

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021

ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**PARALIZACIÓN LEGISLATIVA Y GOBIERNO POR DECRETO-LEY<sup>1</sup>**

**LEGISLATIVE STALEMATE AND GOVERNMENT BY DECREE-LAW**

por **Piedad García-Escudero Márquez**

Catedrática Derecho Constitucional,

Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar este artículo / Citation:

García-Escudero Márquez, Piedad (2021):

Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 21.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0104>



1. Un resumen de este trabajo fue expuesto el 21 de abril de 2021 en las XII Jornadas de Derecho Parlamentario, organizadas por la Fundación Manuel Giménez Abad, el Instituto de Derecho Parlamentario UCM y el Departamento de Derecho Político y el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED, tomando como base y actualizando otros, más detallados y documentados: "Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones", en Aranda Álvarez, E., (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp.237 y ss.; "Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución", *Revista de Derecho Político*, núm. 101, 2018, pp.67-98; "Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, 1019, pp.101-136; y "Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo", *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 33, 2020, págs. 83-209.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

En este texto se analizan datos de tres periodos legislativos distintos de los últimos años, en los que la fragmentación del Congreso ha incidido profundamente en la actividad legislativa de las Cortes Generales. Se subraya la drástica reducción de la actividad legislativa de las Cortes sobre todo en comparación con el simultáneo crecimiento del número de decretos-leyes. Los resultados del estudio deben hacernos reflexionar sobre la preservación del papel del Parlamento y de sus funciones esenciales en el nuevo escenario de partidos.

**Palabras claves:** Cortes Generales, actividad legislativa, decretos-leyes, fragmentación parlamentaria

**ABSTRACT**

This text analyses data from three different legislative terms in the Spanish Cortes Generales, in which the fragmentation of Congress had an important impact on the legislative activity of the Cortes Generales. The reduction of the legislative activity of the Cortes is highlighted, especially in comparison with the simultaneous growth in the number of decree-laws. The results of the analysis should make us reflect on the role of the Parliament and its essential functions in the new scenario of the party system in Spain.

**Keywords:** Cortes Generales, legislative activity, decree-laws, political fragmentation,

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

## I. INTRODUCCIÓN

En el último quinquenio anterior a la profunda crisis generada por la pandemia de covid-19 se han producido cambios en la función legislativa que nos han hecho formularnos varias preguntas, entre ellas: ¿se puede legislar sin Gobierno? Pero también ¿se puede gobernar sin legislar?

El nuevo multipartidismo a partir de las elecciones de 2015 da lugar a una fragmentación parlamentaria (en el Congreso, el Senado es otro costal, pues sigue produciéndose la acentuación del movimiento pendular), cuyos efectos más evidentes y trascendentes giran en torno a la relación de confianza del Congreso con el Presidente del Gobierno, en la que se producen situaciones inéditas y la aplicación por primera vez de preceptos constitucionales:

1) Largos periodos de *Gobierno en funciones*

- 314 días entre las elecciones celebradas el 20 de diciembre de 2015 (XI legislatura) y la investidura de Mariano Rajoy ya en la XII legislatura, el 29 de octubre de 2016, al borde de la expiración del plazo de dos meses desde la primera votación que habría supuesto unas terceras elecciones en un año<sup>2</sup>.
- un segundo período de 254 días que se abre con las elecciones celebradas el 28 de abril de 2019 (XIII legislatura), hasta la investidura de Pedro Sánchez el 7 de enero de 2020 tras las elecciones de 10 de noviembre, ya en la XIV legislatura y previa una segunda disolución en aplicación del artículo 99.5 CE.

2) Tres *investiduras fallidas* también por primera vez: las de Pedro Sánchez el 4 de marzo de 2016 (XI legislatura); ya en la siguiente legislatura, Mariano Rajoy, 2 de septiembre del mismo año; y, en la XIII, de nuevo Pedro Sánchez el 27 de julio de 2019.

3) *Dos disoluciones por aplicación del artículo 99.5* de la Constitución: el 3 de mayo de 2015, que pone fin a la breve XI legislatura, y el 24 de septiembre de 2019, con la que concluye la asimismo breve XIII legislatura.

4) La aprobación, también por primera vez en la historia constitucional, de una *moción de censura constructiva* conforme a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución (el 1 de junio de 2018, contra Mariano Rajoy), resultando investido el candidato propuesto en la moción, Pedro Sánchez<sup>3</sup>.

El éxito de la moción de censura constructiva no supuso esta vez, como cabría pensar en un sistema cuasibipartidista, que una parte cohesionada de la Cámara se impone a otra, asimismo homogénea o cohesionada. En este caso, al Gobierno de minoría del Partido Popular, cuyo Grupo contaba con 134 diputados, se opuso una constelación de partidos de distinto signo, capaz de construir un Presidente, pero cuya unión inestable se constataría en los meses siguientes, hasta llegar a la disolución apenas

2. El desarrollo de la XI y los inicios de la XII legislatura hasta llegar a la investidura pueden verse en P. García-Escudero Márquez, P., "Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones", cit., así como en Giménez Sánchez, I., "La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, pp.215 y ss.

3. Hasta entonces, se habían presentado sólo tres mociones de censura en cuarenta años, contra Adolfo Suárez en 1980, Felipe González en 1987 y Mariano Rajoy en 2017, las tres fracasadas, la última presentada por 36 diputados del Grupo UP-ECP-EM el 19 de mayo de 2017, con Pablo Iglesias Turrión como candidato a la Presidencia del Gobierno. Otra más fallida (rechazada el 29 de octubre de 2020) fue presentada el 29 de septiembre de 2020 por 52 diputados del Grupo Vox contra Pedro Sánchez, con Santiago Abascal Conde como candidato.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

nueve meses después, tras el rechazo por el Congreso de los Presupuestos Generales del Estado para 2019.

Pero no es de estos grandes acontecimientos de los que quiero ocuparme hoy, sino de los efectos que el multipartidismo, el Gobierno llamado hiperminoritario y la consiguiente nueva relación entre Gobierno y Parlamento tiene en la función legislativa y en la coordinación entre los dos poderes en este ámbito. Distinguiremos al respecto entre lo acontecido en esos largos períodos de Gobierno en funciones y en la XII legislatura fragmentada, así como en las dos fallidas y en la XIV que se inicia con un Gobierno de coalición, que se ve a su vez afectado por una crisis sanitaria sin precedentes, con la declaración de varios estados de alarma.

Vayamos por partes.

## II. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA CON UN GOBIERNO EN FUNCIONES

### 1. El Gobierno en funciones

En los últimos cuatro años, decía un titular de periódico el 10 de noviembre de 2019 -día de las elecciones-, el Gobierno ha estado en funciones uno de cada tres días, más tiempo que en todo el resto de la democracia.

314 días de Rajoy como presidente en funciones desde el 21 de diciembre de 2015 al 31 de octubre de 2016, incluyendo la totalidad de la breve XI legislatura; 195 de Pedro Sánchez hasta las elecciones de 10 de noviembre de 2019 (desde el 26 de abril), también incluyendo la breve XIII legislatura que asimismo concluye con una disolución del artículo 99.5 CE, a la que se suman los días transcurridos desde las elecciones hasta el nombramiento como Presidente el 8 de enero de 2020 (59) en total 254.

Una situación de interinidad está por definición prevista o se produce para un periodo de tiempo no muy largo. De ahí que su prolongación genere disfunciones en el equilibrio de poderes.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regula por primera vez las funciones del Gobierno en funciones, al que alude el artículo 101.2 de la Constitución. Más que un listado de facultades -que no existe-, nos interesa destacar lo que NO puede hacer y la repercusión que un período tan largo de interinidad ha tenido en el Parlamento y en concreto en la función legislativa.

Porque no olvidemos que el Gobierno está en funciones pero el Parlamento no, a partir de su sesión constitutiva podría en principio ejercer las funciones que reconoce a las Cortes Generales el artículo 66 de la Constitución (representativa, legislativa, presupuestaria<sup>4</sup>, de control y otras constitucionalmente atribuidas como la internacional o la de nombramiento), pero veremos cómo eso no es posible plenamente en un parlamentarismo cooperativo como el nuestro.

4. La aprobación de los presupuestos generales del Estado claramente no puede ser realizada estando un Gobierno en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones (y por tanto en una nueva legislatura virgen de proyectos), puesto que el artículo 134 CE atribuye al Gobierno la elaboración de dichos presupuestos y su remisión al Congreso de los Diputados, y el artículo 21.4 de la Ley del Gobierno prohíbe al Gobierno en funciones aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, en otras causas de cese del Gobierno de las previstas en el artículo 101 CE, como la dimisión o fallecimiento del Presidente, cabría plantearse si las Cámaras habrían de seguir tramitando un proyecto enviado con anterioridad.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

Con anterioridad se habían planteado algunos litigios en relación con la actuación del Gobierno en funciones, que dieron lugar a las Sentencias del Tribunal Supremo 5369/2005, de 20 de septiembre (sobre acuerdo de extradición), 8303/2005, de 2 de diciembre (sobre denegación de indulto), 2602/2013, de 28 de mayo (impugnación del Real Decreto 1744/2011), todas ellas desestimatorias, entendiéndose que no había habido extralimitación por parte del Gobierno en funciones<sup>5</sup>. A ellas se han sumado otras más recientes en el mismo sentido, como la SSTS 4743/2017 contra el Real Decreto del Plan Director de Parques Nacionales y 1655/2019, de 21 de mayo, contra RRDD sobre gestión de riego y planes hidrológicos de Andalucía.

