

# EFFECTOS DE LA FRAGMENTACIÓN DEL CONGRESO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA<sup>1</sup>

Effects of the parliamentary fragmentation on the legislative  
function

YOLANDA GÓMEZ LUGO

Universidad Carlos III

Yolanda.gomez@uc3m.es

## Cómo citar/Citation

Gómez Lugo, Y. (2022).

Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa.

*Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 155-187.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.126.05>

## Resumen

Este trabajo analiza cómo los escenarios de alta fragmentación parlamentaria han condicionado el ejercicio de la función legislativa. Esta realidad ha dado lugar a prácticas parlamentarias inéditas que han influido en la actividad legislativa desde las elecciones de 2015. Se examinarán cuáles son las tendencias que se observan en relación con la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas y de los decretos leyes en el Congreso.

---

<sup>1</sup> Una versión inicial fue presentada en el *V Ciclo de Seminarios. Retos y desafíos del Estado español en el siglo XXI* (UAM), dirigido por los profesores J. J. Solozábal y A. Arroyo. Realizado en el marco del proyecto I+D+I «Construcción de derechos emergentes: debates para la fundamentación de nuevos parámetros de constitucionalidad», (PID2019-106904RB-I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (2020-2024).

**Palabras clave**

Fragmentación parlamentaria; función legislativa; procedimiento legislativo; decreto ley.

**Abstract**

This paper analyzes how scenarios of high parliamentary fragmentation have an effect on the exercise of the legislative function. These contexts have given rise to new or infrequent parliamentary practices that have influenced on legislative activity since the 2015 elections. The trends observed in relation to the parliamentary processing of legislative initiatives and decree-laws in Congress will be examined.

**Keywords**

Parliamentary fragmentation; legislative function; legislative procedure; decree law.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL INCREMENTO DE LA FRAGMENTACIÓN DEL CONGRESO: 1. La fragmentación en los órganos de funcionamiento. 2. La fragmentación en los órganos de dirección. III. NUEVAS TENDENCIAS EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA: 1. Novedades en los impulsos legislativos y escasez legislativa: ¿declive del proyecto frente al auge de la proposición de ley? 2. Cambio de estrategia del Ejecutivo para frenar las proposiciones de ley: el veto presupuestario como alternativa al rechazo en la toma en consideración. 3. Nuevas tácticas obstruccionistas: el recurso sistemático e indefinido a la ampliación del plazo de presentación de enmiendas por la Mesa. IV. NUEVAS TENDENCIAS EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL DECRETO LEY: 1. Hegemonía mitigada del decreto ley frente a la ley. 2. Fortalecimiento del control parlamentario de decretos leyes: derogación y reiteración. 3. El recurso al procedimiento de conversión en ley. V. SOBRE LA DISCUTIBLE COMPETENCIA LEGISLATIVA PLENA DE LAS DIPUTACIONES PERMANENTES: 1. Alcance de la intervención de la Diputación Permanente en la tramitación de decretos leyes en períodos entre legislaturas. 2. La discutible *autoatribución* de competencia legislativa plena. *Bibliografía*.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La evolución del sistema de partidos desde 2015 ha dado lugar a un multipartidismo más fragmentado de lo que estábamos acostumbrados<sup>2</sup>. Desde entonces se viene observando una intensificación de la fragmentación de la representación política que se ha visto reflejada a nivel parlamentario. Este fenómeno se ha plasmado especialmente en la composición del Congreso, dando lugar a una Cámara más fraccionada de lo habitual, lo que ha incidido en su funcionamiento interno y en las funciones que tiene constitucionalmente asignadas.

En este contexto, el presente trabajo analizará cómo este escenario de alta fragmentación parlamentaria ha condicionado el ejercicio de la función legislativa en el Congreso<sup>3</sup>. De este modo, se analizarán las situaciones más

---

<sup>2</sup> Las elecciones de 2015 alteraron el sistema de partidos poniendo fin al bipartidismo imperfecto y abriendo un nuevo ciclo de alta fragmentación electoral y parlamentaria, acompañado de polarización. Véase Rodríguez Teruel *et al.* (2018) y Sánchez Muñoz (2017).

<sup>3</sup> Acerca del efecto de la fragmentación en el Senado, Nieto Jiménez (2022).

novedosas o poco frecuentes derivadas de este nuevo parlamentarismo fragmentado en relación con la actividad legislativa. Así, se examinará la proyección de la intensificación de la fragmentación parlamentaria en la función legislativa, con el objeto de comprobar cómo ha incidido dicho fenómeno en la producción legislativa y cuáles son las tendencias que se observan en la tramitación de iniciativas legislativas y decretos leyes<sup>4</sup>.

Con ello, se tratará de poner de manifiesto cómo los diferentes escenarios de alta fragmentación parlamentaria que se han venido sucediendo desde 2015 han generado prácticas prácticamente inéditas en nuestro sistema parlamentario. El análisis abarcará la praxis legislativa en el Congreso durante las legislaturas XI, XII, XIII, y XIV, si bien se hará un examen más detenido de la XII por tratarse de la única legislatura completa con un Congreso altamente fragmentado, ya que las XI y XIII fueron legislaturas muy breves y la actual XIV se encuentra en curso, y por las particularidades que conllevó este período legislativo con dos Gobiernos de distinto signo político, pero con posiciones igualmente débiles.

## II. EL INCREMENTO DE LA FRAGMENTACIÓN DEL CONGRESO

En primer lugar, para adentrarnos en el fenómeno de la fragmentación parlamentaria, conviene tener presentes las categorías de «fuerza del partido parlamentario» (Sartori, 1976)<sup>5</sup> y «número efectivo de partidos parlamentarios» (Laakso y Taagepera, 1979)<sup>6</sup> acuñadas en ciencia política. Así, en este ámbito, recientes estudios sobre la creciente fragmentación a nivel parlamentario han puesto de manifiesto cómo el número efectivo de partidos parlamentarios se ha incrementado desde 2015, ascendiendo a 4,1 (2015), 3,8 (2016), 4,8 (2019) y 4,6 (2019), mientras que entre 1977 y 2015 la cifra fluctuó entre 2,9 y 2,6, con 2,4 de media (Rodríguez Teruel *et al.*, 2018). Sin embargo, estos datos por sí mismos no justifican los cambios en el comportamiento parlamentario y las circunstancias atípicas planteadas en relación con la función legislativa en contextos de alta fragmentación parlamentaria. Debe precisarse que lo novedoso de esta coyuntura no es la

<sup>4</sup> Para una visión en el ámbito autonómico, Aranda Álvarez (2019), Bilbao Ubillos (2017), Carrasco Durán (2020) y Parra Gómez (2018).

<sup>5</sup> Según Sartori (1976: 107-108 y 267), la fuerza del partido parlamentario se mide por su potencial de gobierno (*governing potential*) y sus posibilidades de chantaje (*black-mail potential*).

<sup>6</sup> «The effective number of parties is the number of hypothetical equal-size parties that would have the same total effect on fractionalization of the system as have the actual parties of unequal size» (Laakso y Taagepera, 1979: 4).

fragmentación en sí, sino su mayor intensidad y la irrupción de la polarización en la arena parlamentaria<sup>7</sup>; solo la conjunción de ambos factores permite explicar la nueva dinámica parlamentaria que está incidiendo en la actividad legislativa. Antes de examinar los efectos producidos por el incremento de la fragmentación del Congreso en la función legislativa, conviene hacer unas breves precisiones sobre cómo se ha manifestado este fenómeno en el funcionamiento interno de la Cámara en los órganos de funcionamiento y de dirección.

## 1. LA FRAGMENTACIÓN EN LOS ÓRGANOS DE FUNCIONAMIENTO

La nueva correlación de fuerzas derivada del cambio en el sistema de partidos ha generado un aumento de formaciones políticas con representación en el Congreso, dando lugar a una Cámara mucho más plural. Para valorar en qué medida la representación política está fragmentada a nivel parlamentario, y, en particular, en los órganos de funcionamiento, pueden tomarse como referencia dos indicadores: el número de escaños y el de grupos parlamentarios.

Centrándonos en este segundo, se constata que esta acentuación de la fragmentación parlamentaria se ha traducido en un ligero incremento de grupos constituidos en el Congreso, a lo que habría que añadir una mayor pluralidad en el grupo mixto y una reducción del número de integrantes de los grupos que sustentan al Gobierno de turno. Si observamos estos dos indicadores en el Congreso durante las últimas legislaturas, se constata que este no ha sido especialmente determinante de las situaciones que se analizarán en este trabajo, ya que el número de grupos constituidos durante las XI, XII y XIII legislaturas apenas se ha incrementado. Así, mientras en la X —con sistema bipartidista y Gobierno con mayoría absoluta— se formaron 7 grupos, en las XI, XII y XIII las cifras fueron de 8, 7 y 8, respectivamente. Tan solo en la XIV se percibe un incremento destacado al elevarse a 10 los grupos constituidos<sup>8</sup>, con la particularidad añadida de la división del grupo mixto en dos —grupo plural y grupo mixto—, y una mayor pluralidad de formaciones políticas representadas en ambos. Por el contrario, se aprecia que el segundo de los indicadores apuntados ha podido tener una mayor influencia en las nuevas tendencias que vienen

<sup>7</sup> Sobre las consecuencias de la polarización electoral, Rodríguez Teruel (2021), y sobre la irrupción de la fragmentación y la polarización parlamentaria, Nieto Jiménez (2022).

<sup>8</sup> El número de grupos en el Congreso durante las legislaturas anteriores fue de 9 (constituyente), 10 (I), 6 (II), 9 (III), 7 (IV), 7 (V), 7 (VI), 7 (VII), 8 (VIII) y 6 (IX).

observándose en relación con la función legislativa. Así, tomando como referencia el número de diputados integrantes de los grupos parlamentarios en el momento de su constitución, puede constatarse que, mientras que el grupo de diputados del partido que formó el último Gobierno con mayoría absoluta durante la X estuvo integrado por 185 miembros<sup>9</sup> y no requirió del apoyo de otras fuerzas políticas para gobernar, durante las legislaturas del parlamentarismo altamente fragmentado el grupo mayoritario que forma el Gobierno disminuyó considerablemente: 119 (XI), 134 (XII)<sup>10</sup>, 123 (XIII) y 120+35 (XIV)<sup>11</sup> diputados, situando a los respectivos ejecutivos en una posición más debilitada. En consecuencia, esta nueva correlación de fuerzas políticas en el Congreso no solo ha dificultado la conformación de las mayorías para formar gobierno<sup>12</sup>, sino que, además, ha complicado la adopción de decisiones en los procedimientos parlamentarios normativos. Así, esta fragmentación a nivel de grupos parlamentarios influirá en la conformación de las mayorías necesarias para la aprobación legislativa, y, especialmente, para lograr los apoyos parlamentarios necesarios tendentes a convalidar decretos leyes y decidir sobre su tramitación como proyecto de ley a través del procedimiento de conversión.

