

FUNCIÓN NORMATIVA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: PROCEDIMIENTOS PARA SU RENOVACIÓN

NORMATIVE FUNCTION OF CONGRESS: PROCEDURES FOR ITS
RENEWAL

Yolanda GÓMEZ LUGO
Profesora Titular de Derecho Constitucional, UC3M
<https://orcid.org/0000-0002-4614-5120>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2022

Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

Este trabajo aborda una selección de temas relacionados con las funciones normativas que tiene asignadas el Congreso de los Diputados; en concreto, examina algunas cuestiones relacionadas no solo con la función legislativa en sentido estricto, sino también otras funciones normativas de la Cámara como la tramitación parlamentaria de reformas constitucionales o la intervención del Congreso en la tramitación de decretos-leyes.

Por un lado, analiza algunas deficiencias que perviven en la actual regulación de algunos procedimientos legislativos abreviados y que habría que replantearse en una futura reforma del Reglamento del Congreso. Por otro, examina varias situaciones derivadas de la praxis parlamentaria que se han suscitado sobre la tramitación de las iniciativas legislativas y especialmente de decretos-leyes en el Congreso en estos últimos tiempos. Se trata de situaciones enmarcadas en el contexto de alta fragmentación parlamentaria y algunas de las cuales son prácticamente inéditas en nuestro parlamentarismo.

Palabras clave: Función normativa, Reglamento parlamentario, procedimientos legislativos, decreto-ley.

ABSTRACT

This paper deals with a range of topics related not only to normative functions assigned to the Congress. Specifically, it examines several issues related not only to the legislative function in the strict sense, but also to others normative functions such as the parliamentary processing of constitutional reforms or of decree-laws.

On the one hand, it analyzes some deficiencies that persist in the current regulation of some abbreviated legislative procedures and should be reconsidered in a future reform of the parliamentary rules. On the other hand, it examines several circumstances raised by the parliamentary praxis that have arisen concerning the parliamentary processing of legislative initiatives and decree-laws in Congress recently. These situations are framed in a context of high parliamentary fragmentation and some of which are practically unprecedented in the Spanish parliamentarism.

Keywords: Normative función, parliamentary rules, legislative procedures, decree-law.

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. DEFICIENCIAS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ABREVIADOS. 1. Anomalías en la regulación del procedimiento de comisión con competencia legislativa plena. 2. Imprecisiones en la regulación del procedimiento de lectura única. 3. La polémica práctica de tramitar las reformas constitucionales por lectura única. III. CUESTIONES ACTUALES SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN LA FUNCIÓN NORMATIVA. 1. La prórroga sistemática del plazo de presentación de enmiendas por la Mesa del Congreso. 2. Aspectos novedosos en la tramitación parlamentaria de los decretos-leyes.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El tema que se me encargó para estas jornadas es el relativo a la función normativa del Congreso de los Diputados. Son muchas las cuestiones que podrían tratarse bajo este título, si bien no pretendo abordarlas todas. Aludir a todas las implicaciones que plantea esta temática resulta imposible en el tiempo y espacio del que dispongo. Por ello, resulta necesario realizar algunas precisiones previas sobre el alcance de mi intervención.

De una parte, la amplitud del título me permite enfocar la exposición centrándome no solo en la intervención del Congreso en la función legislativa en sentido estricto, sino también realizar algunas reflexiones sobre cómo viene ejerciendo la Cámara Baja otras funciones normativas que tiene encomendadas; en concreto, su intervención en la tramitación parlamentaria de otras propuestas normativas como las relativas a la reforma constitucional y los decretos leyes.

De otra, abordar el tema de la función normativa nos obliga a indagar en los procedimientos a través de los cuales se desarrolla dicha función; y por lo que respecta en concreto a la función legislativa, en cómo están configurados y cómo se aplican los procedimientos legislativos. A este respecto, debe puntualizarse que me refiero a procedimientos en plural, porque como es sabido el *iter legis* no es único, sino que junto al denominado procedimiento legislativo ordinario o común existen en nuestro ordenamiento una pluralidad de procedimientos legislativos especiales a disposición de las Cámaras para la tramitación y aprobación de la ley. Así, de una parte, la Constitución española prevé diversas reservas procedimentales que dan lugar a los denominados procedimientos legislativos especiales por razón de la materia; y de otra, las fuentes parlamentarias configuran varias técnicas de agilización procedimental que han dado lugar a determinadas modalidades abreviadas o especiales por razón del tiempo de tramitación.

Pues bien, partiendo de estas premisas previas, he optado por seleccionar una serie de cuestiones que afectan a las funciones normativas que tiene asignadas el Congreso de los Diputados. No obstante, antes quiero precisar que no entraré en el tema del procedimiento legislativo ordinario, ya que éste ha sido ampliamente tratado

por autores muy autorizados, como Ignacio Astarloa o Piedad García-Escudero, que han hecho importantes contribuciones doctrinales sobre las carencias que presenta del Reglamento del Congreso en esta materia y sobre cómo mejorar tanto su diseño, como la calidad de las leyes¹. Asimismo, quiero puntualizar que tampoco voy a entrar en todas y cada unas de las modalidades de procedimientos legislativos especiales, un tema que aunque ha despertado menos atención doctrinal, sería imposible abordar en el tiempo y espacio que tenemos disponible.

Por lo tanto, mi intervención se centrará en dos bloques de temas, con los que pretendo llamar la atención sobre algunas cuestiones que me parecen más relevantes, y por ello, deberían ser tenidas en cuenta en una eventual reforma del Reglamento del Congreso. Como se comprobará, se trata de asuntos derivados bien de la configuración actual de los procedimientos legislativos abreviados, bien de la praxis parlamentaria más reciente. Respecto a lo primero, trataré de mostrar cuáles son, a mi juicio, los aspectos más deficitarios que presenta el actual Reglamento del Congreso en esta materia. En cuanto a lo segundo, resaltaré algunas de las cuestiones más polémicas e inéditas que se han suscitado en el contexto del Parlamento fragmentado en relación con la intervención del Congreso en el *iter legis* y en la tramitación de los decretos-leyes; cuestiones, que nos enfrentan a nuevos interrogantes que merecen ser tenidos en cuenta en este debate sobre el cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso.

II. DEFICIENCIAS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ABREVIADOS

En este primer bloque temático abordaré algunas cuestiones relacionadas con la configuración jurídica de los procedimientos legislativos abreviados. De este modo, trataré de poner de manifiesto algunas deficiencias del Reglamento del Congreso de 1982 en relación con estos cauces procedimentales.

¹ Sobre el debate doctrinal en materia de procedimiento legislativo, consúltese los trabajos de Astarloa Huarte-Mendicoa (1990) y (2016), García Escudero-Márquez (2005) y (2006).

Cabe advertir que los asuntos de los que me ocuparé no son temas nuevos. Sin embargo, no por ello debemos omitirlos en unas Jornadas como estas. Por el contrario, creo que es importante tenerlos presentes en el debate académico y de cara a una futura reforma del Reglamento del Congreso. Por ello, procederé a comentar algunas de estas cuestiones que seguimos teniendo pendientes en esta materia.

