

La *mutación* del procedimiento de conversión de RDL en ley según el 86.3 CE.

Carles López Picó
Personal Investigador en Formación
UNED

1. INTRODUCCIÓN 2. EL AUMENTO CUANTITATIVO DE RDL TRAMITADOS MEDIANTE EL 86.3 CE 3. PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO 3.1 La conversión como forma de incentivo para la oposición 3.2 La no sujeción a la ley del gobierno 3.3 La tramitación por el procedimiento de urgencia y la ampliación de plazos de enmiendas 3.4. El control jurisdiccional 4. CONCLUSIONES

1. Introducción

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 Decreto-Ley, esta cifra aumenta hasta el 45% en los últimos 20 años (1999-2020), observándose ya a primera vista la importancia de dicho instrumento dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Esta situación se ha visto claramente pronunciada durante el periodo legislativo de la crisis del COVID-19, observando que durante el año 2021 prácticamente un 50% de las normas con rango de ley¹ se han tramitado mediante Real Decreto-Ley.

Éste fenómeno viene acompañado, especialmente en las últimas legislaturas, de un aumento de la conversión en ley de dichos Real Decreto-Ley mediante el procedimiento establecido en el 86.3 de nuestro texto constitucional. Dicha práctica ha alcanzado entre los años 2019-2021 sus máximos históricos en el periodo constitucional. Si bien las diferencias entre el procedimiento de conversión y el de convalidación son destacables -en el primero, participación de ambas cámaras, procedimiento de urgencia y posibilidad de realizar enmiendas parciales- más discutible para la doctrina ha parecido la diferenciación entre los efectos de las normas resultantes.

En este contexto, el presente trabajo pretende analizar, partiendo de un análisis cuantitativo de la tramitación de Real Decreto-Ley y de su conversión ley, las principales particularidades de dicho procedimiento. Se analizan, en particular, el incentivo que supone para la oposición *convertir* los RDL convalidados, así como los efectos de la tramitación mediante el procedimiento de urgencia o la no sujeción de dicho procedimiento a la ley del gobierno.

¹ Se trata de 32 RDL por 33 leyes. Se han excluido del cálculo las leyes orgánicas, por su ámbito material.

Debemos adelantar que el periodo temporal de dicho estudio se centra en la tramitación de iniciativas legislativas en el año 2021 en el Congreso de los Diputados. Seguramente muchos de los supuestos comentados estarán sometidos a una gran influencia de la situación de crisis sanitaria, especialmente por lo que afecta a la urgencia en la tramitación de ciertas iniciativas. No obstante, la perspectiva que se toma en el análisis pretende superar dicha circunstancia pandémica y resaltar algunas cuestiones que se aproximen más a *vicios* o particularidades del propio procedimiento legislativo que a cuestiones particulares del citado periodo.

2. El aumento cuantitativo de RDL tramitados mediante el 86.3 CE.

Hasta la fecha, el análisis cuantitativo de la producción normativa mediante Real Decreto-Ley ha sido un elemento suficientemente tratado por la doctrina². Ha parecido conveniente, de cara al objeto de este trabajo, ponerlo en relación con la producción normativa mediante leyes, dado que en dicha relación juega un papel fundamental el rol que juegan tanto el legislativo como el ejecutivo³. En este sentido se presenta la GRÁFICA 1, donde se puede observar que si bien existe cierta evolución constante en la distribución de normas con rango de ley (Leyes/Real Decretos-Leyes) existen ciertas excepciones puntuales que debemos imputar a hechos concretos⁴. No obstante, dicha tendencia se rompe a partir de 2012⁵ 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 suficiente característico.

En este sentido, siguiendo el razonamiento de ARAGON REYES⁶ -que era previo incluso al “cambio de tendencia” que aquí analizamos- debemos alertar de los efectos negativos sobre el

² Destacan, entre todos, 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. o MARTÍN REBOLLO L. (2015). “Uso y abuso del Decreto-Ley (un análisis empírico)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, 23–92.

