



¿Una nueva era del procedimiento de conversión de los decretos-leyes en ley? De su fundamentación inicial a su auge actual bajo la fragmentación parlamentaria

Carles López Picó

Investigador predoctoral.

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

clopezpico@der.uned.es | <https://orcid.org/0000-0002-3087-6025>

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Enrique Arnaldo Alcubilla, don Nicolás González-Deleito Domínguez, don José Damián Iranzo Cerezo, don Fabio Pascua Mateo y don Ángel José Sánchez Navarro.

Extracto

La fragmentación parlamentaria ha provocado profundos cambios en nuestro sistema político-constitucional. Uno de los ámbitos donde se observa dicha tendencia de forma más clara es en el sistema de producción normativa. Este trabajo pretende abordar los cambios que se han producido en el uso de uno de los instrumentos normativos más controvertidos en nuestro país: el real decreto-ley, en especial en su vertiente de conversión en ley regulada por el artículo 86.3 de nuestro texto constitucional. Partiendo de un análisis de su fundamentación inicial y un breve marco comparativo, se pretende analizar las singularidades del procedimiento de conversión del decreto-ley en ley en el escenario de fragmentación parlamentaria: el uso abusivo del decreto-ley, la problemática procedimental que nace en el seno de la conversión en ley y las dificultades para su control jurisdiccional.

Palabras clave: real decreto-ley; fragmentación parlamentaria; artículo 86.3 CE; conversión en ley.

Recibido: 04-05-2022 / Aceptado: 08-09-2022 / Publicado: 05-07-2023

Cómo citar: López Picó, C. (2023). ¿Una nueva era del procedimiento de conversión de los decretos-leyes en ley? De su fundamentación inicial a su auge actual bajo la fragmentación parlamentaria. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 270, 83-112. <https://doi.org/10.51302/cefllegal.2023.19211>



A new age for the conversion proceedings of decree-laws into laws? From its initial foundations to its current peak under parliamentary fragmentation

Carles López Picó

This paper has been selected for publication by: Mr. Enrique Arnaldo Alcubilla, Mr. Nicolás González-Deleito Domínguez, Mr. José Damián Iranzo Cerezo, Mr. Fabio Pascua Mateo y Mr. Ángel José Sánchez Navarro.

Abstract

Parliamentary fragmentation has caused profound changes in our political-constitutional system. One of the areas where this trend is most clearly observed is in the normative production system. This work aims to address the changes that have occurred in the use of one of the most controversial normative instrument in our country: the Royal Decree-Law, especially in its aspect of conversion into law regulated by Article 86.3 of our constitutional text. Starting from an analysis of its initial foundation and a brief comparative framework, the singularities of the procedure for converting the decree-law into law in the scenario of parliamentary fragmentation will be examined: the abusive use of the decree-law, the procedural issues arising in the conversion into law, and the difficulties for its judicial control.

Keywords: royal decree-law; parliamentary fragmentation; article 86.3 of the Constitution; conversion into law.

Received: 04-05-2022 / Accepted: 08-09-2022 / Published: 05-07-2023

Citation: López Picó, C. (2023). ¿Una nueva era del procedimiento de conversión de los decretos-leyes en ley? De su fundamentación inicial a su auge actual bajo la fragmentación parlamentaria. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 270, 83-112. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2023.19211>



Sumario

1. Introducción
 2. Modelos de tramitación parlamentaria de decretos-leyes
 - 2.1. El sistema italiano de conversión en ley
 - 2.2. El sistema español de tramitación parlamentaria de decretos-leyes
 - 2.2.1. La convalidación
 - 2.2.2. La derogación del real decreto-ley
 - 2.2.3. La conversión en ley
 3. El aumento de decretos-leyes tramitados mediante el artículo 86.3 de la CE
 4. Particularidades de la tramitación fruto de la fragmentación parlamentaria
 - 4.1. La conversión como forma de incentivo para la oposición
 - 4.2. La no sujeción a la Ley del Gobierno
 - 4.3. La tramitación por el procedimiento de urgencia y la ampliación de plazos de enmiendas
 - 4.4. El control jurisdiccional
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas



1. Introducción

En la concepción clásica del sistema parlamentario, los Gobiernos requieren de una mayoría en las distintas cámaras para poder desarrollar de forma estable su función de dirección política. No obstante, son conocidos por todos los problemas de estabilidad que sufre el parlamentarismo actual: dificultad para la formación de Gobiernos duraderos, obstruccionismo por parte de las minorías o bloqueos para la acción legislativa. Dichos problemas de inestabilidad no son nuevos: condujeron después de la Segunda Guerra Mundial al surgimiento de la modalidad conocida como «parlamentarismo racionalizado», limitando los mecanismos de control político y formalizando instrumentos con el objetivo de asegurar la estabilidad de los ejecutivos. Sin embargo, esos ajustes no siempre consiguen la deseada estabilidad parlamentaria.

En las últimas décadas hemos asistido, de forma complementaria, a una especie de proceso de «presidencialización» en relación con la intervención del ejecutivo en el ámbito parlamentario, poniendo en duda el papel central del legislativo: tanto por las competencias que se otorgan al Gobierno en el funcionamiento de las cámaras, como por la ampliación del uso de las diferentes potestades legislativas que ostentan los Gobiernos.

Muchos de estos problemas han sido provocados por la fragmentación y polarización creciente en los sistemas políticos, tanto entre los propios partidos como entre los electores. El caso de nuestro país no ha sido una excepción en cuanto a los efectos que está produciendo dicha fragmentación parlamentaria: a partir de 2015 se observa tanto la dificultad de investir presidentes del Gobierno, como frecuentes conflictos constitucionales entre los poderes del Estado. Dicho proceso ha venido acompañado por un cambio de tendencia en el sistema de producción normativa, donde el ejecutivo ha ido ganando protagonismo, especialmente en su potestad de legislar con rango de ley mediante real decreto-ley, instrumento jurídico que permite reducir las dificultades observadas en el procedimiento legislativo ordinario en el marco de parlamentos fragmentados.

Así, si en los primeros 20 años del actual periodo constitucional (1979-1999) un 21 % de las normas con rango de ley habían sido aprobadas por el Gobierno mediante real decre-

to-ley, esta cifra aumenta hasta el 45 % en los últimos 20 años (2000-2020), por lo que se observa ya a primera vista la creciente importancia de dicho instrumento dentro de nuestro ordenamiento.

Sin duda dicha tendencia se ha visto acentuada en los últimos años: si bien en un inicio se limitaba el uso del real decreto-ley para situaciones de auténtica urgencia y necesidad, el reciente contexto de fragmentación parlamentaria ha provocado que nuevas variables entren en juego. De esta forma, se han establecido nuevas relaciones entre los procedimientos de «convalidación» y «conversión» de decretos-leyes. Este trabajo pretende vislumbrar, partiendo de un análisis del origen y fundamento de la institución jurídica de la conversión en ley, regulada en el artículo 86.3 de nuestro texto constitucional, cómo nuevas variables (en especial, la fragmentación y polarización parlamentaria) han producido una mutación de dicho procedimiento, alzándose nuevas problemáticas que tratamos de sacar a la luz.

Aunque la figura del real decreto-ley es posiblemente una de las cuestiones normativas de las que más se ha escrito en el ordenamiento jurídico español –tanto el análisis de su presupuesto habilitante como de sus límites materiales o el carácter excepcional de la norma– y que más ha promovido la actividad del Tribunal Constitucional en su control jurisdiccional, lo cierto es que el objeto de estudio que nos proponemos –sea por tratarse de un uso novedoso en los últimos años o por su relación con la fragmentación parlamentaria– no ha sido objeto de análisis por la doctrina desde la perspectiva que pretendemos abordar. En este punto entendemos que radica el principal interés de este trabajo: abordar un instrumento jurídico ampliamente estudiado (el decreto-ley), pero focalizando el análisis en la evolución del procedimiento de conversión de los decretos-leyes en ley desde su fundamentación inicial hasta su relativo auge actual en un contexto de fragmentación parlamentaria.

A tal fin, el trabajo se estructurará del siguiente modo: el primer epígrafe analizará la figura del decreto-ley en perspectiva comparada, con especial atención al modelo italiano de conversión de decretos-leyes que, como se expondrá, sirve de fundamento a nuestro texto constitucional. En el segundo epígrafe se analiza la evolución cuantitativa de los procedimientos de conversión y convalidación. En el tercer epígrafe analizaremos cada una de las especialidades procedimentales de la conversión en ley, prestando atención a los efectos que ha producido la fragmentación parlamentaria en cada una de ellas. En el cuarto epígrafe se abordarán algunas cuestiones relacionadas con el control jurisdiccional de los decretos-leyes. Finalmente, el trabajo se cerrará con una serie de conclusiones.

2. Modelos de tramitación parlamentaria de decretos-leyes

Entrando ya de lleno en los diferentes modelos de tramitación parlamentaria del Real decreto-ley, debemos recordar que se trata de un instrumento normativo, que si bien emana directamente del Gobierno, se debate y convalida en sede parlamentaria, por lo que debe

prestarse atención a ambas fases del procedimiento. En este sentido, indica Carmona Contreras (1997) que «toda actuación normativa con fuerza y valor de ley deberá inexcusablemente ser reconducida a su natural ámbito de origen [en referencia a las cámaras legislativas]» (p. 230). Parece obvio en este sentido que se produce cierta afectación al principio clásico de separación de poderes, debate que ciertos autores han entendido superado indicando que «el régimen parlamentario no se basa en la separación entre los poderes políticos del Estado sino, muy al contrario, en un básico principio de colaboración entre los mismos» (pp. 231-232). Veamos por tanto cómo se ha estructurado dicho procedimiento en los sistemas constitucionales de nuestro entorno.