En la función de control es donde se produjo mayor polémica, con situaciones inéditas, como plantones de Ministros a convocatoria de comisiones que al final de la XI legislatura conducen a la presentación de un conflicto entre órganos constitucionales por el Congreso de los Diputados<sup>6</sup> (el siguiente paso sería la ausencia del Gobierno en sesiones plenarias de control), resuelto por la STC 124/2018, que declara que también la actividad del Gobierno en funciones puede ser objeto de control parlamentario.

Centrémonos en la función legislativa. No obstante, algunos de los argumentos esgrimidos en los debates sobre el control del Gobierno en funciones sirven también para abordar la función legislativa o en general el ejercicio de las funciones del Parlamento. Guardemos en mente el muy repetido principio de división o separación de poderes; la concepción del Parlamento como representante de la soberanía popular y de esta función representativa como fundamento del sistema constitucional y de la democracia; la afirmación “la democracia no queda en suspenso porque el Gobierno esté en funciones, pues las Cámaras no lo están”; o que el Gobierno sigue manteniendo la función de dirección de la política interior y exterior

## 2. Límites a la función legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones

La premisa de la que debemos partir al referirnos a la iniciativa legislativa, acto inicial de la función legislativa de las Cortes Generales, es que la Ley del Gobierno (art. 21.5) prohíbe al Gobierno en funciones la presentación de proyectos de ley. Queda descartada pues la forma de iniciativa prioritaria y prevalente, en los términos regulados en los artículos 88 y 89 de la Constitución, que además es (era) la ordinaria y abrumadoramente más numerosa en nuestro régimen parlamentario, en el que hasta ahora y por definición Gobierno y Parlamento querían lo mismo, dada la hipostatización de Gobierno-mayoría parlamentaria (en palabras de García Pelayo) a través del partido político dominante.

Dicho de otra manera, con un Gobierno en funciones no existe lo que hasta entonces venía suponiendo el 90 por ciento de la iniciativa legislativa, de la que a su vez un 90 por ciento se convertía en leyes.

¿Significa esto que las Cortes Generales no pueden legislar mientras el Gobierno está en funciones? En puridad no. Puede legislar con ciertas cortapisas y dilaciones, que podrían llegar a impedir (ya veremos que no siempre es así, voluntad política mediante)

5. Ver también STC 97/2018, sobre la legitimación de la Vicepresidenta actuando como Presidenta de un Gobierno en funciones para interponer recursos de inconstitucionalidad.

6. La propuesta es formulada por todos los grupos parlamentarios, salvo el Grupo Popular. BOCG Congreso nº 50, 11 abril 2016, p. 78 y ss. El debate y votación se celebra el 6 de abril, con el siguiente resultado: votos a favor, 218; en contra, 113, abstenciones 4 (Diario de Sesiones Congreso nº 7, 6 abril 2016, p. 75).

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

que llegue a aprobarse ninguna ley antes de la investidura o de las nuevas elecciones tras la disolución del artículo 99.5 de la Constitución.

Si el Gobierno en funciones no puede hacer uso de su iniciativa legislativa mediante la remisión de proyectos de ley al Congreso de los Diputados, la función legislativa de las Cámaras sólo podrá ser puesta en marcha mediante proposiciones de ley, esto es, iniciativas legislativas procedentes de otros sujetos titulares de esta facultad, reconocidos en el artículo 87 de la Constitución: parlamentarios o grupos (15 diputados o 25 senadores o un grupo parlamentario, según los Reglamentos del Congreso y del Senado); Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas; iniciativa popular avalada por 500.000 firmas en las materias no excluidas por la Constitución (art. 87.3).

Al principio de la nueva situación, desde el primer momento en que se percibió que la interinidad podía prolongarse, los partidos políticos-grupos parlamentarios se esforzaron por evitar la imagen de un Parlamento paralizado e inactivo. Los grupos comenzaron a presentar, inmediatamente después de la constitución de las Cámaras —en particular en la XI legislatura, que suponía un cambio relevante en su composición— iniciativas de todo tipo, sobre todo proposiciones de ley y no de ley<sup>7</sup>. Las Mesas del Congreso y del Senado encargaron sendos informes a su Secretaría General respectiva sobre la actividad de la Cámara o el ejercicio de sus funciones durante el periodo en que el Gobierno se encuentra en funciones.

Es significativo que el encargo se produce por la Mesa del Congreso en la primera reunión que celebra tras su elección en la sesión constitutiva del 13 de enero de 2016: el mismo día 15, en relación con la propuesta de acuerdo habitual de suspensión de los plazos establecidos en el Reglamento de la Cámara, respecto de las iniciativas que se trasladan al Gobierno, hasta que se haya producido la investidura.

La conclusión de estos informes<sup>8</sup>, en lo que se refiere a la función legislativa, y descartada la posibilidad de tramitar proyectos de ley, es que no existen problemas a que se tramiten las proposiciones de ley de origen parlamentario (como tampoco las populares o autonómicas), que de hecho se habían admitido a trámite sin problemas antes de la investidura en otras legislaturas, si bien adoptando entonces el acuerdo de dejar en suspenso el plazo para que el Gobierno emitiera sobre ellas (art. 126 RC) el criterio a que nos referiremos a continuación. Este acuerdo de suspensión derivaba de la certeza sobre la inmediatez de la investidura, premisa ausente en el caso planteado: la falta de certeza sobre la propia investidura o sobre su inmediatez (*incerta an, incerta quando*) conducía a plantearse por primera vez no posponer dicho plazo, entendiéndose que el Gobierno en funciones podría emitir su criterio como asunto de despacho ordinario que la Ley del Gobierno le permite tramitar. Se trataría no de una iniciativa política, sino de “una respuesta a la actuación de un tercero en el pleno ejercicio de sus atribuciones”.

Y aquí nos encontramos con la primera dilación en el ejercicio de la función legislativa: a diferencia de los proyectos remitidos por el Gobierno, que gozan de una presunción

7. En los tres primeros días de legislatura, incluido el de constitución de la Cámara el 13 de enero de 2016, se registraron en el Congreso de los Diputados 9 proposiciones de ley de distintos futuros grupos parlamentarios, que fueron calificadas por la Mesa el 2 de febrero. En total, en la XI legislatura se presentan en el Congreso 38 proposiciones de ley de grupos parlamentarios, 1 de D. Pablo Iglesias Turrión y otros diputados (Proposición de ley 25, de emergencia social, presentada antes de la constitución de los grupos parlamentarios), 2 autonómicas y se trasladan 3 de la anterior legislatura, 3 de iniciativa popular y se trasladan 4. En la breve XIII legislatura, se presentaron 56 proposiciones de grupos y 2 de diputados.

8. El Informe de la Secretaría General del Congreso podía leerse en <http://www.elplural.com/2016/03/17/el-gobierno-miente-s-tiene-obligaci-n-de-responder-al-congreso>

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de aceptación que sólo se destruye mediante la aprobación de enmiendas a la totalidad en el consiguiente debate, las proposiciones de ley no pueden comenzar su tramitación mediante el sometimiento al Pleno de su toma en consideración, previa a la apertura de plazo de enmiendas, hasta tanto: se produzca la emisión de criterio por el Gobierno sobre ellas o pasen treinta días sin que formule criterio (126.2 RC); y transcurra el plazo asimismo de treinta días (10 días en el Senado) para que el Gobierno pueda oponerse a las proposiciones que comportan disminución de ingresos o aumento de gastos sin que manifieste su oposición, cuyo efecto es la no tramitación (art. 134.6 CE, 126.2 y 3 RC151. 1 y 3 RS). Sobre esta disconformidad volveremos luego en cuanto a la posibilidad de discrepancia entre el Gobierno y las Cámaras, que se plantea en la XII legislatura.

Admitido que la función legislativa del Parlamento se ve afectada por la situación de un Gobierno en funciones sólo en cuanto a la iniciativa gubernamental y con una dilación en las precedentes de otros autores, parece no obstante conveniente pararse a reflexionar un instante. El *Informe de la Secretaría General del Senado sobre el ejercicio de las funciones de esta Cámara durante el período de Gobierno en funciones* incluye una advertencia sobre las importantes razones que aconsejarían una autorestricción de las Cámaras en la tramitación y eventual aprobación de proposiciones de ley. Estas razones serían las siguientes:

En primer lugar, la conformación constitucional del sistema parlamentario, que aconsejaría que las Cortes Generales no aprueben leyes en un contexto en el que la relación de confianza con el Gobierno ha desaparecido, en particular por la celebración de unas elecciones generales. El principio de colaboración de poderes y la necesidad de mantener el equilibrio entre los mismos son la base fundamental del sistema parlamentario, y hacen aconsejable que las Cortes Generales no tramiten proposiciones de ley, más aún si éstas pretenden no sólo modificar la política realizada por el Gobierno cesante sino, sobre todo, condicionar poderosamente las funciones del Gobierno entrante, cuyo signo político se ignora y con el que no existe aún ninguna relación de confianza.