³ Como indica ARAGÓN REYES un aumento de la producción mediante Real Decretos-Leyes “*reduce el pluralismo político*” al observarse una participación menor de las cámaras en el proceso legislativo y la propia participación de la ciudadanía, reduciéndose los trámites previos en dicho proceso de elaboración. Véase en ARAGÓN REYES M.(2016). *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*. Iustel.

⁴ Solo para anunciar algunas de las cuestiones, se ha expuesto que durante los años de la crisis económica (2010-2014) se ha producido un aumento para gestionar situaciones económicas de urgencia, como bien explica GOMEZ LUGO. Véase GÓMEZ LUGO, Y. (2016). “El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio”, *EUNOMÍA. Revista En Cultura de La Legalidad*, 11

⁵ En esta ocasión se trataba de una situación de crisis económica, que ha sido abordado en GÓMEZ LUGO, Y (2017) *El Decreto-Ley a examen: tres supuestos de uso abusivo como por la STC 139/2016*, donde el TC ha entendido “*instrumento constitucionalmente lícito*” el uso de Decreto-Ley en situaciones de crisis económicas p.848

⁶ Nos referimos al análisis que realiza el ARAGON REYES sobre el impacto en el sistema político y democrático de legislar mayoritariamente mediante Real Decreto-Ley.

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 son mediante el instrumento del Real Decreto-Ley. No obstante, en el periodo que hemos considerado de “cambio de tendencia” (2016-2021) un 65% de las normas con rango de ley han sido producidas mediante Real 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 Real Decretos-Leyes aprobados por año.

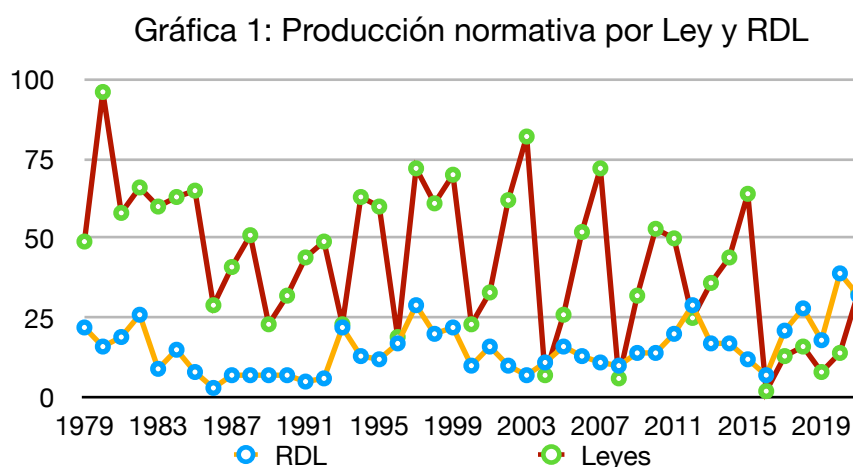


Tabla 1: Tabla de elaboración propia a partir de datos

No obstante, no disponemos de tan prolijo análisis de datos en relación al proceso de conversión en ley de los Real Decretos-Leyes. En este sentido, se ha elaborado la GRÁFICA 2, donde se observa la evolución del número de Real Decretos-Leyes en los que se ha acordado su procedimiento de conversión en ley mediante el procedimiento establecido en el 86.3 CE. Podemos determinar que se produce una evolución similar a lo expuesto anteriormente: si bien existen algunos picos provocados por situaciones extraordinarias -que se corresponden, en todo caso, con los periodos citados anteriormente de mayor producción normativa- lo cierto es que en el periodo que se inicia en 2016 no solo observamos el mayor número absoluto de acuerdos en relación a la tramitación por el procedimiento del 86.3, sino que también se produce la mayor proporción de Real Decretos-Leyes que se terminan tramitando en ley según el 86.3. En este sentido, si en el

periodo 1979-2016 se acordaba tramitar como ley una media de un 17%⁷ de los Real 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 a dicho aumento de tramitación de Real Decretos-Leyes durante los últimos años (2016-2021). Si bien es cierto que el aumento es notable tanto en relación al número absoluto como a la proporción de Real 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 extraordinaria⁸ 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 (2017-2020⁹) solo un 13%¹⁰ de los Real Decretos-Leyes en los que se ha producido acuerdo de tramitar en ley han terminado su procedimiento como tal¹¹. Sin duda es un elemento al que debemos prestar especial atención en el análisis posterior. En este momento, basta con afirmar que en todos los casos las iniciativas han decaído por la convocatoria de nuevas elecciones.