Posiblemente el modelo italiano sea al que más se asemeja al español en lo concerniente a la regulación constitucional de decretos-leyes, y con el que se identificó el constituyente español (Morillo-Velarde, 1989, pp. 822 y ss.). No obstante, conviene tener presente una brevísima panorámica en relación con otros modelos, con especial atención a las particularidades del procedimiento de conversión en ley de dicha norma. Se observa, por una parte, el modelo portugués¹ que, como bien indica Astarloa Huarte-Mendicoa (1985, pp. 108 y ss.), nace en un marco de desconfianza ante el legislador, por lo que el ejecutivo portugués se encuentra como límites, por una parte, la revisión jurisdiccional del cumplimiento del supuesto habilitante y, por otra, una serie de competencias reservadas únicamente a la asamblea. No existe, por tanto, en el modelo portugués, ningún control parlamentario en el marco de la legislación de urgencia. Destaca por otra parte el modelo francés², donde se requiere una autorización previa por parte del legislativo (y la entrega posterior de la norma en el Parlamento, con base en lo establecido en el artículo 38 del texto constitucional francés)³. Por otra parte, Astarloa Huarte-Mendicoa (1985, pp. 108 y ss.) ha sostenido que uno de los modelos más semejantes al de nuestro ordenamiento es el sistema austriaco⁴, que facul-

¹ La Constitución portuguesa de 1976 en su última reforma de 2005 define de forma escueta los «real decret-leyes» en el artículo 122: «Las Leyes y los Decretos-Leyes tienen igual valor, sin perjuicio de la subordinación a las correspondientes Leyes de los Decretos-Leyes publicados en uso de autorización legislativa y de los que desarrollen las bases generales de los regímenes jurídicos».

² Se regula la cuestión prácticamente en su totalidad en el artículo 38 de la Constitución francesa de 1958, en su última versión de 2008 «El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley».

³ En el segundo párrafo del artículo 38 de dicha Constitución se indica que «las ordenanzas se aprobarán en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se presenta ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación. Solo podrán ratificarse de manera expresa».

⁴ La regulación de dicha materia se encuentra en el artículo 18 de su texto constitucional, que indica que «cuando resulte necesaria la adopción inmediata de medidas que según la Constitución requiera una resolución del Consejo Nacional [...] podrá el Presidente federal, a propuesta del Gobierno federal, bajo la responsabilidad suya y la de este, acordar dichas medidas mediante decretos transitorios de modificación de las leyes. El Gobierno federal deberá formular su propuesta de conformidad con la Subcomisión

ta al presidente a legislar de forma urgente en casos que no sea posible reunir el Consejo Federal o que así lo exija la «máxima urgencia». En todo caso, en dicho ordenamiento se requiere un control tanto *ex ante* (por parte de un organismo permanente perteneciente al legislativo) y un control *ex post* por parte del legislativo, que convierte dicha norma en una ley emanada del propio Parlamento.

Como se observa, los modelos en los países de nuestro entorno son realmente variados, tanto por lo que se refiere al control parlamentario (inexistente en algunos casos, como en Portugal, o *ex ante* y *ex post*, como el caso austriaco), el presupuesto habilitante (muy difundido en el caso portugués) o el rango de la norma resultante (variable tras su paso por el Parlamento, como en el caso austriaco). En las próximas páginas se hace un examen más detallado del modelo italiano que, como ya hemos avanzado, se trata del modelo inspirador de nuestro sistema constitucional.

2.1. El sistema italiano de conversión en ley

La Constitución italiana establece en su artículo 77 lo siguiente:

No podrá el Gobierno, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria. Cuando en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley, deberá presentarlas el día mismo para su conversión a las Cámaras, las cuales, incluso hallándose disueltas, serán debidamente convocadas y se reunirán dentro de los cinco días siguientes. Los decretos perderán todo efecto desde el principio si no fueren convertidos en leyes dentro de los sesenta días de su publicación. Las Cámaras podrán, sin embargo, regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas en virtud de los decretos que no hayan resultado convertidos.

Como se puede observar, el constituyente italiano articula un sistema general donde el Gobierno no puede dictar normas con fuerza de ley para continuamente regular la excepción que incluye la posibilidad de legislar mediante el instrumento del decreto-ley. No establece el texto constitucional italiano más límites materiales para el decreto-ley que los propios de la ley ordinaria.

Sorprende inicialmente la semejanza –casi identidad– del presupuesto habilitante de la Constitución italiana con la de nuestro texto constitucional. Para comprender mejor el funcionamiento de dicho mecanismo, debemos apuntar que la doctrina italiana critica el «abuso»

permanente (pár. 2 del art. 55), que habrá de ser designada por la Comisión Principal (Hauptausschuss) del Consejo Nacional. Los decretos en cuestión requerirán el refrendo del Gobierno federal».

con el que se ha interpretado dicho supuesto habilitante (Baldasarre y Salvi, 1981). Existen similitudes de la misma forma en la provisionalidad de la norma con rango de ley, que se mantiene durante 60 días mientras no se pronuncien las cámaras.

Es a partir de este punto donde el modelo italiano de «conversión» se diferencia de forma más clara, no solo del sistema español, sino del conjunto de modelos que hemos expuestos anteriormente. De esta forma, si ambas cámaras legislativas –tanto la Cámara de diputados como el Senado– en los 60 días siguientes a su publicación no han convertido el decreto-ley⁵, este desaparece del ordenamiento con efectos *ex tunc*. Ese procedimiento de «conversión», que se produce mediante la aprobación de una ley de conversión, constituye un auténtico procedimiento legislativo (Tur Ausina, 2002, pp. 184-185): incluso ha sido objeto de varias modificaciones normativas para dotarlo de «mayores garantías»⁶ mediante el paso por la comisión constitucional y por la comisión sectorial competente. En suma, se configura como única opción posible para garantizar la eficacia de un decreto-ley la aprobación de una ley de conversión, elemento que, como se expone posteriormente, ha resultado fuente de conflictos.

Si bien la diferencia del modelo de conversión italiano ya es notable en relación con el sistema español en la propia intervención de las cámaras legislativas –en el caso español, tienen como opciones sucesivas, primero la convalidación y, posteriormente, si así se acuerda, la conversión, pero en el caso italiano solo se contempla la conversión– debemos destacar el efecto *ex tunc* que tendría la falta de pronunciamiento o un pronunciamiento negativo de las cámaras en el caso italiano. Dicha situación, especialmente por la inseguridad jurídica que puede provocar restablecer la situación en el momento de publicación de la norma por parte del Gobierno, ha provocado varios pronunciamientos de la Corte Constitucional⁷ y dio lugar, ya a inicio de los años 90, al fenómeno conocido como «reiteración de decretos-leyes» (Naranjo de la Cruz, 1998, p. 278): el ejecutivo italiano, ante la imposibilidad de aprobar en Cortes en el plazo de 60 días el decreto-ley o ante un inminente pronunciamiento negativo por parte de las cámaras y ante los trascendentales efectos *ex tunc* emitía un decreto-ley con un contenido prácticamente idéntico con el objetivo de ampliar de nuevo el plazo de 60 días. Esta práctica –que llegó a provocar situaciones de hasta 20 decretos-leyes encadenados– (Ciolo, 1980, pp. 635 y ss.) fue censurada y limitada parcialmente por la Corte Constitucional en diferentes posicionamientos judiciales⁸.

⁵ Debe entenderse en este contexto convertido como aprobada la «ley de conversión de las cámaras».

⁶ Con «mayores garantías» nos referimos a los cambios en los reglamentos de las cámaras legislativas en Italia en dicha dirección, como se expone en Lipollis (1982).

⁷ Solo por referirnos a algunas; cabe destacar las sentencias de la Corte Constitucional Italiana núm. 302 de 1988, núm. 330 de 1995 y núm. 360 de 1996.

⁸ La sentencia más clara al respecto es la 360/1996 en *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, núm. 44, de 30 de octubre de 1996.

No obstante, no ha sido el único problema que ha presentado el uso del decreto-ley en la república italiana. Como bien ha explicado Celotto (2002) se ha realizado una interpretación «cada vez más extensiva de los presupuestos constitucionales, mediante distorsiones de la reiteración, adopciones de decretos ómnibus, llegando a un fenómeno de dimensiones mágicas» (p. 76). Como veremos, muchos de estos elementos también se han producido posteriormente en nuestro país, como ha concretado recientemente Aragón Reyes (2016).

En todo caso, debemos considerar que el uso del decreto-ley en Italia ha sido mucho más frecuente que en nuestro país. Solo a modo de ejemplo, entre 1979 y 2016 se habían tramitado en España un total de 518 decretos-leyes, con un cómputo total en Italia de 2.998 decreto-leyes. Entre los motivos que explican dicha producción tan elevada en Italia, algunos autores han apuntado a causas relativas a un sistema pluripartidista que provocaba Gobiernos débiles y frecuentemente en crisis (Santaolalla López, 2017, p. 22). No hace falta adelantar que esta es una cuestión que se ha trasladado también a nuestro sistema político, como posteriormente tendremos oportunidad de comentar.

2.2. El sistema español de tramitación parlamentaria de decretos-leyes

Como avanzábamos en el apartado anterior, seguramente el modelo italiano supusiera la base para el constituyente español a la hora de constitucionalizar la figura del real decreto-ley (Morillo-Velarde Pérez, 1989). Si bien podemos observar la primera aparición del decreto-ley en el proyecto constitucional de Bravo Murillo de 1852, que expresaba en su artículo 20 la capacidad del rey para «anticipar disposiciones legislativas, dando en la legislatura inmediata cuenta a las Cortes para su examen»⁹, lo cierto es que dicha figura fue usada de hecho en periodos posteriores, sin que existiera control parlamentario real (Iglesia Chamarro, 1998, pp. 23 y ss.). De esta forma, el antecedente inmediato al actual modelo lo observamos en la Constitución republicana de 1931, que adoptando lo que hemos expuesto como modelo austriaco, permitía al Gobierno dictar normas con rango de ley siempre que el Congreso no se encontrara reunido y sujetas a su ratificación posterior por parte del Congreso, ratificación que se produjo en todo caso mediante la tramitación de proyectos de ley sobre la materia (Iglesia Chamarro, 1998, p. 24). Si bien es cierto que durante los años de la Transición se realizó un uso abundante de la figura del decreto-ley para materias especialmente sensibles (por ejemplo, la amnistía¹⁰ o la libertad de expresión¹¹), siguiendo a Iglesia Chamarro (1998, pp. 26 y ss.) debemos valorar la excepcionalidad de la época y la situación parlamentaria de aquel momento.

⁹ Este punto es analizado, entre otros, por Tomas Villarroya (1997, pp. 68 y ss.).

¹⁰ Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía.

¹¹ Real Decreto-Ley 24/1977, de 1 de abril, sobre libertad de expresión.

