR— o fondos Next Generation EU) han dado aire al Gobierno desde el comienzo de la legislatura, como muestran las propias palabras del presidente Sánchez obviando la necesidad de legitimidad presupuestaria del Gobierno al declarar que «[e]l proyecto económico de fondo no está en unos nuevos presupuestos [...], sino en la ejecución de los fondos europeos»²⁴.

b) Conflicto de atribuciones Gobierno vs. Cortes Generales

Conforme al art. 134 de la Constitución, «corresponde al Gobierno la elaboración de los presupuestos generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación». Su apartado 3.º afirma: «El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los presupuestos generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior».

El Gobierno deberá presentar los presupuestos ante el Congreso, como tarde, el 31 de septiembre, para que su aprobación se realice antes del primer día de ejercicio económico (1 de enero), de lo contrario, deberán prorrogarse los anteriores. Pese a la prórroga, nada impide que puedan presentarse las nuevas cuentas en el nuevo año, sustituyendo a las antiguas en el momento en que fuesen aprobadas. De hecho, el principio de anualidad de la ley de presupuestos exigiría su presentación.

²³ M. Azpitarte Sánchez, «La deuda pública como síntoma: creación de poder en favor de la Unión y su impacto sobre la praxis constitucional de los estados miembros», *en prensa*.

²⁴ <https://is.gd/UW7XID>.

Pero el Gobierno entiende que el mandato no es presentarlos, sino aprobarlos. Tras el anuncio de ruptura de los de Puigdemont, el Gobierno hizo pública su intención: «Nosotros estamos trabajando para llevarlos y para que sean aprobados, y a algo tan complejo como es elaborar unas cuentas públicas no se puede dar el pistoletazo de salida si no es con la seguridad de que uno tiene capacidad para poder aprobarlas»²⁵, afirmaba la ministra y vicepresidenta Montero, dejando clara la estrategia: si no se pueden aprobar, no se presentan, pues no puede cumplirse el mandato.

Ante esta situación, el Senado ha planteado un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional por la no elaboración y remisión al Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2024, 2025 y 2026 (sesión del Senado del 22 de octubre de 2025)²⁶.

La Cámara Alta considera que la falta de presentación en plazo del PGE de 2026, así como el abuso indefinido de la prórroga presupuestaria, supone una vulneración de varios artículos de la Constitución (arts. 1.3, 66.2, 134, apdos. 1, 2, 3, 4 y 5, 23 y 99.2). Incumple la obligación constitucional de elaborar y presentar anualmente el Proyecto de PGE, sustrae a las Cortes Generales su competencia en materia presupuestaria, se limita la capacidad del Parlamento de modificar el texto, proponer alternativas y, sobre todo, y en último término, aprobarlo o rechazarlo. Con ello, también se estaría vulnerando el art. 23 de la Constitución, ya que se impide la participación de los senadores en la función presupuestaria.

Pero lo más relevante, desde la perspectiva política, es que consideran que existe una relación directa entre la no aprobación de los presupuestos y la pérdida de confianza parlamentaria otorgada en la investidura (99.2)²⁷. El

²⁵ <https://is.gd/rVDS1T>.

²⁶ Véase la nota informativa del TC nº 24/2026: <https://bit.ly/4cPq1hF>. No ha sido este el único conflicto iniciado por el Senado, que está funcionando (otra anomalía más) como contra poder del Congreso y el Gobierno.

Véase la solicitud de control previo de constitucionalidad de tratados: <https://bit.ly/475LDma>

Conflicto entre órganos constitucionales por la ampliación sucesiva de plazos de enmiendas y la tramitación parlamentaria de la ley de movilidad sostenible: <https://bit.ly/4bN61eu>

Conflicto constitucional por considerar que el rechazo del texto en la votación final del proyecto en la Cámara alta equivale al veto al que se refiere el art. 90.2 CE: <https://bit.ly/4dz3qWK>

²⁷ Llevando hasta el extremo, por otro lado, la jurisprudencia del TC (STC 223/2006, de 6 de julio, FJ. 5): «La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación

Senado invoca los precedentes de 1995 y 2019 como base de una convención constitucional que exigiría la disolución de las cámaras en caso de rechazo a los presupuestos por el Congreso. Por ello, solicitan al Tribunal Constitucional que anule las últimas dos prórrogas.

El PP enarbola el recurso contra lo que denominan la erosión del control parlamentario, o iliberalismo procedimental. Que es la consecuencia directa de la falta de presupuestos. Al no haber una ley presupuestaria se desplaza la decisión sobre el gasto hacia decretos leyes y modificaciones de crédito (ingeniería financiera) menos transparentes y sustraídas en cierto modo al debate parlamentario.

Pero lo cierto es que la relación directa entre potestad presupuestaria y Parlamento arroja ciertas dudas y matices. Pese a la centralidad constitucional del presupuesto²⁸, que es innegable, el Ejecutivo ha tenido tradicionalmente un control trascendental sobre la ley PGE y sobre su modificación ejecutiva. A nivel constitucional existe un monopolio del Ejecutivo en la iniciativa presupuestaria, lo que de entrada condiciona la participación de las cámaras. Durante la tramitación, los parlamentarios ven limitado su derecho de enmienda para garantizar este privilegio gubernamental. Y durante la propia función legislativa ordinaria de las Cortes, una vez aprobados los presupuestos, estos despliegan una fuerza vinculante que permite al Gobierno ejercer el denominado «veto presupuestario»²⁹.

de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro, la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica».

²⁸ STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4: «[...] constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos».

²⁹ F. J. López Hernández, «Los Presupuestos Generales y los límites a la función legislativa en España», *Anuario Parlamento y Constitución*, núm. 23, 2022, págs. 96-152), y J. Ridao Martín, «El “veto” o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión», *Corts: anuario de derecho parlamentario*, núm. 32, 2019, págs. 151-186. Tanto es así que la jurisprudencia del TC ha debido crear algunas salvaguardas a su uso indiscriminado en el pasado reciente: concediendo a las mesas parlamentarias la responsabilidad técnico-jurídica de verificar la motivación del veto gubernamental y rechazarlo por ser arbitrario, protegiendo el *ius in officium* parlamentario. SSTC 34/2018, de 12 de abril, 44/2018, de 26 de abril, y 53/2021, de 15 de marzo.

En el mismo sentido, y como señal de la paulatina desvinculación entre confianza parlamentaria y presupuestos, podemos destacar que se ha normalizado el hecho de que, durante la ejecución del presupuesto, el Ejecutivo realiza múltiples modificaciones presupuestarias que alteran los créditos sin que las Cortes Generales tengan opción de discutirlo previamente³⁰.

Que el Ejecutivo haya tenido tradicionalmente un control trascendental sobre la ley de presupuestos y que la modificación ejecutiva sea ordinaria plantean dudas en (o al menos matizan) la relación entre la ley presupuestaria y la cuestión de confianza o investidura. Pese a todo, para la oposición, la carencia de presupuestos solo demuestra la ilegitimidad democrática del Gobierno.

c) Legitimidad democrática y parlamentarismo negativo

Este bloqueo legislativo y la falta de presupuestos se perciben como el síntoma de un «parlamentarismo negativo», tipología con la que parte de la doctrina revela en 2025 una crisis profunda en la función financiera de las Cortes Generales. Este tipo de parlamentarismo anómalo se identifica donde el Ejecutivo opera al margen de la centralidad legislativa para asegurar su supervivencia en un contexto de fragmentación extrema. Donde el Gobierno sobrevive para evitar la alternancia, un Gobierno en minoría que se aglutina en torno a la oposición de una determinada opción política³¹. Parte de doctrina considera que esto

³⁰ Hasta el punto de que la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, LOEPSF (art. 31), obliga a incluir un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria en todos los presupuestos públicos (actualmente del 2 % del gasto) para «encorsetar» este tipo de modificaciones. Como señala M. D. Llop Ribalta («El control presupuestario en el parlamento», *III Jornadas de derecho parlamentario comparado: México y España*, 2011, pág. 34): «[...] valga como ejemplo que en el año 2001, las modificaciones presupuestarias representaron el 15 % del total del presupuesto de gastos», época previa a las crisis sistémicas del nuevo milenio. No obstante, las modificaciones no son discrecionales, la propia ley obliga a que cada trimestre el Gobierno remita un informe sobre la aplicación del fondo a las comisiones de presupuestos del Congreso y del Senado. «De esta forma el Gobierno no tiene que presentar necesariamente un proyecto de ley si quiere aumentar el gasto público o disminuir los ingresos en el mismo ejercicio en que se han aprobado los presupuestos (art. 134.5 CE)».