Gráfica 2: % de RDL acordados tramitar por el 86.3 CE

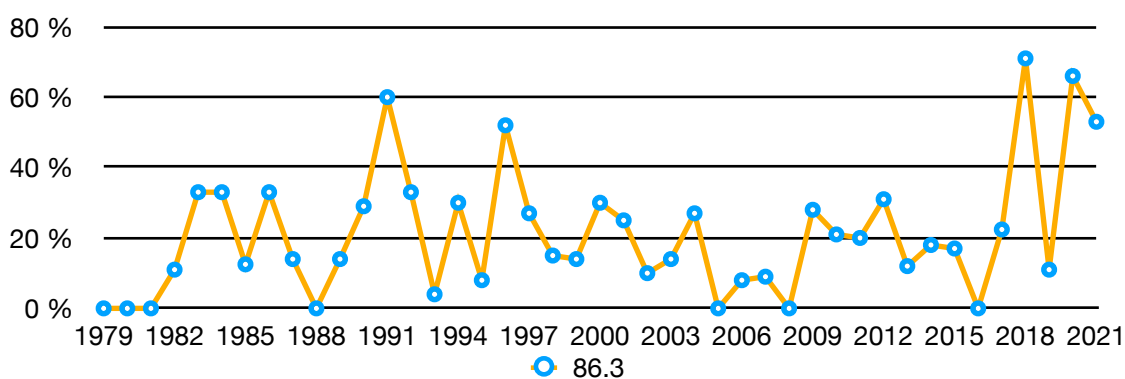


Tabla 2: Tabla de elaboración propia a partir de datos del Congreso de

⁷ La tabla, que se ha apostado por seguir una metodología de carácter proporcional, no debe conducir a engaño, considerando el diferente número de Real Decretos-Leyes que se han aprobado en cada año, que puede ser consultada en el ANEXO I para más información

⁸ Se observan 6 procesos de conversión en ley caducados por finalizar la legislatura y ninguno por voto negativo

⁹ No se han incluido los Real Decretos-Leyes acordados para tramitar en ley durante el año 2021 entendiéndose 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.

¹⁰ De los 53 Real Decretos-Leyes en los que se ha procedido a acuerdo de tramitar como proyecto de ley, 7 han terminado en ley. La serie se puede observar, de elaboración propia, en el ANEXO I

¹¹ 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.

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 Real Decretos-Leyes presentados por el gobierno a la cámara -situándose como el instrumento legislativo con tango de ley más utilizado- sino también con una mayor proporción de ellos en los que se acuerda su tramitación como ley mediante el procedimiento del 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 cortes¹².

Debemos añadir un aspecto más que resulta de relevancia para el estudio de la cuestión. La situación provocada por la crisis sanitaria y social del COVID-19 ha afectado, entre muchos otros ámbitos, a la forma de legislar en nuestro país¹³. 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 el 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 el COVID-19.

3. Particularidades del procedimiento.

3.1 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 el RDL una vez se ha producido su convalidación, especialmente por la posibilidad de realizar enmiendas parciales al texto. Así, en la práctica totalidad de los RDL convalidados durante el periodo analizado algún

¹² En el periodo 2016-2021, periodo donde hemos observado dicho cambio de tendencia, se observan hasta 5 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.