Antes de entrar en estas cuestiones quisiera hacer una valoración general sobre la pluralidad de procedimientos legislativos especiales existentes en nuestro Parlamento. En primer término, quisiera subrayar que la previsión normativa de estas modalidades procedimentales abreviadas merece una valoración positiva, ya que confiere a las Cámaras de mayor flexibilidad y operatividad cuando las circunstancias lo requieren; una flexibilidad, que deriva precisamente del carácter dispositivo que caracteriza a estas vías procedimentales. Asimismo, debe tenerse presente que la optimización de los tiempos sigue siendo uno de los grandes retos a los que se enfrentan los Parlamentos en los tiempos actuales, y en este sentido, y por lo que respecta a las Cortes Generales, puede afirmarse que las Cámaras cuentan con mecanismos procedimentales suficientes para facilitar una respuesta legislativa ágil que se adecue a circunstancias que requieran acelerar la tramitación: ya sea porque se trate de situaciones imprevistas, urgentes, o de sobrecarga legislativa, y siempre que concurran los requisitos establecidos. Además, las Cámaras disponen de la posibilidad de aplicar de forma simultánea algunas de estas variantes procedimentales facilitando un mayor dinamismo a la respuesta legislativa.

Ahora bien, cuestión diferente es el uso que se haga de estos procedimientos en la práctica parlamentaria, esto es, con qué frecuencia se recurra a ellos y qué alcance se de a cada una de estas modalidades. Sobre esta cuestión, cabe advertir que la flexibilidad en ningún caso puede degenerar en arbitrariedad en la selección y aplicación de los procedimientos legislativos abreviados por parte de los órganos de la Cámara competentes a tal efecto. Por ello, es recomendable hacer un uso prudente de estas técnicas que no desvirtúe su sentido y, en todo caso, aprovecho la ocasión para reivindicar su aplicación preferente frente al abuso de la técnica del Decreto-ley,

y siempre que se utilicen dentro del marco de la Constitución y los Reglamentos parlamentarios².

Entrando ya en el fondo de la cuestión, por lo que respecta a la actual configuración de estas modalidades procedimentales en el Reglamento del Congreso, esta no está exenta de polémica como trataré de poner de manifiesto con algunas cuestiones. De este modo, seguidamente expondré los aspectos más problemáticos que presentan estas modalidades procedimentales de carácter abreviado.

1. Anomalías en la regulación del procedimiento de comisión con competencia legislativa plena.

En primer lugar, quisiera detenerme en algunas anomalías que perviven en la regulación actual del procedimiento legislativo en el Reglamento del Congreso y que habría que replantearse en una futura reforma. Entre estas destaca muy especialmente la existencia de normas parlamentarias abiertamente contrarias a disposiciones constitucionales, y en concreto, me refiero a aquellas que regulan el procedimiento de delegación de la competencia legislativa en comisión y su palmaria contrariedad con el artículo 75.2 de la Constitución.

A este respecto, cabe recordar que en nuestra experiencia parlamentaria nos encontramos con la paradoja de que uno de los procedimientos legislativos especiales, supuestamente menos frecuente en su aplicación, resulta ser el más utilizado en la práctica para la aprobación de leyes en la Cámara Baja. Me refiero a la modalidad procedimental de delegación de competencia legislativa en comisión, que el constituyente creó como una vía procedimental excepcional. Esta circunstancia ya fue apuntada por Astarloa³ en la década de los noventa y ha vuelto a ponerla de manifiesto en su intervención en estas Jornadas cuando ha señalado que lo extraordinario (en relación a esta modalidad especial) se ha convertido en ordinario. La causa de este problema es bien conocida por todos y deriva precisamente de la regulación del Reglamento del Congreso de 1982. Según dispone el artículo (art.) 75.2 de la Constitución Española (CE) «[I]as

² Sobre esta cuestión, puede consultarse Gómez Lugo (2013).

³ En este sentido se pronunciaba Astarloa Huarte-Mendicoa en su trabajo «Perspectivas e modificación del procedimiento legislativo ordinario».

Cámaras *podrán delegar* en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley»; de este precepto se desprende, de una parte, que la delegación debe ser expresa, esto es, será necesario que la Cámara manifieste su voluntad de delegar sus facultades legislativas; y de otra, que dicha delegación deberá ser individualizada, para una iniciativa concreta. Sin embargo, el Reglamento del Congreso hace una interpretación de esta regulación que se aparta de lo dispuesto por esta norma constitucional en ambas cuestiones. En concreto, la disconformidad resulta del art. 148.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD)⁴ que dispone que el acuerdo de delegación del Pleno «se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables...». De este modo, dicha disposición instituye, de una parte, una *delegación presunta*, y no explícita como se desprende del art. 75 CE; y de otra, opta por una *delegación de ámbito genérico* frente a una individualizada. Como consecuencia de esto, el *iter legis* común se aplica solo en las iniciativas sobre materias excluidas, o cuando el Pleno decida avocar – que no suele ser lo más frecuente.

Por otra parte, del tenor literal del artículo 75.2 CE no se deriva ningún límite temporal para que el Pleno pueda revocar la delegación y avocar su facultad legislativa. En efecto, así se desprende de la misma al establecer que el Pleno podrá «recabar en cualquier momento». Sin embargo, el artículo 149.1 RCD⁵ impone un límite temporal, sin ningún tipo de cobertura constitucional, al restringir el momento de la avocación a la sesión plenaria en la que se celebra el debate de totalidad de los proyectos de ley o la toma en consideración de las proposiciones de ley; y en los demás casos «antes de iniciarse el

⁴ Art.148.1. RCD: «1. El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo siguiente.»

⁵ Art.149.1. RCD: «1. El Pleno de la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley a que se refiere el artículo anterior, en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad, conforme al artículo 112 de este Reglamento, o a la toma en consideración de proposiciones de ley. En los demás casos y antes de iniciarse el debate en comisión, el Pleno podrá avocar la aprobación final, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo.»

debate en comisión». Como consecuencia de ello, una vez trascurrido dicho momento, desaparece la posibilidad de avocar y la delegación pasa a ser irrevocable. Como ha puesto de relieve el profesor Aragón Reyes, en este supuesto ya no habría delegación, sino transferencia. Y es que efectivamente el art. 149.1 RCD vulnera abiertamente lo dispuesto por el art. 75.2 CE, en la medida en que convierte la delegación en una «auténtica cesión» (Aragón, 1990:138).

Pues bien, para reconducir estas dos anomalías, y lograr que el procedimiento de comisión con competencia legislativa plena se configure realmente como un cauce de naturaleza especial y que el *iter legis* común sea efectivamente el ordinario en la práctica habría que regular el Reglamento del Congreso en el siguiente sentido.