³¹ Aprovechamos este foro, con toda nuestra admiración y cariño, como recuerdo de nuestro compañero José Tudela Aranda —*En defensa del Estado de derecho*, Marcial Pons, 2025; *La crisis de la forma de gobierno parlamentaria, ¿síntoma de enfermedad grave o mera coyuntura?* (Cuadernos de la Fundación, Fundación Manuel Giménez

es un signo de degradación constitucional y democrática e ignora que los Gobiernos liberales realmente se las ingenian para apoyarse en grandes mayorías en sus parlamentos (véase Hungría, por ejemplo) y no en minorías inestables y plurales. Pese a todo, la doctrina más crítica considera que los Gobiernos «positivos», en un sistema parlamentario, deben venir erigidos sobre una mayoría que les permita desarrollar un programa de gobierno conforme al art. 99.

Para la oposición, no someter los presupuestos a votación del Parlamento, por no verse forzado a perder la votación y decretar la disolución de las cámaras (como si se tratase de una cuestión de confianza anual), demuestra que se carece no solo de capacidad para impulsar su programa legislativo, sino también de legitimidad. Es decir, consideran que la no presentación de los presupuestos forma más bien parte de una estrategia política para eludir el control parlamentario, una medida de resistencia y, sobre todo, de eludir cualquier tipo de responsabilidad política, pues consideran que la costumbre constitucional exige someterse anualmente a la renovación de la «confianza» de la Cámara a través de la ley de presupuestos.

El Gobierno de coalición, por su parte, ha defendido de forma sistemática su actitud de resistencia y resiliencia frente a la ortodoxia presupuestaria. Para el Ejecutivo, la anomalía de la situación histórica obliga a sacrificar la ortodoxia procedimental. La fragmentación política exige pacto continuado, acuerdo continuado, pero también adaptación y sacrificio cuando el acuerdo no es posible. Y se escudan en que la economía española «funciona» y «avanza» incluso bajo el régimen de prórroga, apoyándose en datos macroeconómicos positivos de crecimiento del PIB y creación de empleo facilitados por organismos como el FMI o la OCDE. Su tesis central es que un presupuesto prorrogado de carácter progresista es superior a cualquier cuenta pública que pudiera emanar de una alianza entre la derecha y la ultraderecha, incapaz de resistir los retos geopolíticos actuales. El PSOE legitima así su programa político sin presupuestos mediante el uso intensivo de las herramientas constitucionales que le quedan, el uso intensivo del decreto ley y la aprobación normativa de

Abad, 2016, págs. 471-472)—: «La formación de gobiernos sin mayoría parlamentaria (en ocasiones, ni siquiera con el apoyo de un número de escaños cercano a la misma), lejos de incrementar, como podría presumirse, el protagonismo de la Institución lo ha deteriorado. [...] El Parlamento ha pasado de ser el lugar donde se forma el Gobierno a ser el lugar donde se impide que gobierne el adversario». «Todo cambió cuando la crisis social y económica iniciada en 2008 se tradujo electoralmente en las elecciones de 2015. Desde entonces, [...] dinámica política tradicional [...] abre una etapa de parlamentarismo “negativo”, aglutinado alrededor de la oposición a una determinada opción política».

aquellas escasas materias en las que sí hay consenso. Véanse, por ejemplo, las medidas del «escudo social»³².

Pero, sobre todo, considera que su deber no es tanto rendir cuentas ante un Parlamento fragmentado a través del procedimiento presupuestario como pactar medidas económicas y políticas de resistencia frente a la anomalía, la crisis sistémica y la amenaza del iliberalismo, como única alternativa al Gobierno de coalición.

Como ha señalado Javier Tajadura, sobre el «parlamentarismo negativo», se trata de un Gobierno que no se legitima por un programa respaldado por la mayoría del Congreso, sino por la suma de fuerzas cuyo único denominador común es bloquear la alternancia de un adversario concreto, y esta lógica o estrategia, según Tajadura, tiene un efecto antidemocrático porque obstaculiza la alternancia legítima y conduce a la parálisis del sistema³³.

La cuestión de fondo que suscita este punto no es tanto la oportunidad política de determinadas estrategias parlamentarias como su encaje constitucional. En un sistema como el español, carente de una concepción de democracia militante, la Constitución no solo permite, sino que asume como riesgo inherente, la alternancia en el poder de fuerzas políticas cuyos planteamientos pueden resultar abiertamente lesivos para los presupuestos materiales de la democracia constitucional. La concurrencia electoral y la eventual llegada al poder de una fuerza que cuestiona elementos estructurales del orden constitucional —desde el Estado autonómico hasta el principio de no discriminación— no constituyen, por sí mismas, una anomalía jurídica, sino una consecuencia del propio diseño del sistema³⁴.

³² Congreso de los Diputados (2025). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XV legislatura, núm. 95 (12 de febrero), pág. 8. Congreso de los Diputados (2025). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XV legislatura, núm. 112 (7 de mayo), págs. 62-63.

³³ J. Tajadura Tejada, «En España gobierna el parlamentarismo negativo», *El Mundo*, Tribuna, 14 de octubre de 2025. Disponible en: <https://is.gd/YZ17mQ>.

³⁴ Recapitulando los posicionamientos ideológicos de un partido como VOX (solo desde un análisis del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* en 2025) podemos entender qué identificamos como fuerza contraria a los consensos constitucionales de la democracia pluralista. Quizás el verdadero «parlamentarismo negativo» o «iliberalismo procedimental» es el que trata de impugnar permanentemente los consensos básicos que sostienen el Estado social y democrático de derecho:

— Negacionismo del cambio climático y oposición a la Agenda 2030, adoptada por unanimidad por los 193 Estados miembros de la ONU en 2015: VOX mantiene