## 2. LA FRAGMENTACIÓN EN LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

En relación con el funcionamiento interno del Congreso, otra de las novedades que se observa desde 2016 es que la fragmentación de la representación no se refleja solo en los órganos de funcionamiento, sino también en los de dirección. En lo que aquí interesa, esta realidad ha incidido en la composición de la Mesa en el siguiente sentido.

---

<sup>9</sup> Respecto a las legislaturas anteriores, el número de integrantes del principal grupo osciló entre 179 y 230 diputados, salvo en la constituyente, que fue de 166: 170 (I), 202 (II), 184 (III), 175 (IV), 159 (V), 154 (VI), 179 (VII), 162 (VIII) y 169 (IX).

<sup>10</sup> Sobre la XII debe precisarse que el grupo mayoritario que sustentó el primer Gobierno contaba con 156 diputados, mientras que el principal grupo que apoyó la moción de censura, y sustentó el segundo Gobierno surgido de esta, tenía 97 diputados.

<sup>11</sup> En la XIV, en el momento de formarse el Gobierno de coalición, los grupos de las formaciones políticas que lo integran contaban con 120 miembros (GPS) y 35 (Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común).

<sup>12</sup> No obstante, cabe advertir que no siempre el fenómeno de la fragmentación parlamentaria conlleva debilidad gubernamental. En el ámbito autonómico no faltan ejemplos de situaciones de fragmentación con Gobiernos minoritarios que son capaces de asegurar una mayoría parlamentaria estable.

Durante la única de las legislaturas completadas de este parlamentarismo más fragmentado (la XII), la Mesa presentó un nivel de pluralidad similar al que venía siendo habitual durante el bipartidismo imperfecto, ya que sus integrantes quedaron redistribuidos entre cuatro grupos parlamentarios, algo muy similar a lo que ocurría durante el bipartidismo, en que eran 3 o 4. Ahora bien, lo realmente insólito de dicha redistribución en aquella ocasión es que se rompió la regla de coincidencia entre la mayoría de la Mesa y la mayoría en el Pleno (y del partido en el Gobierno) que tradicionalmente había existido en el Congreso. Así, mientras en la X legislatura (última con un Gobierno con mayoría absoluta) el Grupo Popular contó con 6 miembros en la Mesa, 3 el Grupo Socialista y 1 el Grupo Catalán de Convergència i d'Unió, en la XI y la XII el reparto fue de 3 miembros para el Grupo Popular, 2 para el Grupo Socialista, 2 para el Grupo Ciudadanos y 2 para el Grupo parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea<sup>13</sup>.

Se constata, pues, que una de las principales novedades de este escenario parlamentario altamente fragmentado es que ninguno de los partidos que sostuvieron a los dos Gobiernos de la XII legislatura contó con la mayoría en la Mesa del Congreso. De este modo, se rompe con una regla asentada en nuestro parlamentarismo en virtud de la cual el grupo mayoritario en la Cámara, y que sustenta al Ejecutivo, cuenta con la mayoría de la Mesa. Ello ha generado nuevas dinámicas parlamentarias que pueden afectar al ejercicio de las funciones parlamentarias, y a los derechos de los parlamentarios. Esta circunstancia se reflejará en determinadas decisiones que corresponde adoptar a la Mesa y que incidirán directamente en la actividad legislativa, como la ampliación del plazo de presentación de enmiendas y la disconformidad presupuestaria del Gobierno.

### III. NUEVAS TENDENCIAS EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

#### 1. NOVEDADES EN LOS IMPULSOS LEGISLATIVOS Y ESCASEZ LEGISLATIVA: ¿DECLIVE DEL PROYECTO FRENTE AL AUGES DE LA PROPOSICIÓN DE LEY?

Entre las cuestiones novedosas que se observan en relación con la función legislativa en contextos altamente fragmentados, destacan algunos cambios en los impulsos legislativos y el descenso de leyes aprobadas.

---

<sup>13</sup> Esta misma redistribución se produjo también en la XIII con la diferencia de que el grupo que contó con tres miembros en la Mesa fue el socialista, mientras que el popular tuvo solo dos representantes.

Respecto a lo primero, se viene observando una reducción de iniciativas legislativas gubernamentales y un incremento de proposiciones legislativas. En efecto, como consecuencia del fraccionamiento de la representación en el Congreso se rompe una tendencia asentada en nuestro sistema parlamentario en relación con la iniciativa legislativa. Me refiero al monopolio del Ejecutivo en la función legislativa, en la medida en que la mayor parte de las leyes procedían de proyectos de ley. Esta preeminencia de las iniciativas gubernamentales derivaba principalmente de la prioridad en la tramitación y la exención del trámite de toma en consideración, así como de otros factores, como la mayor capacidad técnica del Gobierno para elaborar iniciativas legislativas con mayor inmediatez. Y aunque estadísticamente sigue habiendo más leyes impulsadas por el Ejecutivo que por instancias no gubernamentales, a partir de la XII legislatura se invierte esta tendencia en los impulsos legislativos<sup>14</sup>, reduciéndose los proyectos de ley e incrementándose las proposiciones legislativas.

De este modo, si se compara el número de proyectos de ley presentados durante la XII legislatura con los presentados durante las anteriores, se constata una drástica reducción de esta cifra<sup>15</sup>. En efecto, durante este período legislativo se tramitaron 49 proyectos de ley, la cifra más baja respecto a los presentados en legislaturas anteriores<sup>16</sup>. Sin embargo, de estas 49 iniciativas gubernamentales solo 18 fueron finalmente aprobadas.

Entre las razones explicativas de este descenso en los proyectos de ley pueden apuntarse las siguientes. Por una parte, ante las dificultades del Gobierno de turno para lograr apoyo parlamentario suficiente y aprobar el texto en una Cámara tan fragmentada, el Ejecutivo se ve obligado a sopesar bien cuándo remitir un proyecto de ley. De este modo, en este período se observa una tendencia a la «autorrepresión de la iniciativa legislativa del Gobierno» (García-Escudero, 2018: 76) ante el riesgo de ver rechazadas sus iniciativas. Por otra, un factor relevante que eventualmente podría haber influido, aunque en menor grado, es la entrada en vigor en este período de las leyes 39/2015

---

<sup>14</sup> Sobre esta cuestión en el ámbito autonómico, Aranda Álvarez (2019), Giménez Gluck (2019) y Parra Gómez (2018).

<sup>15</sup> Se toman como referencia los datos de este período legislativo porque es la primera legislatura completa con un Congreso altamente fragmentado. Nótese que la XI y la XIII fueron legislaturas muy breves, y de la actual XIV no se disponen datos completos al encontrarse aún en curso.

<sup>16</sup> Durante las anteriores legislaturas los Gobiernos presentaron el siguiente número de proyectos de ley: 1 (XI), 163 (X), 143 (IX), 151 (VIII), 172 (VII), 191 (VI), 130 (V), 135 (IV), 125 (III), 205 (II), 332 (I) y 171 (constituyente), según datos obtenidos de la web del Congreso de los Diputados.

(LPACAP) y 40/2015 (LRJSP)<sup>17</sup> y la consecuente modificación de la Ley del Gobierno, que establecieron nuevos trámites en el ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental e introdujeron mecanismos de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de proyectos y anteproyectos de ley: la consulta pública previa a la elaboración del proyecto normativo, y la audiencia pública e información pública de este una vez que este ha sido redactado. La aplicación de estos nuevos trámites hace que el proceso de elaboración normativa sea algo más complejo, demorándose el momento de presentación de la iniciativa gubernamental. De ahí que en un contexto parlamentario más fragmentado el Ejecutivo deba sopesar cuál es el instrumento más adecuado en cada caso para canalizar sus impulsos legislativos de forma viable: mediante proyecto de ley o proposición de ley presentada por el grupo o grupos parlamentarios que lo sustentan —como ha sucedido en alguna ocasión en la XIV legislatura—.

Asimismo, se constata que los contextos parlamentarios con un nivel alto de fragmentación se presentan como períodos especialmente activos en cuanto a impulsos legislativos parlamentarios. Así, y tomando como referencia también la XII legislatura, se observa que el anterior descenso de proyectos de ley fue acompañado por una tendencia claramente alcista de las iniciativas legislativas no gubernamentales (379), especialmente las procedentes de los grupos de la oposición (333), lo que denota un rol más activo por parte de esta con la pretensión de marcar la agenda legislativa; fenómeno que ya había sido observado en el ámbito autonómico (Bilbao Ubillos, 2017: 27). En concreto, este fuerte incremento de iniciativas legislativas procedentes de los grupos del Congreso se tradujo en la presentación de 333 proposiciones legislativas durante esta legislatura, la cifra más elevada con respecto a las presentadas en legislaturas anteriores<sup>18</sup>. García-Escudero explica este incremento de proposiciones aludiendo al esfuerzo de los grupos para evitar la imagen de un Parlamento paralizado e inactivo, que se había producido en la XI durante la prolongación de la interinidad del Gobierno (2017: 251). Por lo que respecta a las XI y XIII legislaturas, estas no nos sirven de referencia por tratarse de períodos

<sup>17</sup> Las leyes 39 y 40/2015 entraron en vigor al año de su publicación, por lo que quiero dejar apuntada esta circunstancia como mera hipótesis, ya que para valorar la repercusión de este factor en las iniciativas gubernamentales habría que analizar esta cuestión a más largo plazo.

<sup>18</sup> El número de proposiciones de ley presentadas por los grupos del Congreso en legislaturas anteriores fue de 37 (XI), 216 (X), 292 (IX), 235 (VIII), 322 (VII), 300 (VI), 140 (V), 165 (IV), 138 (III), 108 (II), 193 (I) y 68 (constituyente), según datos obtenidos de la web del Congreso de los Diputados.

legislativos muy breves. En cuanto a los datos de la XIV, estos no están completos al no haber finalizado aún la legislatura, si bien apuntan a una consolidación de la tendencia iniciada en la XII.

