

INFORME RELATIVO A LA POSIBILIDAD DE  
TRAMITAR COMO PROYECTOS DE LEY LOS  
REALES DECRETOS-LEYES CONVALIDADOS POR  
LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN PERIODO DE  
DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS

REPORT ON THE POSSIBILITY OF PROCESSING ROYAL DECREE-  
LAWS VALIDATED BY THE PERMANENT DEPUTATION DURING  
THE TIME WHEN PARLIAMENT IS DISSOLVED AS DRAFT  
LEGISLATION

SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.  
*1. Posibilidad de tramitación: previsiones constitucionales y regla-  
mentarias. 2. Plazo de tramitación. 3. Procedimiento.*

## I. ANTECEDENTES

Al conocer la aprobación y publicación en el Boletín Oficial del Estado del Real Decreto-ley 5/2019, de 1 de marzo, por el que se adoptan medidas de contingencia ante la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña, Irlanda del Norte de la Unión Europea sin que se haya alcanzado el acuerdo previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, y ante la previsión de la disolución de las Cámaras de la XII Legislatura, que se ha hecho efectiva por el Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 4 de marzo de 2019, acordó encomendar informe a la Secretaría General relativo a la forma en que, en su caso, se llevaría a cabo la tramitación como proyecto de ley de un Real Decreto-ley convalidado por la Diputación Permanente.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 1. *Posibilidad de tramitación: previsiones constitucionales y reglamentarias*

Aunque existe cierta discrepancia doctrinal en cuanto a si cabe o no la tramitación como proyecto de ley de un Real Decreto-ley por las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado, considerando, entre otras circunstancias, las dificultades prácticas para hacerlo y el plazo del que se dispondría para ello, lo cierto es que, tanto por la dicción literal de la Constitución como por la del Reglamento del Congreso (no así el del Senado, que no recoge regulación alguna a este respecto), parece clara la posibilidad de que, si así se acuerda por la Diputación Permanente del Congreso, un Real Decreto-ley convalidado por ella, sea tramitado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

Así, el apartado 2 del artículo 78 de la Constitución dispone que: «2. Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas».

Por su parte, los apartados 2 y 3 del artículo 86 de la Constitución establecen lo siguiente: «2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. 3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia».

En esta línea, el artículo 57.1º a) del Reglamento del Congreso prevé que: «Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida, y además: 1º. En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados: a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución».

Finalmente, el apartado 5 del artículo 151 del Reglamento del Congreso señala que: «La Diputación Permanente 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».

El Reglamento del Senado se limita a establecer, en su disposición adicional primera, que: «Cuando el Senado sea disuelto o expire su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por el mismo, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente».

En consecuencia, en el caso de que el Consejo de Ministros apruebe algún Real Decreto-ley en el periodo en que las Cámaras están disueltas o, como es el caso del Real Decreto-ley 5/2019, lo apruebe antes de la disolución pero ésta se produzca antes de su convalidación o derogación por acuerdo del Congreso de los Diputados, la Diputación Permanente del Congreso deberá ser convocada para que, en el plazo de 30 días desde la publicación, acuerde su convalidación o derogación. Y, si fuera convalidado, y si así se solicitase, decidir sobre su tramitación subsiguiente como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

## 2. *Plazo de tramitación*

Afirmado lo anterior, lo primero que habrá de determinarse es el plazo en el que dicha tramitación debe desarrollarse, puesto que no puede desconocerse el marco temporal en el que la Diputación Permanente puede asumir las facultades que el artículo 86 de la Constitución atribuye al Congreso en relación con los Reales Decretos-leyes. Este plazo se circunscribe al periodo de disolución, tal y como por otra parte se deduce del artículo 78.3 del texto constitucional, de acuerdo con el cual, «Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales».

La Constitución establece un plazo de 30 días para la convalidación o derogación de los Reales Decretos-leyes y, en su caso, para su tramitación como proyectos de ley. Esto no obstante, siempre se ha entendido, en lo que puede considerarse una mutación constitucional, que estando las Cámaras en plenitud del mandato este plazo se refiere tan sólo a la convalidación o derogación del Real Decreto-ley y a la adopción del acuerdo sobre su tramitación, permitiéndose que la tramitación como proyecto de ley se alargue más allá de esa fecha, en ocasiones, mucho tiempo más allá de los treinta días siguientes a la promulgación.

Parece entonces que procedería aplicar esta misma interpretación para el caso de que sea la Diputación Permanente del Congreso la que haya acordado la tramitación como proyecto de ley de un Real Decreto-ley. Si bien ahora dicha tramitación no podría sustanciarse, en ambas Cámaras, primero en el Congreso y luego en el Senado, sino dentro del plazo máximo que llegaría hasta el día de constitución de las nuevas Cámaras surgidas de las elecciones generales.