Llevaría a la misma conclusión una interpretación sistemática, así como una interpretación conforme a la Constitución y respetuosa de los bienes constitucionalmente protegidos (según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional), de los artículos de la Constitución (66, 87, 97, 99, 101, 108, 112, 113, 114 entre otros) que regulan los aspectos fundamentales de la forma de gobierno parlamentaria y de los artículos de los Reglamentos de ambas Cámaras que regulan la tramitación de las proposiciones de ley.

El Informe concluye que, si bien la regulación formal estrictamente aplicable a la actividad de las Cámaras no impide que las mismas puedan tramitar y aprobar proposiciones de ley, una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales sobre la conformación del gobierno parlamentario y la consiguiente relación entre Gobierno y Cortes Generales, aconsejan una auto-restricción de las mismas en su función legislativa hasta que el Gobierno se halle plenamente constituido, con el fin de evitar graves desequilibrios en el sistema parlamentario que pudieran suponer un riesgo de acabar asimilándolo a una forma de gobierno de asamblea, en la que es el Parlamento el que ejerce las funciones de dirección de la política interior y exterior.

Esta última afirmación puede parecer tal vez un poco excesiva, pero en todo caso podemos cuestionarnos lo siguiente: ¿tiene sentido la tramitación y la eventual aprobación, aun improbable, de leyes que tal vez no respondan a al programa político del nuevo Gobierno resultante de una futura investidura, que puede estar interesado en deshacer esa labor legislativa anterior? Yendo más allá, ¿tiene sentido en un régimen parlamentario la función legislativa de un Parlamento sin Gobierno?

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN**

En particular, cabe plantearse si el Gobierno investido, sea del partido que sea —por que en función de los pactos que le permitan alcanzar el poder, su política legislativa puede variar—, dispondrá de medios, a través de los grupos parlamentarios que le apoyen, para detener en un Congreso fragmentado la tramitación de una proposición de ley tomada en consideración.

**ÁREAS DE ESTUDIO**

En cuanto a la tramitación y destino de las proposiciones de ley estando el Gobierno en funciones, podemos distinguir:

**NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO**

A) Efectos de una disolución: supuesto de la XI y la XIII legislatura.  
Condenadas a caducar

**NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO**

Las escasas proposiciones de ley tomadas en consideración por el Pleno (4 en la XI y en la XIII) iniciaron su tramitación como mucho con la remisión por la Mesa a la respectiva Comisión permanente legislativa y apertura del plazo de enmiendas, sin que este concluyera.

**NOVEDADES PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA**

Pese a que la emisión por el Gobierno de criterio o de conformidad con la tramitación de proposiciones de ley no ha sido habitual (por no decir inexistente salvo en periodos concretos), es curiosamente el Gobierno en funciones en la XI legislatura el que empieza a ejercer esta facultad, aun de forma breve y concisa, respecto de distintas iniciativas: así, los días 4, 12 y 19 de abril de 2016 comunica al Presidente del Congreso su conformidad (que no criterio) a la tramitación de cuatro iniciativas en total, a los efectos de lo previsto en el artículo 126 del Reglamento.

**AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2021**

¿Cuáles son los efectos de la disolución de las Cámaras y celebración de nuevas elecciones, como fue el caso en la XI legislatura (3 de mayo y 26 de junio de 2016, respectivamente) y en la XIII legislatura (24 de septiembre y 10 de noviembre de 2019), sobre estas proposiciones de ley tomadas en consideración? ¿Qué ocurre en general con las proposiciones de ley presentadas desde el inicio de la legislatura?

**ACTIVIDADES PREVISTAS MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES**

Caducan las proposiciones parlamentarias y las autonómicas tomadas en consideración (porque ya *no son propuestas de iniciativa de sujetos ajenos a la Cámara*, sino que han sido asumidas por ella en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa) y se trasladan a la siguiente legislatura las populares, así como las autonómicas aún no sometidas al trámite de toma en consideración.

**LISTA DE EVALUADORES**

B) Interinidad que concluye en investidura.  
Caso de la XII Y XIV legislatura

La actividad parlamentaria en los inicios de la XII y XIV legislaturas a la expectativa de una investidura, es si no inferior en el número de iniciativas, sí en su más lenta tramitación, por no ser tan inmediata y periódica la calificación de escritos por la Mesa del Congreso de los Diputados ni la celebración de sesiones plenarias en espera de la investidura.

En la actual XIV legislatura, se presentan hasta la investidura 11 proposiciones de ley por los grupos parlamentarios y 3 de diputados.

En la XII, se presentan hasta la investidura 41 proposiciones de ley por los grupos parlamentarios (6 de ellas el día siguiente al de la sesión constitutiva) y 2 de iniciativa popular.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En relación con la anterior XI legislatura, encontramos dos diferencias principales:

- 1) se tramitan dos proposiciones de ley durante el período de gobierno en funciones, que culminan en su aprobación como leyes, la segunda precisamente para acortar el nuevo proceso electoral en la eventualidad de una nueva aplicación del artículo 99.5 CE<sup>9</sup>.
- 2) el conflicto se plantea esta vez, además de en materia de control, en relación con la disconformidad del Gobierno con la tramitación de proposiciones de ley que suponen aumento de ingresos o disminución de gastos

El Gobierno manifiesta su disconformidad con la tramitación de distintas proposiciones de ley parlamentarias y autonómicas. La Mesa deja pendiente la tramitación de estos escritos del Gobierno hasta después de la investidura, salvo de dos de ellas, que admite a trámite de toma en consideración el 18 de octubre por considerar que el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que las mismas impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor<sup>10</sup>. Una vez producida la investidura y nombrados los miembros del Gobierno, el Consejo de Ministros, en su reunión de 18 noviembre de 2016, aprueba el envío de dos requerimientos para que se revoquen estos acuerdos de la Mesa del Congreso, que considera suponen una asunción contraria a Derecho de la competencia que al Ejecutivo corresponde, como trámite previo al eventual planteamiento de un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional.

Los conflictos planteados dan lugar a las SSTC 34 y 44/2018, así como a tres sentencias dictadas en sendos recursos de amparo. En ellas se detallan los requisitos para el correcto ejercicio del llamado veto presupuestario por el Gobierno: que la proposición tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario, efecto que debe ser motivado por aquél con referencia precisa a partidas presupuestarias concretas.

En todo caso, los *efectos* que la investidura pueda tener sobre las iniciativas legislativas tomadas en consideración con anterioridad son más difíciles de predecir que en caso de disolución (también es más raro que haya sesiones plenarias anteriores a la sesión de investidura, cuando esta tiene lugar), pero en conjunto puede decirse que

9. Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución (ambas en BOE 1 de noviembre). Las proposiciones de ley del Grupo Parlamentario Popular fueron tomadas en consideración el 18 de octubre, la primera por 258 votos a favor, 18 en contra y 66 abstenciones, la segunda por 340 votos a favor, la unanimidad de los votos emitidos.

10. Frente a la ausencia de previsión en el RC, el artículo 151.6 RS atribuye al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas y los incidentes que puedan surgir. A este respecto ha de tenerse en cuenta la STC 223/2006, en recursos de inconstitucionalidad sobre una modificación del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que declara que el Gobierno está facultado con toda libertad para oponerse a las iniciativas que pretendan modificar los presupuestos, sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes. La crítica de esta sentencia en GARCÍA-Escudero Márquez, P., "Sobre la calificación de las enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de julio)", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 13/06, pp. 45 a 55. Véase también, con una doctrina no tan clara, puesto que la Mesa en ese caso se alineó con el Gobierno y el TC se limita a considerar razonable su postura, la STC 242/2006, en el recurso de amparo presentado por diputados del Grupo Popular del Parlamento Vasco. En esta sentencia, no obstante, se realiza una clarificadora distinción entre el criterio del Gobierno sobre proposiciones de ley y la conformidad con la tramitación de las que entrañen aumento de gasto o disminución de ingresos (FJ 3).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

en la XII legislatura casi todas las proposiciones de ley tramitadas en Pleno fueron tomadas en consideración, siendo muchas menos las que continuaron su tramitación más allá del plazo de enmiendas.

La situación ha cambiado con un Gobierno de coalición que cuenta más o menos con una mayoría apoyada en la abstención, siendo más elevado el número de las proposiciones rechazadas, las presentadas por los grupos de oposición. Pero los datos al respecto merecen ser estudiados aparte, en el marco de la crisis sanitaria provocada por el covid-19.

**3. Decretos-leyes**

No me he referido aún a los decretos-leyes, porque su aprobación constituye el ejercicio de la facultad legislativa propia del Gobierno y no del Parlamento. El ejecutivo, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, puede dictar normas con rango de ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad, sujetas, eso sí, a la convalidación o derogación por el Congreso de los Diputados en treinta días desde su promulgación, dice la Constitución; desde su publicación, según la práctica parlamentaria.

De disposiciones provisionales las califica el artículo 86.1, que se ven restringidas en cuanto a las materias sobre las que pueden versar: aparte de las enumeradas en dicho artículo (instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades reguladas en el Título I; régimen de Comunidades Autónomas; derecho electoral general), señaladamente las propias de ley orgánica, que requieren mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, y por tanto la intervención de la Cámara.

La aprobación de decretos-leyes no está vedada al Gobierno en funciones, lo cual es coherente con la excepción al despacho ordinario de los asuntos públicos que constituye su cometido natural, contenida en el artículo 21.3 de la Ley del Gobierno: casos de urgencia debidamente acreditados.