Respecto a la incidencia de la fragmentación política en la producción legislativa, los datos revelan igualmente un cambio de tendencia. Así, cabe señalar que, como ponen de manifiesto los datos de la XII legislatura, pese a la intensificación de los impulsos legislativos de los grupos, se observa una drástica caída de leyes aprobadas. Efectivamente, si se comparan las cifras de leyes aprobadas en las restantes legislaturas, puede constatarse cómo en la XII fue notablemente inferior, solo 39 leyes<sup>19</sup>.

En cuanto al descenso de leyes procedentes de proposiciones legislativas, pueden señalarse dos razones explicativas. De una parte, cabe recordar que la tramitación parlamentaria de las proposiciones siempre está supeditada a superar la toma en consideración, y en un Congreso con alta fragmentación, dicho trámite tampoco está asegurado. De otra, aun lográndose las mayorías necesarias para que sea tomada en consideración, ello no garantiza sin más la viabilidad política de la iniciativa ni su aprobación. Y ello porque los resultados de las votaciones, en trámite de toma en consideración o en votación final del texto, pueden ser imprevisibles. En esta coyuntura cabe que exista una mayoría suficiente para decidir que conviene abrir el debate parlamentario sobre una determinada propuesta, pero que dicha decisión no garantice su aprobación. De este modo, estas circunstancias generan cierta incertidumbre sobre el curso que seguirán las proposiciones legislativas ante la falta de mayorías estables. No obstante, en el caso de la XII legislatura, durante la interinidad del Gobierno de Rajoy, se llegaron a presentar dos proposiciones de ley que dieron lugar a la aprobación de las leyes orgánicas 1/2016 y 2/2016, justificadas por la excepcionalidad de las circunstancias<sup>20</sup>.

Por ello, en esta nueva dinámica parlamentaria ya no resulta tan extraño que las proposiciones de ley promovidas por grupos de la oposición sean tomadas en consideración e incluso lleguen a aprobarse (Carrasco, 2020). Como señala Bilbao Ubillos, en el trámite de toma en consideración «ya no funciona el rodillo o la guillotina» (2017: 27) como sucedía en las etapas del bipartidismo imperfecto con mayorías claras y estables. De este modo, la aprobación legislativa en este contexto fragmentado y polarizado dependerá de la capacidad que tengan las formaciones políticas con representación

<sup>19</sup> Durante las anteriores legislaturas se aprobaron 169 (X), 141 (IX), 167 (VIII), 192 (VII), 220 (VI), 147 (V), 136 (IV), 121 (III), 397 (II), 638 (I) y 315 (constituyente), según datos obtenidos de la web del Congreso de los Diputados.

<sup>20</sup> LO 1/2016, de reforma de la LEPSE, y LO 2/2016, de modificación de la LOREG.

parlamentaria para jugar con la aritmética parlamentaria y alcanzar acuerdos con otras fuerzas políticas.

## 2. CAMBIO DE ESTRATEGIA DEL EJECUTIVO PARA FRENAR LAS PROPOSICIONES DE LEY: EL VETO PRESUPUESTARIO COMO ALTERNATIVA AL RECHAZO EN LA TOMA EN CONSIDERACIÓN

En determinados períodos de este nuevo parlamentarismo fragmentado se ha observado que el rechazo del Ejecutivo a las proposiciones legislativas de la oposición ha pasado a encauzarse por instrumentos distintos de los habituales. Hasta ahora, cuando el Gobierno pretendía frenar las proposiciones legislativas de la minoría, manifestaba su oposición a dichas iniciativas mediante el *rechazo a la toma en consideración*; rechazo que se canalizaba a través de su grupo o la mayoría parlamentaria que lo sustentaba.

Un ejemplo de este tipo de práctica lo encontramos en el primer Gobierno de la XII legislatura, cuando comenzó a observarse que, ante la ausencia de apoyos parlamentarios para frenar estas propuestas legislativas en dicho trámite, el *veto presupuestario* pasó a convertirse en un cauce alternativo al rechazo de la toma en consideración de las proposiciones de ley; un trámite imprescindible para que pueda proseguir la tramitación legislativa<sup>21</sup>. Ahora bien, nótese que, en el caso de la disconformidad presupuestaria, se trata de un instrumento unilateral a disposición del Ejecutivo que no requiere de la mayoría parlamentaria para su utilización, y que constituye una condición insoslayable para la tramitación, «que, en su caso, impide la celebración del debate plenario de toma en consideración» (STC 242/2006, FJ 3). Así, este cambio de estrategia rompe la tendencia consolidada hasta entonces de evitar el ejercicio de la facultad que el art. 134.6 CE otorga al Gobierno para manifestar su disconformidad a la tramitación de proposiciones de ley que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos. Una facultad escasamente utilizada que constituye una manifestación del «parlamentarismo racionalizado» (STC 223/2006, FJ6).

Esta nueva forma de proceder, tachada por algunos autores como abusiva (Gómez Corona, 2018: 24), pone de manifiesto la existencia de una relación estrecha entre la composición fragmentada del Congreso, la debilidad

<sup>21</sup> En este sentido se ha pronunciado también García-Escudero (2018: 75). A juicio de la autora, el mayor uso por el Gobierno de las facultades que le reconoce el art. 134.6 de la Constitución para oponerse a la tramitación de proposiciones de ley ha de conectarse con la falta de mayoría en el Pleno.

gubernamental y la mayor asiduidad para utilizar la prerrogativa de veto presupuestario. Buena muestra de ello lo constituye el elevado número de ocasiones en que el Gobierno minoritario de Rajoy acudió a este instrumento, un total de 64 (Giménez Gluck, 2019: 62), si bien el segundo Gobierno de la legislatura presidido por Sánchez levantó el veto sobre 44 de estas 64 proposiciones (*ibid.*: 71). Según consta en la Memoria de la XII legislatura, fueron 13 las proposiciones decaídas por disconformidad presupuestaria expresada por el Gobierno —12 con Rajoy y 1 con Sánchez—; mientras que, en la X, el Ejecutivo, presidido también por Rajoy, y que contaba con mayoría absoluta, no vetó ninguna.

Ahora bien, lo peculiar de esta situación no deriva únicamente del incremento de vetos presupuestarios, sino más bien de la reacción de la Mesa del Congreso ante determinados usos de esta facultad gubernamental (Giménez Sánchez, 2020: 278). Así, ante esta nueva tendencia, la propia Mesa del Congreso encomendó a la Secretaría General la elaboración de un informe sobre este asunto a fin de poder tener un criterio de actuación sobre la motivación que el Gobierno ha de acompañar a su escrito de disconformidad presupuestaria<sup>22</sup>. A la luz de dicho informe, el órgano rector de la Cámara rechazó dos de las disconformidades presupuestarias expresadas por el Gobierno<sup>23</sup> al considerar que la motivación aportada no justificaba de forma objetiva y suficiente que la iniciativa legislativa implicase aumento de gasto o disminución de ingresos del presupuesto en vigor. Esta situación derivó en varios procesos constitucionales en los que el TC tuvo ocasión de pronunciarse sobre este asunto y precisar su doctrina sobre los límites al veto presupuestario y la función de control que corresponden a la Mesa del Congreso al respecto<sup>24</sup>.

Como se señaló anteriormente, el único motivo que permite explicar este cambio de estrategia del primer Ejecutivo de la XII legislatura radica en la falta de una mayoría parlamentaria favorable al Gobierno para bloquear las proposiciones de ley de la oposición en el trámite de toma en consideración en el Pleno.

Este tipo de tácticas no pueden valorarse positivamente. Aunque ambos trámites afectan a la tramitación legislativa impidiendo el inicio del *iter* (toma en consideración) o paralizándolo (veto presupuestario), en el supuesto del

---

<sup>22</sup> Este informe puede consultarse en la *Revista de las Cortes Generales*, núm. 106, 2019, págs. 337-374.

<sup>23</sup> Relativas a las proposiciones de ley de reforma de la LOMCE y de modificación del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados

<sup>24</sup> SSTC 34, 44/2018, 94/2018, 139/2018 y 17/2019. Para un análisis pormenorizado de las cuestiones suscitadas, consúltense el excelente trabajo de Giménez Sánchez (2020).

rechazo a la toma en consideración al menos permite celebrar un debate plural en el Pleno en el que los diferentes grupos puedan posicionarse sobre la iniciativa, y es la mayoría parlamentaria la que manifiesta su parecer en dicho trámite. Por el contrario, el veto presupuestario hurta a la Cámara esta posibilidad de debatir públicamente la proposición legislativa. Por ello, el cauce adecuado para que la Cámara paralice una proposición de ley debiera ser el trámite plenario de toma en consideración, del mismo modo que si pretende frenar un proyecto deba hacerlo aprobando una enmienda a la totalidad de devolución, o si se trata de un decreto ley sería el debate de convalidación el momento procedimental adecuado para derogarlo. En resumidas cuentas, este tipo de prácticas pone de manifiesto que, cuando los ejecutivos se encuentran en una situación de debilidad ante una Cámara altamente fragmentada, el veto presupuestario se convierte en uno de los resortes con que cuentan para intentar paralizar proposiciones legislativas que les resultan incómodas y eludir el debate plenario en el que se celebra la toma en consideración.

### 3. NUEVAS TÁCTICAS OBSTRUCCIONISTAS: EL RECURSO SISTEMÁTICO E INDEFINIDO A LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS POR LA MESA

También durante la XII legislatura se puso de manifiesto una práctica singular de la Mesa del Congreso consistente en prorrogar indefinidamente el plazo de presentación de enmiendas obstaculizando la tramitación de las iniciativas legislativas en curso. Aunque no puede afirmarse que se trate de una práctica atribuible exclusivamente a la composición fragmentada del Congreso, sí guarda cierta relación con el incremento del nivel de fraccionamiento de la representación política y su repercusión en el funcionamiento interno de la Cámara. Ahora bien, a ello habría que añadir otra causa: la existencia de una cultura parlamentaria instalada en el órgano rector que se aparta del papel que le corresponde. Aunque tampoco se trata de una situación completamente inédita en el parlamentarismo fragmentado<sup>25</sup>, es la primera ocasión en que esta táctica se utiliza de forma sistemática en el Congreso con la pretensión de bloquear determinadas iniciativas legislativas. Pero lo realmente novedoso en este supuesto no es tanto que la Mesa controle los tiempos del *iter legis* frenando la tramitación legislativa, sino los efectos que se derivan de ello: el bloqueo de la tramitación de determinadas iniciativas y, en última instancia, la paralización de la actividad legislativa de la Cámara.