De una parte, habría que suprimir la forma presunta del Acuerdo de delegación y establecer expresamente que este sea expreso e individualizado para cada iniciativa legislativa; y ello, de conformidad con lo dispuesto con el artículo 75.2 CE y en el mismo sentido que el artículo 130.1 del Reglamento del Senado⁶, que contiene una regulación más respetuosa con el texto constitucional. Nótese que precisamente el modelo del Reglamento de la Cámara Alta es el que ha servido de inspiración a los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos a la hora de regular estas cuestiones de esta modalidad procedimental. Efectivamente, en el ámbito autonómico se ha hecho una mejor configuración jurídica –mucho más detallada– en comparación con la normativa del Reglamento del Congreso y en algunos supuestos se han previsto ciertas cautelas respecto a los requisitos del acto de delegación. Así por ejemplo, en el caso del Estatuto de Autonomía de Islas Baleares se ha precisado de forma explícita que la delegación del Pleno debe ser «expresa»⁷. En esta misma línea,

⁶ Art. 130.1. Reglamento del Senado (RS): «1. El Senado, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores, podrá acordar que un proyecto o proposición de ley sean aprobados por la comisión legislativa correspondiente, sin requerirse deliberación ulterior en el Pleno. Dicha propuesta deberá ser presentada dentro de los diez días siguientes a la publicación del texto.»

⁷ Art. 45.2. del Estatuto de Autonomía de Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de reforma del Estatuto de Illes Balears): «El Parlamento funcionará en Pleno y en Comisiones. Las Comisiones permanentes podrán elaborar y aprobar leyes por delegación expresa del Pleno, sin perjuicio de la facultad del mismo para reclamar su debate y aprobación en cualquier momento del proceso legislativo. Quedan exceptuadas de dicha delegación las leyes de bases y los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.»

los Reglamentos de los Parlamentos de Navarra y País Vasco tienen una normativa idéntica que establece que «en ningún caso podrán acordarse delegaciones genéricas o indefinidas» (artículos 161.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra y 161.3 del Reglamento del País Vasco).

Por otra parte, habría que suprimir el actual límite temporal para que el Pleno pueda recabar sus competencias en cualquier momento de la tramitación, y ello, en el mismo sentido que regulan el art. 75.2 CE y, de nuevo, el art. 130.2 del Reglamento del Senado⁸. A este respecto, se observa que la mayoría de las Asambleas Legislativas autonómicas han seguido también el modelo del Reglamento del Senado y han previsto explícitamente que la avocación pueda tener lugar en cualquier momento de la tramitación; así sucede en los Parlamentos autonómicos de Castilla-La Mancha, Madrid, Valencia, Galicia, La Rioja y Murcia⁹.

Por último, respecto al Acuerdo de delegación, creo que convendría mantener la normativa actual que no exige mayorías cualificadas para adoptar dicho acuerdo, a diferencia de la regulación de algunos Reglamentos de Parlamentos autonómicos que prevén mayorías especiales para acordar la decisión del Pleno por el que se delega la competencia en la comisión¹⁰.

2. *Imprecisiones en la regulación del procedimiento de lectura única*

En cuanto a la normativa parlamentaria sobre la modalidad legislativa de lectura única en el Reglamento del Congreso, son dos las insuficiencias que presenta la actual normativa parlamentaria en esta materia: una relativa a las circunstancias o los presupuestos que

⁸ Art. 130.2. RS: «El Pleno de la Cámara, en la misma forma, podrá decidir en cualquier momento la observancia del procedimiento ordinario.»

⁹ En cambio, en el supuesto de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de Baleares, Aragón, Navarra, y País Vasco siguen tomando como referencia la normativa del Congreso y optan por restringir la posibilidad de recabar las competencias legislativas a determinados momentos del *iter*.

¹⁰ En determinados Parlamentos autonómicos se exige algún tipo de mayorías cualificada para que el Pleno acuerde la delegación. Por ejemplo, en los de Andalucía, Castilla-la Mancha y La Rioja se exige mayoría absoluta; en los de Valencia, Galicia, Baleares y Murcia se exige dos tercios; y en las Cortes de Aragón se exige tres quintos.

permiten su aplicación y otra referente al ejercicio del derecho de enmienda.

Respecto a lo primero, una cuestión que llama la atención de este cauce procedimental es la imprecisión de las normas del Reglamento que regulan su ámbito de aplicación y las circunstancias que permiten activar este procedimiento; unas circunstancias, que han sido catalogadas por el Tribunal Constitucional como conceptos jurídicos indeterminados (Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 129/2013, Fundamento Jurídico (FJ) 10º). Efectivamente, su ámbito de aplicación no viene delimitado por el objeto material de la iniciativa, sino por una serie de supuestos, ambiguos, pero tasados en los Reglamentos parlamentarios (STC 27/2000, FJ 6). De este modo, conforme a la normativa vigente esta modalidad procedimental podrá aplicarse cuando concurra una de estas dos circunstancias: cuando «la naturaleza del texto así lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita» (art.150.1 RCD). Sin duda, se trata de una fórmula excesivamente imprecisa y ambigua, lo que dificulta determinar la concurrencia de los elementos que justifican su aplicación. Por ello, este procedimiento debiera aplicarse con cierta prudencia.

Precisamente, esta ambigüedad llevó a que en la práctica parlamentaria el procedimiento de lectura única se haya utilizado para tramitar iniciativas ampliamente consensuadas, de naturaleza paccionada o textos muy simples¹¹. Sobre esta práctica de aplicar lectura única a iniciativas de naturaleza paccionada y negociada, debe recordarse que la misma fue respaldada por el Tribunal Constitucional en las primeras sentencias que dictó sobre este asunto (STC 27/2000, FJ 6), No obstante, en los últimos tiempos se viene observando una tendencia expansiva que se aleja de estos usos parlamentarios y, en cierto modo, esta extensión en su aplicación se ha visto favorecida por la deferencia del Tribunal Constitucional en algunos de sus pronunciamientos¹².

¹¹ Sobre ello, consúltese: García-Escudero Márquez (2006: 113-114) y Gómez Lugo (2008: 327).

¹² Así, respecto a los requisitos de aplicación del procedimiento de lectura única, el Tribunal Constitucional ha sostenido que dichos requisitos están definidos «mediante cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación. De modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los

En segundo lugar, debe recordarse que la supresión de la fase de comisión que conlleva esta modalidad procedimental comporta ciertas limitaciones en el ejercicio del derecho de enmienda, lo que viene a restringir las facultades de los parlamentarios, y en especial de los integrantes de los grupos parlamentarios de la minoría.

Sobre esta cuestión, el Reglamento del Congreso no prevé expresamente la prohibición de enmiendas, si bien la supresión de la fase de comisión que conlleva esta especialidad induce a pensar en la imposibilidad de presentar enmiendas al articulado, aunque la praxis parlamentaria ha puesto de manifiesto que suelen presentarse. Por el contrario, la regulación del Reglamento del Senado sobre este particular es mucho más precisa al prever explícitamente no solo la posibilidad de presentar enmiendas, sino también al especificar el tipo concreto de enmienda. Así se desprende del art. 129.3 del Reglamento del Senado al disponer que «podrán presentarse únicamente propuestas de veto».