Es decir, acordada la tramitación como proyecto de ley, la misma no podría irse más allá del momento en que deje de ejercer sus funciones la Diputación Permanente. Y ello por cuanto que es para este periodo para el que, por expresa previsión constitucional, la Diputación Permanente asume las facultades que corresponden a las Cámaras en relación con el artículo 86 de la Constitución y, en fin, porque por la propia esencia del sistema parlamentario, no parece posible trasladar a la Cámara que se constituya en la siguiente Legislatura una iniciativa que procede, tanto de un Gobierno anterior, como de una Cámara distinta. Y así, de la misma forma que, finalizada la

Legislatura, y en aplicación del artículo 207 del Reglamento, la Mesa de la Cámara declara la caducidad de todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, incluidos los procedentes del Gobierno, extinguida la Diputación Permanente, procedería que por la Mesa de la misma se declararan caducados aquellos proyectos de ley de los que aquélla estuviera conociendo.

Esto no obstante, debe recordarse que la caducidad de la iniciativa legislativa, en su caso, no afectaría a la vigencia del Real-Decreto ley del que trae causa pues éste, como norma perfeccionada por su convalidación permanecería en el ordenamiento como norma con rango de ley plenamente vigente.

### 3. Procedimiento

Teniendo en cuenta lo anterior, la cuestión que se plantea en este punto es cuál sería el procedimiento legislativo que habría de seguirse, teniendo en cuenta que los Reglamentos de las Cámaras no prevén uno específico y que no existen precedentes al respecto (desde la Legislatura Constituyente, se han sometido a la convalidación o derogación de la Diputación Permanente un total de 40 Reales Decretos-leyes y en 9 ocasiones se ha votado en relación con su tramitación como proyectos de ley, habiéndose rechazado en todos los casos).

Centrándonos en el caso del Congreso de los Diputados, su Reglamento prevé los procedimientos legislativos ordinario, urgente (para el que los plazos del procedimiento ordinario se reducen a la mitad), de delegación legislativa en Comisión y de lectura única. Ninguno de ellos resulta directamente aplicable al caso que nos ocupa, puesto que disueltas las Cámaras no existe ninguno de los órganos que participan en ellos, ni las ponencias, ni las comisiones, ni el Pleno. Por ello, para la tramitación como proyecto de ley de un Real Decreto-ley convalidado por la Diputación Permanente sería preciso establecer un procedimiento *ad hoc*, teniendo en cuenta que se sustanciará ante el Pleno de la Diputación Permanente.

En la medida en que nos encontramos en periodo de disolución y descartada por ello la vía de regular este procedimiento mediante Resolución de la Presidencia al amparo del artículo 32.2 del Reglamento, toda vez que requeriría el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, la competencia para la fijación de este

procedimiento correspondería a la Mesa de la Diputación Permanente por aplicación analógica del artículo 31.1.5º del Reglamento El procedimiento podría seguir el siguiente esquema:

- Convalidado el Real Decreto-ley y acordada su tramitación como proyecto de ley, la Mesa de la Diputación Permanente debería adoptar el acuerdo subsiguiente, ordenando su publicación y procediendo a la apertura del plazo de presentación de enmiendas. Dado que la tramitación ha de hacerse por el procedimiento de urgencia, el plazo inicial para la presentación de enmiendas será de ocho días hábiles a contar desde el siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Dada la brevedad del plazo total de tramitación, que será tanto más breve cuánto más próxima esté la fecha de constitución de la nueva Cámara, la Mesa de la Diputación Permanente podría valorar la conveniencia de establecer un plazo menor, ex artículo 91 del Reglamento, así como de limitar la concesión de ampliaciones a dicho plazo.
- Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, correspondería a la Mesa de la Diputación Permanente su calificación, no siendo admisibles en ningún caso las enmiendas a la totalidad de devolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 151.4 del Reglamento, la Diputación Permanente podrá conocer del proyecto de ley conforme a las reglas propias de un debate de totalidad, sometién dose seguidamente a votación, tanto las enmiendas presentadas, a la totalidad de texto alternativo y al articulado, como el conjunto del texto. Si el resultado de la votación fuera favorable, el texto quedaría aprobado y se remitiría al Senado a los efectos del artículo 90 de la Constitución. En caso contrario, quedaría rechazado.
- A los efectos de la tramitación del proyecto de ley por el Senado debería procederse a la concreción por esta Cámara del procedimiento legislativo aplicable, pudiendo, en principio, su Diputación Permanente, oponer su veto o introducir enmiendas al texto remitido por el Congreso.

De ser así, en aplicación del artículo 90.2 de la Constitución, «El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el

Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple». En el mismo sentido se pronuncian los artículos 122 y 123 del Reglamento del Congreso. En el caso de que el Senado hubiera opuesto su veto y éste no fuese levantado por la mayoría absoluta de la Diputación Permanente del Congreso, en la medida en que el plazo de dos meses exigidos es poco probable que vaya a transcurrir durante el periodo en que la Diputación Permanente está ejerciendo sus funciones, habría que entender que llegado el momento de extinción de la Diputación Permanente, el Congreso no ha levantado el veto opuesto por el Senado, debiéndose entender, en consecuencia, rechazado el proyecto de ley. La posibilidad de que la Mesa de la Diputación Permanente reduzca el plazo de dos meses señalado, parecería contrario a la Constitución.

Del mismo modo, si la Diputación Permanente del Senado introdujese alguna enmienda en el texto remitido por la Diputación Permanente del Congreso, ésta debería conocer de las mismas manifestándose sobre su aprobación o rechazo.