- una postura de confrontación total hacia la transición ecológica, calificándola de «fanatismo climático». Ver voto en contra de las siguientes proposiciones o proyectos: Real Decreto Ley 7/2025 (decreto antiapagón), donde se opusieron a medidas técnicas de resiliencia eléctrica alegando que la norma obedecía a la «Agenda 2030» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados —DSCD—*, núm. 115, 14 de mayo de 2025, pág. 102). Voto en contra Real Decreto Ley 3/2025 (programa Moves III), alegando falta de «neutralidad tecnológica» y criticando los incentivos al vehículo eléctrico por considerarlos elitistas (*DSCD*, núm. 110, 10 de abril de 2025, pág. 81). Proposición de Ley de Comercio de Derechos de Emisión (CO₂): defienden que estas regulaciones destruyen la industria nacional en favor de potencias como China (núm. 106, 25 de marzo de 2025, pág. 78). PNL sobre el impulso de la Agenda 2030: califican la agenda de «plan ideológico para arruinar a Occidente» (núm. 134, 9 de septiembre de 2025, pág. 87).
- Rechazo del Estado de las autonomías y de los derechos históricos reconocidos constitucionalmente: actualización del Concierto Económico Vasco y del Convenio Económico Navarro: votó no a ambas actualizaciones, defendiendo la supresión de los regímenes forales por entender que quiebran la igualdad entre españoles (*DSCD*, núm. 110, 10 de abril de 2025, pág. 83; *DSCD*, núm. 128, 26 de junio de 2025, pág. 38).
 - Continua vinculación entre delincuencia y migración: Real Decreto Ley 2/2025, de distribución solidaria de menores migrantes no acompañados: rechazan explícitamente el principio de solidaridad interterritorial y vinculan la acogida de menores con problemas de seguridad pública. Denominaron en el debate en el Congreso al barco de la ONG Open Arms que ha rescatado a más de 72 560 naufragos en el Mediterráneo «barco de negreros» (*DSCD*, núm. 110, 10 de abril de 2025, pág. 81).
 - Negación del enfoque constitucional de la violencia de género y oposición a derechos civiles consolidados: Informe para la renovación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género: sostienen que «la violencia no tiene género» y defienden la derogación de la Ley Orgánica 1/2004, en abierta contradicción con el Convenio de Estambul (*DSCD*, núm. 99, 26 de febrero de 2025, pág. 70). Oposición a la PNL sobre la menopausia: la diputada Aguirre Gil de Biedma calificó la iniciativa de «broma» y «temas que no importan nada a los españoles» (núm. 94, 11 de febrero de 2025, pág. 53). Reforma constitucional del art. 49 CE (discapacidad): votó en contra del procedimiento de reforma, rechazando la actualización terminológica del término por considerarla impuesta por una supuesta «ideología de género» (*DSCD*, núm. 94, 11 de febrero de 2025, pág. 16).
 - Oposición a la fiscalidad como instrumento de redistribución del Estado social. Ver voto en contra de las siguientes iniciativas: transposición de la Directiva DAC8 sobre control de criptoactivos: votó no, oponiéndose a los mecanismos de transparencia financiera internacional y al control de los activos digitales (*DSCD*, núm. 144, 16 de octubre de 2025, pág. 31). Impuestos extraordinarios a la banca y a las empresas energéticas: voto reiterado en contra, calificando estas figuras tributarias como un «atracó» al ciudadano y negando su función redistributiva (*DSCD*, núm. 135, 10 de septiembre de 2025, pág. 156). Sobre la reforma de la

Desde esta perspectiva, la obstaculización de una alternancia considerada materialmente indeseable desde la perspectiva de los grandes consensos constitucionales transversales podría considerarse, paradójicamente, una restricción ilegítima del principio democrático.

El sistema, en suma, permite —por procedimientos democráticos— incluso dinámicas potencialmente autodestructivas, precisamente porque no establece un cordón jurídico frente a opciones políticas que cuestionan sus propios fundamentos. Y es en esa tensión, incómoda pero estructural, donde se sitúa uno de los dilemas más delicados de la democracia constitucional española contemporánea.

De modo que la no presentación de presupuestos generales puede entenderse como un intento de zafarse de una derrota parlamentaria segura, una vez que se ha roto el bloque de investidura (si es que alguna vez funcionó) por la izquierda (Podemos) y por la derecha (Junts). Pero la idea de resistencia del Gobierno se circunscribe a dos ideas fuerza que lo han acompañado desde el momento. Por un lado, hacer frente a las circunstancias anómalas a nivel nacional e internacional mediante decretos leyes o modificaciones presupuestarias. Por otro, resistir frente a una posible deriva iliberal general.

Pese a todo, la prórroga de los presupuestos tiene significados más vulgares. La anomalía de gobernar en un coalición sostenida por una minoría parlamentaria fútil conduce a que los grandes pactos, incluso de la coalición de Gobierno, se vengan abajo en cuestión de segundos, al estar desestructurados, sin un programa de gobierno y un plan de gasto pactado. Véase la gran derrota que sufrió en 10 de septiembre de 2025 el Proyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo y la garantía del registro de jornada y el derecho a la desconexión (voto en contra de PP, VOX y Junts —178 vs. 170—).

Ley General Tributaria para el control de activos digitales, el diputado Figaredo llegó a afirmar que «los impuestos del pueblo son el combustible de la corrupción» (núm. 144, 16 de octubre de 2025, pág. 10).

- Alineamiento con posiciones iliberales y subordinación a intereses de potencias extranjeras. Reforma de la Ley de Asociación en materia de memoria democrática: votó no a la posibilidad de disolver asociaciones que exalten el franquismo, calificando estas medidas de «censura ideológica» (*DSCD*, núm. 110, 10 de abril de 2025, pág. 82). Real Decreto Ley 10/2025, sobre medidas relativas al embargo de armas a Israel: votó no a una norma orientada a dar respuesta a la situación humanitaria en Gaza, priorizando los intereses de la industria de defensa frente a las exigencias del derecho internacional humanitario (*DSCD*, núm. 141, 8 de octubre de 2025, pág. 138).

Sin nuevas cuentas, el Ejecutivo depende de la convalidación masiva de reales decretos leyes para atender urgencias (como el RDL 1/2025, para el escudo social) y de la negociación «pieza a pieza» con cada grupo parlamentario, lo que algunos analistas califican como una «gestión de supervivencia» más que de planificación. Planificación articulada en torno a un proyecto de presupuestos generales.

Además, la ausencia de presupuestos para 2026 consolida un escenario de bloqueo estructural que debilita el liderazgo gubernamental y deteriora la credibilidad institucional de España en el exterior. Los ejercicios con presupuestos prorrogados impiden desplegar el programa electoral, debilitando la rendición de cuentas (es cierto, pero sobre todo de cara a los socios de investidura). Pero el escenario es el que hay, una fragmentación parlamentaria que puede ser interpretada como necesario pluralismo o como crisis democrática. La decisión final, en cualquier caso, compete al cuerpo electoral.

3. TÉCNICAS DE LEGISLACIÓN CONTINGENTE

3.1. *Del «ómnibus» al gobierno por decreto ley*

En enero, al tiempo que se iniciaban los actos de *conmemoración* histórica del 50.º aniversario de la muerte del dictador Franco, y tomaba posición Donald Trump como 47.º presidente de Estados Unidos, el Gobierno sufría la mayor de sus derrotas parlamentarias. La construcción del «escudo social» por el Gobierno es el santo y seña de la coalición. La falta de presupuestos generales ha obligado a hacer encaje de bolillos a través del decreto ley para cumplir, al mismo tiempo, con las exigencias de los socios y con un programa político progresista.

Las pasadas crónicas políticas y legislativas (págs. 162 y 163) concluían señalando que este decreto fue denominado «ómnibus» por su carácter complejo y plural, en el que se mezclaban exigencias de los diversos socios de investidura (reforma fiscal, impuesto a las energéticas, actualización de las pensiones). Su derogación a principios de 2025 hizo que la estrategia gubernamental virara hacia el fraccionamiento de la agenda legislativa.

La oposición, por su parte, ha criticado el uso de decretos ómnibus para mezclar medidas sociales con cuestiones políticas ajenas y la falta de negociación previa con los grupos. El fenómeno de las normas «ómnibus» o de «empaquetado legislativo» no se limita únicamente a los decretos que llevan ese nombre en su narrativa política, sino que se ha extendido como una

metodología estructural de larga historia en nuestro parlamentarismo que ahora algunos ligan en exclusiva con una estrategia de supervivencia del Ejecutivo ante la fragmentación de la Cámara. Esta técnica, que la doctrina define como un síntoma del comentado «parlamentarismo negativo», busca subordinar la deliberación legislativa a la aritmética de bloques, a menudo eludiendo los controles de los órganos consultivos.

La realidad es que sin presupuestos generales, y con una minoría en el Parlamento, el Gobierno, en los últimos meses del año, ha decidido avanzar en su programa mediante decretos leyes por la imposibilidad de alcanzar ulteriores acuerdos, pese al riesgo de su no convalidación, pero convencido de que así pone en evidencia a los grupos parlamentarios en el debate plural del hemicycle y los obliga a apoyar las iniciativas no queridas. Convierte (quizá transforma) el Parlamento en lugar de conflicto por el relato político más que en cámara de producción normativa. Se decanta por lo político, más que por lo meramente jurídico, utilizando el decreto ley como instrumento para controlar el relato y los tiempos de la opinión pública.