De esta forma, la Constitución actual plantea un doble modelo de tramitación de decreto-ley: por una parte, la opción planteada en el 86.2 en relación con su convalidación, y por otra, la opción planteada en el artículo 86.3 sobre su conversión en ley por el procedimiento de urgencia. Si bien ha existido un gran debate doctrinal¹² sobre si son procedimientos sucesivos o alternativos, debemos entender que este debate se encuentra a día de hoy superado¹³ a favor de la tesis sucesiva, considerando, por una parte, lo establecido en el artículo 151.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), que establece que «convalidado un real decreto-ley, el presidente preguntará si algún grupo desea que se tramite como proyecto de ley», y, por otra parte, la práctica parlamentaria que se ha llevado a cabo durante los últimos años: en los últimos 3 años, en 48 de los 75 decretos-Leyes, es decir, un 65 %, se ha aprobado el acuerdo de iniciar el proceso de conversión en ley según el procedimiento del artículo 86.3 de la CE. La conversión en ley se presenta, por tanto, como una opción una vez convalidado el real decreto-ley por parte del pleno del Congreso. Procedemos a explicar los tres escenarios que se plantean una vez remitido el real decreto-ley al Congreso de los Diputados: su convalidación, su conversión y su derogación.

2.2.1. La convalidación

La configuración en nuestro ordenamiento del decreto-ley como una auténtica «habilitación constitucional al Gobierno para legislar provisionalmente» (Iglesia Chamorro, 1998) y el entendimiento de su paso por el Congreso como «una inexorable prolongación del principio democrático sobre el sistema de fuentes» (Vega García, 1991, pp. 14-16) da un doble valor a la intervención parlamentaria: por una parte, la ratificación de la norma, que ostenta *cierto* carácter legislativo¹⁴ –con lo que perdería su principal característica, la de provisionalidad–¹⁵, y por otra parte, un auténtico acto de control parlamentario al Gobierno¹⁶, especialmente en

¹² Entre las posiciones que apuestan por la alternativa, destacan Santamaría Pastor (1991) y Bastida, (1992). Por otra parte, apuestan por la vía sucesiva Otto (1987) y Montero Gilbert y García Morillo (1984).

¹³ No lo entendió así el Tribunal Constitucional en la STC 29/1982, donde indica en su FJ 2.º que «una vez convalidado este, se posibilita el acudir a tramitarlo como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia (art. 86, núm. 3 de la CE), si bien es cierto que nada se opone a una interpretación alternativa de ambas vías, quedando este punto al criterio de oportunidad que pueda establecer en un futuro el Congreso de los Diputados».

¹⁴ La expresión de «carácter legislativo» se obtiene de Montero Gilbert y García Morillo (1984, pp. 94 y ss.).

¹⁵ Iglesia (1988) ha advertido de la necesidad de no confundir dicha provisionalidad exclusivamente con temporalidad, sino que apuestan más bien por entenderla como falta de consolidación de los efectos jurídicos.

¹⁶ El Tribunal Constitucional ha dado suficiencia propia a dicha función, entre otras, cuando establece en su STC 111/1983 en su FJ 4.º que «al Decreto-ley no podrá ciertamente acudirse fuera de las previsiones del artículo 86.1 y si se hiciera, quebrando con ello los supuestos del orden constitucional democrático, corresponderá al Congreso en la vía del artículo 86.2 velar porque esto no sea así».

referencia a la extrema y urgente necesidad¹⁷ (como bien se ha dicho «conforme a criterios de oportunidad política» [Gómez Lugo, 2019, p. 281]).

El trámite de convalidación, que, como anuncia el artículo 86.2 de la CE, debe concretarse en el Reglamento del Congreso, queda establecido en el artículo 151 del mismo. Los rasgos más destacables son, por una parte, la única intervención del Congreso –a diferencia del trámite de conversión, donde también participa el Senado– y el plazo de 30 días, que Tur Ausina¹⁸ ya expuso que debe entenderse desde el momento de publicación en el BOE del real decreto-ley hasta el pronunciamiento del Congreso. El trámite constituye un acto de «ratificación», por lo que no se podrán presentar enmiendas parciales, sino posicionarse sobre el texto en su totalidad a favor (convalidación) o en contra (derogación), lo que ha llevado a entender que no es una manifestación plena de la función legislativa (Gómez Lugo, 2019, p. 282), tanto más cuando solo participa una de las cámaras. Por último, debemos entender del artículo 151.3 del RCD que la mayoría requerida es una mayoría simple, entendiendo los votos a favor como favorables a la convalidación y los votos en contra como favorables a la derogación.

En relación con los efectos que produce la convalidación del decreto-ley por parte del Congreso, debemos destacar que no se produce una novación entre normas, sino que, como indicó tempranamente el Tribunal Constitucional, «el Decreto-ley no se transforma en ley, es decir, no cambia su naturaleza jurídica» (STC 29/1982, FJ 2.º). Podríamos afirmar, por tanto, que desaparece su carácter de «provisionalidad» –que hasta el momento resultaba como una de las características más acusadas– pero que mantiene su carácter de real decreto-ley.

En este punto no podemos dejar de tener presente algunos aspectos generales de la influencia de la fragmentación parlamentaria en el acto de convalidación, siempre desde el punto de vista que de que se trata de procesos sucesivos. Como indica García-Escudero Márquez (2020, p.192), los Gobiernos más frágiles recurren con mayor frecuencia al mecanismo legislativo del real decreto-ley ante la dificultad de legislar de forma ordinaria, y lo cierto es que nuestro sistema parlamentario ha dado buenos ejemplos de ello. Destaca, por una parte, cómo la existencia de Gobiernos frágiles y con menores apoyos parlamentarios ha provocado la derogación en sede parlamentaria de varios reales decretos-leyes, elemento que había sido realmente infrecuente¹⁹ hasta el momento, pero que ha sucedi-

¹⁷ No hemos entrado en este trabajo en el elemento del «presupuesto habilitante», entendiendo que en los últimos años ha sido una materia suficientemente trabajada por la doctrina. Destacan, entre otros, Abellán Matesanz (2020) o Aragón Reyes (2016). También se puede observar la posición del Tribunal Constitucional, en relación con la delimitación del presupuesto habilitante en la STC 170/2012, de 4 de octubre.

¹⁸ De esta forma, la autora entiende que «el plazo de 30 días que establece el artículo empieza a contarse desde el día siguiente al de la publicación del decreto-ley en el Boletín Oficial del Estado» (Tur Ausina, 2002, p. 85).

¹⁹ Hasta el año 2017, solo se habían producido dos derogaciones de decretos-leyes en sede parlamentaria y una de ellas se trató de un error. En este sentido, se trata del Real Decreto-Ley 1/1979, de 8 de enero, por el que se prorroga el tiempo indispensable la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento, y

do en diversas ocasiones en los últimos años. Así, se puede destacar en diferentes legislaturas el Real Decreto-Ley 8/2017²⁰ (derogado con 141 votos a favor, 174 en contra y 35 abstenciones); el Real Decreto-Ley 21/2018²¹ (derogado con 103 a favor, 243 en contra y 1 abstención) o el Real Decreto-Ley 27/2020²² (derogado con 156 votos favorables y 193 en contra). La tendencia no deja lugar a duda: en los últimos 4 años se han producido más derogaciones de decretos-leyes (entendido como el voto negativo a la convalidación) que en todo el periodo constitucional anterior (1978-2017).

2.2.2. La derogación del real decreto-ley

Antes de entrar a analizar los efectos que produce la derogación del real decreto-ley, nos ha parecido conveniente realizar algunas apreciaciones en relación con las causas que han llevado a derogar un mayor número de decretos-leyes en los últimos años. Un aspecto a considerar se observa ya inicialmente: en los crecientes casos de derogación de decretos-leyes el Gobierno no ostentaba de mayoría absoluta en el Congreso. Desde esta perspectiva, debemos realizar dos apreciaciones: por una parte, en todos los casos de derogación se ha producido una ruptura del bloque que había avalado la investidura al presidente del Gobierno²³, y por otra, que en todos los casos se ha terminado aprobando una norma posterior²⁴ (sea mediante real decreto-ley o por otra vía legislativa) con un contenido similar al real decreto-ley derogado, pero introduciendo modificaciones propuestas por la oposición²⁵.

del Real Decreto-Ley 1/2007, de 12 de enero, por el que se deroga la disposición transitoria quinta de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

²⁰ Real Decreto-Ley 8/2017, de 12 de mayo, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052).

²¹ Real Decreto-Ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

²² Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.

²³ De esta forma, el Real Decreto-Ley 8/2017 no fue apoyado por Ciudadanos, que había apoyado la investidura del presidente del Gobierno. Lo mismo ocurrió en el Real Decreto-Ley 21/2018 con el voto en contra de Podemos. Por último, el mismo escenario observamos en el 27/2020 con el voto negativo de ERC, Coalición Canaria y otros grupos minoritarios.

²⁴ El Real Decreto-Ley 8/2017, que se trataba de una transposición de una directiva, fue finalmente aprobado con un contenido similar mediante el Real Decreto-Ley 9/2019. El Real Decreto-Ley 21/2018 derogado inicialmente fue aprobado mediante el Real Decreto-Ley 7/2019. Por último, el Real Decreto-Ley 27/2020 se concretó en la suspensión de las normas fiscales para los entes locales por acuerdo del Consejo de Ministros.

²⁵ Se observa que las reivindicaciones por las que la oposición no apoyó el Real Decreto-Ley 8/2017 –principalmente la falta de acuerdo en la negociación colectiva– fueron tempranamente resueltas e incorpora-

Ambas cuestiones nos deben llevar a concluir que la derogación de decretos-leyes en se ha potenciado, en el marco de un sistema fragmentado, como instrumento de control político y de incidencia legislativa por parte de la oposición e incluso por parte del propio bloque de investidura. Eso equivale, en todo caso, a un incentivo para los grupos de la oposición, que observan en las mayores opciones de derogación que provoca un parlamento fragmentado una oportunidad para incluir sus reivindicaciones en una norma posterior.