¹³ En la reciente publicación ARÉVALO GUTIERREZ, A. (dir). (2021). *El Parlamento en los tiempos del coronavirus. Dykinson*. 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

grupo parlamentario ha solicitado su conversión en ley. Los resultados de dichas votaciones¹⁴ han sido favorables para el gobierno, observándose una correlación de fuerzas muy similar que en las votaciones de convalidación¹⁵. No obstante, se observa un caso¹⁶ 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 primero 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 nada más lejos de la realidad, también suponen un elemento de negociación por parte del gobierno, que ofrece la propia 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”*¹⁷; *“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”*¹⁸ o el debate de convalidación del Real Decreto-Ley 2/2021 *“ha hablado de estar a la altura y yo les pido (...) que promuevan*

¹⁴ Solo para observar algunos ejemplos: Real Decreto-Ley 33/2020 (162 AF - 179 EC); Real Decreto-Ley 32/2020 (161 AF -178 EC) Real Decreto-Ley 30/2020 (167 AF- 180 EC)

¹⁵ 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 apoyo en todos los casos la conversión en ley. Anterior a dicho Real Decreto-Ley, se observaba por una parte un acuerdo de de conversión prácticamente unánime (Real Decretos-Leyes 39/2020; Real Decretos-Leyes 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)

¹⁶ 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 AF de la conversión y 170 EC de la misma, acordándose el acuerdo sin el apoyo de los partidos del gobierno

¹⁷ 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, nº 27, de 10 de junio de 2020, p. 53 https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-27.PDF

¹⁸ 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, nº 27, de 10 de junio de 2020, p.57 https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-27.PDF

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”¹⁹.

Como ya 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 Real 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”²⁰*

3.2. La no sujeción a la ley del gobierno

En relación a la aprobación en el seno del Consejo de Ministros de los Real Decretos-Leyes, resulta realmente destacable que dicho tipo de normas no se encuentren sujetas a los requisitos establecidos a los artículos 22-24²¹ ni especialmente al 26 de la ley 50/1997, del Gobierno, por lo que no se requieren los informes preceptivos -consulta pública, memoria de impacto normativo y consulta al Consejo de Estado, si procede, entre otros-. Este aspecto debe despertar nuestra atención en un contexto, como ya hemos explicado, de uso abusivo²² de la figura del Real Decreto-Ley y en

¹⁹ 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, nº 80, de 18 de febrero de 2021, p.12 https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-80.PDF

²⁰ 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, nº 43, de 10 de septiembre de 2020, p.16 https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-43.PDF

²¹ Nos referimos al plazo de entrada en vigor cuando implique a “nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional” (artículo 23) y requisitos varios de forma (artículo 24)

²² ARANA GARCÍA 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. en ARANA GARCIA, E. (2013). “Uso y abuso del Real Decreto Ley”, *Revista de Administración Pública*, nº191, pag 337-365. p. 338

especial del aumento en los últimos años de conversión en ley, lo que provoca en la práctica finalizar el *iter legis* con resultado de ley pero estableciendo una excepción a los informes preceptivos establecidos en el artículo 26 de la ley del gobierno. Una consecuencia, que si bien a nuestro parecer podría tener sentido en base a la urgencia exigida al Decreto-ley o a su provisionalidad hasta la convalidación por parte del Congreso, ostenta más dudas en su conversión en ley, procedimiento en el que dicha urgencia ya no parece tan acusante. Dicha situación se puede observar tras la reciente convalidación y conversión en ley del Real Decreto-ley 36/2020²³, 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 norma²⁴ incluso fue fruto de preguntas orales en pleno concretas sobre la materia al Presidente del Gobierno²⁵.

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

Como hemos adelantado, una de las principales diferencias en relación al 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*”²⁶. Este aspecto, como sostiene GÓMEZ LUGO, junto con el lugar 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

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ En la sesión de control de 2 de febrero de 2021, el diputado D.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? Dígallo 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

²⁶ GÓMEZ LUGO Y. (2008). “La urgencia en el “*iter legis*”: una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno”, *Revista de Derecho Político*, 71-72. p. 706

reducción de plazos del ordinario²⁷. 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 86.3 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 doctrina²⁸.