<sup>25</sup> Sobre estos supuestos en el ámbito autonómico, Aranda Álvarez (2019: 281).

En este orden de consideraciones, debe tenerse en cuenta que el art. 110 RCD establece que el plazo de presentación de enmiendas es de quince días, si bien prevé que la Mesa podrá ampliarlo. No obstante, suele ser habitual que este período de tiempo sea insuficiente y la Mesa proceda a su ampliación en virtud de lo previsto en la regla general de ampliación o reducción de plazos del art. 91 RCD. En la práctica suelen ser varias las ampliaciones y es costumbre parlamentaria que sean los grupos los que formulen la petición de ampliación y su reiteración<sup>26</sup>. En cuanto a los criterios conforme a los cuales los grupos proponen esta ampliación, García-Escudero apunta el número de grupos solicitantes y su peso, la declaración de urgencia del proyecto, el tiempo transcurrido desde la apertura del plazo de enmienda y la proximidad de la finalización del período de sesiones o de legislatura (2006: 252). Ahora bien, que las Mesas estén facultadas para ampliar el plazo de enmienda no implica que el alcance de dicha potestad incluya la posibilidad de obstaculizar *sine die* la tramitación legislativa a través de la prórroga sistemática del plazo de enmiendas, como ocurrió en la XII legislatura. Este fenómeno fue especialmente acusado durante el segundo mandato de este período legislativo, en el que se incrementó el número de ocasiones en que la Mesa procedió a hacer uso de esta facultad, llegando a imposibilitar la prosecución del procedimiento legislativo.

Las circunstancias que permiten explicar esta actuación atípica de la Mesa derivan, principalmente, al igual que en el caso anterior, de la composición fragmentada de la Cámara, si bien resulta necesario realizar un par de precisiones en función de las circunstancias concretas de la XII legislatura. Durante el primer Gobierno de esta, este tipo de tácticas por parte de la Mesa se produjo en relación con las iniciativas legislativas presentadas por los grupos de la oposición. De este modo, se procedió a una ampliación sistemática del plazo de presentación de enmiendas tendente a obstaculizar la tramitación de las iniciativas legislativas de la minoría; iniciativas que el grupo que sostenía al Ejecutivo de turno no podía paralizar en el trámite de toma en consideración por carecer de los apoyos suficientes y que, como consecuencia de esta decisión de la Mesa, terminaron caducando<sup>27</sup>. En cuanto a la segunda mitad de la

---

<sup>26</sup> Durante la VIII legislatura «se estableció la convención parlamentaria de que, como regla general, la Mesa otorgara tres plazos de enmiendas de manera automática y luego solo se concedieran por unanimidad». Sin embargo, esta fue modificándose en las legislaturas posteriores y en la XII volvió a imponerse el criterio de la mayoría de la Mesa, a petición de algún grupo, sin criterio general que objetivara el proceso, dejándolo en la discrecionalidad de la mayoría (Giménez Gluck, 2019: 74).

<sup>27</sup> Así sucedió, por ejemplo, con la Proposición de modificación de la LECr (122/000086), en fase de enmienda desde el 19-5-2017 hasta el 27-2-2019, o la

legislatura, y tras el cambio de Ejecutivo al prosperar la moción de censura, se produjo una falta de correlación entre la mayoría parlamentaria y heterogénea que apoyó la moción de censura y sustentó al Gobierno socialista y la mayoría en la Mesa controlada por PP y Ciudadanos —en minoría en Pleno—<sup>28</sup>. En este contexto, la Mesa procedió a bloquear sistemáticamente la tramitación de gran parte de las iniciativas legislativas, alcanzando no solo a proposiciones de los grupos que apoyaban al Ejecutivo, sino también a otros textos impulsados por el Gobierno y respaldados por la mayoría parlamentaria<sup>29</sup>.

Resulta especialmente preocupante que este bloqueo por parte de la Mesa se extendiera también a la tramitación de proyectos de ley procedentes de decretos leyes convalidados. Esto es, textos sometidos a control parlamentario y respecto de los cuales el Congreso había tenido la oportunidad de fiscalizar la acción gubernamental y había manifestado su voluntad de tramitarlos como proyecto de ley por vía de urgencia. No puede olvidarse que con la utilización del procedimiento previsto en el art. 86.3CE «no se pretende tan sólo legislar, sino enjuiciar el uso de la legislación de urgencia» (Otto, 1991: 209). En estos casos la actuación de la Mesa incurre en una palmaria contradicción en relación con la decisión del Pleno de tramitar el texto convalidado como proyecto de ley, bloqueando la actividad legislativa la Cámara. A mi modo de ver, la Mesa no puede hacer uso de la facultad que le ofrece el art. 110 RCD para desvincularse de lo acordado por el Pleno siguiendo lo dispuesto en el art. 151.4 RCD y de las circunstancias de las que trae causa el proyecto de ley, esto es, un decreto ley convalidado por la mayoría parlamentaria.

A la luz de lo expuesto, resulta necesario hacer una valoración crítica de este modo de proceder por parte la Mesa. Seguidamente trataré de sintetizar las razones por las que considero que esta actuación del órgano rector no se adecúa a las funciones que tiene encomendadas por el RCD.

- a) Este tipo de prácticas evidencia cierto sesgo en la actuación de la Mesa al proceder conforme a intereses partidistas. A mi juicio, no está actuando como un órgano de dirección de la Cámara, sino más bien como un órgano de funcionamiento que adopta decisiones conforme

---

Proposición de LO de reforma del CP (122000020), en fase de enmienda desde el 20-10-2017 hasta el 5-3-2019.

<sup>28</sup> Esta situación se mantuvo hasta que el Grupo Ciudadanos decidió abandonar esta estrategia de bloqueo en febrero 2018.

<sup>29</sup> El Proyecto de modificación de la Ley de memoria histórica (Ley 52/2007), procedente del RDL 10/2018 (121/000026), estuvo en enmienda desde el 21-9-2018 hasta el 5-3-2019 tras 27 ampliaciones.

a criterios de mera oportunidad política y no por razones estrictamente técnicas. La razón que explica esta forma de proceder es que la mayoría que controla la Mesa carece de apoyos suficientes para paralizar dichas proposiciones legislativas en el Pleno. Nos encontramos, por tanto, ante una actuación impropia de la Mesa que viene a desnaturalizar la función técnico-jurídica que le corresponde.

A este respecto, debe recordarse que los reglamentos parlamentarios atribuyen a la Mesa la facultad de calificar, admitir y decidir sobre la tramitación los escritos y documentos de índole parlamentaria (arts. 31.1.4.º y 5.º RCD y 36.1.c RS); facultad dentro de la cual pueden encuadrarse los acuerdos de la Mesa sobre apertura y ampliación del plazo de enmienda. Sobre este asunto, existe una consolidada doctrina constitucional conforme a la cual la calificación y admisión a trámite se efectúa «en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que en cambio tiene lugar en el trámite de toma en consideración)» (ATC 428/1989, FJ 3). Así, el Tribunal Constitucional ha precisado que estos actos no constituyen un juicio de oportunidad política, ya que este tipo de decisiones quedan reservadas al Pleno de la Cámara, no a sus Mesas, que cumplen «la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de la Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública» (STC 208/2003, FJ 4c). Asimismo, ha señalado que «el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas». A estas corresponde «verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria» (STC 200/2014, FJ 4).

- b) Por otro lado, puede llegar a convertirse en una táctica obstruccionista por parte de la Mesa con respecto de una decisión mayoritaria del Pleno, órgano al que corresponde la facultad decisoria de la Cámara y al que corresponde decidir sobre la conversión del decreto ley convalidado (art. 151.4 RCD). A este respecto cabe recordar que el obstruccionismo, entendido como «el uso de los mecanismos parlamentarios con el fin de obstaculizar la toma de decisiones por parte de las Cámaras» (Torres Muro, 1993-1994: 367), resulta perfectamente aplicable al caso que nos ocupa. Desde esta perspectiva, en la medida en que la práctica consistente en ampliar indefinidamente el plazo de enmienda impide dar curso a las iniciativas y abrir el debate parlamentario, puede

considerarse una forma de obstruccionismo parlamentario en manos de la Mesa. Ahora bien, se da la paradoja de que el obstruccionismo activo, que tradicionalmente ha estado instrumentalizado por las minorías parlamentarias, en el presente caso está siendo ejercido por el órgano rector de la Cámara, apartándose de la función técnica que le corresponde. Asimismo, esta vertiente obstruccionista de este tipo de decisiones de la Mesa alcanza su máxima expresión cuando la ampliación del plazo de enmienda se prolonga hasta la disolución de las Cámaras, produciendo la caducidad de las iniciativas afectadas, como sucedió en la XII legislatura.

- c) En último lugar, y aunque la facultad de la Mesa de prorrogar los plazos previstos por el RCD responde a motivaciones muy diversas, esta estrategia va en contra de una práctica habitual en el Congreso, en virtud de la cual la Mesa es reacia a ampliar el plazo si se ha declarado la urgencia del proyecto (García-Escudero, 2006: 252).

La situación examinada no deriva solo de la composición fragmentada de la Mesa, sino también de una cultura parlamentaria instalada en dicho órgano que le lleva a apartarse de su papel técnico y reglado, actuando conforme a claras motivaciones políticas, lo que constituye un claro supuesto de disfuncionalidad de la vida parlamentaria. Como han señalado Aja y García Roca, la Mesa del Congreso ha actuado manifiestamente como un «contrapoder del Pleno», y este tipo de prácticas «podría constituir fraude al Reglamento y un rodeo a la Constitución» (2019: 17). Las consecuencias que se desprenden de esta actuación de la Mesa residen en que no solo bloquea la actividad legislativa de la Cámara, sino que, además, vulnera el *ius in officium* de los parlamentarios al impedir el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria; en concreto, al impedir dar curso al *iter* se estaría lesionando el derecho a tramitar la iniciativa por el procedimiento adecuado (ATC 85/2006, FJ 6).