Una vez señaladas las causas que han llevado a una mayor derogación de decretos-leyes, conviene exponer en este momento los efectos jurídicos que produce el acuerdo de derogación. En este sentido, la doctrina ha analizado de forma extensa las dos posiciones existentes: los efectos de la derogación desde el momento de emisión de la norma por parte del Gobierno (*ex tunc*)²⁶ o bien desde el acuerdo de derogación del Congreso (*ex nunc*)²⁷. Si bien el Tribunal Constitucional ha dejado abierta en su STC 60/1986 (FJ 5.º) ambas opciones al precisar que «no hay razón alguna en este caso para retrotraer el efecto invalidante de las normas declaradas inconstitucionales al momento de la entrada en vigor de las mismas», seguimos en este texto la posición mayoritaria en relación con la producción de efectos *ex nunc*: entendemos que la configuración constitucional de dicha figura normativa y el papel que se le otorga al Gobierno en dicho procedimiento tienen entidad suficiente para descartar los argumentos a favor de una postura *ex tunc* (principalmente, que la norma quedaría sin control durante un máximo de 30 días). Más allá de dicho argumento, refuerza esta postura el hecho de que la norma pueda ser controlada jurisdiccionalmente, durante su periodo, por parte del Tribunal Constitucional²⁸. En todo caso, parece que es un tema que ni el legislador ni el propio Tribunal Constitucional han previsto y que, con el objetivo de asegurar la seguridad jurídica que propugna el artículo 9.3 de la CE sería conveniente determinar.

das posteriormente en el Real Decreto-Ley 9/2019 y en el Decreto 257/2019. Más complicado resultó el caso del Real Decreto-Ley 21/2018, en los que la opinión se encontraba fuertemente dividida en relación con demandas de regulación del precio del alquiler o medidas de apoyo fiscal. Algunas de las cuestiones fueron incluidas, aunque de forma menos intensa, en el Real Decreto-Ley 7/2019 y en el acuerdo de investidura de esa legislatura, que estipulaba la necesidad de regular los precios del alquiler. Por último, el Real Decreto-Ley 27/2020 se derogó en sede parlamentaria por la negativa de la oposición a que los entes locales no pudieran usar libremente sus remanentes económicos, regla que fue inaplicada posteriormente por acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020.

²⁶ La postura *ex tunc* se basa en el argumento de que la norma «nunca debió ser dictada», así como el mantenimiento de la provisionalidad que impediría «la consolidación o adquisición de firmeza de actos de la administración». Las citas, de autores que defienden la tesis *ex tunc*, son de Salas (1991, p. 309) e Iglesia Chamarro, (1998, pp. 55 y ss.).

²⁷ Los argumentos a favor de la posición *ex nunc* son básicamente que «si el propósito del constituyente hubiera sido la eficacia *ex tunc*, así lo habría recogido (como sucede en el caso italiano)», y el hecho de que exista la imposibilidad de «configurar una relación de causalidad entre el acto derogatorio y la eliminación *ab origine* de los efectos de la norma». Las palabras son, respectivamente, de Santaolaya Machetti (1988, p. 212) y Carmona Contreras (1997, p. 247).

²⁸ Nos referimos principalmente a un control del presupuesto habilitante pero no solo a ello. A estos efectos, basta con observar la STC 6/1983 o la STC 155/2005.

Respecto a lo que sí parece que existe consenso es en relación con los efectos de la falta de pronunciamiento del Congreso, que serían derogatorios. En este sentido, nos parece clara la afirmación del Tribunal Constitucional en su STC 29/1982, FJ 2.º («requisito constitucional del que dependía la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de Ley»), y la falta de pronunciamiento, tanto de la Constitución como del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre una posible aprobación tácita.

2.2.3. La conversión en ley

La tercera vía procedimental que se nos presenta, tras la convalidación, es la conversión en ley, regulada en el artículo 86.3 de la CE. En este sentido se alza fácilmente una cuestión que debemos resolver: ¿qué sentido tiene articular un procedimiento de conversión en ley cuando se podría alcanzar el mismo objetivo con el procedimiento legislativo ordinario? Responder a este interrogante nos ayudará a entender mejor el fundamento y la lógica del procedimiento de conversión en ley y poder exponer, en el próximo capítulo, las particulares de su procedimiento que entendemos que son relevantes para el objeto de estudio.

En relación con el fundamento de dicho procedimiento, ya indicó el Tribunal Constitucional en su STC 111/1983 que «[el RDL convalidado] puede convertirse en Ley, esta sin las restricciones que el Decreto-ley tiene [...] las Cortes despliegan la plenitud de sus facultades legislativas» (FJ 4.º), es decir, destaca nuestro Tribunal Constitucional el pleno desarrollo de las funciones legislativas que se produce con dicho procedimiento. Para poder comprender en profundidad el fundamento de dicha práctica debemos prestar atención, de la misma forma, a la relación que se establece entre el real decreto-ley y la norma resultante.

El punto central que vamos a desarrollar en este sentido se basa, como indicaba Otto (1987), en el hecho de que el decreto-Ley funciona «al mismo tiempo como decreto-ley que como proyecto de ley» (p. 208). Ese sería el punto de partida de la relación entre las diferentes normas: no estamos –en caso de conversión– ni ante un nuevo proyecto de ley ni ante un procedimiento íntegramente autónomo, sino que lo que se tramita en las Cortes (mediante el art. 86.3 CE), es «un real decreto-ley tramitado como proyecto de ley». El elemento de tensión se configura, por tanto, en observar si existe una «continuidad» entre ambas figuras normativas (lo que equivaldría a afirmar, como expone Otto [1987, p. 83], que solo habría «una única norma») o si son dos normas claramente diferenciadas y lo único que las uniría sería que el decreto-ley serviría de base para la futura ley.

Tanto el pronunciamiento realizado en la STC 111/1983 –«El fenómeno es el singular art. 86.3: en un procedimiento legislativo que tiene su origen en un decreto-ley que se culmina con una ley que sustituye con los efectos retroactivos inherentes a su objeto al decreto-ley» (FJ 2.º)– como el realizado en la STC 29/1982 –«el resultado final del procedimiento legislativo será una ley formal del Parlamento, que sustituye en el ordenamiento jurídico, tras su publicación, al decreto-ley» (FJ 2.º)– se refieren a dicho aspecto. Dichos pronuncia-

mientos no ofrecen directamente contestación a las cuestiones planteadas –por una parte, la relación entre las normas en juego y, por otra parte, los efectos de la aprobación de la ley sobre el real decreto-ley–. Analizando los citados pronunciamientos, sí que nos parece que podemos extraer algunas consideraciones en relación con el fundamento del proceso establecido en el artículo 86.3 de la CE.

Por una parte, la primera afirmación que podemos realizar es que el producto de dicho procedimiento es una ley ordinaria, es decir, que no se diferencia en su rango ni en su valor de la ley originada en el procedimiento legislativo ordinario. El segundo elemento que podemos determinar es que el procedimiento establecido en el artículo 86.3 no debe entenderse con base en una simple derogación del real decreto-ley y sustitución por la ley resultante. Dicho procedimiento debe ser entendido como un procedimiento «singular» que reconoce el propio artículo 86.3 de la CE. Y el tercer elemento que debemos anunciar es que no existe una posición clara del Tribunal Constitucional en relación con los efectos de una norma sobre otra, usando el Tribunal Constitucional diversas expresiones en las citadas sentencias («sustitución», «novación», «conversión») que no permiten determinar con claridad dicho aspecto. En este punto creemos que sería suficiente con entender que se produce una sustitución de normas, asumiendo que se podrá realizar un control de constitucionalidad del real decreto-ley, más cuando dicho control «no está impedido por la novación operada por la Ley» (STC 182/1997, FJ 1.º) y que, en caso de detectar algunos vicios de inconstitucionalidad, estos no deberán ser entendidos como transmitidos a la ley: «La apreciación de vicios de inconstitucionalidad formal por infracción del 86.1 CE no podrán tener incidencia sobre preceptos de la ley». No queda claro en dicho pronunciamiento si el Tribunal Constitucional se refiere únicamente a la posible inconstitucionalidad en relación con el cumplimiento del presupuesto habilitante o va más allá.

Lo expuesto hasta el momento debe servirnos para entender el fundamento del artículo 86.3 de la CE: una previsión constitucional basada en el pleno desarrollo de las facultades legislativas de ambas cámaras que no se trataría de un simple proceso de derogación del Real decreto-ley y sustitución por la ley resultante, sino que nos encontramos ante un proceso diferenciado, donde el decreto-ley en vigor funciona también como proyecto de ley y que goza de un procedimiento legislativo autónomo²⁹ que regula tanto el artículo 86.3 como el 151 del RCD, estableciendo que si bien el resultado será una ley formal, existen particularidades procesales en su tramitación.

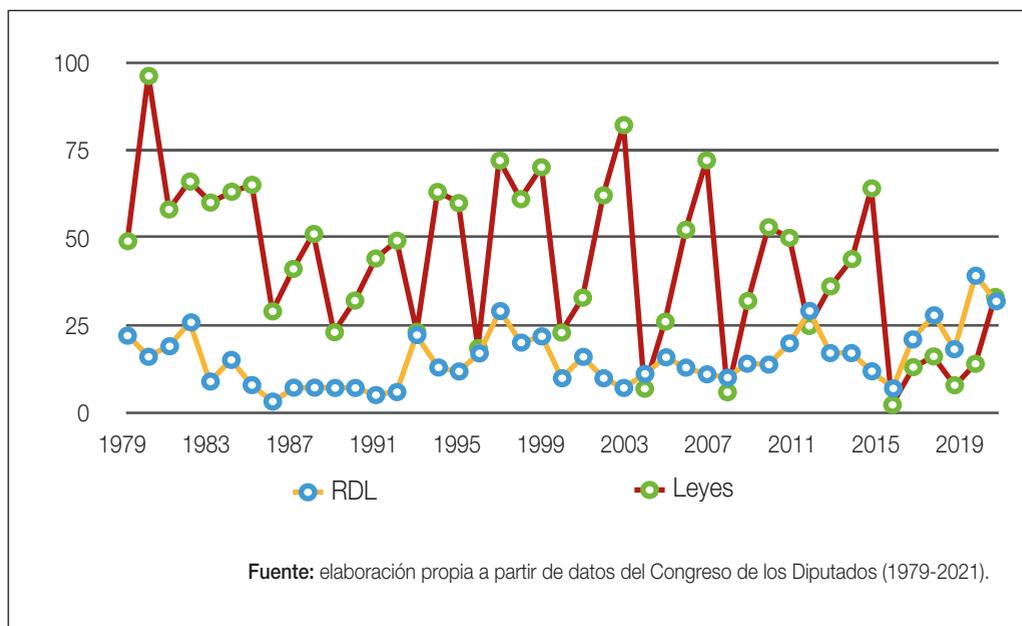
Precisamente dichas particularidades del procedimiento de tramitación legislativa –intervención de ambas cámaras, procedimiento legislativo de urgencia– serán los elementos en los que se profundizará en el próximo apartado, observándose cómo ha afectado la fragmentación parlamentaria en ellas.