Superada esta cuestión y acogiendo la definición de procedimiento legislativo especial de GÓMEZ LUGO como “*modalidad de elaboración legislativa que se aparta del modelo ordinario de creación de ley parlamentaria por disponer un régimen jurídico diferenciado*”²⁹ debemos recordar que los efectos de dicha procedimiento de urgencia -que se observa como únicamente preceptivo en el caso de conversión de Real Decreto-Ley en ley mediante el procedimiento del 86.3, más allá de que el gobierno pueda declararlo en otro tipo de iniciativas- se regulan para la Cámara Alta en el propio 90.3³⁰ reduciendo el plazo de actuación de dicha cámara a un máximo de 20 días a aquellos proyectos declarados urgentes “*por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados*”. Debemos entender que la modalidad que aquí analizamos -el proceso del 86.3 CE- se encuentra sujeta a dicha 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 al 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 dicha urgencia en la tramitación. El procedimiento legislativo de conversión en ley de los Real Decretos-Leyes está por tanto fuertemente marcado por la restricción temporal que impone el

²⁷ GÓMEZ LUGO Y. (2008). Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. p. 340-346

²⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2005). “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos” *Teoría y Realidad Constitucional*, 16, 211. p.236

²⁹ GÓMEZ LUGO Y. (2008). Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. p. 111

³⁰ 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”

procedimiento de urgencia, reduciendo a la mitad su paso por el Congreso y estableciendo un máximo de 20 días su tramitación en el senado³¹.

No ha parecido necesario ahondar en quien consideramos que es el legitimado para impulsar el procedimiento de urgencia, dado que entendemos que en nuestro caso existe el imperativo establecido en el 86.3 CE de tramitar la iniciativa mediante dicho procedimiento.

No obstante, como ya adelantaba GOMEZ LUGO “*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*”³². Esas reglas que posibilitaban ampliar plazos en casos de “*insuficiencia real del plazo inicial, organización administrativa, complejidad de los textos (...)*”³³ 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 Real Decretos-Leyes en leyes, sino que se extiende al conjunto del procedimiento legislativo ordinario, ya había sido insinuada por algunos autores³⁴ como “*basada en criterios de oportunidad política*”. Observamos que dicha cuestión viene ratificada por la situación de los Real Decretos-Leyes que se encuentran en tramitación actualmente³⁵ más si tenemos presente como indicaba GOMEZ LUGO que el fundamento de los procedimientos legislativos por razón de tiempo

³¹ El Reglamento del Senado establece en su Capítulo Segundo sección 3ª “Del procedimiento de Urgencia” los plazos en los que se distribuirán los 20 días: 4 días para enmiendas y propuestas de 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.

³² GÓMEZ LUGO Y. (2008). Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales. Congreso De Los Diputados. p. 349-351

³³ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de estudios políticos y constitucionales. p. 251

³⁴ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de estudios políticos y constitucionales. p.252 y ss

³⁵ 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 Real Decretos-Leyes tramitados contienen materias que podemos delimitar como sensibles políticamente.

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*”³⁶.

3.4. El control jurisdiccional

Ha parecido razonable para finalizarnos detenernos en este último apartado en el control jurisdiccional de los Decreto-Ley convertidos en ley. En este sentido, ya adelantamos que el principal aspecto de controversia se sitúa en la relación entre ambas normas y especialmente, por lo que competente al control jurisdiccional, a los posibles efectos sanatorios que podría llegar a tener la ley convertida sobre el Decreto Ley. Valorar el radio hasta donde podemos 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 donde 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. 86.3, es algo fuera de duda, (...)*” (STC 111/1983 FFJJ 3) para continuar exponiendo que “[*e*]l interés constitucional que mueve a los recurrentes es así el de ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del art. 86.1, interés constitucional que, por un lado, no puede considerarse satisfecho por la derivación del Decreto-ley hacia el cauce del art. 86.3, y, por otro, no puede quedar sin enjuiciamiento acudiendo a la idea -que nada autoriza- 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” (FFJJ 3). 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 por lo expuesto por GINARD en relación a 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*

³⁶ GÓMEZ LUGO Y. (2008). Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. p. 215-216

normativo ante la justicia constitucional”³⁷. Por otra parte, esta cuestión podría llevarnos a debatir en relación a 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 RUIZ³⁸.