Lo que habría que valorar es si esto pervierte o no la función del decreto ley y su procedimiento de convalidación y control. Que haya vuelto al terreno del debate ideológico y haya salido de su tradicional automatismo puede ser valorado positiva y negativamente.

Por ejemplo, puede tenerse en cuenta que desde 1996 solo se han derogado hasta la fecha 10 decretos leyes. De los 515 decretos leyes aprobados desde 1996 hasta 2025, el Gobierno de Pedro Sánchez ha aprobado 168 entre junio de 2018 y enero 2026. Un récord histórico. Es cierto que solo durante la pandemia (2020-2021) se aprobaron 71 de ellos³⁵. Lo que nos interesa destacar es que de los 515 decretos leyes aprobados desde 1996 solo se han derogado 10 a día de hoy. Y de ellos, 8 han sido derogados por las Cortes al Gobierno de Pedro Sánchez (solo en 2025, 3: el impuesto a las eléctricas, el decreto ley «ómnibus» del «escudo social» y el decreto «antiapagón»). Repetimos, desde 1996 solo se han derogado 10 decretos leyes, y 8 de ellos han sido en los Gobiernos de Pedro Sánchez. Cada uno puede sacar sus propias conclusiones en materia de control parlamentario y límites al Ejecutivo. También en materia de estabilidad de la legislatura sin presupuestos.

De aquel paquete «ómnibus» derogado a principios de año, solo el Real Decreto Ley 11/2024, de 23 de diciembre, centrado en la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, fue convalidado con una amplia mayoría de 298 votos a favor y 51 en contra (VOX y Podemos). Tras su convalidación, se aprobó por unanimidad (349 votos)

³⁵ Véase el estudio de *El Confidencial*, 29 de enero de 2026, <https://bit.ly/4ruw2UF>.

que esta norma se tramitase como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, lo que permitirá a los grupos parlamentarios introducir enmiendas en el futuro.

No obstante, las medidas más urgentes, como la revaloración de las pensiones, las ayudas al transporte o las exigencias de normas antidesahucios han sido aprobadas posteriormente en decretos fragmentados o en forma de enmiendas. Precisamente, otra de las técnicas de legislación contingente utilizadas en épocas de crisis.

3.2. El fenómeno de los «microbuses» y la «enmienda intrusa»

Tras la derrota parlamentaria del real decreto ley «ómnibus» original en enero de 2025, el Gobierno optó por una estrategia de fraccionamiento de la legislación que la oposición denominó irónicamente como «microbuses»³⁶. Esta técnica consiste en presentar normas con un menor número de medidas para intentar asegurar su supervivencia aritmética, pero manteniendo la heterogeneidad temática que dificulta el control legislativo y la seguridad jurídica. Por ejemplo, tras la retirada de la PNL de la cuestión de confianza por parte de Junts y las contrariedades del PP por haber votado no a la subida de las pensiones, el Gobierno rescató en el Real Decreto Ley 1/2025 el núcleo del «escudo social», vinculando la revalorización de las pensiones y las ayudas al transporte con concesiones específicas para atraer a Junts, como la creación de líneas públicas de avales y garantías para el alquiler para propietarios, permitiendo, a la vez, sumar a Podemos, al hacer viables las garantías antidesahucios.

También el Real Decreto Ley 3/2025 extrajo del paquete original las medidas relativas al Plan MOVES III (movilidad eléctrica), tramitándose de forma aislada para asegurar su convalidación tras meses de parálisis en el sector automovilístico. Aunque de manera fragmentada, la técnica del «empaquetado legislativo» ha seguido utilizándose.

El Real Decreto Ley 12/2025 (de respuesta a la DANA) tiene, por ejemplo, como objeto principal la reconstrucción tras la catástrofe de octubre de 2024, pero bajo el mismo paraguas de la emergencia amalgama materias muy diversas.

³⁶ Expresión pronunciada en sede parlamentaria por el diputado Jaime Eduardo de Olano Vela, en representación del Grupo Parlamentario Popular, durante la sesión plenaria del 12 de febrero de 2025. Congreso de los Diputados (2025). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XV legislatura, núm. 95 (12 de febrero de 2025), pág. 64

Incluye desde medidas de reactivación económica y refuerzo de la Seguridad Social hasta ayudas directas a entidades culturales. Similares críticas merecieron la Reforma de la Ley General Tributaria (criptoactivos), calificada como un «ómnibus» encubierto, pero por motivos distintos: la presunta práctica de la «enmienda intrusa», cuyas consecuencias ya ha sufrido este Gobierno al más alto nivel³⁷.

Se ha criticado, por ejemplo, que la ley de control de los criptoactivos, presentada inicialmente como una transposición técnica de directivas europeas para el control de criptomonedas, es una respuesta a la incapacidad de aprobar unos presupuestos generales del Estado, utilizando el trámite de enmiendas de esta ley para introducir ajustes fiscales y acuerdos políticos. O la proposición de ley orgánica de modificación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, donde los letrados de la comisión identificaron como «intrusas» unas enmiendas que presuntamente inciden sobre la LECrim al permitir los juicios rápidos en caso de desahucio por ocupación (pactadas con Podemos), obligando a su retirada inicial³⁸.

Ha sido una constante del debate parlamentario del año 2025 la crítica al Gobierno tanto por el abuso de la legislación de urgencia como por la técnica del «empaquetado legislativo» o la norma «ómnibus» que, al condensar en una misma norma derechos sociales irrenunciables —como las ayudas de la ley ELA o el «escudo social»— con transacciones políticas asimétricas, sitúa a la Cámara en una posición de «chantaje legislativo»³⁹. Y, ciertamente, estas

³⁷ Auto del TC 177/2022, de 19 de diciembre de 2022: cabe exigir la «conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar»; la alteración del objeto de una iniciativa legislativa «no cabe mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple el trámite de enmiendas a la totalidad». Para determinar si existe o no esa conexión material la Mesa «contará con un amplio margen de valoración» siempre que sea motivada rechazándose la enmienda «solo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión».

³⁸ Congreso de los Diputados (2025). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, XV legislatura, núm. 110 (10 de abril), págs. 53-54. No obstante, la técnica de la enmienda intrusa no es exclusiva de un partido. Véase <https://is.gd/pUVPrL>.

³⁹ DSCD, núm. 159 (11 de diciembre de 2025), pág. 52: el diputado Sr. Román Jasanada (Grupo Parlamentario Popular) refuerza esta tesis: «Estas tres materias no deberían ir nunca juntas [...] no es técnica legislativa, señorías, es intentar un chantaje. Puro trilerismo». En referencia al Real Decreto Ley 15/2025, que llegó a ser calificado de «auténtico churro», argumentando que el Gobierno mezcla en él tres ámbitos de actuación totalmente distintos: inversiones locales, la gestión de funcionarios habilitados nacionales y el sistema de facturación electrónica (VERI*FACTU), ocultando cesiones políticas delicadas tras el envoltorio de medidas sociales o económicas

estrategias aducen una deficiente calidad técnica de estas normas empaquetadas, dificultan la deliberación al agrupar materias inconexas, y sitúan a los grupos parlamentarios ante dilemas éticos o políticos que, al tener forma de decreto ley, no permiten la introducción de enmiendas en el momento de su convalidación o derogación.

En conclusión, el empaquetado legislativo en 2025 representa una adaptación defensiva del Ejecutivo ante la ausencia de presupuestos y mayorías estables. La pregunta es si la eficiencia en la supervivencia aritmética puede justificar la degradación de la técnica legislativa o si, por el contrario, es fruto y consecuencia inevitable del diálogo permanente y del pluralismo parlamentario.

La realidad es que, dentro de los socios, algunos consideran que el empaquetado legislativo y el uso intensivo de la negociación de enmiendas es fruto del debate y el acuerdo: «La enmienda como “freno” al centralismo y “motor” de ambición». Los socios habituales coinciden en que los proyectos de ley remitidos por el Gobierno suelen carecer de ambición social o invadir competencias autonómicas, por lo que en el momento de la negociación con el Ejecutivo la labor de enmienda es un trabajo de «pico y pala», habiendo tenido que procesar cientos de ellas para dotar de «ambición climática y social» a textos originales que consideran «muy poco ambiciosos»⁴⁰.

