

# La participación de la oposición en el control de los Decretos-leyes

Rosario Tur Ausina  
*Profesora de Derecho Constitucional*  
*Universidad Miguel Hernández*

**SUMARIO:** I. ACTUAL CONFIGURACIÓN DEL GOBIERNO: LA CRECIENTE EXPANSIÓN DE SUS PODERES.— II. LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA COMO IMPORTANTE MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN DE GOBIERNO.—III. FINALIDAD Y SENTIDO DEL TRÁMITE PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS-LEYES.—IV. NATURALEZA DE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS DECRETOS-LEYES: CONTROL PARLAMENTARIO VS ACTIVIDAD LEGISLATIVA.—V. LA ARTICULACIÓN DEL DOBLE PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO.—VI. OPOSICIÓN Y PROCEDIMIENTO DE CONTROL SOBRE LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA: DIFICULTADES E INEFICACIA.—VII. CONCLUSIONES: HACIA LA COMPRESIÓN DEL TRÁMITE PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS-LEYES COMO ACTIVIDAD DE CONTROL DE LA OPOSICIÓN SOBRE LA MAYORÍA GOBERNANTE.

## 1. ACTUAL CONFIGURACIÓN DEL GOBIERNO: LA CRECIENTE EXPANSIÓN DE SUS PODERES

Es una afirmación plenamente asentada en sede doctrinal reconocer que en los modernos Estados democráticos el noventa por cien de las normas provienen de los Ejecutivos. Ya se trate de la iniciativa legislativa, legislación delegada, Decretos-leyes, etc., es lo cierto que puede decirse sin lugar a dudas que «es el Gobierno quien legisla y el Parlamento quien lo impide»<sup>1</sup>, circunstan-

---

Este trabajo fue presentado como comunicación en el «XIV Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional», celebrado en la Universidad de Alicante durante los días 28 y 29 de abril de 1999, dentro del Taller «Representación y Mandato» dirigido por el profesor D. José Antonio Portero Molina.

<sup>1</sup> Vid. J. PÉREZ ROYO, «La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno», en *El Gobierno en la Constitución y los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona 1985, p. 95.

cia que ha conducido en numerosas ocasiones y al tratar diversos temas a aceptar unánimemente el auge y fortalecimiento de los Gobiernos <sup>2</sup>.

Y esto es así, en sus líneas básicas, por una doble circunstancia que señalamos brevemente. En primer lugar, se presenta como una exigencia del necesario intervencionismo marcado por el artículo 1.1 de la Constitución española al configurar un Estado social y democrático de Derecho, en combinación con la clara vinculación a los poderes públicos para su realización recogida en el artículo 9.2 CE. El protagonismo principal, por su mayor capacidad reactiva y tecnificación, recae indudablemente sobre el Ejecutivo que, en desarrollo de la llamada «función de Gobierno», utiliza, de entre sus instrumentos, las potestades normativas de que dispone como arma más eficaz <sup>3</sup>.

En segundo lugar, las relaciones entre los dos principales órganos del Estado, como ha sido manifestado en numerosas ocasiones, no puede ceñirse a la estricta visión de la separación de poderes. El enfoque que se impone en los momentos presentes no es el de una permanente confrontación Parlamento-Gobierno, sino el de la inserción de estos dos órganos en el llamado «Estado Social de Partidos», que matiza el principio de la estricta separación de poderes y el propio concepto de representación, mediatizando ambos aspectos a través de las continuas y necesarias relaciones que se producen entre las mayorías gobernantes y las minorías opositoras <sup>4</sup>.

La consecuencia inmediata a que conduce este breve análisis se traduce en una «profunda remodelación» del papel que ofrecen los dos órganos nucleares, convertido, para el presente trabajo, en punto de partida de la correcta comprensión del trámite parlamentario de control y revisión de los Decretos-leyes del Gobierno.

<sup>2</sup> Entre las numerosas referencias realizadas, destacan las obras de C. DE CABO, «División y predominio de poderes», en *El control parlamentario en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Ed. Labor, Barcelona 1987, pp. 76 ss.; M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977; y en particular, centrado en la justificación de la legislación de urgencia, el estudio de A.M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1997, pp. 37 a 49.

<sup>3</sup> En el supuesto que nos ocupa, la potestad de emitir Decretos-leyes por parte del Ejecutivo, su reconocimiento no sólo está plenamente constitucionalizado como poder propio, sino que es suficiente con analizar el contenido de la genérica función de dirección política que corresponde al Gobierno — artículo 97 CE—, para encontrarnos con el hecho de que la legislación de urgencia no es sino una clara manifestación de aquella función. Vid. J.L. PÉREZ FRANCESCH, «Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución Española de 1978», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 79, Madrid, 1993, pp. 212 ss.