No obstante, sería conveniente que el Reglamento de la Cámara baja clarificase esta cuestión y la regulase de forma expresa. De una parte, debería precisar si opta por el decaimiento del derecho de presentar enmiendas, como sucede en los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía, Madrid, Valencia, Extremadura, Baleares y Murcia¹³; o por el contrario, se decanta por la admisión de enmiendas en esta modalidad procedimental de lectura única. Y de otra, y en caso de admitirse esta posibilidad, debería especificarse qué tipo de enmiendas cabría presentar y cuál sería el plazo previsto a tal efecto. Así, a modo de ejemplo sobre esto último, cabría fijar un plazo breve como sucede en el caso del Reglamento de las Cortes de Aragón que especifica que, adoptado el acuerdo de tramitación en lectura única

elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única corresponde al Pleno del Congreso de los Diputados, a propuesta de la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4).» (STC 185/2016, FJ 5 c).

¹³ A modo de ejemplo de este tipo de regulación puede mencionarse el art. 167.2 del Reglamento Asamblea de Madrid, que dispone que «[l]a propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas».

«se abrirá un plazo máximo de ocho días para la presentación de enmiendas» (art.207.2). Por tanto, sobre este particular no faltan ejemplos de los diferentes modelos regulatorios existentes en el ámbito autonómico que pueden servir de criterio para valorar estos aspectos de la regulación del procedimiento de lectura única en el Congreso, y que podrían sintetizarse en modelos de omisión, prohibición, admisión de todas o solo determinados tipos de enmiendas.

3. La polémica práctica de tramitar las reformas constitucionales por lectura única.

Quisiera detenerme en uno de los supuestos especialmente polémicos que ha suscitado el procedimiento de lectura única, me refiero a su aplicación en la tramitación de las reformas constitucionales.

Como es sabido, pese a la extraordinaria rigidez de las normas sobre los modos de producción de la reforma, las dos únicas modificaciones constitucionales que han prosperado hasta ahora, fueron aprobadas por las Cortes Generales en un plazo de tiempo realmente corto: veintidós días en 1992 (modificación del art.13.2) y trece días en 2011 (reforma del art.135). Esta excesiva aceleración de la tramitación parlamentaria fue consecuencia del modo en que se sustanciaron ambas reformas en el Congreso, en concreto, de la aplicación simultánea del procedimiento previsto en el art. 167 CE junto a la técnica de lectura única y el procedimiento de urgencia¹⁴. En especial, las críticas doctrinales sobre el método observado en la tramitación de la reforma constitucional aprobada en 2011 fueron prácticamente unánimes. La tramitación fue calificada como inadecuada e inapropiada. Se trataba de una reforma, como afirmara el profesor Rubio Llorente, «inopinada, presentada sin estudios previos conocidos, sin discusión pública y tramitada para colmo por el procedimiento de urgencia» (2011: 203).

Sobre este asunto, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 9/2012 con motivo del recurso de amparo parlamentario presentado contra varios

¹⁴ Por el contrario, en el Senado las proposiciones de reforma constitucional fueron tramitadas siguiendo el cauce ordinario previsto por el artículo 167 CE, pero sin aplicar estas modalidades abreviadas.

Acuerdos de la Mesa y del Pleno relativos al modo de sustanciación de la reforma del art. 135 CE y en el que se suscitaron varios motivos de inadecuación procedimental, entre ellos, la decisión de tramitar dichas propuesta de reforma constitucional por las vías de lectura única y urgencia en el Congreso. En esa resolución, el Tribunal acogió la tesis de la simultaneidad procedimental para tramitar la reforma de la Constitución, en virtud de la cual resulta admisible la aplicación transversal de los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional y las modalidades abreviadas de lectura única y urgencia. Para ello, y por lo que aquí interesa, el Tribunal utilizó un argumento meramente formalista al limitarse a confirmar la inexistencia de límites materiales para la aplicación del procedimiento de lectura única¹⁵, presuponiendo con ello que el elemento material es el único criterio determinante para aplicar esta vía, cuando la viabilidad de esta técnica procedimental deriva –como se ha expuesto antes– de una serie de supuestos, ambiguos, pero tasados que el Tribunal no tuvo en cuenta.

A mi juicio la tramitación acelerada de estas dos reformas constitucionales, y muy especialmente la de 2011, marcaron un mal precedente para las modificaciones del texto constitucional que en algún momento debemos abordar. Y si bien es cierto que ni la Constitución, ni los Reglamentos parlamentarios contienen una prohibición expresa que impida la tramitación parlamentaria de las propuestas de reforma constitucional conforme al método de lectura única y/o de urgencia, existen razones para defender su inadecuación para tramitar modificaciones constitucionales y desaconsejar su aplicación cuando las Cámaras actúan como poder de reforma. Los motivos que permiten justificar la inadecuación de tramitar las propuestas de reforma constitucional por lectura única, podrían sintetizarse del siguiente modo. En primer lugar, los procedimientos de reforma constitucional y las modalidades legislativas abreviadas, como lectura única y urgencia, responden a fundamentos diferentes y contrapuestos; las especiali-

¹⁵ «Ni de la lectura del texto constitucional en su conjunto, ni de modo especial del título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del art. 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única» (ATC 9/2012, FJ 3).

dades que implica el cauce de lectura única dificultaría un debate plural, sosegado y suficiente de la propuesta de reforma, y podría afectar al ejercicio del derecho de enmienda; resulta difícil subsumir el supuesto de la reforma constitucional en alguno de los dos supuestos tasados que permiten la aplicación de lectura única; y por último, esta modalidad abreviada suprimiría la función técnica y política de la comisión, como órgano de transacción y negociación política, en la tramitación de la propuesta de la reforma constitucional¹⁶ (Gómez Lugo, 2019).

Por ello, esta es una cuestión sobre la que habría que reflexionar con mayor detenimiento y valorar la posibilidad de incorporar un límite material en la actual regulación jurídica del procedimiento de lectura única con el objeto de excluir su aplicación a las iniciativas de reforma constitucional. Teniendo en cuenta que nos encontramos con una modalidad procedimental especial creada directamente por los Reglamentos parlamentarios, bastaría con incluir una limitación material en los Reglamentos del Congreso y del Senado previendo la prohibición de aplicar el procedimiento de lectura única a las propuestas de reforma constitucional.