²⁹ Seguimos el posicionamiento de Gómez Lugo (2008a, pp. 349-351).

3. El aumento de decretos-leyes tramitados mediante el artículo 86.3 de la CE

Hasta la fecha, el análisis cuantitativo de la producción normativa mediante real decreto-ley ha sido un aspecto suficientemente abordado por la doctrina³⁰. No obstante, de cara al objeto de este trabajo, ha parecido razonable poner en relación el número de decretos-leyes tramitados con el número de leyes, para ver su incidencia en el conjunto del sistema de producción normativa. En este sentido se presenta el gráfico 1, en el que se puede observar que, si bien existe cierta evolución constante en la proporción de normas con rango de ley (leyes/decretos-leyes), dicha tendencia se rompe a partir de 2012³¹ y especialmente a partir de 2016, año a partir del cual la producción normativa mediante real decreto-ley ha superado a la producción mediante leyes, elemento característico y que debe alertarnos de un funcionamiento atípico de nuestro sistema de producción normativa.

Gráfico 1. Producción normativa por ley y real decreto-ley



³⁰ Destacan, entre todos, Sanz Gómez y Sanz Gómez (2020) y Martín Rebollo (2015).

³¹ En esta ocasión se trataba de una situación de crisis económica, que ha sido abordado en Gómez Lugo (2017, p. 848). El decreto-ley a examen: tres supuestos de uso abusivo como por la STC 139/2016, donde el Tribunal Constitucional ha entendido «instrumento constitucionalmente lícito» el uso de decreto-ley en situaciones de crisis económicas.

En este sentido, siguiendo el razonamiento de Aragón Reyes³², debemos alertar de los efectos negativos sobre el sistema democrático en su conjunto de un aumento de producción normativa mediante real decreto-ley. Si observamos la proporción del total de normas con rango de ley en el periodo analizado (1979-2021), un 26 % de ellas fueron mediante real decreto-ley. No obstante, en el tramo final del periodo (2016-2021) un 65 % de las normas con rango de ley han sido producidas mediante decretos-leyes. Queda claro por tanto el cambio de tendencia producido a partir de 2016, que no solo ha producido que el real decreto-ley se convierta en el instrumento mayoritario para legislar con rango de ley, sino que también se han alcanzado las cifras máximas de la serie histórica en número de decretos-leyes aprobados por año.

No obstante, no disponemos de tan prolijo análisis de datos en relación con el proceso de conversión en ley de los decretos-leyes. En este sentido, se ha elaborado el gráfico 2, donde se observa la evolución del número de decretos-leyes en los que se ha acordado su procedimiento de conversión en ley mediante lo establecido en el artículo 86.3 de la CE. Si bien se produce una evolución similar a lo expuesto anteriormente, lo cierto es que en el periodo que se inicia en 2016 no solo observamos el mayor número absoluto de acuerdos en relación con la tramitación por el procedimiento del artículo 86.3, sino que también se produce la mayor proporción de decretos-leyes que se terminan tramitando en ley según el artículo 86.3. En este sentido, si en el periodo 1979-2016 se acordaba tramitar como ley una media de un 17 % de los decretos-leyes convalidados por el Congreso, en el periodo 2017-2021 esa cifra ha sido cercana al 58 %.

Por último, debemos hacer una apreciación en relación con dicho aumento de tramitación de decretos-leyes durante los últimos años (2016-2021). Si bien es cierto que el aumento es notable tanto en relación con el número absoluto como con la proporción de decretos-leyes tramitados, debemos prestar especial atención al número de ellos que finalizan en ley. De esta forma, si antes de 2016 la no finalización de dicho proceso legislativo en ley –ya sea por caducidad o por voto negativo– era realmente extraordinaria³³, la tendencia que hemos citado hasta el momento viene acompañada –seguramente por sendas convocatorias electorales y legislaturas breves– de una baja tasa de finalización de los procesos de conversión en ley. A estos efectos, se observa que en el periodo analizado (2017-2020)³⁴ solo un 13 %³⁵ de

³² Nos referimos al análisis que realiza Aragón Reyes (2016) sobre el impacto en el sistema político y democrático de legislar mayoritariamente mediante real decreto-ley.

³³ Se observan 6 procesos de conversión en ley caducados por finalizar la legislatura y ninguno por voto negativo.

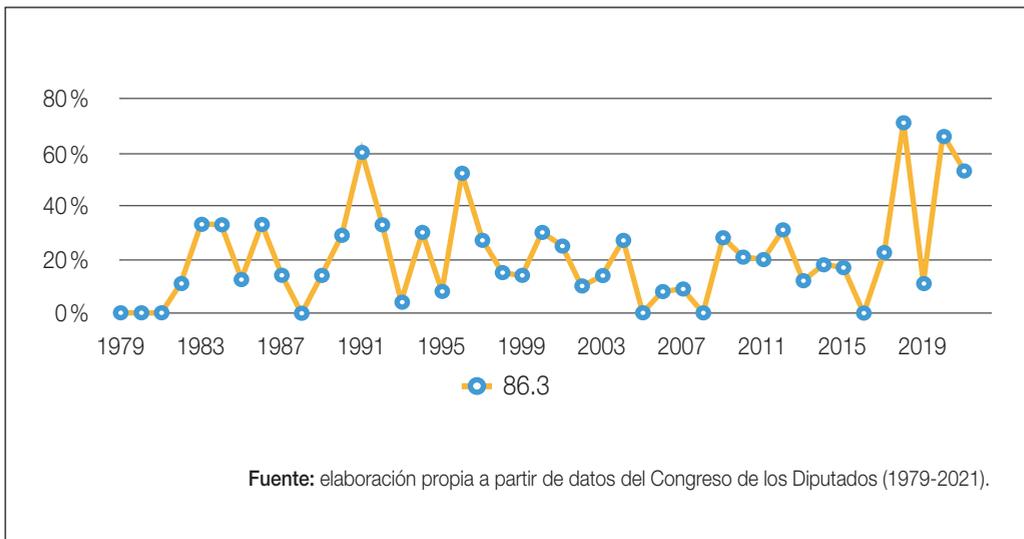
³⁴ No se han incluido los decretos-leyes acordados para tramitar en ley durante el año 2021, entendiendo que aún se pueden situar en el margen lógico de tramitación, si bien se trata de una visión «optimista», ya que el procedimiento de urgencia con el que se tramitan dichas iniciativas establece un periodo mucho más breve.

³⁵ De los 53 decretos-leyes en los que se ha procedido acuerdo de tramitar como proyecto de ley, 7 han terminado en ley.

los decretos-leyes en los que se ha producido acuerdo de tramitar en ley han terminado su procedimiento como tal³⁶. Sin duda es un elemento al que debemos prestar especial atención y en el que conviene profundizar en sus causas. En este momento, basta con afirmar que en todos los casos las iniciativas han decaído por la convocatoria de nuevas elecciones.

En conclusión, el resultado que podemos obtener del análisis cuantitativo analizado es que el «cambio de tendencia» que hemos detectado se concreta no solo en un mayor número de decretos-leyes presentados por el Gobierno a la cámara –situándose como el instrumento legislativo con rango de ley más utilizado–, sino también en una mayor proporción de ellos en los que se acuerda su tramitación como ley mediante el procedimiento del artículo 86.3, elemento que, como se trata posteriormente, tiene una fuerte relación con el control parlamentario. No obstante, observamos también una reducción clara en el número de ellos que terminan efectivamente en ley a causa de la caducidad de los procedimientos por la disolución de las Cortes³⁷.

Gráfico 2. Porcentaje de reales decretos-leyes acordados para tramitar por el artículo 86.3 de la CE



³⁶ Si bien se analizará posteriormente este fenómeno, entendemos que se debe en gran parte –como ya se ha comentado– a legislaturas breves por sucesivos periodos electorales, así como a Gobiernos en funciones con menor actividad en las Cortes Generales.

³⁷ En el periodo 2016-2021, periodo donde hemos observado dicho cambio de tendencia, se observan hasta cinco legislaturas con una duración realmente breve por la falta de investiduras exitosas, lo que provocaba la disolución de las cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones.

Debemos añadir un aspecto más que resulta de relevancia para el estudio de la cuestión. La situación provocada por la crisis sanitaria y social de la covid-19 ha afectado, entre muchos otros ámbitos, a la forma de legislar en nuestro país³⁸. Si bien este punto es relevante para nuestro objeto de estudio –la urgencia requerida como presupuesto habilitante del real decreto-ley parece que se cumple en todo caso con la situación provocada por la covid19– hemos intentado en todo caso que dicha situación afecte lo menos posible al objeto de análisis, apostando siempre por observar tendencias que se repiten a lo largo del tiempo y analizar lo menos posible casos concretos que deriven de la situación provocada por la covid-19.

4. Particularidades de la tramitación fruto de la fragmentación parlamentaria

Si bien ya hemos distinguido de forma clara los procedimientos de conversión y de convalidación, parece conveniente centrarse en este momento en las particularidades observadas en el procedimiento de conversión en ley en contextos de fragmentación parlamentaria. Como hemos expuesto hasta el momento, dicho fenómeno se ha popularizado por nuestro legislador en los últimos años, por lo que muchas de las cuestiones son novedosas o siguen estando sujetas a debate.