La aprobación de decretos-leyes desemboca en una actividad de control por parte del Congreso de los Diputados, que decide sobre su convalidación o derogación en treinta días. La Constitución considera imprescindible este control sobre los decretos-leyes, hasta el punto que en caso de disolución la Diputación Permanente asume las funciones de la Cámara (art. 78.2).

La convalidación de un decreto-ley por el Congreso puede ir seguida del acuerdo de su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, previsto en el artículo 86.3 CE. Estos proyectos comienzan su tramitación con su envío a la Comisión competente por razón de la materia y la apertura de plazo de enmiendas. Nada impide que el acuerdo se adopte por el Congreso estando el Gobierno en funciones, y su denominación de proyectos no debe inducir a confusión con la prohibición al Gobierno para aprobar proyectos de ley. Sobre la convalidación por la Diputación Permanente hablaremos luego.

En caso de disolución de la Cámara, el proyecto resultante de una convalidación caducará. En caso de investidura, es posible que se aprovechara la tramitación para adecuar, si fuera necesario, su contenido al programa político del nuevo Gobierno, o a la mayoría existente en las Cámaras si el Gobierno es de minoría.

En el Parlamento fragmentado, mermado el Gobierno en su iniciativa legislativa por la incertidumbre sobre el resultado, la misma incertidumbre planea sobre el destino de los decretos-leyes y hace que el Gobierno sea cauto en su uso cuando no tiene la mayoría asegurada. En la XII legislatura, el Congreso rechazó la convalidación de

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

dos decretos leyes, uno en cada parte de la legislatura<sup>11</sup>. En la XIV se ha producido también el rechazo de un decreto-ley, como muestra de la mayoría inestable con que cuenta el Gobierno de coalición<sup>12</sup>.

Para hallar un precedente de rechazo voluntario de la convalidación de un decreto-ley –que implica su inmediata derogación– hay que remontarse a 1979. Existe otro supuesto de no convalidación por error en 2006. Estos datos muestran lo inusual de que, en nuestro régimen parlamentario, el Congreso no convalide un decreto-ley. Si en el primer caso que nos ocupa ello llegó a producirse, fue porque el Gobierno se veía impelido a aprobar la norma, aun sin estar seguro de su convalidación, para cumplir con una sentencia del TJUE y tratar de evitar las sanciones europeas. En otros supuestos de oposición parlamentaria esperada de antemano, salvo que exista alguna razón jurídica –como en este caso– o política para desear que dicha oposición se ponga de manifiesto en el trámite parlamentario, el Gobierno se abstendrá de legislar por decreto-ley: un segundo cauce, además del de los proyectos de ley, que si no se le cierra a un Gobierno en minoría, sí deberá administrar con cuentagotas y no con la alegría de otras épocas.

No ha sido excesivo el uso del decreto-ley durante los últimos periodos de Gobierno en funciones: 2 tras las elecciones de 20 de diciembre de 2015, pues tampoco había certeza de convalidación por la Diputación Permanente (RRDD 1 y 2/2016); ninguno tras las elecciones de 26 de junio de 2016 que concluyen en la investidura de Rajoy en octubre, en total 2 con Gobierno en funciones; 1 tras las elecciones de 28 de abril de 2019, a pocos días de la siguiente disolución de las Cámaras (RD 11/2019, de 20 de septiembre) y 4 más hasta las elecciones; 3 hasta la investidura el 7 de enero de 2020, en total 8 de Gobierno en funciones<sup>13</sup>. La suma –bien es verdad que el segundo período cuadruplica el primero– no revela un número excesivamente elevado, si tenemos en cuenta que los dos largos periodos de Gobierno en funciones suman 568 días, más de un año y medio; cifras no altas sobre todo, si las comparamos con los decretos-leyes dictados por Gobiernos en plenitud de facultades en los últimos tiempos, que nos llevan a formularnos la siguiente pregunta.

11. Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, 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). Reformulado tras la no convalidación como Real Decreto-Ley 8/2017 con el mismo título y matices en su contenido, que deja fuera temas relevantes para el desarrollo reglamentario, es finalmente convalidado. En la segunda parte de la legislatura, Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. La convalidación fue rechazada por 103 votos a favor, 243 en contra y 1 abstención. La portavoz del Grupo UP-ECP-EM, determinante para el resultado, puntualizó que el voto «no busca humillar [al Gobierno], no busca hacerles daño ni mucho menos pretende deshacer la mayoría de progreso que se generó en la moción de censura» (Diario de Sesiones 22 enero 2019, n.º 175, p. 16).

12. Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, derogado como consecuencia de su no convalidación el 10 de septiembre por 156 votos a favor (GS, UP, el diputado de Teruel Existe) y 193 en contra (resto de grupos), con ninguna abstención.

13. El Gobierno, tras la disolución, anuncia los “viernes sociales”, en referencia a las medidas que acordaría el Consejo de Ministros por decreto-ley, lo que motiva reclamaciones ante la Junta Electoral Central por parte de PP y Cs sobre las ruedas de prensa posteriores a las reuniones del Consejo. La JEC adopta sendos acuerdos desestimatorios en 11 de marzo de 2019, por no denunciar aquéllas conductas prohibidas y referirse a ruedas de prensa futuras con carácter meramente hipotético.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**III. ¿PUEDE EL GOBIERNO GOBERNAR SIN LEGISLAR?  
O EL GOBIERNO POR DECRETO-LEY****1. Auge del decreto-ley**

En efecto, en la XII legislatura de Congreso fragmentado, repercute, en la relación cuantitativa leyes-decretos leyes, la situación del Gobierno una vez investido, primero en minoría en el Congreso de los Diputados, y luego la mayoría inestable —pues no lo es a todos los efectos— que surge de la moción de censura. Este examen nos responderá a las preguntas formuladas al principio.

Desde la investidura de Rajoy hasta el 1 de junio de 2018, el Gobierno había presentado 17 proyectos de ley (frente a 243 proposiciones de ley de grupos parlamentarios en el Congreso en veinte meses de legislatura). El Gobierno minoritario se autolimita porque de no hacerlo probablemente vería sus textos también reprimidos o desfigurados a lo largo de la tramitación, lo que nos plantea la pregunta que ya nos habíamos hecho respecto del gobierno en funciones en un periodo inusualmente prolongado: ¿puede el Gobierno gobernar sin legislar?<sup>14</sup>.

De los presentados antes de la moción de censura —con el nuevo Gobierno otros 8 proyectos del anterior se aprobarían como leyes— sólo 9 (si contamos la Ley de Presupuestos pendiente de tramitación en el Senado), más uno procedente de un decreto-ley convalidado, se habían convertido en leyes; en el mismo período y con la misma inclusión de iniciativas ya aprobadas por el Congreso, se aprobaron 10 leyes procedentes de proposiciones. Salvando las dos leyes de presupuestos para 2017 y 2018 y las dos sobre concierto y cupo vasco, el resto de las leyes procedentes de proyectos eran transposición de directivas o cumplimiento de reglamentos europeos. Las cifras son elocuentes si se tiene en cuenta que el Gobierno —titular de la iniciativa prioritaria y prevalente en el régimen parlamentario— antaño presentaba el 90 por ciento de las iniciativas legislativas, el 90 por ciento de las cuales se convertían en ley.

El nuevo Gobierno salido de la moción de censura presenta 6 proyectos de ley hasta el fin de la legislatura (nueve meses), uno aprobado en Consejo de Ministros posterior al anuncio de la disolución, que se produjo el viernes siguiente a la derrota sobre los presupuestos (15 de febrero). Sólo uno de estos proyectos, el primero presentado, se convertiría en ley. El número total de leyes aprobadas en el período examinado, es de 22, de ellas 9 procedentes de proyectos del Gobierno anterior.

Este número contrasta fuertemente con el de decretos-leyes aprobados en el mismo período, que asciende a 32 (4 de ellos aprobados después del anuncio de disolución), a los que se añaden 3 aprobados cuando las Cámaras ya estaban disueltas; tanto los acordados después del anuncio —salvo uno— como los posteriores a la disolución (en total 6) serían convalidados el 3 de abril de 2019 por la Diputación Permanente, algo excepcional aunque previsto en la Constitución. Si comparamos con el otro Gobierno de la legislatura, que no disponía de las mismas facilidades de

14. A esta pregunta responde M. Aragón Reyes con una “conclusión esperanzada”: un Gobierno minoritario no tiene por qué significar un Gobierno inestable e ineficaz, sino un Gobierno que ha de pactar en las Cámaras. Pero una oposición mayoritaria tampoco debe significar una constante obstrucción de la tarea del Gobierno. Un Gobierno minoritario sin tales pactos sería incapaz de gobernar (a diferencia de los Gobiernos autonómicos en minoría, donde no tiene necesariamente que ser así, dado que sus competencias no son tan determinantes para los intereses generales como las que posee el Gobierno estatal). En todo caso, el autor citado advierte frente a una deriva hacia un parlamentarismo de asamblea, que directamente destruye el régimen parlamentario, en el que debe existir una reserva de Gobierno (dirigir la política) y una reserva de Parlamento (controlar aquella). Véase Aragón Reyes, M., “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, pág. 33.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

convalidación, comprobamos que este aprobó menos decretos-leyes: 30 en veinte meses, uno cuando todavía estaba en funciones<sup>15</sup>. En el segundo periodo, al igual que en el anterior, un decreto-ley no fue convalidado por el Congreso de los Diputados, quedando por tanto derogado<sup>16</sup>.