Cabe mencionar que en 2017 se tramitó una propuesta de reforma del RCD, presentada por el grupo parlamentario socialista, con la pretensión de limitar el número de ampliaciones en el sentido que se venía haciendo en la práctica en las legislaturas anteriores. Así, se proponía que el plazo pudiera ser prorrogado hasta en dos ocasiones por la Mesa y solo pudieran acordarse posteriores prórrogas si así lo solicitaran «dos Grupos que representen a la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara»<sup>30</sup>. Sin embargo, esta fue objeto de este tipo de prácticas a las que pretendía poner fin y terminó caducando.

<sup>30</sup> *BOCG*, CD, XII legislatura, serie B, Proposición de ley, 8-9-2017, núm. 147-1, pág. 2.

Para finalizar quisiera añadir que este asunto fue residenciado en el TC mediante un recurso de amparo parlamentario interpuesto, el 26 de febrero de 2019, por el grupo parlamentario socialista contra diversos acuerdos de la Mesa del Congreso por los que se prorrogó sucesivamente el plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de modificación de la Ley de memoria histórica (Ley 52/2007), procedente del RDL 10/2018. En aquella ocasión, el proyecto obstaculizado fue sometido a veintisiete ampliaciones del plazo y estuvo en fase de enmienda desde el 21-9-2018 hasta el 5-3-2019. Sin embargo, el recurso fue inadmitido a trámite el 12-12-2019 por falta de agotamiento de la vía impugnatoria previa, al no haberse hecho uso de la solicitud de reconsideración.

#### IV. NUEVAS TENDENCIAS EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL DECRETO LEY

##### 1. HEGEMONÍA MITIGADA DEL DECRETO LEY FRENTE A LA LEY

Por lo que respecta a los efectos que la intensificación de la fragmentación política ha producido en la tramitación parlamentaria de decretos leyes, son varias las tendencias detectadas en estas últimas legislaturas.

En primer lugar, junto con la disminución de leyes aprobadas, y pese a la debilidad parlamentaria del Ejecutivo en estos contextos, se viene observando una hegemonía gubernamental en la producción legislativa manifestada en un incremento de decretos leyes. A este respecto, cabría cuestionarse si en estos casos el recurso a la legislación de urgencia no puede interpretarse como una señal de debilidad gubernamental. Efectivamente, en escenarios fuertemente fragmentados y ante las incertidumbres que plantea la tramitación de las iniciativas legislativas, se advierte que el Ejecutivo acude preferentemente a la técnica del decreto ley para sacar su programa político adelante, convirtiéndolo en su forma ordinaria de impulsar la legislación. Así se desprende de los datos de la XII legislatura, en que fueron 65 los decretos leyes emitidos durante este período (31 con Rajoy y 34 con Sánchez) frente a 39 leyes aprobadas. De ahí que se haya planteado si «es legítimo que, con un Parlamento fragmentado, un Gobierno en minoría pueda llegar a sustituir a aquél en la función legislativa» (García-Escudero, 2019: 109).

En estas circunstancias, los datos reseñados parecen apuntar, en principio, a un cierto protagonismo del Gobierno en la producción normativa, mientras que el titular originario de la función legislativa, el Parlamento, pasa a un segundo plano, perdiendo el monopolio que posee en su ejercicio. Como

consecuencia de ello, el decreto ley pasa a convertirse en el instrumento normativo habitual desplazando a la ley y alterando el sistema de fuentes. No obstante, este predominio del decreto ley se ve algo debilitado como consecuencia de algunas prácticas inéditas, o poco usuales, relacionadas con la tramitación de decretos leyes, lo que lleva a concluir que nos encontramos ante una hegemonía *mitigada* del decreto ley frente a la ley.

Así, al margen del debate sobre el abuso de este instrumento normativo, el interés despertado durante estas legislaturas con alta fragmentación se ha centrado en las nuevas tendencias observadas en la tramitación parlamentaria de la legislación de urgencia, como la intensificación del control parlamentario a través de su *derogación, la reiteración de decretos leyes reformulados o su conversión en ley*. Estas tendencias evidencian el claro efecto que el incremento de la fragmentación parlamentaria, junto con la debilidad gubernamental, tiene sobre la tramitación de decretos leyes, y es precisamente la combinación de ambos factores lo que viene a matizar ese protagonismo del Ejecutivo en la producción normativa y a mitigar el carácter hegemónico del decreto ley frente a la ley.

## 2. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE DECRETOS LEYES: DEROGACIÓN Y REITERACIÓN

En cuanto a la derogación de decretos leyes, debe recordarse que el trámite de convalidación no ha funcionado en la práctica como un mecanismo de control efectivo, sino más bien como una mera ratificación de las disposiciones acordadas por el Ejecutivo, y ello como consecuencia de la identidad entre el grupo mayoritario y el partido en el Gobierno durante el bipartidismo. En consecuencia, la derogación ha sido considerada como una práctica en desuso, de ahí las críticas formuladas por la mejor doctrina a la inoperancia del control del Congreso sobre uso de decretos leyes (Aragón Reyes, 2016). Por el contrario, en escenarios parlamentarios más fragmentados el debate de convalidación no solo se convierte en instrumento de control efectivo, sino también en un *locus* apropiado para la negociación o transacción política.

Esta intensificación del control político de decretos leyes se puso de relieve durante la XII legislatura, cuando el Congreso derogó dos decretos leyes, mientras que durante los 39 años anteriores solo había derogado otros dos<sup>31</sup>. En concreto, fueron derogados los RDL 21/2018 (en materia de vivienda y alquiler) y 4/2017 (de modificación del régimen de trabajadores para la prestación del

<sup>31</sup> Sobre el reforzamiento en el control parlamentario de decretos leyes autonómicos, Aranda Álvarez (2019: 273) y Bilbao Ubillos (2017: 29).

servicio portuario de manipulación de mercancías, en cumplimiento de la STJUE, de 11-12-2014). A ello habría que añadir el RDL 27/2020, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades Locales, derogado durante la XIV legislatura. Aunque no se trata de un crecimiento exponencial, no deja de ser un dato significativo que debe ser tenido en cuenta por tratarse de una práctica inusual.

Como consecuencia de ello, resulta oportuno cuestionarse cómo han reaccionado los ejecutivos ante la decisión parlamentaria de derogar un decreto ley. Sobre este asunto, la práctica más reciente en los ámbitos autonómicos y estatal pone de manifiesto dos tipos de respuestas gubernamentales con el objeto de desbloquear la situación normativa.

En el ámbito autonómico, algunos Gobiernos han respondido encauzando de nuevo el impulso legislativo sobre la misma materia a través de un proyecto de ley tramitado por el procedimiento de urgencia, como sucedió en el Parlamento andaluz tras la derogación del Decreto ley 4/2015. En aquel supuesto el Ejecutivo autonómico procedió a presentar un proyecto de ley tramitado por vía de urgencia en el que suprimió las disposiciones controvertidas que inicialmente habían impedido la convalidación, tras lo cual el Parlamento aprobó la Ley 2/2016 (Carrasco Durán, 2020: 317).

Sin embargo, a nivel estatal se ha producido una práctica inédita consistente en *reiterar el decreto ley derogado*. De este modo, ante la derogación de un decreto ley, el Ejecutivo ha reaccionado emitiendo otro nuevo con el mismo título que el anterior, pero reformulando su contenido normativo o suprimiendo las previsiones que provocaron la derogación del inicial. Esto es lo ocurrió con uno de los dos decretos leyes derogados por el Congreso en la XII legislatura, aunque también se ha observado esta práctica a nivel autonómico<sup>32</sup>. Así, en el caso del RDL 4/2017, el Gobierno procedió a dictar el RDL 8/2017 reformulando previamente el texto derogado. Esta táctica se asemeja, con matices, al fenómeno italiano de la *reiterazione dei decreti-legge* surgido en los ochenta y que generó un intenso debate doctrinal. Se trata de una técnica consistente en emitir sucesivos decretos leyes con texto prácticamente idéntico o similar al derogado (o no convertido, en el caso italiano) para lograr el apoyo de la Cámara a favor de la convalidación; un práctica que, como se recordará, no fue bien recibida por la Corte Constitucional en la famosa Sentencia 360 de 1996.

La doctrina española no ha prestado demasiada atención a la técnica de la reiteración, probablemente por la diferente configuración constitucional de los

---

<sup>32</sup> En el Parlamento andaluz la derogación del Decreto ley 1/2016 fue seguida de la aprobación del Decreto ley 2/2016, con idéntico contenido que el anterior, pero suprimiendo la previsión que generó el rechazo (Carrasco Durán, 2020: 317).

decretos leyes en los ordenamientos italiano y español, pero, sobre todo, porque han sido solo cinco los derogados desde 1978; de ahí que, en principio, fuera difícil de imaginar en qué situaciones podrían darse este tipo de prácticas en nuestro parlamentarismo. No obstante, hace algunos años el profesor Naranjo de la Cruz planteó dos hipótesis en las que podría darse la reiteración: los casos de inactividad del Congreso y derogación expresa, concluyendo que «solo este último supuesto provocaría la situación fáctica necesaria para que el mismo fuera reiterado por el Gobierno» (1998: 277-278). Y, efectivamente, así ha sido. En un escenario de alta fragmentación parlamentaria y debilidad gubernamental este tipo de prácticas se presentan como una alternativa para eludir el bloqueo político y normativo que supone la derogación de decretos leyes.

En todo caso, resulta evidente que una mayor tendencia a derogar decretos leyes, y la consecuente necesidad de recurrir a la técnica de la reiteración (si el Ejecutivo no quiere renunciar a las medidas normativas incorporadas en el decreto ley derogado), de una parte, constituye una manifestación de desconfianza de la Cámara hacia la actuación gubernamental, y, de otra, evidencia la debilidad del Ejecutivo ante la mayoría parlamentaria. En definitiva, la derogación supone un reforzamiento del Congreso en el control político sobre el uso de decretos leyes.