4.1. La conversión como forma de incentivo para la oposición

Sin duda el primer elemento que ha parecido razonable tratar ha resultado el incentivo que supone para la oposición –más en un contexto de mayorías frágiles– convertir en ley el real decreto-ley una vez que se haya producido su convalidación, especialmente por la posibilidad de realizar enmiendas parciales al texto. Así, en la práctica totalidad de los reales decretos-leyes convalidados durante el periodo analizado algún grupo parlamentario ha solicitado su conversión en ley. Los resultados de dichas votaciones³⁹ han sido favorables para el Gobierno, observándose una correlación de fuerzas muy similar que en las votaciones de convalidación⁴⁰. No

³⁸ En la reciente publicación de Arévalo Gutiérrez (2021), se observan los diferentes efectos que ha provocado la crisis sanitaria sobre las cámaras legislativas, entre otras, los problemas relacionados con la producción legislativa, los problemas organizativos y logísticos o su relación con los tribunales.

³⁹ Solo para observar algunos ejemplos: Real Decreto-Ley 33/2020 (162 votos a favor, 179 votos en contra), Real Decreto-Ley 32/2020 (161 votos a favor, 178 votos en contra) y Real Decreto-Ley 30/2020 (167 votos a favor, 180 votos en contra).

⁴⁰ Así, se observa una tendencia posterior a que el Gobierno pierda la votación de conversión del Real Decreto-Ley 2/2021, en el sentido de que el Gobierno apoyó en todos los casos la conversión en ley. Anterior a dicho real decreto-ley, se observaba por una parte un acuerdo de conversión prácticamente

obstante, se observa un caso⁴¹ en el que el Gobierno pierde el sentido de la votación de conversión, consiguiendo la oposición por primera vez en el periodo constitucional que se tramite como ley contrariamente a la opinión del Gobierno, lo que sin duda se trata de un elemento de control político de primer orden.

Como decíamos, la conversión en ley supone un aliciente para los grupos de la oposición, que vislumbran la oportunidad de realizar enmiendas al texto. Pero también supone un elemento de negociación para el Gobierno, que puede ofrecer a la oposición la conversión a cambio de un voto favorable a la convalidación.

El primero de los casos –partidos mostrando su interés en la conversión– se observa de forma recurrente en los debates de conversión. Solo para ejemplificar, destacamos el debate parlamentario de convalidación del Real Decreto-Ley 20/2020: «Si bien confío en que, de ser aprobado, su tramitación se realice como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, porque hay algunas cuestiones que pueden ser mejoradas, como trataré de reflejar a continuación»⁴²; «Pedimos su tramitación como proyecto de ley porque entendemos que hay muchos elementos que se deberían complementar y confiamos en su tramitación como proyecto de ley»⁴³, o el debate de convalidación del Real Decreto-Ley 2/2021 «ha hablado de estar a la altura y yo les pido [...] que promuevan reformas de calado, que dejen de bloquear las tramitaciones como proyecto de ley de sus decretos y que escuchen a la sociedad y que escuchen al resto de grupos políticos»⁴⁴.

unánime (Decreto-Ley 39/2020, Decreto-Ley 1/2021, Real Decreto-Ley 3/2021, Real Decreto-Ley 4/2021, Real Decreto-Ley 8/2021) o un acuerdo en el sentido que proponía el Gobierno, apoyado por diferentes partidos que apoyaban la iniciativa legislativa (Real Decreto-Ley 31/2020, Real Decreto-Ley 22/2020, Real Decreto-Ley 23/2020, Real Decreto-Ley 2/2020).

⁴¹ Se trata del Real Decreto-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. La votación de conversión resultó 175 a favor de la conversión y 170 en contra de la misma, acordándose el acuerdo sin el apoyo de los partidos del Gobierno.

⁴² Intervención del diputado Martínez Oblanca en el pleno de convalidación del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. El diario de sesiones se puede observar en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV Legislatura, n.º 27, de 10 de junio de 2020, p. 53 https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-27.PDF

⁴³ Intervención del diputado Bel Asensi en el pleno de convalidación del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. El diario de sesiones se puede observar en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV Legislatura, n.º 27, de 10 de junio de 2020, p. 57 https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-27.PDF

⁴⁴ Intervención de la diputada Muñoz Vidal en el pleno de convalidación del Real Decreto-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. El diario de sesiones se puede observar en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV Legislatura, n.º 80, de 18 de febrero de 2021, p. 12 https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-80.PDF

Como hemos adelantado, observamos también este fenómeno a la inversa: como instrumento del Gobierno para atraer a los diferentes grupos parlamentarios a apoyar la convalidación de los decretos-leyes, ofreciendo una conversión posterior donde los partidos dispongan de una mayor capacidad de incidencia, elemento que se puede observar en la intervención del Gobierno en la convalidación parlamentaria del Real Decreto-Ley 27/2020: «Sus señorías pueden intentar mejorar la propuesta que trae el Gobierno, y es por eso que hemos ofrecido nuestro apoyo para tramitar este proyecto como proyecto de ley, para poder [...]. Si son ustedes demócratas y si creen ustedes en el municipalismo, convaliden el decreto-ley, permitan la tramitación como proyecto de ley y arreglen aquello que no comparten»⁴⁵.

4.2. La no sujeción a la Ley del Gobierno

En relación con la aprobación en el seno del Consejo de Ministros de los decretos-leyes, resulta realmente destacable que dicho tipo de normas no se encuentren sujetas a los requisitos establecidos a los artículos 22-24⁴⁶, ni especialmente al artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que no se requieren los trámites preceptivos –consulta pública, memoria de impacto normativo y consulta al Consejo de Estado, si procede, entre otros–. Este aspecto debe atraer nuestra atención en un contexto, como ya hemos explicado, de uso abusivo⁴⁷ de la figura del real decreto-ley y en especial del aumento en los últimos años de conversión en ley. En efecto, el resultado de la conversión del decreto-ley es la aprobación de una norma de rango legal, pero sin atender o seguir los trámites preceptivos que establece la Ley de Gobierno. Una consecuencia, que si bien podría tener sentido por la urgencia exigida al decreto-ley o por su provisionalidad hasta la convalidación por el Congreso, genera muchas dudas en cuanto se acuerda su conversión en ley, procedimiento en el que dicha urgencia ya no parece tan acusada.

⁴⁵ Intervención de la ministra de Hacienda en el pleno de convalidación del Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. El diario de sesiones se puede observar en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV Legislatura, n.º 43, de 10 de septiembre de 2020, p. 16 https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-43.PDF

⁴⁶ Relativos al plazo de entrada en vigor cuando implique a «nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional» (art. 23) y a varios requisitos de forma (art. 24).

⁴⁷ Aunque se refiere a un periodo anterior al de los últimos años, Arana García (2013) explica que «se ha producido un uso abusivo e incorrecto de la figura del decreto-ley. Tanto desde un punto de vista cuantitativo, esto es, por el número de veces que el Gobierno central antes y ahora también los autonómicos utilizan esta fuente del Derecho, como desde el punto de vista cualitativo, esto es, por las situaciones que tratan de resolverse a través del decreto-ley, me temo que la realidad constitucional actual está bastante alejada de la que los constituyentes de 1978 pensaron para este tipo de norma con rango de ley que emana del Gobierno» (p. 338).

La posibilidad de finalizar normas con rango de ley (en especial, a través de la convalidación y posterior conversión en ley) sin los informes preceptivos también se observa difícilmente compatible con lo establecido en la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, que determina en su artículo 133 la necesidad de que todo «proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento» cuente con la participación de los ciudadanos a través del proceso de consulta pública. Se estaría eludiendo, de esta forma, otra cuestión procedimental –a través del procedimiento de conversión en ley de los decretos-ley– que resulta *a priori* necesaria para las normas con rango de ley.

Dicho aspecto ha sido debatido en sede parlamentaria tras la reciente convalidación y conversión en ley del Real Decreto-Ley 36/2020⁴⁸, caso en que precisamente la falta de informes del Consejo de Estado fue un aspecto determinante políticamente en el debate parlamentario y resultó como motivo aludido por varios grupos parlamentarios para no apoyar la norma⁴⁹, incluso fue fruto de preguntas orales en pleno concretas sobre la materia al presidente del Gobierno⁵⁰.

4.3. La tramitación por el procedimiento de urgencia y la ampliación de plazos de enmiendas

Como hemos adelantado, una de las principales diferencias en relación con el procedimiento de convalidación se trata de la tramitación de la conversión en ley mediante el procedimiento de urgencia. El primer elemento que debemos destacar en este sentido es que la Constitución «no regula esta abreviación de la tramitación parlamentaria como un procedimiento legislativo aplicable por igual en ambas Cámaras, sino que únicamente incorpora dos breves referencias en su articulado, dirigidas a cada una de las Cámaras por separado» (Gómez Lugo 2008b, p. 706). Este aspecto, como sostiene Gómez Lugo, junto con el lugar

⁴⁸ Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

⁴⁹ El Grupo Parlamentario Popular indicó en el debate parlamentario que «con los múltiples informes que deben acompañar regulaciones de este tipo y que generaban seguridad jurídica no solo a los ciudadanos y las empresas interesadas en las diferentes partidas del gasto público, sino también a los funcionarios y trabajadores públicos encargados de la tramitación de los expedientes respectivos». El diario de sesiones se puede observar en https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-74.PDF

⁵⁰ En la sesión de control de 2 de febrero de 2021, el diputado Pablo Casado, líder de la oposición, realizó la siguiente pregunta al presidente del Gobierno: «¿Por qué ha arrancado el informe del Consejo de Estado del decreto de fondos europeos para ocultárselo a las Cortes?» Y siguió insistiendo en la réplica: «Conteste a la pregunta. ¿Por qué ha mutilado un informe del Consejo de Estado? Dígalo ya o quien calla, otorga, señor Sánchez». El diario de sesiones se puede observar en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-76.PDF

en el que sitúa el Reglamento del Congreso la regulación sobre la materia –en el título IV, sobre las cuestiones generales de funcionamiento y no en el V, sobre procedimiento legislativo– ha provocado un debate doctrinal sobre si podemos considerar dicho procedimiento de urgencia como un procedimiento legislativo diferenciado o solo como una reducción de plazos del ordinario (Gómez Lugo 2008b, pp. 340-346). Sin ánimo de querer profundizar en el tema, compartimos la postura de la mencionada autora, conforme a la cual, de una parte, se trata de un procedimiento autónomo habida cuenta del reconocimiento expreso de él que se hace como preceptivo en el texto constitucional para la tramitación del artículo 86.3 de la CE; y de otra, no es simplemente una voluntad de acortar los plazos de algunas etapas del procedimiento legislativo, sino la de establecer un proceso cuya naturaleza sea considerablemente diferente. No nos debe desviar, este debate, del reconocimiento constitucional de dicho procedimiento, que ha sido reiterado en varias ocasiones por la doctrina (García-Escudero Márquez, 2005, p. 236).