<sup>4</sup> Cfr. al respecto los interesantes análisis realizados por A.J. SÁNCHEZ NAVARRO, «Control parlamentario y minorías», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 88, Abril-Junio 1995, pp. 223-226; M. RAMÍREZ, «Problemática actual del Parlamento», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 87, Enero-Marzo 1995, pp. 65 ss. Sobre la incidencia de los partidos políticos en la configuración de los poderes del Estado continúa siendo fundamental la obra de M. GARCÍA PELAYO, *El Estado de Partidos*, Alianza, Madrid 1986. A. GARRORENA MORALES aborda de otra parte las transformaciones experimentadas en la representación política en función de la omnipotencia de los partidos políticos (vid. *Representación política y Constitución democrática*, Cuadernos Civitas, Madrid 1991).

De esta forma, el Parlamento ha perdido el carácter ideal de institución central del sistema y se ha desprendido de toda una serie de «mitos» que podrían hacer pensar en un mandato representativo libre e incondicionado, en un poder titular de una potestad legislativa que ejerce sin condicionantes externos, y en un foro de debate en el que el parlamentario aporta sus argumentos sin presiones ni opiniones impuestas<sup>5</sup>. La realidad es bien distinta, como ponen de manifiesto distintos autores<sup>6</sup>, y, por ello, resulta forzoso reconocer el importante cometido de esta institución en sus justos términos, su comprensión como órgano determinante de todo sistema democrático —en concreto como *locus* de discusión y presencia de todos los representantes políticos—, pero no como eje central y vertebrador del sistema político.

Sin embargo, no creemos que sea el Gobierno quien suplante la función nuclear ocupada por el Parlamento en otros tiempos. Ciertamente, su posición resulta reforzada y así ha de ser como órgano de dirección política del Estado «capacitado» para atender las crecientes demandas sociales. Pero convertirlo en primero de los poderes del Estado no es sino «centralizar y exacerbar» sus atribuciones llegando incluso a valorar en exceso el grado de representación que corresponde por ello a los partidos mayoritarios gobernantes.

Por lo anterior, el punto central de referencia en los sistemas democráticos actuales se «traslada» desde la confrontación de poderes Legislativo-Ejecutivo, a la «colaboración e interrelación» Mayoría Gobernante-Minoría Opositora, sin que ello implique entender que las dos instituciones primeras pierden su esencia y razón de ser: la una como «lugar de representación y legitimación», la segunda como «centro principal de decisión»; y ambas traspasadas por un común hilo conductor que es el Estado de Partidos.

## II. LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA COMO IMPORTANTE MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN DE GOBIERNO

Tal y como se ha apuntado en líneas anteriores, y sin profundizar en exceso pues no es el tema central del presente trabajo, la capacidad del Gobierno para dictar Decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad constituye uno de los instrumentos puestos a disposición del Ejecutivo para llevar a cabo su extensa y creciente «acción de Gobierno».

---

<sup>5</sup> Sobre el Parlamento «real» de nuestros tiempos, los «mitos» contra los que ha de luchar, y el nuevo funcionalismo de esta institución que lo enmarca en su papel de «parlamentarismo limitado», nos remitimos al trabajo de J. GARCÍA MORILLO, «Mitos y realidades del parlamentarismo», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 9, mayo-agosto 1991, pp. 115 ss.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 118-119; sobre la realidad innegable del funcionamiento del actual parlamentarismo, cfr. el análisis realizado por F. RUBIO LLORENTE, «El Parlamento y la representación política», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1997, pp. 185-204.

Los primeros pronunciamientos habidos en sede doctrinal sobre la naturaleza de esta potestad normativa, impregnados de cierta reticencia al incremento de los poderes de los Ejecutivos, se inclinaron en su conjunto por ver en la emisión de Decretos-leyes una determinante distorsión del funcionamiento y sistema de poderes del Estado<sup>7</sup>. Sin embargo, creemos sinceramente que no es éste el verdadero sentido de las potestades normativas del Gobierno<sup>8</sup>. La comprensión más correcta, a nuestro juicio, es la que ha de partir de un reconocimiento perfectamente legítimo y constitucionalizado de las potestades legislativas del Gobierno, un poder propio aunque sujeto a límites<sup>9</sup>. Desde estas consideraciones, el uso de esta figura encuentra su justificación más acorde en la distinción entre función legislativa y potestades legislativas aportada en su momento por ESPÍN<sup>10</sup>. En efecto, en aplicación de dicha tesis, la función legislativa no es patrimonio exclusivo del Poder Legislativo, sino del Estado, que ejerce dicha función a través de la distribución de distintas potestades normativas dotadas de diferente naturaleza. En el caso del Parlamento, una potestad legislativa que representa el