III. CUESTIONES ACTUALES SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN LA FUNCIÓN NORMATIVA

En unas Jornadas sobre el cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso resulta inevitable referirse a los cambios que se vienen produciendo en las funciones normativas que tiene asignadas la Cámara Baja. Por ello, en esta segunda parte me ocuparé de una selección de situaciones novedosas o poco frecuentes que se han planteado en la actividad legislativa últimamente. En concreto, me centraré en los que me parecen los asuntos más relevantes que se vienen suscitando en relación con la tramitación de las iniciativas legislativas y especialmente en materia de decretos-leyes en el Congreso en estos últimos tiempos. Adelanto ya que se trata de cuestiones que derivan de la práctica legislativa más reciente y que se enmarcan en el

¹⁶ Para una exposición más detenida de estos argumentos me remito a mi trabajo «La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales» (2019, pp. 389-419).

contexto del cambio de sistema de partidos y de alta la fragmentación parlamentaria que viene observándose en la Cámara Baja desde las elecciones de 2015¹⁷; cuestiones, algunas bastante controvertidas, y otras, prácticamente inéditas en nuestro parlamentarismo pero que merecen una valoración positiva. Por lo tanto, trataré de exponerlas con el objeto de valorar cómo están reguladas actualmente en el Reglamento del Congreso y si, en su caso, resultaría conveniente alguna modificación al respecto.

Asimismo, debe advertirse que no todas las cuestiones que a continuación se abordarán son atribuibles a la configuración normativa del Reglamento del Congreso, sino también a un cuestionable comportamiento parlamentario. Efectivamente, sobre este extremo coincido plenamente con lo que apuntado tanto por Ignacio Astarloa, como por Manuel Alba en estas jornadas cuando señalaban que parte de estos problemas dependen de la actuación de los actores políticos implicados, y muy especialmente de los grupos parlamentarios. No obstante, creo que son cuestiones que merecen ser tenidas en cuenta en un debate sobre el balance de estos cuarenta años del Reglamento del Congreso de los diputados.

1. La prórroga sistemática del plazo de presentación de enmiendas por la Mesa del Congreso.

Una primera cuestión sobre la que quisiera centrarme es la práctica de la Mesa del Congreso consistente en prorrogar sucesivamente el plazo de presentación de enmiendas a las iniciativas legislativas; una práctica, que ha obstaculizado la tramitación de las propuestas legislativas afectadas y especialmente utilizada durante la segunda parte de la XII Legislatura. Aunque no puede afirmarse que se trate de una práctica atribuible a la regulación del Reglamento del Congreso, ni a la composición fragmentada de la Cámara, guarda cierta relación con el incremento del nivel de fraccionamiento de la representación política y su repercusión en el funcionamiento interno de la misma. A ello habría que añadir otro factor: la existencia de una

¹⁷ Sobre la fragmentación parlamentaria de las Cortes Generales, consúltese Nieto Jiménez (2022).

cultura política instalada en el órgano rector que se aparta del papel que le corresponde.

No se trata de una situación completamente inédita en nuestro parlamentarismo, ya que se habían observado algunos casos en el ámbito de las Asambleas Legislativas autonómicas. Ahora bien, durante la segunda mitad de la XII legislatura esta táctica comenzó a utilizarse de forma sistemática en el Congreso con la pretensión de bloquear determinadas iniciativas legislativas. Incluso, en la legislatura actual (XIV) se sigue observando tramitaciones legislativas en las que el plazo de presentación de enmiendas se ha prorrogado hasta en cincuenta y una ocasiones¹⁸.

Sin duda, esto nos obliga a reflexionar sobre este tipo de prácticas y cómo se puede contribuir desde el Reglamento del Congreso a solventar estas situaciones. Sobre esta cuestión, debe partirse del art. 110 RCD que establece que el plazo de presentación de enmiendas es de 15 días, aunque la Mesa de la Cámara dispone de la facultad de ampliarlo. Asimismo, suele ser habitual que este periodo de tiempo sea insuficiente y dicho órgano proceda a su ampliación (art. 91 RCD), previa petición de los grupos parlamentarios antes de expirar el plazo. En la práctica es frecuente que se proceda a varias ampliaciones de plazo y es costumbre parlamentaria tanto que sean los grupos parlamentarios los que formulen la petición de ampliación, como que estas se vayan reiterando¹⁹. Sin embargo, hacer un uso adecuado de la facultad de prórroga no debe implicar necesariamente obstaculizar *sine die* la tramitación de las iniciativas legislativas en curso ampliando sistemáticamente el plazo de enmienda.

¹⁸ A modo de ejemplo de este tipo de prácticas durante la XIV legislatura puede citarse la Proposición de reforma de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (122/000004), en la que se propone la supresión del recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de estatuto de autonomía y reformas estatutarias, y que hasta ahora ha sido sometida a cincuenta y una ampliaciones de plazo de enmienda (del 24/04/2021 hasta el 01/09/2022).

¹⁹ A este respecto, según apunta Giménez Gluck, se han dado algunos pasos para objetivar este tipo de decisiones. Así, 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 convención 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» (2019: 71).

Un ejemplo paradójico de esta situación lo encontramos en la XII legislatura que estuvo condicionada por un Congreso más fragmentado de lo habitual y por la existencia de dos Gobiernos diferentes y ambos minoritarios. Por lo que respecta al periodo del primer Ejecutivo, presidido por M. Rajoy, las circunstancias que permiten explicar esta práctica derivan de la composición fragmentada del Congreso junto a la debilidad de un Gobierno minoritario. De este modo, durante este periodo legislativo esta táctica por parte de la Mesa se produjo en relación con las proposiciones de ley de la oposición²⁰. Efectivamente, se trataba de iniciativas legislativas que el grupo parlamentario que sostenía a dicho Ejecutivo no podía paralizar en el trámite de toma en consideración por falta de apoyos suficientes y que, como consecuencia de esta decisión de la Mesa, terminarían caducando.

Esta situación se complicaría durante la segunda mitad de la misma legislatura, coincidiendo con el Gobierno surgido de una moción de censura y sostenido por una mayoría parlamentaria heterogénea que, sin embargo, no contaba con mayoría en la Mesa. Como consecuencia de ello, la falta de correlación entre la mayoría parlamentaria que había apoyado la moción censura, y la mayoría conformada por el Partido Popular (PP) y Ciudadanos en la Mesa, en minoría en Pleno, llevó a que la Mesa bloquease la tramitación de gran parte de las iniciativas legislativas, alcanzando también a textos impulsados por el Gobierno y respaldados por la mayoría

²⁰ Durante la XII legislatura fueron numerosas las iniciativas legislativas que fueron objeto de un número muy elevado de ampliaciones de plazo. Así, cabe mencionar las siguientes: la Proposición de Ley de derogación del plazo máximo previsto para la instrucción en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (122/000086) permaneció en fase de enmienda desde 19 de mayo de 2017 hasta 27 de febrero de 2019, al ser ampliado el plazo de enmienda en 62 ocasiones; la Proposición de Ley por la que se modifica el artículo 34 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores, para incluir la obligación de registrar diariamente e incluyendo el horario concreto de entrada y salida respecto de cada trabajador (122/000109), presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y que fue sometida a 48 ampliaciones de enmienda, desde el 27 octubre de 2017 hasta 26 de junio de 2018; o la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (122/000020), presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), que permaneció en fase de enmienda desde el 20 de octubre de 2017 hasta el 5 de marzo de 2019.

de la Cámara. Este tipo de tácticas por parte de la Mesa se terminó extendiendo, incluso, a la tramitación de proyectos de ley procedentes de Decretos-leyes convalidados por el Pleno. A mi juicio, este segundo supuesto resulta aún más preocupante en la medida en que se trata de textos que habían sido fiscalizados por el Pleno, y respecto de los cuales este había manifestado su voluntad de tramitarlos como proyecto de ley por vía urgente. Y es que no puede olvidarse, como apuntara I. Otto, que con la utilización del procedimiento previsto en el art.86.3 CE «no se pretende tan solo legislar, sino enjuiciar el uso de la legislación de urgencia» (Otto, 1991: 209).