ERC sostiene que muchas leyes solo son útiles gracias a su «trabajo tenaz» de enmienda, que permite «blindar» derechos lingüísticos y competencias de la Generalitat frente a la inercia centralista del Estado⁴¹. Compromís critica

urgentes. Por ejemplo, en el citado RDL 15/2025, se denunció que el título de la norma omitía deliberadamente la transferencia de competencias sobre los habilitados nacionales a Cataluña, centrándose solo en la inversión local y la facturación.

⁴⁰ EH Bildu: *DSCD*, núm. 141, 8 de octubre de 2025, pág. 97

⁴¹ *DSCD*, núm. 151, 13 de noviembre de 2025, pág. 12: «Quiero destacar de manera clara algunas enmiendas de Esquerra Republicana que han mejorado el texto y que forman parte de la ley. Creo que es importante remarcarlo: proporcionalidad para pequeñas comercializadoras con menos del 5 % de cuota, flexibilización de obligación 24/7, pensadas para grandes grupos operadores, porque hemos querido proteger también a las pequeñas compañías para que puedan competir con estos oligopolios energéticos que tienen más del 80 % del mercado. La medida era otra, ¿verdad? No la digo aquí, pero algunos ya saben de qué va; por eso se sonríen. Como mínimo, hemos conseguido esto: definición de persona de edad avanzada como mayor de 65 años, evitando ambigüedades y adaptaciones claras; atención personal humana siempre que lo requiera el cliente para asegurar trato digno y resolutivo; garantizar que no se pueda suspender el servicio mientras haya una reclamación en curso; si es un sistema extrajudicial, también que exista y proteger el derecho efectivo y quejarse sin miedo a represalias, etcétera; limitación también

que las leyes lleguen a la Cámara como una «patata» o un «churro» y que solo mediante la «presión parlamentaria» y el «trabajo intenso de enmiendas» se logren cambios fundamentales para la ciudadanía:

Por eso, quiero decir que gracias al esfuerzo de los grupos parlamentarios y al trabajo intenso de enmiendas se han conseguido cambios fundamentales: objetivos claros de reducción de emisiones, incentivos para el transporte público y proyectos que potencian la movilidad activa y segura. Sin la presión parlamentaria, esta ley, como muchas otras que ustedes impulsan, hubiera quedado en papel mojado. Sin debate ni control crítico por parte de algunos grupos, muchas leyes del Gobierno nacerían muertas. [...] Es gracias a un Parlamento activo como podemos mejorar propuestas y defender realmente los intereses de la ciudadanía⁴².

Aunque también algunos socios, como el PNV, critican el uso de los decretos leyes como un «trilerismo» donde se mezclan medidas sociales con cesiones competenciales o ajustes técnicos inconexos, forzando a los socios a votar un bloque indivisible, y han criticado que, en ocasiones, el Gobierno actúe de forma «autoritaria» al retirar proyectos de ley enteros cuando se aprueban enmiendas que no le gustan (como ocurrió con la suspensión del impuesto a la generación eléctrica), calificándolo como un fracaso del diálogo⁴³.

En definitiva, el empaquetado, la enmienda intrusa, la satisfacción de los intereses de cada uno de los grupos que forman parte del bloque, puede

del spam comercial, eso es importante; notificador específico para las llamadas de *marketing*; obligación del bloqueo por parte de los operadores; nulidad de los contratos; llamadas no consentidas. Todo esto lo habéis sufrido como consumidores muchos de vosotros, muchos ciudadanos, y creo que damos un paso adelante hoy para mejorar esto. Ahora bien, insistiremos en dos enmiendas que a lo mejor hoy podemos convencer para que la gente vote a favor, que están ahí vivas y fundamentales».

⁴² Congreso de los Diputados (2025). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XV legislatura, núm. 141 (8 de octubre de 2025), pág. 92.

⁴³ «De hecho, ante todas esas propuestas y ese real decreto, también planteamos otras medidas, que usted ha mencionado. Propusimos modificaciones puntuales [...]. Un real decreto ley que le recuerdo que contaba con varias cosas importantes: Me resulta sorprendente que usted me cite para estar hoy aquí y pedirme explicaciones sobre qué medidas pone el Gobierno para evitar que este país tenga un apagón, y, cuando proponemos medidas aquí en esta Cámara, ustedes dicen no. No lo entiendo», *DSCD*, núm. 143, 15 de octubre de 2025, pág. 54.

responder a estrategia política en ocasiones, pero también es el resultado innegable de la necesidad de gestionar un pluralismo inédito.

III. NORMATIVA CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTE

1. BALANCE CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DEL AÑO LEGISLATIVO

En este marco político de anomalía debemos encuadrar el conjunto de normas con rango de ley aprobadas en 2025. En las crónicas del año pasado realizamos un cuadro cuantitativo que trataba de establecer una media legislativa para determinar el grado de parálisis del legislador en momentos de crisis. Además, establecimos una comparativa entre el número de normas con rango de ley publicadas en el *BOE* y las proyectadas en el Plan Anual Normativo (PAN) para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos del Gobierno. Ni una referencia ni la otra arrojan este año un resultado positivo.

La media de leyes aprobadas por año desde 1979, incluidos los años de parálisis por elecciones, es de 35 leyes ordinarias. En 2025 se aprobaron un total de 10. Poco más que en los años de elecciones. Si la media de leyes orgánicas es de 8,7 por año, en 2025 llegaron al *BOE* 3. Y de la media de 15 decretos leyes anuales, en el año 2025, pese a las críticas vertidas hasta ahora, se aprobaron 17, de los cuales uno fue derogado.

El resultado revela un momento de parálisis del legislador sin muchos precedentes. Sobre todo, si atendemos a que en el PAN de 2025 el Gobierno proyectó un total de 59 normas con rango de ley (16 leyes orgánicas y 43 leyes ordinarias, siguiendo la senda de la media histórica). Se han aprobado 13 normas de las planificadas (10 leyes y 3 leyes orgánicas), lo que representa apenas un 22 % de consecución de la agenda legislativa ordinaria. Se observa, en cambio, una actividad normativa extraordinaria por encima de la media, no planificada en el PAN, en forma de real decreto ley, pero que no ha ocupado el espacio de las leyes ordinarias, sino que, en realidad, ha servido para atender emergencias reales: la reconstrucción tras la DANA, la crisis de Gaza o las amenazas arancelarias de EE. UU.

El PAN 2025 preveía que el 37,69 % (75 iniciativas) incorporaran derecho europeo. Aquí destacan la Ley 5/2025, que completa la transposición de la Directiva (UE) 2021/2118 sobre el seguro de automóviles; la Ley 8/2025, que adapta la navegación aérea a los reglamentos europeos de seguridad y aeronaves no tripuladas, y el Real Decreto Ley 9/2025, que completa la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, relativa a la conciliación y permisos parentales, bajo amenaza de multa por parte del TJUE. Por su parte, las leyes 3/2025 y

4/2025 adaptan los conciertos económicos forales a la directiva sobre el nivel mínimo global de imposición para multinacionales.

Por el contrario, se han quedado en el tintero varias normas prioritarias para la coalición: por supuesto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2026. Su falta de aprobación ha obligado a dictar el RDL 16/2025 para prorrogar automáticamente las cuentas de 2023 y revalorizar pensiones por vía de urgencia. Pero también la ley de información clasificada, prevista por el Ministerio de Defensa para sustituir la ley de secretos oficiales de 1968, la ley de los medicamentos y productos sanitarios, y la ley de consumo sostenible, destinada a regular el «derecho a reparar» y combatir el blanqueo ecológico (*greenwashing*).