### 3. EL RECUSO AL PROCEDIMIENTO DE CONVERSIÓN EN LEY

Otra de las tendencias novedosas en relación con la función legislativa derivada del parlamentarismo altamente fragmentado es la práctica de someter los decretos leyes al procedimiento de conversión previsto por el art. 86.3 CE. En este punto encontramos una clara conexión entre la intensificación de la fragmentación parlamentaria y la decisión plenaria de tramitar los decretos leyes convalidados como proyectos de ley a través del procedimiento de urgencia. Sin duda, este *modus operandi* se ha convertido en el modo habitual de legislar desde el segundo Gobierno de la XII legislatura, como se desprende de los siguientes datos. Por lo que respecta a dicho período legislativo, de los 65 decretos leyes emitidos por los dos Gobiernos, 26 fueron tramitados como proyectos de ley por vía de urgencia (6 con Rajoy y 20 con Sánchez), y ello, independientemente del resultado de la tramitación; esto es, la cifra más alta en comparación con las legislaturas anteriores, a excepción de la XIV<sup>33</sup>. Efectivamente, durante la legislatura actual, aún en curso, el Congreso ha

<sup>33</sup> En legislaturas anteriores el número de decretos leyes tramitados por la vía del art. 86.3 CE fue de 0 (XI), 18 (X), 11 (IX), 5 (VIII), 9 (VII), 19 (VI), 10 (V), 9 (IV), 0

convalidado 79 decretos leyes, de los cuales 46 han sido tramitados como proyectos de ley, lo que viene a confirmar la tendencia iniciada durante la XII<sup>34</sup>.

Así, cabe recordar que la conversión de decretos leyes ha sido una técnica escasamente utilizada en nuestro parlamentarismo. Por el contrario, la práctica pone de manifiesto que, en contextos donde confluyen un Congreso fragmentado con dificultades para construir mayorías estables y un Gobierno debilitado, la conversión no solo se presenta como una opción normativa, sino también como una exigencia política de la oposición que el Ejecutivo deberá tener presente si pretende sacar sus medidas normativas adelante. Desde esta óptica, este cauce se presenta como una segunda oportunidad para el Gobierno cuando sus decretos leyes no gozan de apoyo parlamentario suficiente para superar el trámite de convalidación. En este contexto, se abre una fase de negociación política con las restantes fuerzas parlamentarias para recabar apoyos y convalidar el decreto ley, a cambio de que el Ejecutivo acceda a tramitarlo por la vía de conversión y acepte las enmiendas planteadas por las fuerzas parlamentarias que le prestan su apoyo. Esta es la praxis que se viene constatando en contextos fragmentados desde la XII legislatura, y que continúa observándose más intensamente en la legislatura actual. Resulta evidente que en esta nueva dinámica parlamentaria los grupos minoritarios adquieren un papel relevante, en la medida en que sus votos pueden resultar decisivos para adoptar el acuerdo de convalidación.

En cuanto al texto del decreto ley sometido al procedimiento de conversión, es considerado como una especie de iniciativa legislativa reforzada (Aja y García Roca, 2019: 19) y no gubernamental (García-Escudero, 2018: 76), y así es, ya que se trata de una iniciativa exclusiva y excluyente a favor del Congreso. Y es que, una vez que el Pleno acuerda su tramitación como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia, pasa a convertirse en una iniciativa parlamentaria, con la peculiaridad de que se trata de una norma vigente. Como afirmara I. de Otto, el decreto ley es un «proyecto de ley de eficacia normativa anticipada a su aprobación por las Cortes» (1991: 208).

En esta línea, el art. 86.3 configura no solo un procedimiento legislativo especial, sino, además, una variante del procedimiento de urgencia con la particularidad de que el texto del decreto ley convalidado actúa técnicamente como un acto de iniciativa que activa directamente el *iter*, sin necesidad de someterse a los trámites previos exigidos para la elaboración de anteproyectos de ley, como el informe del Consejo de Estado. Y ello porque estamos ante una decisión

---

(III), 0 (II), 0 (I) y 0 (constituyente), según datos obtenidos de la web del Congreso de los Diputados.

<sup>34</sup> Fecha de consulta: 31-5-2022.

estrictamente de origen parlamentario a través de la cual, en el debate de totalidad, el Congreso hace suyo un texto procedente originariamente del Ejecutivo, pero que, superado el trámite de convalidación, y adoptada la decisión plenaria de tramitarse conforme al art. 86.3, deja de ser una iniciativa gubernamental; de tal suerte que, a estos efectos, el acuerdo de tramitación por la vía de conversión actúa como una especie de toma en consideración por la Cámara. En consecuencia, el Gobierno no puede retirar el proyecto de ley procedente de un decreto ley convalidado, al igual que no cabe que el autor de una proposición legislativa pueda retirar el texto una vez tomada en consideración (art. 129 RCD). Por esa misma razón, y a diferencia de lo que sucede con los proyectos de ley, tampoco son admisibles enmiendas de totalidad de devolución (art. 151.4 RCD).

Por lo demás, se trata de un procedimiento legislativo en toda regla que implica la preceptiva intervención del Senado y la posibilidad de enmendar el texto. Nos encontramos ante un tipo particularizado de tramitación y aprobación parlamentaria que resulta de obligada observancia cuando el Pleno decide convertir un decreto ley en ley.

Desde esta óptica, es un *procedimiento legislativo especial* en un doble sentido. De una parte, se trata de una modalidad procedimental abreviada, ya que permite acelerar los plazos establecidos con carácter ordinario para el *iter legis*; con la particularidad añadida de que la aplicación de la vía de urgencia no tiene carácter potestativo, sino obligatorio para ambas Cámaras. De otra, comparte ciertos rasgos propios de los procedimientos legislativos especiales por razón de la materia, ya que el proyecto de ley queda sometido a una reserva procedimental, esto es, a una forma particularizada de tramitación de obligada observancia para los órganos parlamentarios, de tal modo que las Cámaras no podrán optar por un procedimiento diferente al prefijado salvo que incurran en un vicio procedimental por vulneración del art. 86.3 del que deriva dicha reserva de procedimiento.

A lo anteriormente expuesto habría que añadir un matiz derivado de la praxis parlamentaria. En principio, cabría pensar que estos textos sometidos a la vía del art. 86.3 son tramitados exclusivamente por el procedimiento de urgencia. Sin embargo, la práctica parlamentaria pone de manifiesto que se tramitan no solo por el procedimiento de urgencia, sino también y simultáneamente por el de comisión con competencia legislativa plena. Así, durante la XII legislatura, de los 26 decretos leyes tramitados como proyectos de ley por la vía de conversión, solo tres fueron aprobados, y en los tres supuestos se sustanciaron simultáneamente por estos dos procedimientos especiales. En cuanto a los datos recabados de la XIV legislatura, se desprende que esta tendencia se ha consolidado, ya que 13 de los 15 proyectos de ley (procedentes

de decretos leyes) que finalizaron su aprobación como ley siguieron esta misma tramitación simultánea por urgencia y comisión con competencia legislativa plena<sup>35</sup>. A este respecto, cabe señalar que, ya con anterioridad al cambio en el sistema de partidos y antes de que se incrementase la fragmentación parlamentaria, solía ser habitual que las leyes procedentes de decretos leyes fueran tramitadas en el Congreso por ambas vías procedimentales, y ello porque el Pleno no suele ejercer en estos supuestos su facultad de avocar el debate y votación de estos proyectos de ley<sup>36</sup>.

Esta praxis parlamentaria consistente en tramitar decretos leyes por vía de urgencia para convertirlos en ley merece una valoración positiva, ya que garantiza la intervención de ambas Cámaras y permite el ejercicio de las facultades inherentes a la función legislativa. No obstante, esta práctica parlamentaria deja abiertos nuevos interrogantes, no solo de orden procedimental (como el uso del derecho de enmienda), sino también otros relacionados con el sistema de fuentes (como la relación entre el decreto ley y la ley resultante de la conversión). Por tanto, habrá que observar cómo evoluciona esta mayor tendencia a utilizar el procedimiento de conversión en ley de decretos leyes.

## V. SOBRE LA DISCUTIBLE COMPETENCIA LEGISLATIVA PLENA DE LAS DIPUTACIONES PERMANENTES

### 1. ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN LA TRAMITACIÓN DE DECRETOS LEYES EN PERÍODOS ENTRE LEGISLATURAS

La legislatura XIII se caracterizó por ser un período legislativo breve con prolongación de la interinidad gubernamental y repetición electoral tras una investidura fallida. Al igual que sucedió con la XI legislatura, también la XIII estuvo condicionada por las limitaciones propias de un Gobierno en funciones y la imposibilidad de presentar proyectos de ley, lo que, junto con la brevedad de la legislatura, explica la ausencia de leyes. Sin embargo, pese a estas similitudes, las cuestiones jurídicas suscitadas en estas dos legislaturas breves fueron completamente distintas. Mientras que durante la XI los problemas se

<sup>35</sup> Fecha de consulta: 31-5-2022

<sup>36</sup> Respeto a legislaturas anteriores, en la X, de las 17 leyes procedentes de decretos leyes, 15 siguieron la misma forma de tramitación y solo en 2 ocasiones se aplicó únicamente el procedimiento de urgencia porque el Pleno del Congreso avocó sus competencias (leyes 1/2014 y 32/2015). También en la IX, 7 leyes siguieron la misma combinación procedimental.

plantearon en relación con un Gobierno en funciones junto con un Parlamento en plenitud de mandato, en la XIII las situaciones inéditas tuvieron lugar en un período en el que coincidió la *prorrogatio* gubernamental con la disolución automática de las Cámaras en aplicación del art. 99.5 CE, con la consecuente entrada en funcionamiento de las Diputaciones Permanentes.

En este contexto, entre las legislaturas XIII y XIV surgió una circunstancia carente de precedentes en nuestra experiencia parlamentaria referente al alcance de la intervención de la Diputación Permanente del Congreso en la tramitación de decretos leyes. Lo que se planteó fue si en períodos entre legislaturas aquella puede tramitar decretos leyes como proyectos de ley a través del procedimiento de conversión en ley *ex* art. 86.3 CE.