Superada esta cuestión y acogiendo la definición de procedimiento legislativo especial de Gómez Lugo (2008a) como «modalidad de elaboración legislativa que se aparta del modelo ordinario de creación de ley parlamentaria por disponer un régimen jurídico diferenciado» (p. 111), debemos recordar que los efectos de dicho procedimiento de urgencia –que únicamente resulta preceptivo en el caso de conversión de real decreto-ley en ley mediante el procedimiento del art. 86.3, más allá de que el Gobierno pueda declararlo en otro tipo de iniciativas– se regulan para la Cámara Alta en el artículo 90.3 de la CE⁵¹: se reduce el plazo de actuación de dicha cámara a un máximo de 20 días en los proyectos declarados urgentes «por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados».

Debemos entender que el procedimiento de conversión contemplado en el artículo 86.3 de la CE se encuentra sujeto a la referida reducción de plazos en el Senado, si bien la declaración de urgencia no se realiza por el Congreso ni por el Gobierno, sino que se encuentra implícita en el propio texto constitucional. También se encontraría sujeta dicha situación a lo establecido en el artículo 94 del RCD, que establece la reducción de los plazos a la mitad en relación con el procedimiento legislativo. Entendemos que dicha reducción de plazos se coordina con la voluntad de urgencia de la que gozaba el real decreto-ley, culminándose en esta ocasión en un procedimiento legislativo pleno, pero manteniendo la urgencia en la tramitación. El procedimiento legislativo de conversión en ley de los decretos-leyes está por tanto fuertemente marcado por la restricción temporal que impone el procedimiento de urgencia, reduciendo a la mitad su paso por el Congreso y estableciendo un máximo de 20 días su tramitación en el Senado⁵².

⁵¹ El artículo 90.3 de la CE establece que «el plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados».

⁵² El Reglamento del Senado establece en su capítulo segundo sección 3.ª «Del procedimiento de Urgencia» los plazos y trámites en los que se distribuirán los 20 días: 4 días para enmiendas y propuestas de

No ha parecido necesario ahondar en quién está legitimado para impulsar el procedimiento de urgencia, dado que entendemos que en nuestro caso existe el imperativo establecido en el artículo 86.3 de la CE de tramitar la iniciativa mediante dicho procedimiento. No obstante, como ya señalaba Gómez Lugo (2008a), «el acortamiento de la tramitación que implica el procedimiento de urgencia es perfectamente compatible con la aplicación de las reglas generales de ampliación o reducción de tiempos» (pp. 349-351). Esas reglas que posibilitaban ampliar plazos en casos de «insuficiencia real del plazo inicial, organización administrativa, complejidad de los textos [...]» (García-Escudero Márquez, 2006, p. 251) han resultado precisamente el principal freno al cumplimiento del fundamento del procedimiento de urgencia. Nos referimos en este sentido a las continuas ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas por parte de la Mesa del Congreso con el objetivo de retrasar la tramitación de algunas iniciativas parlamentarias. Dicha práctica, que no es exclusiva de la conversión de decretos-leyes en leyes, sino que se extiende al conjunto del procedimiento legislativo ordinario, ya había sido considerado por algunos autores como «basada en criterios de oportunidad política» (García-Escudero Márquez, 2006, p. 252 y ss.). Observamos que esa valoración viene corroborada por la situación de los decretos-leyes que se encuentran actualmente en tramitación⁵³, más si tenemos presente que, como indicaba la citada autora, el fundamento de los procedimientos legislativos por razón de tiempo de tramitación se encuentra en el objetivo de «agilizar la emanación de las leyes [...] aplicando reglas parlamentarias conducentes a un acortamiento de la tramitación parlamentaria» (Gómez Lugo, 2008a, pp. 215-216).

4.4. El control jurisdiccional

En el marco del control jurisdiccional de los decretos-leyes por parte del Tribunal Constitucional, el principal aspecto de controversia se sitúa en la relación entre el decreto-ley y la ley resultante de su conversión y especialmente en los posibles efectos sanatorios que podría llegar a tener la ley convertida sobre el decreto-ley. Valorar el radio hasta donde po-

veto, 2 días para designar la ponencia, 4 días para informe de la ponencia, 3 días para reunirse la Comisión, y 2 para emitir dictamen.

⁵³ Se observa en: Real Decreto-Ley 8/2020 (31 veces ampliado el trámite de enmiendas por un tiempo total de 1 año), Real Decreto-Ley 11/2020 (28 ampliaciones, por 11 meses), Real Decreto-Ley 18/2020 (18 ampliaciones, por 6 meses), Real Decreto-Ley 20/2020 (34 veces ampliado el plazo de enmiendas, 1 año y vigente el plazo), Real Decreto-Ley 25/2020 (25 veces ampliado el plazo de enmiendas, 7 meses), Real Decreto-Ley 26/2020 (27 veces ampliado, 8 meses y en vigor), Real Decreto-Ley 34/2020 (15 ampliaciones, 4 meses y en vigor). No obstante, se observa que en algunos casos el Real Decreto-Ley se convierte en un plazo realmente breve –solo a nivel de ejemplo, se puede observar el Real Decreto-Ley 5/2020, con un mes para el plazo de enmiendas (3 ampliaciones) o el Real Decreto-Ley 12/2020, también con un mes de plazo de enmiendas–, por lo que resulta factible reconocer los criterios de «oportunidad política» comentados anteriormente, más cuando los decretos-leyes tramitados contienen materias que podemos considerar como sensibles políticamente.

demos extender dicha «sanación» nos permitirá, por tanto, observar el alcance del propio control jurisdiccional.

El análisis de dicha cuestión debe comenzar con la STC 111/1983, a propósito del caso Rumasa. El interrogante de fondo que subyace es la determinación del objeto de control de constitucionalidad: una vez convertido el real decreto-ley en ley, ¿hasta dónde se proyecta el control sobre el propio real decreto-ley convertido? La citada sentencia empieza exponiendo que «el control del decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la ley, siguiendo lo que dispone el art. 86» (FJ 3.º) para continuar exponiendo que «el interés constitucional es así el de ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del art. 86.1 [...] que no puede quedar sin enjuiciamiento acudiendo a la idea de gravar a los recurrentes con la carga de impugnar la Ley, como presupuesto para enjuiciar los vicios que el Decreto-ley pudiera tener en cuanto tal» (FJ 3.º).

La primera conclusión que podemos extraer de dicho pronunciamiento es que el control del real decreto-ley y el control de la ley posterior son controles independientes, por lo que pueden ser atacadas ambas normas de forma autónoma. Dicho convencimiento se sitúa totalmente en línea de lo expuesto por Segura Ginard (1984) en relación con la necesidad de mantener el control de constitucionalidad sobre los límites del real decreto-ley: «Un Gobierno con el suficiente apoyo en la Cámara baja podría utilizar despreocupadamente la figura del decreto-ley, obviando las limitaciones impuestas por la Constitución, ya que una ley sustitutoria enervaría la residenciabilidad de tal instrumento normativo ante la justicia constitucional» (p. 360). Por otra parte, esta cuestión podría llevarnos a debatir en relación con la responsabilidad del Estado por un real decreto-ley que ha sido convertido en ley –o que ha sido declarado inconstitucional pero convertido en ley–, cuestión que abordó parcialmente Ahumada Ruiz (2001).

Podrían suscitarse dudas en este sentido en relación con los efectos que podría tener la declaración de inconstitucionalidad de un real decreto-ley que haya sido convertido en ley con total o parcial contenido similar. La cuestión fue abordada tempranamente por Salas indicando que «sigue teniendo sentido la declaración de inconstitucionalidad, que será relevante en relación con el periodo de tiempo en que estuvo en vigor el Decreto-Ley antes de ser convertido en ley» (Salas, 1991, p. 319). No tendría por tanto la ley efectos «retroactivos» en relación con los posibles vicios que pueda ostentar el real decreto-ley, que se mantendrían a pesar de ser incluidos en la norma posterior.

La cuestión inversa, es decir, si los vicios de constitucionalidad del real decreto-ley podrían tener incidencia sobre preceptos idénticos de la ley sí que ha recibido posicionamientos, tanto por parte del Tribunal Constitucional como por parte de la doctrina. El Tribunal Constitucional ha tratado este elemento en la STC 182/1997 estableciendo que «la apreciación por este Tribunal de alguno o algunos de los vicios de inconstitucionalidad formal, por infracción del art. 86.1 CE, esgrimidos frente a los preceptos impugnados del real decreto-ley no podrá tener incidencia alguna sobre la validez de los homólogos preceptos de la

Ley» (FJ 1.º), por lo que parece clara la postura del Tribunal Constitucional en relación con que se trata de normas independientes y que por tanto los vicios que pueda ostentar el real decreto-ley no se arrastran a la ley, incluso en los preceptos «homólogos».

Cuestión distinta, pero tratada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 111/1983, es la reducción material de las posibilidades de control que surge de la conversión en ley, concretamente en aquellas cuestiones que la ley recoge de forma idéntica al real decreto-ley. El Tribunal Constitucional indica en este sentido que «[...] hacerse teniendo bien presente que el decreto-ley ha sido sustituido por la Ley 7/1983, que no habiendo sido impugnada proporciona cobertura inatacable aquí a la expropiación» (STC 111/1983, FJ 7.º). Se posiciona por tanto el Tribunal Constitucional en el sentido de que las materias cubiertas por la ley son «inatacables» en el real decreto-ley, por lo que gozaría gracias a la ley convertida de una «innata retroactividad sanatoria» (Tur Ausina, 2002, p. 165).