Y, finalmente, el Gobierno ha priorizado el cumplimiento de los compromisos con Bruselas del Plan de Resiliencia con cinco normas destinadas a cumplir los objetivos de financiación pactados (de los diez planificados): Ley 9/2025 (Movilidad Sostenible); Ley 10/2025 (Atención a la Clientela); Ley 7/2025 (por la que se crea la Agencia de Salud Pública); Ley Orgánica 1/2025 (de Eficiencia de la Justicia), y Real Decreto Ley 12/2025, que introduce la adenda al PRTR para canalizar 1241 millones de euros en respuesta a desastres naturales (DANA).

En definitiva, el Gobierno ha cumplido con la UE, pero no con su propia planificación legislativa, de modo que se debe afirmar que la parálisis ha sido notable en este período. Aun así, pueden destacarse algunas normas con relevancia constitucional.

2. NORMAS CON RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

2.1. Propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha

Desde la parálisis producida por el *procés* catalán no se había emprendido un acuerdo para continuar el proceso de reformas de estatutos de nueva generación, pues era impensable recuperar los consensos autonomistas reformistas previos a la crisis económica. La reforma del Estatuto castellano-manchego es fruto del consenso en el ámbito autonómico entre PSOE y PP (con un 82 % de apoyo). Fue aprobada en las Cortes autonómicas el 29 de mayo de 2025. Sin embargo, al llegar al Congreso, tras su toma en consideración el 11 de noviembre de 2025 (por 288 votos a favor de PSOE, PP y Sumar; contra Vox y UPN), en febrero de 2026 la presión de VOX ha obligado al PP a romper el acuerdo y frenar el proceso de aprobación en las Cortes⁴⁴.

⁴⁴ <https://is.gd/27Zvrc>.

Las principales modificaciones, siguiendo la línea de los estatutos de nueva generación, son la introducción del decreto ley autonómico, el blindaje de competencias como sanidad, educación, servicios sociales suficientes y equitativos, la introducción del techo gasto, y la inclusión de derechos en materia de género y derechos LGTBI explícitos, además de la obligación de listas electorales paritarias, y el desarrollo del autogobierno con la inclusión de la financiación singular, competencias en materias de vivienda, etc. Es decir, todas las materias sobre las que hubo un consenso en los años 2000-2008 entre los dos grandes partidos y que, tras la crisis económica y el conflicto catalán, desaparecieron.

La actitud de García Page de pactar un estatuto «leal a la Constitución» que no genere controversias permitió el consenso inicial, pero las dificultades de los pactos autonómicos del PP con VOX ha hecho virar a los azules. La clave estará en su aprobación en primavera, para llegar con nuevos estatutos a las futuras elecciones autonómicas. De lo contrario, es probable que no vea la luz en mucho tiempo.

2.2. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados

El Congreso ha alcanzado un segundo consenso para tramitar una reforma de su Reglamento para que el debate sobre el Estado de la Nación se celebre cada año, tomando en consideración la proposición de reforma del Reglamento del Congreso presentada por el PP. La iniciativa ha comenzado su tramitación con 324 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones. De modo que hasta el partido de los de Abascal se ha sumado a esta reforma.

El texto señala en su exposición de motivos:

[...] esta reforma tiene por objeto dotar de una regulación específica la celebración con periodicidad anual del Debate de política general sobre el estado de la Nación, que dejará de ser una iniciativa discrecional del Gobierno, para establecer la ordenación del debate teniendo en cuenta la opinión de la Junta de Portavoces, y para incluir la obligatoriedad de que el Gobierno informe sobre el cumplimiento de las propuestas de resolución aprobadas como consecuencia de la celebración del mismo.

La iniciativa añade al Reglamento vigente el art. 197 bis.

2.3. Derechos e igualdad

Dentro de las normas con rango de ley con incidencia en derechos, merece la pena destacar la Ley Orgánica 3/2025 (modificación de la ley de derecho de

asociación). Esta norma desarrolla el derecho fundamental de asociación (art. 22 CE) e introduce como causa de disolución judicial de asociaciones la realización de actividades que constituyan menosprecio o humillación a las víctimas de la dictadura o del golpe de Estado de 1936. Su función es garantizar la memoria democrática y reconocer legitimación activa en procesos contra tales asociaciones a entidades defensoras de las víctimas. Salió adelante con el voto favorable del bloque de investidura, el voto en contra de VOX y la abstención del PP.

La Ley 2/2025 (incapacidad permanente) modifica el Estatuto de los Trabajadores para eliminar la extinción automática del contrato por gran invalidez o incapacidad permanente. Introduce el derecho del trabajador a solicitar la adaptación de su puesto o el cambio a uno vacante antes de que la empresa pueda rescindir el contrato. Su función es alinear la normativa laboral con la reforma del art. 49 de la Constitución española sobre los derechos de las personas con discapacidad del año anterior.

La Ley 10/2025 (de servicios de atención a la clientela) forma parte de las normas adeudadas a los fondos Next Generation de la Unión. Establece condiciones básicas para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos como consumidores ante las empresas. Introduce la obligación de que los operadores graben las llamadas de reclamación e incidencia para asegurar una acreditación duradera de la queja, así como la atención por personas (no *bots*) a personas mayores y los principios de accesibilidad, gratuidad y confidencialidad de los servicios de atención al cliente de empresas con más 250 empleados o más de 50 millones de facturación anual de agua, gas, electricidad, transportes, postales, telecomunicaciones o servicios financieros.

Dado el bloqueo legislativo, el recurso excesivo a la legislación de urgencia y las técnicas de empaquetado y enmiendas intrusas, es necesario advertir que algunos de los derechos bandera de la legislatura se encuentran en decretos leyes, con relevancia constitucional y con vocación de estabilidad, fruto del pactismo plural. Por ejemplo, el Real Decreto Ley 9/2025 amplía el permiso por nacimiento a diecinueve semanas para cada progenitor, completando la transposición de la Directiva UE 2019/1158. Establece la obligación de disfrutar de forma ininterrumpida las primeras seis semanas tras el parto para fomentar la corresponsabilidad. Concede el derecho individual a la madre biológica de disponer de semanas adicionales para el cuidado del menor hasta que este cumpla ocho años. También debe destacarse el Real Decreto Ley 11/2025 (ELA y dependencia), que fortalece el sistema de autonomía personal para cumplir con la ley que mejora la calidad de vida de personas con ELA.

2.4. Justicia

La Ley Orgánica 1/2025 (eficiencia del servicio público de Justicia) es paradigma de la legislatura, por su capacidad para transformar la arquitectura del Poder Judicial en medio de la batalla por el relato sobre la defensa del Estado de derecho, el *lawfare* y el iliberalismo en nuestro país. Constituye un campo de estudio privilegiado para observar la tensión entre la voluntad reformista del Ejecutivo y las acusaciones de «colonización institucional» vertidas por la oposición.

Representa una transformación profunda al sustituir los juzgados por tribunales de instancia y crear las oficinas de Justicia en los municipios para combatir la despoblación. Introduce los medios adecuados de solución de controversias (MASC) como un requisito de mediación previa en vía civil para reducir la litigiosidad judicial. Concede a la ciudadanía el derecho a una mediación digital plena y segura a través de herramientas telemáticas financiadas con fondos europeos.

El Grupo Parlamentario Popular (PP) votó en contra y ha liderado la ofensiva institucional mediante la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. El PP fundamenta su rechazo en lo que califica como «trilerismo» legislativo: la mezcla de materias inconexas y el uso de la ley para dismantelar la independencia del Ministerio Fiscal.

El problema de la ley orgánica reside, al parecer, en la disposición final quinta, que establece un cambio en el nombramiento de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos del Ministerio Fiscal, disponiendo que el responsable de protección de datos de la Fiscalía sea un fiscal en activo nombrado a propuesta del fiscal general, lo cual es interpretado por la oposición como una vulneración de la independencia⁴⁵.