La cuestión suscitada trae causa de la decisión acordada por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso en la tramitación parlamentaria del RDL 12/2019<sup>37</sup>. Tras el acuerdo de convalidación por el Pleno del órgano de continuidad, la Mesa acordó su tramitación como proyecto de ley y encomendó su aprobación por el procedimiento de urgencia a la Diputación Permanente, de conformidad con los arts. 57.1.a y 151.5 RCD, y abriendo el plazo de presentación de enmiendas. Aunque el procedimiento de conversión no prosperó, aquella llegó a aprobar el texto y lo remitió al Senado para su tramitación. Sin embargo, la constitución de las nuevas Cámaras produjo la caducidad de dicha iniciativa, frustrando esta atípica tramitación legislativa. Este modo de tramitación contó con el beneplácito de los servicios jurídicos del Congreso, que emitieron un informe en el que se pronunciaron a favor de esta posibilidad<sup>38</sup>.

Lo novedoso de este supuesto no reside solo en que el órgano de continuidad del Congreso decidiera tramitar el texto por la vía del art. 86.3, sino que efectivamente procediera a sustanciar el procedimiento de conversión en sede de Diputación Permanente; una práctica inédita en nuestro parlamentarismo, habida cuenta de que hasta entonces las Cámaras habían mantenido el criterio de que la Diputación Permanente no puede legislar<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> RDL 12/2019, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

<sup>38</sup> Informe publicado en medios de comunicación en marzo de 2019. Anteriormente, la Secretaría General del Congreso emitió otro texto en el que, sin embargo, los servicios jurídicos reiteraron la imposibilidad de considerar aplicable a la Diputación Permanente el art. 86.3 CE por inexistencia de órganos parlamentarios llamados a intervenir (Peña Jiménez, 2018: 357).

<sup>39</sup> Astarloa apunta que «las Cámaras han mantenido el criterio de que en Diputación Permanente no se puede legislar y tampoco ejercer el control al Gobierno,

En efecto, en períodos de disolución de las Cámaras la praxis parlamentaria había sido admitir la posibilidad de que la Diputación Permanente acordase esta modalidad de tramitación, pero nunca había llegado a activar el procedimiento de conversión de decretos leyes. No obstante, entre la legislatura constituyente y la I legislatura surgió la práctica de preguntar a los grupos parlamentarios si querían tramitar el decreto ley convalidado como proyecto de ley<sup>40</sup>; una práctica que posteriormente pasaría a incorporarse en el art. 151.4 RCD al prever que la solicitud de los grupos «será sometida a decisión *de la Cámara*» misma, pero no de su órgano de continuidad. Aunque en aquella ocasión la Diputación Permanente no llegó a aprobar ninguna ley de conversión, lo relevante de esta práctica, como señala Astarloa, es que «dejó sentado el criterio de que tal decisión era factible» (1985: 164).

De este modo, no puede afirmarse que nos encontremos ante una cuestión completamente nueva, sino más bien ante una praxis inédita sobre un antiguo e irresuelto problema doctrinal. Es la primera vez que se plantea en la práctica parlamentaria un asunto que hasta entonces solo se había suscitado como mera hipótesis en el debate académico; esto es, si la Diputación Permanente del Congreso puede no solo acordar la tramitación de un decreto ley como proyecto de ley por vía de urgencia, sino también proceder a la sustanciación de dicho procedimiento y, en su caso, aprobar la ley. Debe recordarse que esta controversia doctrinal se intensificó con la entrada en vigor del RCD de 1982 al contemplar expresamente la posibilidad de que la Diputación Permanente tramite como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia los decretos leyes que el Gobierno dicte en períodos entre legislaturas (art. 151.5); una controversia reavivada con motivo de la tramitación del RDL 12/2019 y que ha venido a actualizar el debate sobre este asunto.

## 2. LA DISCUTIBLE AUTOATRIBUCIÓN DE COMPETENCIA LEGISLATIVA PLENA

Esta situación inédita justifica la necesidad de reflexionar sobre esta praxis parlamentaria conforme a la cual la Diputación Permanente del Congreso se ha arrogado una discutible facultad legislativa, para lo cual ha sostenido una, cuanto menos, controvertible interpretación de la normativa aplicable sobre su intervención en la tramitación de decretos leyes.

---

rechazando durante décadas las numerosas peticiones planteadas a tal efecto» (2018: 3351). En el mismo sentido, García-Escudero (2019: 133) y Peña Jiménez (2018: 357).

<sup>40</sup> Sobre el surgimiento de esta práctica, Lavilla (1996: 744).

Para contextualizar correctamente esta cuestión, debe tenerse presente que el art. 78.2 CE no prevé expresamente dicha posibilidad, sino que solo contempla de forma genérica que, en caso de disolución o expiración del mandato de las Cámaras, las Diputaciones Permanentes asumirán «las facultades que correspondan a las Cámaras de acuerdo con los artículos 86 y 116». Sin embargo, el desarrollo reglamentario de esta disposición constitucional estableció expresamente que la Diputación Permanente asumirá «todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86» (art. 57.1.a RCD) y que «podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte “durante los períodos entre legislaturas”» (art. 151.5 RCD). Se trata, a juicio de la mejor doctrina, de una redacción desafortunada<sup>41</sup> que ha suscitado un intenso debate acerca de cómo debe interpretarse el art. 78.2 en relación con el art. 86.3, y cuál debe ser el alcance de las facultades de la Diputación Permanente del Congreso en relación con la tramitación del decreto ley: si debe limitarse a convalidarlo o derogarlo, o también puede convertirlo en ley.

La doctrina se ha mostrado claramente dividida sobre este extremo, manifestando grandes discrepancias que han girado en torno a dos tipos de argumentos: la naturaleza jurídica de la Diputación Permanente<sup>42</sup> y el significado del art. 86.3 en relación con el art. 78.2. Sobre lo primero, resulta prácticamente unánime la consideración de esta institución como órgano parlamentario. Así, este instituto actúa como órgano de continuidad del Parlamento «encaminado, en su tarea, a velar por la presencia y poderes de la Cámara, hasta que ésta se constituya nuevamente» (Astarloa, 1985: 166), de tal suerte que «la disolución afecta a ciertas funciones de la Cámara pero no a su propia existencia» (Guillén López, 2002: 68). La única voz discrepante es la de Jiménez Campo, quien considera que existe una desvinculación orgánica entre la Diputación Permanente y la Cámara, lo que lleva al autor a negar que aquella pueda considerarse una «Cámara en *prorrogatio*», sino que es un «órgano en sí mismo», un «órgano de relevancia constitucional con funciones limitadas de suplencia» que ejerce competencias propias (1982: 51).

Sobre la segunda cuestión, algunos autores han realizado una interpretación amplia del art. 78.2., conforme a la cual la Diputación Permanente puede ejercer *todas* las facultades reguladas en el art. 86, por lo que resulta admisible que

<sup>41</sup> En esta línea, Astarloa considera que la opción acogida por el RCD no venía impuesta por la Constitución, y no era la única interpretación posible del mandato constitucional (1985: 165). También, Jiménez Campo (1982: 36).

<sup>42</sup> Sobre la relación entre Cámaras y Diputación Permanente, Guillén López (2002: 68).

también pueda tramitar un decreto ley y aprobarlo como ley. Para el máximo exponente de esta de corriente doctrinal, Lavilla, los poderes de la Diputación Permanente no derivan del art. 86, sino de la remisión genérica que a aquel realiza el art. 78.2 (1996: 746). Para ello, se basa en el tenor literal de este último, que, por un lado, remite genéricamente al art. 86 CE, sin excluir su apdo. 3, y, de otro, se refiere expresamente a las Cámaras en plural, lo que solo puede entenderse en conexión con el art. 86.3. Esta es la tesis que parece haber prevalecido en el informe de los letrados del Congreso de 2019 y que se ha aplicado por primera vez con motivo de la aprobación del proyecto de ley procedente del RDL 12/2019.

En contra de esta visión amplia, la doctrina constitucionalista se ha decantado mayoritariamente por una interpretación estricta del art. 78.2 conforme a la cual no cabría atribuir a la Diputación Permanente todas las facultades mencionadas en el art. 86, sino solo aquellas referidas al párrafo segundo, esto es, convalidar o derogar el decreto ley<sup>43</sup>. A esta conclusión apunta la *incomunicación jurídica* entre los arts. 78.2 y 86.3 señalada por Jiménez Campo (1982: 50). En este sentido, hay que precisar que cuando el 78.2 declara que aquellas asumirán las facultades que correspondan a las Cámaras «de acuerdo» con el art. 86, hay que entenderlo en referencia a su segundo apartado, y no al tercero. Aceptar la posibilidad de que dicha remisión alcanzase también el párrafo tercero implicaría admitir un «nuevo órgano *legiferante*», que es lo que parece desprenderse del art. 151.5 RCD al consagrar una especie de competencia legislativa a favor de la Diputación creando un «nuevo órgano legislativo en el ordenamiento y a distorsionar gravemente, en fin, el sistema constitucional de fuentes del Derecho» (Jiménez Campo, 1982: 36).

En esta segunda corriente se han formulado sólidos argumentos en contra de la posibilidad de reconocer funciones legislativas a la Diputación Permanente, por lo que traeré a colación las razones apuntadas por Jiménez Campo y Astarloa para profundizar en la valoración del precedente sentado con la tramitación del proyecto de ley procedente del RDL 12/2019. Así, existen dos tipos de objeciones frente a la interpretación amplia del art. 78.2 que permiten rechazar que la Diputación Permanente pueda ejercer competencia legislativa.

De una parte, cabe aducir una objeción de orden competencial. A mi juicio, no hay apoyatura constitucional para sustentar que la Diputación Permanente pueda ejercer facultad legislativa y aprobar leyes de conversión. Sus funciones durante el período entre legislaturas son las que se desprenden del art. 78.2 y este no contempla la posibilidad de que este órgano pueda ejercer competencia legislativa plena. Tampoco la lectura de dicho precepto constitucional

---

<sup>43</sup> Jiménez Campo (1982), Astarloa (1985: 166), Alonso de Antonio (1986: 176 y 181-183), García-Escudero (2021: 101) y Gómez Lugo (2008: 228).

puede hacerse de forma aislada y desvinculada de otras normas constitucionales, sino que debe hacerse una interpretación sistemática en relación con los arts. 86.3, 66.2 y 75.2 CE.