En el conjunto de la XII legislatura, el Gobierno presentó 23 proyectos de ley y se aprobaron 39 leyes, 18 procedentes de proyectos (uno de un decreto-ley convalidado) y 21 de proposiciones originarias de otros titulares de la iniciativa legislativa<sup>17</sup>. Si comparamos este número con otra legislatura de duración similar como la V<sup>18</sup> -también de Gobierno minoritario y con idéntico desenlace-, que se desarrolló entre 1993 y 1996, podemos ver que en ella se presentaron 130 proyectos de ley y 184 proposiciones, aprobándose 112 leyes procedentes de los primeros y 35 de las segundas, en total 147 leyes<sup>19</sup>, frente a 39 decretos-leyes adoptados por el Gobierno. En la XII, repetimos, 39 leyes frente a 65 decretos-leyes: no sólo la legislación es mínima, sino que se invierte la relación entre leyes aprobadas por las Cámaras y decretos-leyes, siendo estos la regla y aquellas la excepción.

Si tomamos la X legislatura, última con un Gobierno efectivo (la XI fue disuelta en aplicación del artículo 99.5 CE, sin candidato investido), en este caso con mayoría absoluta y cuatro años de duración (de 20 de noviembre a 27 de octubre de 2015), vemos que el número de leyes aprobadas en ella es de 168 y el de proyectos presentados de 145. Esta legislatura, por las diferencias expuestas, no podría servir de término de comparación, aunque podemos comprobar que se aprueba un número elevado de leyes, pese a los numerosos decretos leyes dictados como consecuencia de la crisis económica, cuya cifra anual, por otra parte, va decreciendo a lo largo de la legislatura: 29 en 2012, 17 y 17 en 2013 y 2014, 11 en 2015 hasta la disolución, 74 en total (frente a 168 leyes; recordemos que en la XII legislatura, son 65 los decretos-leyes aprobados, frente a 39 leyes).

La comparación con la V legislatura, breve pero con un sistema cuasibipartidista en el que el Gobierno minoritario se apoyaba en las minorías nacionalistas para gobernar, demuestra que, como consecuencia de la fragmentación del Congreso de los Diputados, ni un Gobierno en minoría ni otro supuestamente apoyado en la mayoría que hizo triunfar la moción de censura constructiva, pueden ejercer la actividad ordinaria de iniciativa propia de un régimen parlamentario y, en consecuencia, las Cortes Generales no son capaces de desarrollar una actividad legislativa similar a

15. Para comprender correctamente el significado de este número ha de tenerse en cuenta que, de los 29 decretos-leyes aprobados, varios responden a la necesidad de remediar la no aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, otros a atender necesidades sociales (deudores hipotecarios), daños por temporales o sequía, o compromisos internacionales y transposición de directivas.

16. Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. La convalidación fue rechazada por 103 votos a favor, 243 en contra y 1 abstención. La portavoz del Grupo UP-ECP-EM, determinante para el resultado, puntualizó que el voto “no busca humillar [al Gobierno], no busca hacerles daño ni mucho menos pretende deshacer la mayoría de progreso que se generó en la moción de censura” (Diario de Sesiones 22 enero 2019, nº 175, p.16).

17. 15 proposiciones de ley de Grupos parlamentarios del Congreso, 1 proposición de ley orgánica del Senado (LO 1/2017), 2 propuestas de reforma de EEAA (Canarias, LO 1/2018, y Comunidad Valenciana, LO 3/2019) y 3 proposiciones de ley de Comunidades Autónomas (Andalucía, Ley 10/2018; Madrid, LO 2/2018; y CF Navarra, Ley 4/2018).

18. Las elecciones se celebran el 6 de junio de 1993, siendo disueltas las Cámaras por Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, que entró en vigor el día 9; en total, dos años y siete meses de legislatura. La XII, de 26 de junio de 2016 a 5 de marzo de 2019, apenas supera los dos años y ocho meses. En ambas, fue la aprobación de las enmiendas de devolución de los presupuestos la que motivó, sin prisas, la disolución anticipada.

19. Datos de iniciativas y leyes aprobadas en otras legislaturas, en García-Escudero Márquez, P., *La iniciativa legislativa del Gobierno*, CEPC, Madrid, 2000, pp.34 y ss., “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015, p.181, y “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución”, cit., p.76.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

la de épocas anteriores (23 proyectos de ley frente a 130, 39 leyes aprobadas frente a 147; por contra, 65 decretos-leyes frente a 39). Paralización legislativa que a duras penas permite la transposición de directivas o el cumplimiento de reglamentos comunitarios, y -por supuesto- que no refleja la política del Gobierno, contenida en decretos leyes en la segunda parte de la legislatura.

No sería necesario añadir nada a esta conclusión. No obstante, podemos finalizar con preguntas: ¿ha sido favorable para el papel que ocupa el Parlamento en el equilibrio de poderes pasar de un bipartidismo, con sus aspectos negativos, a un pluripartidismo que, en teoría, genera una Cámara más representativa? ¿No es paradójico que, cuanto más débil sea el Gobierno, más poder legislativo ejerza por vía de decreto-ley, eso sí, convalidado por la frágil mayoría que le apoya? Estas serían las preguntas que nos suscita el balance legislativo de una legislatura atípica, partida en dos, y en particular de la segunda parte de la misma, nacida de la moción de censura constructiva.

No vamos a entrar en la polémica sobre el presupuesto habilitante que en cada caso legitimaba el recurso al decreto-ley, instrumento legislativo constitucionalmente previsto para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad. Aunque un ejemplo de libro es el primero de los aprobados, relativo al régimen jurídico aplicable al Consejo de Administración de RTVE y de su presidente<sup>20</sup>. Aquí nos interesa destacar el objetivo de este Real Decreto-ley, expuesto en su preámbulo, que también habla de «bloqueo parlamentario»: «resolver una situación provocada por la falta de cumplimiento por parte de las Cámaras» del mandato contenido en una ley anterior. La pregunta que se nos suscita en términos generales es la siguiente: ¿es legítimo que, con un Parlamento fragmentado, un Gobierno en minoría pueda llegar a sustituir a aquél en la función legislativa?<sup>21</sup>. Si habíamos alertado del riesgo de caer en un gobierno de Asamblea<sup>22</sup> frente a un Ejecutivo minoritario, tampoco esta segunda solución a situaciones que parece no van a ser tan excepcionales en el futuro nos parece la más adecuada para el equilibrio de poderes.

Se dirá que la Cámara decide, mediante la convalidación, si el uso del decreto-ley es correcto o no. Aun así, el peligro es que, con la anuencia de una mayoría, se desvirtúe el verdadero sentido del decreto-ley y se convierta en un instrumento ordinario de legislación. Esta reflexión se ve corroborada por el hecho de que, en la legislatura que examinamos, se acordara la tramitación como proyecto de ley de 24 decretos-leyes, de ellos 19 procedentes del segundo Gobierno (uno convalidado la semana anterior a la disolución).

Cabría entender este dato como positivo, en el sentido de que la Cámara mantiene, a través de la tramitación posterior, sus facultades legislativas. Pero también cabe la interpretación contraria, esto es, que podría haberse tramitado un proyecto de ley con cierta celeridad sin necesidad de acudir al recurso extraordinario, sobre

20. Real Decreto-Ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente.

21. En este sentido, afirma F. de Carreras que los decretos-leyes no están a disposición del Gobierno de turno para evitar que las leyes se elaboren y aprueben en las Cortes Generales; están para otra cosa. Véase de Carreras, F., "La demolición ha empezado", *El País* 21 noviembre 2018.

22. Advertía M. Aragón Reyes frente a una deriva hacia un parlamentarismo de asamblea, que directamente destruye el régimen parlamentario, en el que debe existir una reserva de Gobierno (dirigir la política) y una reserva de Parlamento (controlar aquélla). Una oposición mayoritaria —decía el autor citado— no debe significar una constante obstrucción de la tarea del Gobierno; un Gobierno minoritario sin pactos sería incapaz de gobernar. Cfr. Aragón Reyes, M., "Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias", *cit.*, p. 33.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

todo si tenemos en cuenta que de los así tramitados sólo uno (del primer periodo) se convertiría en ley<sup>23</sup>.

## 2. Incremento de la iniciativa parlamentaria

Pero en el conjunto de la XII legislatura apreciamos otra característica más, el incremento exponencial, en un Congreso fragmentado, del número de *proposiciones de ley parlamentarias* (de Grupos parlamentarios) presentadas, de las tomadas en consideración y de las aprobadas como ley, sobre todo estas últimas en términos relativos.

Si hasta la moción de censura se habían presentado 243 proposiciones de ley de grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, al final de la legislatura serían 333. Aunque sean pocas las que culminen su tramitación (15 leyes, 8 aprobadas antes de la moción de censura –dos de ellas cuando el Gobierno se hallaba en funciones, Leyes orgánicas 1/2019 y 2/2019- y 7 después), en términos relativos son muchas respecto de los 17 proyectos convertidos en ley (más uno procedente de decreto-ley), a su vez en comparación con otras legislaturas: en la V, llegaron a aprobarse como leyes 112 proyectos y 14 proposiciones de Grupos del Congreso. El número de proposiciones de ley tomadas en consideración en la XII legislatura es también muy elevado: de Grupos del Congreso, 59 (46 antes de la moción de censura y 13 después); de CCAA, 9 (5 y 4) de 27 presentadas; de reforma de EEAA, 5 (4 y 1), todas las presentadas; en el Senado, 14 (6 y 8) de 38 presentadas.