Las dudas que genera este tipo de prácticas por parte de la Mesa del Congreso son claras. De una parte, evidencian cierto sesgo partidista en la actuación de la Mesa al actuar conforme a motivaciones políticas. Como consecuencia de ello, dejaría de proceder como un órgano de dirección de la Cámara, pasando a actuar como un órgano de funcionamiento conforme a criterios de mera oportunidad política²¹. De este modo, estaríamos ante una actuación impropia de la Mesa, que viene a desnaturalizar la función técnico-jurídica que le corresponde. Por otro lado, esta estrategia impide dar curso a las iniciativas, abrir el debate y adoptar la decisión parlamentaria, pudiendo convertirse en una táctica obstruccionista de la Mesa frente a una decisión mayoritaria del Pleno, ya sea la acordada en el trámite de toma en consideración o en el Acuerdo de conversión de un decreto-ley; órgano, al que corresponde la facultad decisoria de la Cámara. Ahora bien, con la paradoja de que el obstruccionismo activo, que ha estado tradicionalmente instrumentalizado por la oposición parlamentaria, en el presente caso es ejercido por el órgano rector. Asimismo, esta vertiente obstruccionista de este tipo de decisiones de la Mesa ha alcanzado su nivel más preocupante cuando la ampliación del plazo de enmienda se ha prolongado en el tiempo enlazando con el momento de disolución de las Cámaras y produciendo la caducidad de las iniciativas afectadas, como ocurrió con numerosas iniciativas durante la XII legislatura. Por último, cabe señalar que, aunque la facultad

²¹ Una clara muestra de este uso partidista lo constituye el hecho de que esta práctica finalizó cuando Ciudadanos decidió desbloquear la tramitación de la reforma de la Ley de Estabilidad que pretendía eludir el veto del Senado a la senda de déficit; momento a partir del cual optó por romper la mayoría que formaba junto al PP en la Mesa del Congreso.

de la Mesa de prorrogar los plazos previstos por el Reglamento del Congreso responde a motivaciones muy diversas, esta estrategia iría en contra de una práctica habitual en la Cámara, en virtud de la cual la Mesa es reacia a ampliar el plazo si se ha declarado la urgencia del proyecto (García-Escudero Márquez, 2006: 252).

Como bien han apuntado Aja y García Roca, este tipo de situaciones la Mesa del Congreso podría constituir un fraude al Reglamento y un rodeo a la Constitución, en la medida en que estaría actuando manifiestamente como un «contrapoder del Pleno» (2018: 17). Las consecuencias que se desprenden de este tipo de actuación de la Mesa no afectan solo a la actividad legislativa de la Cámara que se ve paralizada, sino también al *ius in officium* de los parlamentarios que puede verse vulnerado al impedir el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria²².

Si bien es cierto que el Reglamento, en aplicación de la regla general del art. 91 RCD, permite sucesivas ampliaciones del plazo inicial de presentación de enmiendas, y que el derecho parlamentario es un derecho flexible por su naturaleza instrumental, sin embargo, lo que no se puede hacer es aprovechar los resquicios del Reglamento para hacer un uso abusivo de la facultad de prórroga por parte del órgano rector. A mi juicio, este tipo de prácticas va en contra de la finalidad de la norma, que es permitir dotar a la Mesa de un margen de flexibilidad en relación con el plazo de presentación de enmiendas para adaptarse a las circunstancias.

Por las circunstancias expuestas, habría que reflexionar sobre cuál es el mejor modo de regular esta cuestión para no llegar a este tipo de situaciones. Así, las opciones que pueden plantearse al respecto son varias: dejar el Reglamento como está y no prever limitaciones

²² Este asunto fue residenciado en el Tribunal Constitucional mediante un recurso de amparo parlamentario interpuesto, el 26 de febrero de 2019, por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso 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 Real Decreto-ley 10/2018. En esa ocasión, el proyecto obstaculizado fue sometido a 27 ampliaciones del plazo y estuvo en fase de enmienda desde el 21 de septiembre de 2018 hasta el 5 de marzo de 2019. Sin embargo, el recurso fue inadmitido a trámite el 12 de diciembre de 2019 por falta de agotamiento de la vía impugnatoria previa, al no haberse hecho uso de la solicitud de reconsideración.

a la facultad de prorrogar el plazo de enmienda, o bien incorporar un número limitado de ampliaciones. Un segundo interrogante sería el relativo a si es necesario o conveniente establecer requisitos para objetivar la decisión de prorrogar el plazo o por el contrario es preferible mantener la discrecionalidad de la Mesa²³. Obviamente, la casuística parlamentaria puede ser muy variada (complejidad de las iniciativas legislativas, acumulación de tramitaciones...) y es difícil discernir a priori cuál es el número idóneo de ampliaciones del plazo de enmienda que, en su caso, cabría admitir. En última instancia, la clave reside en cómo lograr un equilibrio entre evitar el riesgo inherente a una flexibilización excesiva y la previsión de normas muy rígidas. En otras palabras, cómo lograr un adecuado equilibrio entre facilitar un tiempo suficiente para la presentación de enmiendas y no bloquear el desarrollo de la actividad legislativa del Congreso. En todo caso, cabe advertir que este tipo de prácticas puede convertirse en una táctica obstruccionista si el plazo de enmienda se prorroga indefinidamente bloqueando la tramitación y enlazando con la disolución de las Cámaras, como de hecho sucedió durante la XII legislatura.

2. Aspectos novedosos en la tramitación parlamentaria de los decretos-leyes

A continuación, me ocuparé de algunas situaciones novedosas que han surgido en los últimos tiempos en relación con la intervención del Congreso de los Diputados en la tramitación de los decretos-leyes.

2.1. Un primer aspecto que viene observándose en relación con la tramitación parlamentaria de la legislación de urgencia es el fortalecimiento del control del Congreso a través de la derogación de

²³ Sobre este particular, cabe recordar que en 2017 se tramitó una Proposición de reforma del Reglamento del Congreso, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, con el objeto de limitar el número de prórrogas del plazo de enmienda a las iniciativas legislativas, 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 y solo pudieran acordarse posteriores prórrogas si así lo solicitara «dos Grupos que representen a la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara» (BOCG, CD, XII legislatura, serie B, Proposición de ley, 8 septiembre 2017, nº147-1, pág.2). Sin embargo, esta propuesta de reforma no prosperó porque fue objeto de la misma práctica parlamentaria a la que pretendía poner freno.

decreto-leyes y su, cada vez más frecuente, conversión en ley a través de la vía prevista en el art. 86.3 CE.