Podrían despertarse dudas en este sentido en relación a 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. Si bien el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la materia, 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*”³⁹. No tendría por tanto la ley efectos “retroactivos” en relación a 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 si que recibido posicionamientos, tanto por parte del TC como por parte de la doctrina. El Tribunal Constitucional ha tratado este elemento en la STC 182/1997 (FFJJ 1) estableciendo que “*la apreciación por este Tribunal de alguno o algunos de los vicios de inconstitucionalidad formal, por infracción del art. 86.1 C.E., 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*” por lo que parece clara la postura del TC en relación a 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 TC 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 TC 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 inatacables aquí a la expropiación; y es que la expropiación, por voluntad*

³⁷ GINARD, L. J. S. (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. p.360

³⁸ AHUMADA RUIZ, M. Á. A. (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.

³⁹ SALAS, J. (1991). Los decretos-leyes en las teoría y en la práctica constitucional; Civitas. p. 319

de los impugnantes, ha quedado preservada de todo pronunciamiento que pudiera conducir a situaciones anteriores a la misma” (STC 111/1983 FFJJ 7). Se posiciona por tanto el TC en el sentido de que las materias cubiertas por la ley son “inatacables” por lo que gozaría la ley convertida de una “innata retroactividad sanatoria”⁴⁰

En este sentido, nos parece que el hecho de considerar atacables tanto la ley posterior como el Real Decreto-Ley se sitúa totalmente en línea con el fundamento de la propia institución jurídica del Real Decreto-Ley: siendo el Real Decreto-Ley un instrumento jurídico con rango de ley emanado del ejecutivo que puede ser perfectamente objeto de un control de constitucionalidad si es tramitado mediante el procedimiento del 86.1, parece razonable que si continúa su tramitación mediante el 86.3 se mantenga dicho control, incluso si se ha convertido en ley. En el mismo sentido nos parece que la no transmisión de los vicios del Real Decreto-Ley a la ley tiene todo el sentido, más si consideramos que el procedimiento de conversión se trata de un *procedimiento legislativo autónomo*. En cambio, no nos parece coherente, en la misma línea de lo establecido en el voto particular ⁴¹ de la propia sentencia, el hecho de que los contenidos coincidentes en la ley y el Real Decreto-Ley queden fuera del ámbito de control. No parece que el defecto de inconstitucionalidad pueda ser cubierta en este sentido por la ley posterior mediante una especie de “perdón parlamentario”⁴² más cuando la propia sentencia opta por entender que el Real Decreto-Ley “no arrastra necesariamente la impugnación de la ley”, elemento que no nos parece compatible con el hecho de que quede un espacio fuera del alcance de control de constitucionalidad ni con la “capacidad sanatoria” que se le pretende otorgar a la ley.

4. Conclusiones

Pasamos por tanto a realizar una serie de conclusiones, considerando en todo caso que el fenómeno de la conversión había sido un instrumento jurídico poco usado hasta el momento, por lo que

⁴⁰ TUR AUSINA (2002). *El Control parlamentario de los Decretos-leyes*. Centro de estudios políticos y constitucionales. p. 165

⁴¹ El voto particular presentado por varios magistrados de la propia STC 111/1983 establece que “[la sentencia] atribuye implícitamente a la Ley eficacia para sanar los vicios formales del Decreto-ley. Sobre la base de este planteamiento contradictorio, entra a analizar el contenido del Decreto-ley, pero solamente de forma parcial, esto es, en cuanto encierra una declaración de utilidad pública e interés social y un acuerdo de ocupación urgente e inmediata de los bienes expropiados; postura que, a nuestro juicio, no tiene justificación alguna, ya que deriva de no haber adoptado con todas sus consecuencias una de las dos concepciones”

⁴² GINARD, L. J. S. (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. p. 361.

creemos que a medida que la práctica parlamentaria vaya frecuentando su uso saldrán a la luz los aspectos que aquí comentados. Con este objetivo, se presentan las conclusiones de la forma más esquemática y clara posible.