El resurgir de la iniciativa legislativa parlamentaria tiene mucho que ver con la incorporación de grupos a las Cámaras consecuencia del nuevo multipartidismo, así como con la decadencia expuesta de la iniciativa gubernamental, en otro tiempo origen de la abrumadora mayoría de las leyes aprobadas.

La actividad legislativa tras la moción de censura se agiliza. Como no podía ser de otro modo, se continúan tramitando proyectos de la época anterior (ya se ha señalado que 9 de las leyes promulgadas provenían de proyectos del anterior Gobierno, casi todos ellos relativos a compromisos europeos<sup>24</sup>) y se desbloquean proposiciones.

Recordemos que entre los problemas generados por la carencia de mayoría en la Mesa del Congreso por ninguno de los dos Gobiernos se encuentra que no queda en manos del Grupo que le apoya la decisión sobre la ampliación de plazos de enmiendas<sup>25</sup>, lo que hace que las iniciativas puedan dormir eternamente el sueño de los justos. En último término, es el voto de los miembros de la Mesa pertenecientes al Grupo Ciudadanos el que decide en ambos periodos, y en un momento dado este Grupo anuncia que dejará de apoyar determinadas ampliaciones indefinidas<sup>26</sup>.

23. Ley 1/2018, de 6 de marzo, por la que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas y se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2016, de 20 de julio (procedente del Real Decreto-ley 10/2017, de 9 de junio).

24. En materia de protección de datos personales, régimen económico y fiscal de Canarias, medio ambiente, información no financiera y diversidad, secretos empresariales propiedad intelectual y crédito inmobiliario (L.O. 3/2018 y Leyes 8/2018, 9/2018, 11/2018, 1/2019, 2/2019 y 5/2019, respectivamente), además de los proyectos que estaban prontos a concluir su tramitación, en materia de orden europea de investigación y presupuestos, Leyes 3/2018 y 6/2018

25. Las ampliaciones de plazos de enmiendas, como de otros plazos, de conformidad con el artículo 91.1 RC, se acuerdan por la Mesa de la Cámara, cuyas decisiones se adoptan por mayoría, a la vista de las peticiones de ampliación presentadas por los grupos parlamentarios.

26. Ver "Ciudadanos desbloquea otras 22 leyes", *La Vanguardia*, 30 octubre 2018, coincidiendo con la toma en consideración en esa fecha de una Proposición de reforma del Reglamento presentada por el Grupo Socialista sobre limitación de las prórrogas de plazos de enmiendas a iniciativas legislativas, que caducó con el fin de la legislatura. La proposición admitía dos prórrogas a petición de algún grupo parlamentario, mientras que las ulteriores debían

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El incremento de la actividad legislativa se manifiesta, cuando empiezan a cerrarse los plazos de enmiendas, en la tramitación simultánea de cierto número de iniciativas en determinadas comisiones. Por tomar las dos más activas, Justicia y Economía y Empresa, llegan a fase de comisión 29 textos legislativos en la primera y 13 en la segunda.

En esta fase, se buscan pactos, no necesariamente impulsados por el Grupo del Gobierno, sino por el autor de la iniciativa; a su vez, aquél puede no estar interesado en que avancen proposiciones por él presentadas cuando se hallaba en la oposición. Las ponencias se fortalecen como órganos de negociación que permita alcanzar la aprobación de un texto, prolongándose su labor a lo largo de varias reuniones, frente a la rapidez de la ponencia-rodillo propia de las mayorías absolutas<sup>27</sup>.

Es curioso que, cuando se reactivan las tramitaciones, el número de enmiendas no es muy elevado en comparación con otras legislaturas<sup>28</sup>. Asimismo, se aprecia —como consecuencia de los pactos y de las posiciones distintas que cada grupo ocupa respecto del periodo anterior— la tendencia a que de las ponencias surjan textos transaccionales completos de las iniciativas, que van más allá de la inserción de enmiendas en el texto inicial. Es cierto que las proposiciones, en particular las procedentes de los grupos que por primera vez han accedido a las Cortes Generales, se resentían de cierta falta de calidad técnica, que debía ser suplida en el informe de la ponencia.

### **3. Intentos de suplir la falta de iniciativa gubernamental**

Ante la limitada iniciativa del Gobierno, en la XII legislatura se aprecian dos pasos en direcciones opuestas para suplir aquella.

#### A) Las subcomisiones como medio de consensuar iniciativas legislativas

Si el Gobierno no puede enviar al Congreso proyectos de ley porque no está seguro de su resultado, se intentará pactar el contenido de las leyes mediante la creación de subcomisiones en las comisiones permanentes legislativas, constituidas a iniciativa de distintos grupos. Así nos encontramos en la XII legislatura con 13 ponencias de estudio o subcomisiones constituidas en el Congreso sobre temas que podrían conducir a sendas iniciativas legislativas consensuadas: reforma electoral, estrategia nacional de la justicia, régimen profesional de los militares de las Fuerzas Armadas, pacto Estado social y político por la educación, reforma del régimen especial de trabajadores por

---

ser solicitadas por al menos dos grupos que representaran la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. La toma en consideración fue acordada por 178 votos a favor y 163 en contra (del Grupo Popular, Ciudadanos y 1 del Grupo Mixto).

27. Sobre nuestra distinción entre la ponencia-rodillo y la ponencia-consenso, véase García-Escudero Márquez, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 2006, pp. 340 y ss.

28. Por continuar con el ejemplo de la Comisión de Justicia, de las 23 iniciativas respecto de las que terminó el plazo de enmiendas al articulado (5 de ellas cuando ya se había anunciado la próxima disolución de las Cámaras, a 2 de las cuales no se presentaron enmiendas), sólo una superó las 300 enmiendas (protección de datos personales, 369), otra obtuvo 102 (régimen jurídico de los animales), 6 entre 50 y 100, una 32 y 12 menos de 25. De estas iniciativas, 9 se convirtieron en ley y respecto de otras 2 llegó a aprobarse informe de la ponencia.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

cuenta propia o autónomos RETA, Estatuto del Artista, pacto de Estado en materia de violencia de género...<sup>29</sup>. De ellas 7 aprobaron informe<sup>30</sup>.

Estas subcomisiones se añaden a las comisiones especiales, de estudio o investigación (de las que también podrían resultar propuestas legislativas), e incluso a las que deberían ser comisiones permanentes no legislativas de estudio porque no se corresponden con departamentos ministeriales, pero que -novedad también de los nuevos tiempos- se dotan de carácter legislativo: no sólo Cooperación internacional para el desarrollo e Igualdad, que ya tenían este carácter en la X legislatura, sino también Cambio climático y Políticas integrales de la discapacidad, que algunas mantendrán en posteriores legislaturas.

B) El procedimiento de lectura única para textos no tan sencillos ni unánimes

El artículo 150 RC reserva el procedimiento especial de lectura única para la tramitación de los proyectos o proposiciones de ley cuya naturaleza lo aconseje o la simplicidad de formulación lo permita. De hecho, se suele recurrir a este procedimiento cuando existe un consenso tal sobre el contenido que hace prever que el texto no será variado en el curso de la tramitación o cuando recae acuerdo unánime de tramitación acelerada por urgencia política en la promulgación de la ley<sup>31</sup>.

Sin embargo, en los inicios de la XII legislatura objeto de nuestro análisis encontramos ejemplos que no encajan ni en el texto reglamentario ni en los usos, y que más bien parecen augurar el parlamentarismo de asamblea a que alude Aragón Reyes. Se evita así la tramitación en Comisión, a la que la nueva composición de la Cámara plantea numerosos incidentes en el procedimiento legislativo, desvelando insuficiencias en la consuetudinaria aplicación del Reglamento o en las prácticas acuñadas. Pensemos simplemente en la mayor complejidad de las votaciones, en las que el sentido del voto de cuatro partidos determina resultados variables, frente a los previsibles cuando sólo dos eran los partidos determinantes.

Se ha utilizado el procedimiento de lectura única para iniciativas no siempre tan sencillas que, en definitiva, pretenden deshacer la obra legislativa del Gobierno anterior, con la particularidad de que coincide en color con el actual, o dicho de otra manera, con la obra del Gobierno actual cuando era anterior, pues el Presidente continúa siendo el mismo<sup>32</sup>.

29. Además de la Subcomisión creada en una comisión especial y de dos ponencias de estudio. Un acuerdo de la Mesa del Congreso de 20 de septiembre de 2016 limitaba el número de subcomisiones que podían existir simultáneamente a 6. Por acuerdo de 13 de diciembre de 2016, se eleva este número a 8. Piénsese en lo que supone para los grupos de menor tamaño el funcionamiento simultáneo de este número de subcomisiones, junto a las 19 comisiones permanentes legislativas, 7 permanentes no legislativas, 3 comisiones de investigación y 6 comisiones mixtas permanentes. Al finalizar 2017, sólo la Subcomisión sobre el Pacto de Estado en materia de violencia de género ha concluido sus trabajos mediante la aprobación –a la que no se sumó UP- y elevación de su informe a la Comisión de Igualdad y posteriormente al Pleno de la Cámara.