Comenzando por la primera de estas cuestiones, cabe señalar que hasta ahora el debate de convalidación de decretos-leyes en nuestro parlamentarismo no ha funcionado en la práctica como un mecanismo de control efectivo, sino más bien como una mera ratificación de las disposiciones normativas aprobadas por el Gobierno, y ello, como consecuencia del binomio Gobierno-mayoría parlamentaria existente durante la época del bipartidismo. Efectivamente, la derogación ha sido considerada durante mucho tiempo como una práctica en desuso; de ahí, las críticas formuladas por la doctrina respecto a la inoperancia del control del Congreso sobre el uso de la legislación de urgencia (Aragón Reyes, 2016). Por el contrario, se viene advirtiendo que, en escenarios parlamentarios más fragmentados, como el derivado tras las elecciones generales de 2015, el trámite de convalidación en el Pleno del Congreso no solo funciona como un instrumento de control efectivo, sino también como un acto idóneo para la negociación y transacción política tendente a recabar los apoyos parlamentarios necesarios para convalidar los decretos-leyes. Así lo corroboran algunos datos correspondientes a las últimas legislaturas.

Un ejemplo de este fortalecimiento del control parlamentario en materia de legislación de urgencia lo constituye el hecho de que desde 2017 el Congreso ha derogado tres decretos-leyes (dos en la XII legislatura y otro en la XIV), mientras que durante los anteriores treinta y nueve años solo derogó otros dos (en 1979 y 2006)²⁴. En concreto, durante la XII legislatura fueron derogados el Decreto-ley 21/2018, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, y el Decreto-ley 4/2017, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052).

²⁴ Nos encontramos ante una situación inédita en el ámbito del Congreso de los Diputados, aunque ya se había producido algún supuesto en algunas Asambleas Legislativas autonómicas (Aranda Álvarez, 2019: 273). También en relación con el ámbito autonómicos, Bilbao Ubillos ha señalado este reforzamiento del papel del Parlamento en el control político del recurso al decreto-ley por los Gobiernos autonómicos, en la medida en que estos no tienen garantizada la mayoría necesaria para lograr la convalidación (2017: 29).

A ello habría que añadir la derogación del Decreto-ley 27/2020, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las Entidades Locales, derogado durante la XIV legislatura. Es cierto que de estos datos no se puede concluir que estemos ante un incremento exponencial de supuestos de derogación, pero no por ello deja de ser un dato revelador que debemos tener en cuenta por tratarse de una práctica inusual. En efecto, como apunta García-Escudero Márquez, para encontrar un precedente de rechazo voluntario de la convalidación de un decreto-ley nos tenemos que remontar a 1979, ya que el otro supuesto de derogación que tuvo lugar en 2006 fue debido a un error (2018: 83).

A la luz de las circunstancias concretas en las que se han dado estas derogaciones de decretos-leyes, puede afirmarse que el Acuerdo de derogación, de una parte, constituye una manifestación de desconfianza de la Cámara hacia la actuación gubernamental y de otra, pone de relieve la debilidad del Gobierno ante la mayoría parlamentaria. Al mismo tiempo, la derogación evidencia un reforzamiento del papel del Congreso en el control político sobre la utilización de la legislación de urgencia.

2.2. Otra muestra del fortalecimiento del control del Congreso frente a la producción normativa del Gobierno se desprende de la mayor frecuencia con que los decretos-leyes emitidos son tramitados como proyecto de ley a través del procedimiento de conversión previsto en el artículo 86.3 CE, una disposición constitucional –como es sabido–, poco aplicada en la práctica. Sobre ello, debe precisarse que se trata de una situación relacionada, a su vez, con el incremento de la fragmentación parlamentaria en el Congreso y las dificultades del Gobierno de turno para lograr mayorías suficientes tendentes a la convalidación de sus decretos-leyes.

Si observamos los datos sobre la producción normativa de la XII legislatura, puede constatarse como esta vía se convirtió en el modo habitual de legislar durante la segunda parte de este periodo legislativo. Así, de los sesenta y cinco decretos-leyes emitidos por los dos Gobiernos de la legislatura, veintiséis de ellos fueron tramitados como proyectos de ley a través de la vía de urgencia (seis con Rajoy y veinte con Sánchez); es decir, la cifra más alta en comparación con

las anteriores legislaturas, con la única excepción de la legislatura XIV²⁵. Efectivamente, por lo que respecta a la actual legislatura, esta tendencia no solo se ha mantenido, sino que se ha intensificado, como lo demuestra el hecho que, de los setenta y nueve Decretos-leyes aprobados hasta ahora, cuarenta y seis han sido tramitados como proyectos de ley (y uno derogado)²⁶. Ahora bien, es cierto que estos datos de la legislatura actual habría que valorarlos más detenidamente una vez finalizada, y a la luz de las circunstancias atípicas que la han condicionado, como la pandemia y el estado de alarma; por lo que habrá que observar como evoluciona la legislatura y si la tendencia apuntada termina consolidándose o no.

No obstante, lo que parece claro es que el motivo que permite explicar esta mayor tendencia utilizar el procedimiento de conversión deriva de una Cámara altamente fragmentada y la falta de mayorías suficientes y estables para lograr la convalidación. De este modo, la vía de la conversión no se presenta solo como una opción procedimental, sino también como una exigencia política por parte de los grupos parlamentarios de la oposición, que se comprometen a prestar su apoyo en el trámite de convalidación, a cambio de que el texto sea tramitado como proyecto de ley, y puedan presentar enmiendas. Obviamente, en esta dinámica parlamentaria los grupos minoritarios adquieren un papel relevante, en la medida en que sus votos resultan decisivos para adoptar el Acuerdo de convalidación.

A priori, esta mayor asiduidad a utilizar el procedimiento de conversión en ley por vía de urgencia merece una valoración positiva, en el sentido de que esta forma de tramitación es preferible a la mera convalidación del decreto-ley, ya que garantiza la intervención de ambas Cámaras y permite el ejercicio de las facultades inherentes a la función legislativa. Como ya sostuve en otros trabajos, la opción del Ejecutivo de presentar un proyecto de ley para su tramitación por un procedimiento legislativo abreviado, y en especial la vía de urgencia,

²⁵ En cuanto al número de decretos-leyes que iniciaron su tramitación por la vía prevista en el art.86.3 CE en las legislaturas anteriores, estos fueron: 0 (XI), 18 (X), 11 (IX), 5 (VIII), 9 (VII), 19 (VI), 10 (V), 9 (IV), 0 (III), 0 (II), 0 (I) y 0 (Legislatura constituyente). Estos datos han sido obtenidos de la web del Congreso de los Diputados.

²⁶ Datos consultados el 31 de mayo de 2022.

siempre es una alternativa preferible a la emanación de un decreto-ley (Gómez Lugo, 2013: 113; y 2018: 862).