- En relación al aumento cuantitativo de conversión de Real Decretos-Leyes en ley según el procedimiento del art. 86.3 CE, debemos apuntar que el citado aumento no se produce solo en relación al número absoluto de Real Decreto-Leyes convertidos, sino también a la proporción que éstos ocupan en el sistema normativo, desplazando al procedimiento legislativo ordinario. Este aumento se observa de forma determinante en el hecho de que en el último año (2021) en todos los casos de convalidación algún grupo parlamentario ha pedido someter a votación su posterior conversión. Las cifras en relación a la producción normativa mediante el procedimiento de conversión nos deben alertar, de la misma forma, del riesgo existente en convertir un procedimiento legislativo que nace de la extraordinaria y urgente necesidad en un procedimiento ordinario, aprovechando un modo de tramitación diferenciado, con las particularidades que ostenta dicho procedimiento. A nuestro entender dicha desvirtuación del fundamento del art. 86.3 CE resultaría perjudicial para el sistema normativo en su conjunto.
- Ante dicho escenario, se presenta para el gobierno la conversión como un incentivo: ante el riesgo de que un Real decreto-ley pueda ser derogado, la conversión permite al gobierno que la norma siga en vigor y a los grupos parlamentarios incidir directamente en el contenido del texto. 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.
- La posibilidad de tramitar mediante el procedimiento de conversión regulado en el art. 86.3 normas con rango de ley estables sin necesidad de solicitar los informes 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 existentes resultaría conveniente modificar la ley 50/1997, del gobierno, para incluir como preceptivos los informes del Consejo de Estado en caso de conversión de Real Decretos-Leyes. Debemos ser realmente cautelosos en este sentido con el objetivo no debe afectar al componente de urgencia de los Real Decretos-Leyes, que podría verse afectado por dichos informes preceptivos. No obstante,

la propuesta que lanzamos serviría en todo caso bajo la premisa de que en caso de conversión -y este podría resultar el momento de tramitación más acertado para ello-, el Real Decreto-Ley termina funcionando como proyecto de ley.

- La posibilidad de presentar enmiendas parciales al texto ha resultado un incentivo para la oposición para convertir los Real 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 art. 86.3 de un carácter suficientemente autónomo en el que entendemos que las cámaras desarrollan sus funciones legislativas en su totalidad.
- En relación al control jurisdiccional, se observa que existe un posicionamiento claro del TC sobre la capacidad de control tanto del Real Decretos-Leyes como de la ley posterior de forma independiente, pero resultaría relevante determinar el alcance de dicho control, especialmente tras el posicionamiento de la STC 111/1983 en relación a la limitación de controlar los aspectos incluidos en la ley *convertida*. Si bien el único caso que ha despertado controversia jurisdiccional es el citado caso RUMASA, no es descartable que se produzcan, debido al aumento del número de Reales Decretos-Ley convertidos y el importante papel que juega la oposición en ellos, no solo controversias en relación a la afectación a derechos fundamentales sino también recursos por parte de la oposición, por lo que se hace necesario concretar dicho alcance del control.

Dadas las repercusiones que tiene dicho fenómeno sobre principios tan relevantes como la separación de poderes, la participación de la oposición o de las minorías en el procedimiento de elaboración de las normas, la calidad de la ley o la buena técnica legislativa, parece conveniente poner de relieve la importancia de seguir ahondando en el estudio del sistema de fuentes normativas. Si bien ha sido un temática intensamente trabajada por parte de la doctrina, la realidad es que la aparición de nuevos factores contextuales pone de relieve la utilidad de seguir profundizando en la materia con nuevos enfoques. Los interrogantes expuestos anteriormente resultan sin duda un buen punto de partida para futuras investigaciones, que tanto desde la ciencia jurídica como con la inclusión de elementos del contexto político-social, ahonden en propuestas y debates que enriquezcan no solo el ámbito académico, sino también el sistema de producción normativa en la práctica.