30. Alguno en materia tan política como el régimen y la financiación de los partidos políticos, la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y la protección de los denunciantes de los casos de corrupción. Aprobaron también su informe las subcomisiones o ponencias en materia de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático, ciberseguridad en España, menores sin alcohol, régimen profesional de militares de tropa y marinería, estatuto del artista y pacto de Estado en materia de violencia de género. No concluyeron sus trabajos las relativas a actualización de cooperación internacional para el desarrollo, reforma electoral, reforma del RETA, estrategia nacional de Justicia, pacto de Estado social y político por la educación y consecuencias del *Brexit*. Por no hablar de las comisiones de investigación, que no son objeto de nuestro estudio.

31. Además de aquellos proyectos que introducen un elemento pactista en su elaboración. Véase García-Escudero Márquez, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 113-114.

32. Ejemplos de proposiciones sencillas tendentes a deshacer la obra legislativa anterior frente a un Gobierno continuista, aunque no se tramiten por lectura única, son -entre otras- la Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, con la que se trata de eliminar la pena agravada

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El ejemplo más claro de utilización del procedimiento de lectura única para la tramitación de una iniciativa compleja y no unánime es la Proposición de Ley del Grupo Socialista sobre la modificación de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos (dirigida a anular la reforma introducida por el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio, requiriendo de nuevo la mayoría de dos tercios en ambas Cámaras para el nombramiento de los miembros del Consejo de Administración). Se trata de una reforma de no tan sencilla formulación, como lo demuestra el número y envergadura de las enmiendas presentadas, en la que el propio Grupo Popular vota a favor de la tramitación por lectura única para no quedarse en solitario.

Más aún, la utilización del procedimiento de lectura única en un texto sin acuerdo y complejo provocó que en la aprobación por el Pleno del Congreso el 22 de junio de 2017 se produjeran varios empates y la incorporación de enmiendas incongruentes entre sí, como las relativas al número de miembros del Consejo de Administración de RTVE<sup>33</sup>, y otras cuestiones que dificultarían su aplicación posterior<sup>34</sup>.

**IV. ¿PUEDE LEGISLAR LA DIPUTACIÓN PERMANENTE?**

Una referencia final a la Diputación Permanente, pues una cuestión más que se ha planteado en los frecuentes períodos interlegislaturas es el papel de la Diputación Permanente, en concreto en materia legislativa.

En el período de disolución de las Cámaras entre las legislaturas XII y XIII (disolución de 4 de marzo de 2019) se solicitó por la Mesa del Congreso un informe a los servicios jurídicos sobre la competencia de la Diputación Permanente del Congreso (y del Senado) para tramitar los proyectos de ley resultantes de la convalidación de decretos-leyes de conformidad con los artículos 78 y 86 CE.

Las posturas doctrinales que aplican una interpretación literal o bien sistemática y lógica (que comparto) de los preceptos constitucionales, había sido mantenidas respectivamente ya en los años noventa por Lavilla y Astarloa<sup>35</sup>.

El informe, no hecho público pero que se filtró, es favorable a la tramitación como proyectos de ley de los decretos-leyes convalidados por la Diputación permanente, a

---

impuesta a los piquetes informativos “violentos” por el artículo 315.3 del Código Penal tras la reforma introducida por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, eliminación solicitada, tras las primeras condenas, por los sindicatos mayoritarios y los partidos políticos afines a los mismos; y la Proposición de Ley de derogación del plazo máximo previsto para la instrucción en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, plazo introducido por la Ley 41/2015, de 5 de octubre. Ambas iniciativas serían de las primeras leyes aprobadas en la XIV legislatura.

33. Diario de sesiones nº 64, de 22 de junio de 2017. Dado que el Grupo Popular contaba en el Senado con mayoría absoluta, podía haber resuelto la incongruencia mediante enmiendas o dejarla en sus términos, de forma que sería inaplicable el nuevo sistema de nombramiento hasta tanto otra ley modificara las contradicciones introducidas en la ley, lo que retrasaría la instauración del nuevo sistema de elección. Aprobada la Ley 15/2017, resurge la falta de acuerdo inmediatamente, impidiendo la aprobación, en el plazo de tres meses establecido por la ley, de la normativa necesaria para poner en marcha la selección de candidatos por las Cortes Generales, previo concurso público con la participación de un Comité de expertos.

34. Véase García-Escudero Márquez, P., “Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado”, *cit.*, pp. 124 y ss. Tras una repetición de las audiencias de los candidatos en la XIV legislatura, se elegirían finalmente miembros del Consejo y Presidente de la Corporación en marzo de 2021.

35. Lavilla Rubira, J. J., “Artículo 78: Las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado”, en Alzaga Villamil, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VI, Edersa, Madrid, 1998, pp. 742 y ss., e Astarloa Huarte-Mendicoa, I., “Artículo 86: Decretos-leyes”, en la misma obra, tomo VII, pp. 244 y ss.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

partir de una interpretación literal del artículo 151.5 del Reglamento del Congreso, según el cual “La Diputación Permanente podría, 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”.

Afortunadamente, tal tramitación no llegó a materializarse, como tampoco antes, dado que la votación sobre tal tramitación había resultado siempre negativa.

La convalidación de decretos-leyes por la Diputación Permanente es habitual<sup>36</sup>. Tras esa disolución fueron seis los decretos leyes convalidados por este órgano, tres aprobados antes de la disolución y tres después.

En el período que sigue a la disolución de 24 de septiembre de 2019 como consecuencia de la aplicación del artículo 99.5 CE, la situación se repite (7 decretos-leyes convalidados por la Diputación Permanente), con la importantísima diferencia de que, respecto de uno de los decretos-leyes convalidados se acuerda la tramitación como proyecto de ley: el Real Decreto ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

El 22 de octubre, el decreto ley es convalidado por la DP y se acuerda su tramitación como proyecto de ley. La Mesa de la DP, en la línea del informe antes reseñado emitido en la anterior legislatura, acuerda el 5 de noviembre (a impulso, por otra parte, de algunos grupos parlamentarios), encomendar a la DP su aprobación por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 57.1º.a) -corresponde a la DP asumir todas las facultades que en relación con los decretos leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución- y 155.1 RC, así como abrir un plazo de enmiendas de 8 días hábiles que expiraba el 15 de noviembre (BOCG de 5 de noviembre de 2019), ya después de las elecciones de 10 de noviembre.

Se presentan enmiendas por los distintos grupos parlamentarios, unos antes y otros después de las elecciones (sinsentido que va reduciendo al absurdo la decisión adoptada). Una semana antes de la constitución de la nueva Cámara el 3 de diciembre, la Diputación Permanente del Congreso se reúne el día 27 de noviembre para la tramitación del proyecto de ley, así como para la convalidación de 4 decretos leyes aprobados en el mes de noviembre.

En esta sesión se aprobaron algunas enmiendas y transaccionales, así como el texto resultante, que es remitido al Senado. El texto aprobado por el Congreso se publica en el BOCG Senado el 30 de noviembre, sin que se abra plazo para la presentación de enmiendas. Hay que recordar que la sesión constitutiva de ambas Cámaras tenía lugar el 3 de diciembre.

Así pues, tampoco en esta ocasión llega a tramitarse por completo el proyecto de ley resultante de un decreto ley convalidado, que no llega a completarse en el Senado, y no llega a dilucidarse la duda de si la Diputación Permanente de esta Cámara se considera con potestades que no le atribuye expresamente la Constitución, aunque puedan deducirse de la remisión del artículo 78 a las facultades de las Cámaras de acuerdo con los artículos 86 y 116, y de que el artículo 86.3 se refiere a la tramitación por las Cortes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El argumento del informe del Congreso es que el problema no es de competencia, sino de procedimiento: falta la regulación en los Reglamentos, que las Mesas pueden completar. Sin embargo, mi opinión, más acorde con la mantenida por Astarloa en los Comentarios a la Constitución antes citados, es que hay que interpretar el artículo 78 con el bagaje de los 40 años de su aplicación y en el contexto de las funciones legislativas de las Cámaras.

¿Tiene sentido que una ley orgánica, por poner un ejemplo, se tramite por las Diputaciones Permanentes de las Cámaras en un período entrelegislaturas, cuando la composición de aquéllas va a cambiar inmediatamente?

Cierto que los decretos leyes no pueden versar sobre materia propia de ley orgánica, pero las enmiendas sí. ¿O es que el derecho de enmienda de los miembros de la DP es diferente al de los diputados en período ordinario? ¿Dónde se estipula? ¿Podría restringirse por una norma reglamentaria?

¿Cómo se resolverán las divergencias con el Senado, Cámara que carece de regulación sobre esta supuesta facultad? ¿El veto se aprobaría por mayoría absoluta de la DP del Senado y se levantaría por mayoría absoluta de la DP del Congreso? Cabría el levantamiento por ésta tras dos meses por mayoría simple, que por fuerza habrían de transcurrir una vez celebradas elecciones? Como por otra parte, según se ha demostrado, en la práctica también ocurre con la propia tramitación en el Congreso.