2.3. Por último, quisiera plantear un tema que se puso de manifiesto entre la XII y la XIII legislaturas, un periodo en el que coincidieron dos circunstancias particulares: de una parte, la prolongación de un Gobierno en funciones, y de otra, la disolución automática de las Cámaras en aplicación de lo dispuesto en el art. 99.5 CE y con la consecuente entrada en funcionamiento de la Diputación Permanente del Congreso. Pues bien, durante este periodo entre legislaturas se suscitó una cuestión carente de precedentes en nuestra experiencia parlamentaria referente a la actuación de la Diputación Permanente del Congreso en relación con la tramitación parlamentaria de legislación de urgencia. Me refiero al controvertido tema sobre el ejercicio de competencia legislativa por la Diputación Permanente y al interrogante sobre si el órgano de continuidad del Congreso puede o no tramitar como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia un Decreto-ley convalidado.

Este interrogante se planteó como consecuencia de las decisiones acordada por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso en la tramitación parlamentaria del Real Decreto Ley 12/2019²⁷. En efecto, 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. 57.1º a) y 151.5 RCD, abriendo el plazo de presentación de enmiendas. Pero, además, la Mesa procedió a sustanciar el procedimiento 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 hipotéticamente 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.

²⁷ Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

Pese a que el procedimiento de conversión no prosperó, la Diputación Permanente del Congreso llegó a aprobar el texto del proyecto de ley y lo remitió al Senado para que continuase su tramitación parlamentaria. Sin embargo, la constitución de las nuevas Cámaras produjo la caducidad de dicha iniciativa, frustrando esta atípica tramitación legislativa. A este respecto, debe recordarse que esta decisión de sustanciar el procedimiento contó con el beneplácito de los servicios jurídicos del Congreso que emitieron un informe en el que se pronunciaron a favor de esta posibilidad. Ahora bien, sobre esta cuestión quisiera traer a colación lo sostenido por Manuel Alba en estas jornadas, y que comparto plenamente. Y es que las valoraciones emitidas del cuerpo de letrados en el ejercicio de sus funciones no pueden sustituir a los órganos parlamentarios a los que corresponde adoptar las decisiones.

De este modo, esta atípica sustanciación del *iter legis* en sede de Diputación Permanente ha generado una controversia doctrinal que, hasta entonces, solo se había suscitado como mera hipótesis en el plano académico, pero no en la práctica parlamentaria.

Aunque del tenor literal del art. 151.5 RCD se desprende que la Diputación Permanente puede no solo decidir la tramitación, sino también proceder a la sustanciación del proyecto de ley de conversión, no puede valorarse este precedente parlamentario haciendo una lectura aislada y formalista de dicho precepto (art.151.5 RCD). Por el contrario, considero que resulta necesario hacer una interpretación sistemática de los artículos 86.3, 66.2, 75.2 CE, en virtud de la cual pueden encontrarse argumentos suficientes para descartar la posibilidad de que las Diputaciones Permanentes puedan ejercer competencia legislativa. De una parte, creo que no existe suficiente apoyatura constitucional para atribuir competencia legislativa a las Diputaciones Permanentes. Sus funciones son las que se desprenden de la Constitución, en concreto, las que se derivan de los arts. 73 y 78.2 CE, y en ninguna de estos preceptos constitucionales se contempla la posibilidad de que este órgano ejerza competencial legislativa plena.

Por otra parte, no pueden perderse de vista que el artículo 86.3 CE es una norma de procedimiento, pero no de competencia, por lo que no puede servir de fundamento para atribuir dicha competencia al órgano de continuidad del Congreso. Asimismo, admitir la tesis apli-

cada por la Mesa de la Diputación Permanente en el caso referenciado iría en contra de nuestro modelo de *iter legis*, en el que la facultad resolutoria de la Cámara corresponde al Pleno de modo ordinario y solo de forma excepcional, las comisiones parlamentarias puedan ejercer competencias legislativas plenas a la luz de lo dispuesto en el art. 75.2 CE. De igual manera, debe descartarse que los Reglamentos parlamentarios pueden atribuir competencia legislativa a las Diputaciones Permanentes, sin preverlo el texto constitucional. Tampoco creo que esta supuesta competencia legislativa pueda encuadrarse dentro de la atribución genérica de «velar por los poderes de las Cámaras». Se trata, como ha señalado la doctrina, de una cláusula genérica que no puede interpretarse como sinónimo de «ejercer» 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.

En consecuencia, la tesis seguida por la Mesa de la Diputación Permanente (siguiendo el Informe de los letrados) con motivo de la atípica tramitación del Real Decreto Ley 12/2019 plantea nuevos problemas prácticos en la medida en que no existen cauces procedimentales previstos de la sustanciación de dicho procedimiento ante la Diputación Permanente en periodos entre legislaturas, ni tampoco existen los órganos parlamentarios que habitualmente intervienen en el *iter legis*. Precisamente por ello, tampoco sería viable la opción de aplicar el procedimiento de lectura única, puesto que en estas circunstancias no existe formalmente el Pleno de la Cámara, encargado de la aprobación legislativa²⁸.

Así pues, de constatarse la existencia del informe de los letrados, y verificarse que las reglas seguidas para la tramitación del proyecto de ley procedente del Decreto-ley 12/2019 fueron creadas en dicho informe, me parece preocupante que los informes de los letrados puedan crear nuevas reglas aplicables a los procedimientos legislativos, dando lugar a nuevas fuentes de derecho parlamentario. A la luz de lo anteriormente expuesto, creo que el caso referenciado no ha sentado un buen precedente, y ello, pese a la importancia que

²⁸ En esta misma línea, se han pronunciado en contra de aplicar el método de lectura única en estos supuestos: Astarloa (1985: 168), Jiménez Campo (1982: 49).

de los usos y precedentes que tienen en el Derecho parlamentario, como señalaba Luis María Díez-Picazo en estas jornadas.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. y GARCÍA ROCA, J. (2019). *Informe Comunidades Autónomas 2018*. Observatorio de Derecho Público.
- ARAGÓN REYES, M. (1990). La función legislativa del Parlamento y sus problemas actuales. En *AAVV El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos.
- ARAGÓN REYES, M. (2016). *Uso y abuso del Decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*. 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.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1985). Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español. *Revista de Administración Pública*, 106, 97-170.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1997). Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo ordinario. En *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El Procedimiento legislativo*. Monografías del Congreso de los Diputados, pp. 401-420.
- 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.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M.A. (...). *El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2005). El procedimiento legislativo: notas y bases para una reforma. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 74, pp. 213-260.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2018). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 101, 67-98.
- GIMÉNEZ GLUCK, D. (2019). *El Gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*. Tirant lo Blanch.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. 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.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2019) La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, pp. 389-419.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1982). Las diputaciones permanentes y el control sobre el decreto-ley. *Revista de Derecho Político*, 15, 35-56.
- NIETO JIMÉNEZ, J.C. (2022). Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales Españolas (2015-2019). *Revista de Estudios Políticos*, 196, 159-192.
- OTTO, I. de (1991). *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Ariel, 2ª reimpr.
- RUBIO LLORENTE, F. (2011). La reforma del artículo 135 CE. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93.