Ante lo anterior, el 28 de octubre de 2025, se sustanció la toma en consideración de una proposición de ley presentada por el Grupo Popular para revertir estos cambios (y volver al supervisor nombrado por el Consejo Fiscal

⁴⁵ Conforme a la intervención del Grupo Popular (DSCD, núm. 147, 28 de octubre de 2025, pág. 7): «Con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, el Estatuto del Ministerio Fiscal establecía que esa unidad debía estar dirigida por juristas independientes, elegidos por mayoría absoluta del Pleno del Consejo Fiscal y que contasen con experiencia acreditada en la materia. ¿Qué es lo que hace la ley de eficiencia? Cambia radicalmente este esquema: elimina la exigencia de que el responsable sea un jurista externo, establece que el cargo debe recaer en un fiscal en servicio activo y dispone que su nombramiento se haga a propuesta del fiscal general del Estado, es decir, del propio órgano al que debe controlar, tal vez además con la intención de nombrar a alguien cercano con altos conocimientos en borrado de delitos en dispositivos móviles. (Aplausos)».

para un mandato de cinco años entre juristas independientes). La iniciativa fue admitida a trámite con 171 votos a favor frente a 168 en contra, gracias a la aritmética parlamentaria del momento exacto (la abstención de Junts y su ruptura pública con el bloque de investidura en octubre)⁴⁶.

Téngase en cuenta que esta disposición final abona el terreno exacto de la principal batalla por el relato del iliberalismo y el *lawfare*: la condena del fiscal general del Estado por revelación de secretos relacionados con el proceso por presuntos delitos fiscales de la pareja de la presidenta de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso.

Por eso, los portavoces de la mayoría plurinacional calificaron esta propuesta del PP como «fraudulenta» en términos de técnica parlamentaria, argumentando que buscaba meramente instrumentalizar el debate sobre la Fiscalía en un contexto de procesamiento judicial del FGE, Álvaro García Ortiz. Menos de un mes después, el 20 de noviembre, cincuenta años exactos desde el fin de la dictadura, se comunicó la sentencia condenatoria a dos años de inhabilitación del Tribunal Supremo. Y decimos se comunicó el fallo porque la sentencia, al parecer, aún no había sido redactada⁴⁷.

En este contexto, el Gobierno español dio un giro sistémico al debate sobre el Estatuto del Ministerio Fiscal (EOMF) con la aprobación por el Consejo de Ministros (el 28 de octubre de 2025) del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrím).

La reforma pretende la atribución de la instrucción penal a la Fiscalía (junto con un juez de garantías), que haga más eficaz la investigación (por ejemplo, en cuanto a su vinculación a la policía judicial), sustituyendo la figura del juez instructor, que ha regido durante ciento cuarenta y tres años. Esta reforma pretende integrar a España en el modelo mayoritario de las democracias occidentales (como Italia, Francia o Alemania), donde los fiscales dirigen la investigación bajo control judicial, así como incorporar novedades en materia probatoria, uso de ADN, inteligencia artificial y automatización de procesos para agilizar una justicia que actualmente sufre dilaciones estructurales.

Resulta de especial interés para nuestra disciplina observar que, aunque la presentación de la reforma fue muy anterior, el debate de toma en consideración de la proposición del Grupo Popular coincidió exactamente con el día en que el Gobierno aprobaba en Consejo de Ministros el proyecto de reforma de la LECrím en relación con la Fiscalía. Durante las sesiones en las que se debatía (por coincidencia temporal) la proposición de ley presentada por el Grupo

⁴⁶ La iniciativa del Grupo Parlamentario Popular fue registrada con el número de expediente 122/000182, y fue publicada en abril de 2025.

⁴⁷ <https://is.gd/bfW4M8>.

Popular para revertir los cambios en la elección de la Unidad de Supervisión, el 28 de octubre de 2025, la portavoz del Grupo Popular, la Sra. Gamarra Ruiz-Clavijo, denunció que el Gobierno aprobaba «hoy» la LECrim en el Consejo de Ministros como un paso más en su estrategia de «asalto a la Justicia». Pero lo cierto es que, mientras el Gobierno intentaba retomar el control de la agenda con una gran reforma sistémica (la LECrim), la oposición utilizaba la proposición de ley para forzar el debate sobre la independencia del fiscal general.

Por su parte, oposición y socios denunciaron que otorgar la instrucción a una Fiscalía que mantiene una dependencia jerárquica del Ejecutivo (nombrado por el Gobierno) puede suponer «dinamitar la separación de poderes» si no se acompaña de una reforma profunda de la institución. Por eso el Gobierno sostiene que el proyecto incluye disposiciones para reformar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), orientadas a dotar a la institución de mayor transparencia y autonomía, en línea con las recomendaciones del Grupo GRECO: «desgubernamentalizar» la institución. Se concreta la estructura interna de la Fiscalía, con las mayorías que requiere la Junta de Fiscales de Sala para contradecir al fiscal general (mayoría de 3/5), la regulación de las causas de abstención y recusación detallada, y las competencias del fiscal promotor disciplinario, y se racionalizan las funciones de la Secretaría Técnica y del Consejo Fiscal, y a partir de la entrada en vigor de la ley (prevista para 2028 si se aprueba en las Cortes), los nombramientos, ascensos y sanciones graves pasan a ser competencia del fiscal general (no del ministro de Justicia).

Está por ver si, en el trámite de negociación parlamentaria, el Gobierno, incapaz de aprobar los presupuestos, es capaz de convencer al bloque al completo (incluido Junts) de que la reforma de la LECrim, nada más y nada menos que en relación con quién controla la instrucción e investigación penal, refuerza las garantías de independencia del Poder Judicial y el Estado de derecho.

Pero no solo consiste en controlar la aritmética legislativa. Sobre todo, consiste en controlar el relato para determinar quién es, realmente, el mayor responsable del desgaste del sistema democrático constitucional. ¿Quiénes son los que utilizan tácticas iliberales? Será una sorpresa descubrir que quizá no sean, en primera instancia, ni el Presidente del Gobierno ni el líder de la oposición.

3. NORMAS CON RELEVANCIA COYUNTURAL

3.1. *Normas relativas a emergencias geopolíticas*

Si nos detenemos un instante, en medio de la batalla política campal, y levantamos la vista más allá del hemiciclo, quizá resulte algo evidente

—aunque no por ello menos relevante— el argumento según el cual la parálisis legislativa, la fragmentación política y el recurso reiterado a técnicas poco ortodoxas y atajos normativos no responden únicamente a la supuesta inclinación natural, casi antropológica, de la política española hacia el conflicto permanente.

Existe, desde hace ya más de dos décadas, una presión intensa y constante que proviene del exterior, una presión que nos mantiene en un estado de desasosiego estructural, de tensión sostenida, y que contribuye a perpetuar la anomalía como forma ordinaria de funcionamiento interno, empujándonos una y otra vez de regreso a la confrontación. Un elemento externo y ajeno al consenso constitucional europeo.

Estamos convencidos de que, gran parte del conflicto, es ajeno al sistema interno y viene proyectado desde fuera.

Basta con repasar las cerca de treinta normas con rango de ley aprobadas en 2025 para comprobar que, una parte muy significativa de ellas, no responde a dinámicas internas, sino a reacciones frente a contingencias externas. Reacciones frente a un marco internacional cada vez más exigente, más inestable y menos tolerante con las diferencias y el pluralismo.

Así, la Ley Orgánica 2/2025 (Estatuto de Roma) ratificó en primera lectura enmiendas del Estatuto de la Corte Penal Internacional que incluyen como crimen de guerra el uso de la hambruna intencionada contra la población civil y, además, refuerza la obligación internacional de España de luchar contra la impunidad en conflictos globales.

Aunque la ratificación llega con un retraso de casi una década respecto a las propuestas originales de 2017, su entrada en vigor es vital en un contexto marcado por los crímenes documentados en escenarios como Gaza y Ucrania. Esta ley reafirma que el Estado social y democrático de derecho no puede permanecer impasible ante el uso de la tecnología o el hambre como herramientas de exterminio, consolidando la primacía de la dignidad humana sobre la razón de Estado.