En primer lugar, el art. 86.3 no puede servir de fundamento para atribuir competencia legislativa a la Diputación Permanente porque, como acertadamente sostiene Jiménez Campo, dicho precepto constitucional no es una norma atributiva de competencias, sino una «norma especial —regla de procedimiento y no norma de competencia—» (1982: 49)<sup>44</sup> que busca «adecuar el ejercicio de una potestad legislativa insuprimible a las peculiares circunstancias del período que subsigue a la adopción de un decreto-ley». Efectivamente, el art. 86.3 es un precepto constitucional aplicable exclusivamente en el Congreso y constituye el fundamento constitucional del procedimiento de urgencia junto con el art. 90.2 CE (Gómez Lugo, 2008). En mi opinión, lo que está especificando esta disposición constitucional es que, si la Cámara quiere transformar la naturaleza jurídica de un decreto ley y convertirlo en ley, debe proceder a través de un cauce procedimental concreto, el procedimiento de urgencia; y ello independientemente de que en la práctica este se aplique simultáneamente junto con otros procedimientos abreviados. Por el contrario, la única disposición que atribuye la facultad legislativa al órgano constitucional de las Cortes Generales es el art. 66.2 CE, no el art. 86.3 CE.

En segundo término, admitir la interpretación amplia del art. 78.2, avalada por el informe de los letrados del Congreso, iría en contra de nuestro modelo de procedimiento legislativo, en el que la facultad resolutoria de la Cámara en *el iter legis* queda residenciada en el Pleno de forma ordinaria, y, solo excepcionalmente, la Constitución prevé la eventualidad de que las Comisiones parlamentarias permanentes puedan ejercer competencias legislativas plenas, previa delegación de aquel (art. 75.2 CE). Por tanto, atribuir competencia legislativa plena a las Diputaciones Permanentes no está contemplado por la Constitución, y, a mi juicio, debe descartarse que pueda preverlo el Reglamento parlamentario. Efectivamente, este no puede considerarse una fuente idónea para cumplir este cometido, por lo que cabría concluir que el art. 151.5 RCD no es conforme con esta interpretación del art. 78.2. No puede residenciarse en el Reglamento parlamentario la capacidad para atribuir competencia a un órgano interno de un órgano constitucional al margen de las previsiones constitucionales. No es lo mismo que el Reglamento, en uso de su autonomía de funcionamiento interno y reglamentaria, regule el modo de ejercer la función legislativa que atribuya esta a un órgano parlamentario que no tiene reconocida la facultad decisoria del órgano complejo.

---

<sup>44</sup> En el mismo sentido, Astarloa (1985: 165-166) y Otto (1991: 206).

Asimismo, cabría añadir otra dificultad jurídica de carácter práctico, y es que, en períodos entre legislaturas y extinción del mandato, no existen los órganos que intervienen en el *iter legis* (Pleno, comisiones legislativas permanentes, Ponencia)<sup>45</sup>. Por otra parte, los reglamentos parlamentarios tampoco prevén un cauce procedimental particularizado conforme al cual pudiera sustanciarse la tramitación legislativa en estos supuestos, ni especifica qué órganos parlamentarios intervendrían. Por tanto, las actuales reglas contenidas en el art. 151 RCD serían insuficientes para resolver los obstáculos expuestos. Tampoco sería aplicable, a mi juicio, el procedimiento de lectura única<sup>46</sup> en la medida en que en períodos entre legislaturas el Pleno no existe formalmente.

Realizadas estas consideraciones, en el caso que nos ocupa la tramitación y aprobación del proyecto de ley procedente del RDL 12/2019 se sustanció a través de una serie de reglas *ad hoc* supuestamente propuestas por los servicios jurídicos del Congreso en un informe cuyo contenido solo ha trascendido a través de los medios de comunicación social. De este modo, dicho informe habría sugerido cuál debería ser el procedimiento a seguir en estas circunstancias. A tal efecto, habría arbitrado una suerte de procedimiento de lectura única *ad hoc* ante el Pleno de la Diputación Permanente, que es el que se habría seguido para sustanciar la tramitación del proyecto de ley de conversión y en virtud del cual dicha institución parlamentaria habría actuado con competencia legislativa plena<sup>47</sup>. De constatar la existencia de este informe y verificarse que las reglas seguidas para la tramitación del proyecto de ley fueron creadas en dicho informe, me parece cuestionable que los informes de los letrados puedan crear nuevas reglas sobre la tramitación legislativa, y se conviertan en una suerte de *soft law* en materia de procedimiento legislativo; en última instancia, que se conviertan, en la práctica, en fuente de derecho parlamentario.

Por último, tampoco creo que esta discutible competencia legislativa de las Diputaciones Permanentes pueda encuadrarse en la atribución genérica de *velar por los poderes de las Cámaras*. Se trata de una cláusula genérica que no puede interpretarse como sinónimo de *ejercer* (Astarloa, 1985: 166; Jiménez

---

<sup>45</sup> Se ha señalado la extrañeza que produce «ver a una institución disuelta, ejerciendo todas sus funciones. O, peor aún, la aceptación de un ente con vida propia que legisla al margen de la institución a la que pertenece» (Astarloa, 1985: 167).

<sup>46</sup> También descartan lectura única Astarloa (1985: 168) y Jiménez Campo (1982: 49).

<sup>47</sup> Como señala Carmona Contreras, «rizando el rizo, en el informe de los letrados del Congreso se establece un procedimiento *ad hoc* que permitirá acometer la tarea de la tramitación legislativa, tanto en el seno de la Diputación Permanente del Congreso como, en un exceso competencial claro del principio de autoorganización que asiste a cada cámara, en la del Senado» (2019).

Campo, 1982: 52; Alonso de Antonio, 1986: 175) las funciones parlamentarias que corresponden al *Parlamento en plenitud*. La Diputación Permanente no deja de ser un órgano de continuidad que en modo alguno puede hacer lo mismo que la Cámara en plenitud de mandato.

A la luz de lo anteriormente expuesto, puede concluirse que esta nueva práctica parlamentaria no ha sentado un buen precedente. Para salvar las objeciones apuntadas en relación con la tramitación parlamentaria seguida para aprobar el proyecto de ley procedente del decreto ley mencionado y superar la incomunicación jurídica entre los arts. 78.2 y 86.3 CE, creo que lo procedente sería que la Diputación Permanente se limitase a adoptar la decisión sobre su tramitación como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia, pero no debería proceder a la sustanciación del procedimiento, sino que debería remitir su examen y aprobación al siguiente Congreso constituido en la siguiente legislatura<sup>48</sup>. Asimismo, el término *tramitar* del art. 151.5 RCD debería interpretarse no como equivalente a sustanciar todo el *iter* y aprobar la ley de conversión, sino como a acordar la decisión de tramitarlo por el procedimiento de conversión.

### Bibliografía

- Aja, E. y García Roca, J. (2019). *Informe Comunidades Autónomas 2018*. Barcelona: Observatorio de Derecho Público.
- Alonso de Antonio, J. A. (1986). La diputación permanente en el sistema parlamentario español. *Revista de las Cortes Generales*, 8, 133-187. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1986/8/443>.
- Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del Decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*. Madrid: Iustel.
- Aranda Álvarez, E. (2019). El nuevo mapa de los partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de Gobierno: mucho ruido y pocas nueces. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 257-283. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24410>.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1985). Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español. *Revista de Administración Pública*, 106, 97-170.
- (2018). La continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y expansivo. En B. Pendás. *España Constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas* (pp. 3541-3560). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bilbao Ubillos, J. M. (2017). Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 15-38.

<sup>48</sup> En esta misma línea, Astarloa (1985: 168) y Alonso de Antonio (1986: 183).

- Carmona Contreras, A. (2019). Rizando el rizo de los decretos-leyes. *El País, Agenda Pública*, 31-3-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3BMrSPW>.
- Carrasco Durán, M. (2020). Legislar en Parlamentos fragmentados. El caso de las Comunidades Autónomas. *Revista de las Cortes Generales*, 109, 293-326. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/109/1532>.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2018). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 101, 67-98.
- (2019). Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 101-136.
- (2021). Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, 82-104.
- Giménez Gluck, D. (2019). *El Gobierno hiperminoritario y su relación con el Parlamento*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Giménez Sánchez, I. (2020). Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de veto presupuestario del Gobierno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, 273-305. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.118.09>.
- Gómez Corona, E. (2018). Las potestades financieras de las Cortes Generales: del uso al abuso del veto presupuestario sobre las enmiendas con repercusión financiera. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, 5.
- Gómez Lugo, Y. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados
- Gómez Lugo, Y. (2013). Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia. Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 4, 102-117.
- Guillén López, E. (2002). *La continuidad parlamentaria. Las diputaciones permanentes*. Madrid: Civitas.
- Jiménez Campo, J. (1982). Las diputaciones permanentes y el control sobre el decreto-ley. *Revista de Derecho Político*, 15, 35-56. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.15.1982.8180>.
- Laakso, M. y Taagapera, R. (1979). The effective number of parties. A measure with application to west Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>.
- Lavilla Rubira, J. J. (1996). Artículo 78: las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado. En O. Alzaga Villaamil. *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (pp. 683-760). Madrid: EDERSA.
- Naranjo de la Cruz, R. (1998). La reiteración de los decretos-leyes en Italia y su análisis desde el ordenamiento constitucional español. *Revista de Estudios Políticos*, 99, 257-280.
- Nieto Jiménez, J.C. (2022). Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales Españolas (2015-2019). *Revista de Estudios Políticos*, 196, 159-192. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.06>.
- Otto, I. de (1991). *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona: Ariel.

- Parra Gómez, D. (2018). La función legislativa en Parlamentos fragmentados. En E. Seijas Villadangos (Coord.). *Parlamentarios: origen y retos: XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 315-343). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Peña Jiménez, P. J. (2018). La Diputación Permanente a la luz de cuatro décadas. *Revista de las Cortes Generales*, 103, 319-365. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/103/109>.
- Rodríguez Teruel, J. (2021). Polarisation and electoral realignment: The case of the right-wing parties in Spain. *South European Society and Politics*, 25 (3-4), 381-410. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2021.1901386>.
- Rodríguez Teruel, J., Barberà, O., Barrio, A. y Casal Bértoa, F. (2018). From stability to change? The evolution of the party system in Spain. En M. Lisi. *Party system change, the European crisis and state of democracy* (pp. 248-270). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315147116-14>.
- Sánchez Muñoz, O. (2017). El fin momentáneo del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 237-260. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.09>.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres Muro, I. (1993-1994). El obstruccionismo, un arma de las minorías. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 8, 365-376.