No intento con estas palabras más que plantear los problemas que suscita la posición adoptada. Tal vez, como decía, el precepto constitucional deba ser interpretado en el conjunto de las facultades legislativas de las Cámaras, con las que encaja muy mal la tramitación y aprobación de proyectos de ley por la DP, aun por vía de urgencia. Es, en cambio, perfectamente lógico que la convalidación de decretos leyes se apruebe o rechace por la DP del Congreso para mantener el control del Gobierno respecto de una norma adoptada en situación de extraordinaria y urgente necesidad, como son asimismo extraordinarios y precisan de control por el parlamento los estados previstos en el artículo 116 CE.

**V. EL GOBIERNO DE COALICIÓN SE ESTRENA CON UNA PANDEMIA**

El primer Gobierno de coalición de nuestra democracia constitucional se estrenó con una pandemia. Investido Presidente Pedro Sánchez el 7 de enero de 2020, puede decirse que comienza realmente la legislatura fruto de las elecciones de 10 de noviembre de 2019. Apenas dos meses más tarde, el 14 de marzo de 2021, se declara el estado de alarma, primero de una serie de tres por la misma causa, hasta la fecha.

Antes de esta declaración, obviamente la actividad legislativa de las Cámaras no había en realidad comenzado, por más que se tramitaran sendas proposiciones de ley (de los Grupos Socialista, UP y Socialista) en los plenos de 11, 18 y 21 de febrero de 2021 que fueron tomadas en consideración, pero sí se habían aprobado decretos leyes: 3 desde el 10 de noviembre de 2019, fecha de las elecciones, por el Gobierno en funciones hasta la investidura; 7 más hasta el 14 de marzo, los últimos ya impulsados por la pandemia que se venía encima.

Asimismo hasta el 14 de marzo se habían presentado 46 proposiciones de ley de grupos del Congreso, de las cuales 11 antes de la investidura, y 7 proyectos de ley (recordemos que el Gobierno en funciones carece de iniciativa legislativa y por tanto sólo pudo ejercerse a partir de la toma de posesión que siguió a la investidura).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

A partir de ahí, suspendida primero toda actividad durante quince días y ocupada después al principio sólo con las medidas relativas al control del estado de alarma (prórrogas) y convalidación de decretos-leyes, y luego con el control ordinario, habrá que esperar a que se restauren las sesiones plenarias de dos días para que el 4 de junio se introduzca de nuevo en el orden del día la toma en consideración de una proposición de ley, que es rechazada, así como el debate de totalidad de un proyecto de ley. La siguiente proposición debatida lo será el 18 de junio, además de otra de reforma del Reglamento (ambas rechazadas), y recuperarán su lugar los martes en número de dos el 23 de junio (tomadas en consideración las dos<sup>37</sup>).

En suma, un periodo de sesiones casi perdido en cuanto a actividad legislativa: las consecuencias que la pandemia tendría sobre la paralización –no sólo legislativa- del Parlamento pueden deducirse de un solo dato: la primera ley aprobada por las Cortes Generales en la legislatura lleva fecha de 15 de julio de 2020 (procedente de la tramitación del Real Decreto-ley 4/2020) y sólo otra más se aprueba en el mismo mes (de modificación de un artículo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, fruto de una proposición de ley presentada por uno de los dos Grupos representados en el Gobierno, UP), la siguiente lo sería ya en septiembre, también procedente de un decreto-ley convalidado (RDL 16/2020).

En el año 2020, las Cámaras aprueban 14 leyes (11 ordinarias –de ellas 1 procedente de un decreto-ley convalidado- y 3 orgánicas) frente a 39 decretos leyes aprobados por el Gobierno (5 de ellos previos a las medidas adoptadas a causa de la pandemia, 2 más anteriores al primer estado de alarma pero motivados por aquélla) y un decreto legislativo. En 2021, en el segundo trimestre la actividad legislativa empieza a acelerar y a 24 de mayo las leyes ordinarias aprobadas han sido 8 y las orgánicas (2 de reforma de Estatutos de Autonomía) asimismo 8 –incluidas 1 y 3 de ellas pendientes a esa fecha de publicación en el BOE-, habiéndose aprobado 10 decretos leyes.

Si tomamos las cifras de año y medio de legislatura (de 10 de noviembre de 2019 a 24 de mayo de 2021), los totales arrojan 55 proyectos de ley presentados, frente a 143 proposiciones de ley de grupos parlamentarios del Congreso y 3 de diputados, 7 del Senado que han superado la toma en consideración, 11 de Comunidades Autónomas, 5 de reforma de Estatutos de Autonomía, 16 de iniciativa popular (téngase en cuenta que las tres últimas categorías en su mayor parte se trasladan de una legislatura a otra).

Las leyes aprobadas en el curso de la presente legislatura han sido 30 (19 ordinarias y 11 orgánicas), mientras que los decretos-leyes aprobados desde las elecciones son 52 (3 de ellos antes de la investidura). De estas leyes, 5 proceden de la tramitación de decretos leyes convalidados (dato relevante que irá aumentando a lo largo de la legislatura), 16 de proyectos remitidos por el Gobierno y 9 de proposiciones de ley: 2 de reforma de EEAA, 6 de los Grupos que se corresponden con los partidos en el Gobierno conjunta (1) o separadamente (4 GS, 1 UP) y la otra del Senado.

Puede comprobarse con estos datos, comparándolos con los del segundo bienio de la XII legislatura –primera de un Congreso fragmentado- tras la moción de censura: 32 decretos-leyes aprobados en 9 meses, más tres con las Cámaras disueltas, que el uso de esta norma se mantiene, incrementado por las necesidades de la lucha contra la pandemia y sus consecuencias.

37. Sobre la actividad desarrollada por las Cámaras durante el primer estado de alarma debido a la pandemia, puede verse García-Escudero Márquez, P., “La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los parlamentos españoles durante el estado de alarma por COVID-19”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 46, 2020, págs. 271-308.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En las 30 leyes aprobadas, la suma resultante de las procedentes de proyectos (16) y de decretos leyes convalidados (5) -habría que hacer un estudio sobre hasta qué grado las modificaciones introducidas durante su tramitación parlamentaria han sido relevantes, uno de ellos ni siquiera fue modificado durante la tramitación- es abrumadora, con un descenso del éxito de la iniciativa parlamentaria, aunque el uso de esta como *segunda marca*<sup>38</sup> del Gobierno haya sido apreciable (6 leyes aprobadas de propuesta conjunta o separada de los dos Grupos en el Gobierno)

Así pues, algunas conclusiones más desde el punto de vista legislativo podemos extraer del período pandémico -años 2020-2021 en curso- que marca la XIV legislatura:

- 1) Los decretos-leyes continúan en auge, por razones obvias, casi duplicando el número de leyes aprobadas: 52 frente a 30, a 24 de mayo de 2021, cifra engañosa además pues, de esas 30, 5 proceden de decretos-leyes convalidados; del resto, 16 proceden de proyectos y 9 de proposiciones, 6 de ellas presentadas por los grupos que forman la coalición de gobierno.
- 2) A medida que avance la legislatura, aumentará sin duda el número de leyes procedentes de proposiciones, dado el uso que se hace de las firmadas por uno o los dos Grupos del Gobierno de coalición como instrumento de dirección política por proporcionar una mayor agilidad en su elaboración y presentación, prescindiendo de trámites e informes preceptivos (un titular del diario *ABC* de 22 de febrero de 2021 lo describe así: “la mayoría de las leyes de Sánchez orillaron el trámite de consultas”), en cuestiones tan relevantes como la regulación de la eutanasia.
- 3) Por el contrario, y a diferencia de la XII legislatura, se aprecia el rechazo absoluto de las proposiciones de ley de grupos de la oposición: ninguna, de las 16 tomadas en consideración. Las que continúan su tramitación proceden 6 del Grupo Socialista, 2 de los Grupos Socialista y UP, 2 de UP (total de los dos grupos de Gobierno: 10, casi dos tercios de las tomadas en consideración), 3 del Grupo Vasco, 2 del Grupo Plural y 1 conjunta de los Grupos Plural, Bildu, Socialista y Esquerra.
- 4) Un comentario final merece la complejidad que ha alcanzado nuestro ordenamiento jurídico con la pandemia, incluso a nivel legislativo. Otro titular descriptivo de *ABC* de 6 de marzo 2021, referido al Real Decreto-ley 8/2020: “Sánchez eleva la inseguridad jurídica al cambiar 17 veces un decreto de ayudas”, responde a la realidad de la continua modificación de decretos leyes por otros decretos leyes o por leyes posteriores.

Para corroborar mi afirmación sobre la complejidad del ordenamiento, acabaré con otro titular, esta vez de *El País* de 15 de marzo de 2021: “Tres mil normas nuevas en un año de pandemia”, subrayando el riesgo de la hiperregulación Estado-CCAA. Paralización legislativa, sin duda, pero sólo referida a las leyes formales emanadas de las Cortes Generales.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****VI. CONCLUSIÓN**

He intentado exponer datos de tres periodos distintos de los últimos años, en los que la fragmentación del Congreso ha incidido profundamente en la actividad legislativa de nuestras Cortes Generales. La conclusión en los tres casos ha sido su drástica reducción, hasta poder calificarla de paralización, sobre todo en comparación con el simultáneo crecimiento del número de decretos-leyes, en correlación inversa a lo que ocurría en periodos de cuasi-bipartidismo, con Gobierno tanto mayoritario como minoritario. Estos datos deben hacernos reflexionar sobre la preservación del papel del Parlamento y de sus funciones esenciales en el nuevo escenario de partidos. ■