Complementando esta norma, el Real Decreto Ley 10/2025 (Gaza y Palestina) adopta medidas urgentes contra el genocidio en Gaza, incluyendo la prohibición de exportaciones de material de defensa e importaciones originarias de asentamientos ilegales israelíes. Establece también la obligación de denegar autorizaciones de tránsito por puertos españoles a barcos que transporten combustibles de uso militar con destino a Israel.

El Real Decreto Ley 4/2025, responde a la amenaza arancelaria de la Administración de EE. UU., mediante la creación de una línea de avales de 5000 millones de euros para empresas exportadoras afectadas. Su función es paliar las tensiones de liquidez derivadas de políticas comerciales externas hostiles.

El Real Decreto Ley 16/2025 prorroga medidas para mitigar el impacto de la invasión rusa, como el control de precios energéticos y el bono social eléctrico, hasta finales de 2026. Introduce la obligación del Estado de mantener el poder adquisitivo de los pensionistas mediante la revalorización de las pensiones en este contexto de crisis.

Como forma de paliar situaciones de excepcionalidad interna, señalemos, por último, el derogado Real Decreto Ley 7/2025, de 24 de junio, comúnmente etiquetado en la dialéctica parlamentaria como el «decreto antiapagón». La norma traía causa del evento sistémico ocurrido el 28 de abril de 2025, cuando la península ibérica sufrió el mayor apagón de su historia reciente. El Ejecutivo diseñó este decreto como un paquete de medidas para la inversión en tecnologías de control de tensión y amortiguamiento de oscilaciones, con medidas para aumentar la capacidad de auditoría de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y de Red Eléctrica, e incluía ayudas para la industria electrointensiva y medidas para el fomento del autoconsumo y la electrificación industrial (sustitución de hornos de gas).

A pesar de contar con un amplio consenso técnico entre expertos, operadores del sistema y colectivos ecologistas, el RDL 7/2025 fue derogado por el Pleno del Congreso. Desde la bancada ultraconservadora, se articuló una narrativa que atribuía el apagón a un «fundamentalismo ideológico» y a un supuesto «experimento renovable». La caída del decreto supuso la pérdida inmediata de incentivos fiscales para la descarbonización industrial y las ayudas directas a las empresas electrointensivas. Tras el rechazo legislativo, el Gobierno se vio obligado a replegarse hacia la vía reglamentaria para salvar los aspectos que no requerían rango de ley⁴⁸.

Como normativa contingente interna debemos, por supuesto, recordar la normativa aprobada ante la emergencia de la DANA de Valencia (decretos leyes 6/2024, 7/2024, 8/2024 y 12/2025). Y de otro mundo y otra época nos puede parecer el Real Decreto Ley 13/2025 (isla de La Palma) que prorroga el escudo de protección económico y social para los afectados por la erupción volcánica de Cumbre Vieja.

Finalmente, el Real Decreto Ley 2/2025 (contingencia migratoria) creó un plan de respuesta solidaria para la redistribución de menores extranjeros no acompañados entre comunidades autónomas ante saturaciones críticas, como el caso de Canarias.

Como es de imaginar, su convalidación no fue pacífica, pues, a pesar de que su núcleo axiológico es la garantía de los derechos de la infancia,

⁴⁸ Congreso de los Diputados (2025). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XV legislatura, núm. 141 (8 de octubre de 2025), pág. 92.

independientemente de su origen nacional, conforme a la Convención de Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico español, la norma introduce el concepto de «redistribución vinculante».

La convalidación de la norma el 10 de abril de 2025, con 179 votos a favor y 170 en contra, reflejó una fractura sistémica en la Cámara con efectos electoralistas sobre la cuestión de los más vulnerables, los menores no acompañados que llegan solos a las costas españolas. Vox articuló una narrativa de «invasión» y «efecto llamada», calificando a los menores como «varones en edad militar» y proponiendo la repatriación inmediata⁴⁹. El PP, a pesar de cogobernar en los territorios más afectados (Canarias, Ceuta y Melilla), votó en contra, alegando falta de financiación real y denunciando un supuesto «chantaje» independentista para la aprobación del (finalmente vetado por Podemos) Proyecto de Ley Orgánica de delegación de competencias en materia de inmigración a la Generalitat de Cataluña..., y podríamos volver a empezar esta crónica... de nuevo.

IV. EPÍLOGO

Si ha sido capaz el lector de llegar hasta aquí, me permitirá una idea final.

Esta crónica, como se habrá observado, concluye del mismo modo en que comenzó: con la negociación sobre el traspaso de competencias en materia de inmigración a la Generalitat de Cataluña como medida para arrebatar el control del relato a la extrema derecha independentista catalana Aliança Catalana, que, con un discurso ultranacionalista y xenófobo (identificando inmigrante con delincuente), amenaza con *sorpassar* a los de Puigdemont.

Podría afirmarse, sin excesivo esfuerzo, que la anomalía del año legislativo 2025 se explica por el chantaje independentista. Podría sostenerse, asimismo, que el principal responsable es el PSOE, por haber articulado su acción parlamentaria a través de lo que se ha denominado un «parlamentarismo negativo»: un bloqueo procedimental basado en técnicas que tensionan —cuando no pervierten— el funcionamiento ordinario del sistema democrático con el objetivo de impedir la alternancia de determinados actores políticos.

Podría señalarse igualmente al Partido Popular, cuya estrategia parlamentaria ha consistido en utilizar el debate y el voto en contra de normas de urgencia —contingentes, pero necesarias— como instrumento de desgaste público del Gobierno, trasladando al espacio mediático una lógica de confrontación permanente.

⁴⁹ *DSCD*, núm. 110, 10 de abril de 2025, pág. 30

Sin embargo, la verdadera anomalía no reside en ninguna de estas dinámicas internas. El iliberalismo que hoy amenaza la normalidad de la democracia constitucional no es, en lo esencial, un fenómeno endógeno. Es parte de una ola iliberal global, que presiona a los Estados desde fuera y desborda ampliamente la capacidad de respuesta de un sistema nacional.

La anomalía es sistémica, porque es externa, estructural y difícilmente controlable desde el marco exclusivo del Estado. Lo que sí está a nuestro alcance es otra tarea, menos vistosa, pero más decisiva: repensar, desarrollar y actualizar categorías clásicas de nuestro constitucionalismo para dotarlas de capacidad explicativa y operativa frente al contexto que atravesamos, y así ofrecer una salida digna al día a día de la política española.

Resulta imprescindible, por ejemplo, distinguir con mayor claridad entre los usos y los fines de la ley de presupuestos y su relación con la investidura o la cuestión de confianza. O abrir un debate serio sobre la democracia militante en nuestro sistema, su encaje constitucional y su vinculación con los valores y principios de la Unión Europea, contruidos sobre las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros. Este podría ser un auténtico cortafuegos frente a los verdaderos actores iliberales.

Del mismo modo, el desarrollo más preciso de los límites del decreto ley mediante acuerdos técnicos y jurídicos estables, una delimitación normativa de las enmiendas intrusas o del concepto y posibilidades del empaquetado legislativo (más allá de la doctrina jurisprudencial).

La introducción del debate sobre el Estado de la Nación como cita obligatoria en la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados apunta en la dirección correcta.

Si se persevera en esa senda, y se va dando forma a instrumentos que permitan convertir en herramientas constitucionales ordinarias lo anómalo, quizá las próximas crónicas de la *REDC* puedan relatar la existencia de grandes pactos de Estado en materia de pobreza infantil, cambio climático, educación, estructura fiscal, vivienda, Poder Judicial o Estatuto del Ministerio Fiscal. Pero para ello será imprescindible abandonar la tentación de señalarnos mutuamente como iliberales, de arrojarnos enmiendas intrusas a la cara y concentrar el esfuerzo en identificar la verdadera amenaza al consenso constitucional y a los valores que sostienen nuestra democracia constitucional, pues está ahí, delante de nosotros... y es fácilmente reconocible.