No obstante, el Tribunal Constitucional ha recordado posteriormente que la novación operada por la ley no exime del control de ciertos requisitos del real decreto-ley –aunque este último no se encuentre en vigor–. De esta forma, en la STC 155/2005 se indica que «el enjuiciamiento constitucional [del decreto-ley] es cuestión cuyo interés va más allá de la vigencia de sus preceptos, pues en otro caso sería imposible asegurar la observancia de las condiciones que el artículo 86 de la CE establece específicamente para la emisión de decretos-leyes» (FJ 2.º). Se orienta por tanto el tribunal al entendimiento de que, aun una vez aprobada la ley mediante el procedimiento del artículo 86.3 de la CE, se puede seguir considerando los límites que establece el artículo 86.1 de la CE para el real decreto-ley –es decir, la urgencia del presupuesto habilitante y sus propios límites–. Dicha situación se observa de forma clara en la STC 68/2007, en la que el tribunal no llega a enjuiciar ciertos preceptos del decreto-ley convertidos en ley mediante el artículo 86.3 y recurridos al entender que «han perdido objeto las quejas de inconstitucionalidad referidas a los apartados [...] al haber quedado derogados los preceptos correspondientes tras la entrada en vigor de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre», considerando por tanto que su análisis debía ceñirse a «determinar la licitud o ilicitud constitucional del uso del Real Decreto-ley en este caso por parte del Gobierno, sin extenderse a los demás motivos de inconstitucionalidad material alegados por los recurrentes» (FJ 4.º).

Por tanto, debemos valorar que el hecho de considerar atacables los requisitos que contiene el artículo 86.1 de la CE (presupuesto habilitante y contenido material), aun cuando el decreto-ley haya sido sustituido por su la ley de conversión, se sitúa totalmente en línea con el fundamento de institución jurídica del decreto-ley, en especial, con la necesidad de control de dichos requisitos ante la potestad del Gobierno de legislar con rango de ley. De la misma forma, la pérdida de objeto de las cuestiones materiales que han perdido vigencia por incluirse en la posterior ley de conversión se enmarca dentro de la práctica ordinaria en relación con las normas derogadas o que han sido sustituidas por otras. Por último, si seguimos con el planteamiento de que el procedimiento de conversión se trata de un procedimiento legislativo autónomo, la no transmisión de los vicios sustantivos del decreto-ley a la ley convertida tendría todo el sentido.

5. Conclusiones

Hemos tratado de realizar en el presente texto un recorrido desde la fundamentación originaria de la institución jurídica del real decreto-ley, con especial enfoque a su procedimiento de conversión en ley, para continuar abordando las nuevas particularidades que han surgido con base en la fragmentación parlamentaria.

En relación con el aumento cuantitativo de conversión de decretos-leyes en ley según el procedimiento del artículo 86.3 de la CE, debemos observar que dicho mecanismo ha ido desplazando al procedimiento legislativo ordinario, elemento que altera las bases de nuestro sistema de fuentes y de producción normativa. Se debe alertar, en efecto, del riesgo existente en convertir en ordinario un procedimiento legislativo que nace de la extraordinaria y urgente necesidad, aprovechando un modo de tramitación diferenciado, con particularidades relevantes. A nuestro entender, dicha desvirtuación del fundamento del artículo 86.3 de la CE resultaría perjudicial para el sistema normativo en su conjunto.

No obstante, se observa que el escenario de fragmentación parlamentaria presenta la conversión como un incentivo para el Gobierno: ante el riesgo de que un real decreto-ley pueda ser no convalidado, la conversión permite al Gobierno que la norma siga en vigor y a los grupos parlamentarios incidir directamente en su contenido proponiendo modificaciones. Este elemento se muestra de forma clara en los debates parlamentarios de convalidación, donde se llega a observar que el Gobierno entiende la convalidación como un instrumento más de negociación en el marco del debate de convalidación.

De la misma forma, la posibilidad de tramitar mediante el procedimiento de conversión regulado en el artículo 86.3 de la CE normas con rango de ley dotadas de estabilidad sin necesidad de realizar los informes y trámites preceptivos en este tipo de normas resulta arriesgado, especialmente considerando que el resultado se tratará de una ley estable en nuestro ordenamiento. Esta situación se agrava en el caso de la transposición de directivas, que requieren preceptivamente el informe del Consejo de Estado y que se tramitan de cada vez más frecuentemente mediante real decreto-ley. En este sentido, con el objetivo de asegurar una buena técnica legislativa y no desvirtuar los mecanismos de control resultaría necesario –ya sea por la propia práctica parlamentaria o por modificaciones normativas– exigir dichos informes preceptivos, especialmente en los casos de conversión, que escapando de la urgencia exigida en los decretos-leyes, se entienden como un procedimiento en el que las cámaras despliegan la totalidad de sus funciones legislativas.

La posibilidad de presentar enmiendas parciales al texto ha resultado un incentivo para la oposición para aprobar la convalidación de los decretos-leyes, que en un contexto de fragmentación ven aumentada su capacidad de incidencia y control político. La posibilidad de presentar enmiendas, en este sentido, junto con la tramitación mediante el procedimiento de urgencia dota al procedimiento establecido en el artículo 86.3 de un carácter suficientemente autónomo en el que entendemos que las cámaras desarrollan sus funciones legisla-

tivas en su totalidad. No obstante, el acuerdo de alargar el plazo de enmiendas ha servido de la misma forma para frenar o demorar la conversión de decretos-leyes: en dicho escenario, el Gobierno ya habría conseguido su objetivo de convalidar el decreto-ley, por lo que no tiene incentivo alguno para continuar con la conversión.

En relación con el control jurisdiccional, debemos destacar la posibilidad de control de los requisitos establecidos en el artículo 86.1 de la CE aun cuando el decreto-ley haya sido convertido en ley. En un contexto de fragmentación parlamentaria en el que los niveles de conversión en ley son de cada vez más elevados, no resultaría extraño que esta circunstancia, que hasta el momento se ha dado con muy poca frecuencia, sea cada vez más prevalente, ante la vertiente de control parlamentario que se puede extraer de ella. Por otra parte, dicho aumento de conversión en ley, así como el hecho de que los preceptos del decreto-ley incluidos en la ley de conversión deban ser atacados en esta última, debe alertarnos sobre la posibilidad de recursos de inconstitucionalidad ante leyes de conversión con mayor frecuencia, más cuando hasta el momento la conversión en ley de decretos-leyes había resultado poco usual en nuestro sistema.

Referencias bibliográficas

- Abellán Matesanz, I. M. (2020). Límites de los decretos-leyes. La «extraordinaria y urgente necesidad» como presupuesto habilitante. Legitimidad del decreto-ley para regular una materia reglamentaria. Modificación de normas tributarias por decreto-ley. *Revista de las Cortes Generales*, 599-612.
- Ahumada Ruiz, M. Á. (2001). Responsabilidad patrimonial del estado por las leyes inconstitucionales (o el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 62, 301-350.
- Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*. Iustel.
- Arana García, E. (2013). Uso y abuso del Real Decreto Ley. *Revista de Administración Pública*, 191, 337-365.
- Arévalo Gutiérrez, A. (Dir.). (2021). *El Parlamento en los tiempos del coronavirus*. Dykinson.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1985). Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español. *Revista de Administración Pública*, 106.
- Baldasarre, A. y Salvi, C. (1981). La decretazione d'urgenza: tendenze istituzionali e proposte di riforma», *Democrazia e Diritto*, 21.
- Bastida, F. J. (1992). *Derecho constitucional: cuestionario comentado*. Ariel.

- Carmona Contreras, A. M. (1997). *La configuración constitucional del decreto-ley*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Celotto, A. (2002). Parlamento y poderes legislativos del Gobierno en Italia: el abuso del Decreto de Urgencia. *Derecho PUCP*, 55, 75-94.
- Ciolo, V. Di. (1980). *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica: aspetti generali e profili strutturali*. Giuffrè.
- García-Escudero Márquez, P. (2005). El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 16.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Escudero Márquez, P. (2020). Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 33, 183-209.
- Gómez Lugo, Y. (2008a). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados.
- Gómez Lugo, Y. (2008b). La urgencia en el «iter legis»: una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno. *Revista de Derecho Político*, 71-72.
- Gómez Lugo, Y. (2018). El Decreto-Ley a examen tres supuestos de uso abusivo. En *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* (pp. 843-869). Tirant lo Blanch.
- Gómez Lugo, Y. (2019). El Decreto-Ley a 40 años de la Constitución Española. En *Las Cortes Generales*. Editorial Universitas.
- Iglesia Chamarro, M. A. de la (1998). La «convalidación» parlamentaria del Decreto-Ley en España. *Revista de las Cortes Generales*, 44, 7-61.
- Lipollis, V. (1982). La riforma regolamentare alla Camera: il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge. *Quaderni Costituzionali*, 2(1).
- Martín Rebollo, L. (2015). Uso y abuso del Decreto-Ley (un análisis empírico). *Revista Española de Derecho Administrativo*, 174, 23-92.
- Montero Gilbert, J. R. y García Morillo, J. (1984). *El control parlamentario*. Tecnos.
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (1989). El Decreto-ley en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional. En *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*. Civitas.
- 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.
- Otto, I. de (1987). *Derecho constitucional: sistema de fuentes*. Ariel.
- Salas, J. (1991). *Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional*. Civitas.
- Santamaría Pastor, J. A. (1991). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Centro de Estudios Ramón Areces.
- Santaolalla López, F. (2017). La reforma de los Decretos-leyes en Italia y sus posibles lecciones en España. *Revista de Derecho Político*, 1(98), 13-22.
- Santaolaya Macheti, P. (1988). *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Tecnos.
- Sanz Gómez, R. y Sanz Gómez, S. (2020). Análisis cuantitativo del uso del decreto ley en España (1979-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 188, 127-158.
- Segura Ginard, L. (1984). El control de los Decretos-leyes por el Tribunal Constitucional. A propósito de la Sentencia de 2 de diciembre de 1983 recaída en el caso RUMASA. *Revista de Administración Pública*, 104, 355-374.



Tomás Villarroya, J. (1997). *Breve historia del constitucionalismo español*. Centro de Estudios Constitucionales.

Tur Ausina, R. (2002). *El control parlamentario de los Decretos-leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Vega García, A. de. (1991). *¿En qué casos puede el Gobierno dictar decretos-leyes?* Tecnos.

Carles López Picó. Investigador predoctoral en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), con un contrato FPI otorgado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Es máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Entre sus ámbitos de investigación destacan la distribución competencial en estados compuestos, el estado de las autonomías o el derecho parlamentario. <https://orcid.org/0000-0002-3087-6025>