<sup>7</sup> De entre las múltiples opiniones al respecto, se sistematizan atendiendo a aquéllas que entienden esta potestad como quiebra del sistema de competencias y actuación ilegítima del Gobierno, sólo validable a través del posterior control parlamentario, particularmente en la doctrina italiana por C. ESPOSITO, voz «Decreto-Legge», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1969; o aquellas otras que la conciben como potestad no autónoma sino delegada por el Parlamento (verdadero titular de la función legislativa): G. VIESTI, *Il Decreto-legge*, Jovene, Napoli, 1967; C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto pubblico*, UTET, Torino, 1982; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1985, p. 349. Desde una visión más ecléctica, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ conciben al Decreto-ley como norma emanada por vía de excepción, y emitida por un órgano que no tiene el poder legislativo, si bien prefieren prescindir de opiniones doctrinales para partir de una fundamentación puramente basada en el texto constitucional (en *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, 9ª edición, Civitas, Madrid 1999, pp. 137-138).

<sup>8</sup> Sobre todo si tomamos en consideración las ideas apuntadas en el anterior epígrafe, cuando «revisáramos» el actual y correcto sentido de los poderes Legislativo-Ejecutivo en nuestro Estado Democrático. Rechazáramos, por ello, la «confrontación» y «tensión» entre éstos, para reubicar el centro de poder en el partido o partidos que tienen la mayoría, y así la hacen valer en ambos órganos, frente a aquellos que reciben el derecho a ejercer la Oposición.

<sup>9</sup> Así lo entienden, entre otros, A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, «La convalidación parlamentaria del Decreto-ley en España», en *Revista de las Cortes Generales*, n° 44, 1998, pp. 32-33; A.M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1997, pp. 76 ss.; J.S. PINIELLA SORLI, *Sistema de fuentes y bloque de constitucionalidad: encrucijada de competencias*, Bosch, Barcelona 1994, pp. 117 ss.; F.J. BASTIDA, *Cuestionario comentado de Derecho Constitucional: el sistema de fuentes y la jurisdicción constitucional*, Ariel, Barcelona 1991, pp. 115 ss.; J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1990, p. 220; e I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Madrid 1987, pp. 195 ss. El alcance de la «normalidad», que no «ejercicio ordinario» de esta potestad normativa, hemos podido destacarlo en nuestro trabajo sobre la oportunidad y viabilidad de los Decretos-leyes autonómicos (Cfr. R. TUR AUSINA, «A propósito de los Decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades», en *Cortes Anuario de Derecho Parlamentario*, n° 7, Cortes Valencianas, Valencia 1999, pp. 289-304).

<sup>10</sup> Cfr. al respecto el análisis de este autor a propósito de la evolución experimentada por el principio de separación de poderes en conexión con las posibilidades de legislar por el Ejecutivo. E. ESPÍN TEMPLADO, «Separación de poderes, delegación legislativa y potestad reglamentaria en la Constitución Española», *Revista de las Cortes Generales*, n° 6, 1985, pp. 170 ss.; y también en la obra del mismo autor, «El control de la actividad normativa del Gobierno», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid 1990, pp. 253 ss.

ejercicio ordinario de la función legislativa del Estado, mientras el Ejecutivo utilizaría sus potestades normativas (Decretos-leyes y Decretos Legislativos) en su ejercicio extraordinario. Contribuye a esta argumentación la inevitable circunstancia de existir un *continuum* partidista entre ambos órganos.

De todo ello, la relectura que debe realizarse de la capacidad de los Gobiernos para la emisión de legislación de urgencia es la de un pleno reconocimiento constitucional de las medidas normativas otorgadas, si bien se exige igualmente la adopción de concretas cautelas y cláusulas de garantía de una potestad legislativa que, aunque «normalizada» en los momentos actuales, continúa representando un modo «extraordinario» de legislar. Y esto último es así, no porque el Ejecutivo esté usurpando una atribución que no le corresponde, sino por la íntima conexión que existe y debe existir entre la función legisladora de un Estado —concretada en los distintos poderes— y la representación política, si entendemos para ello previamente que es el pueblo, como titular de la soberanía, el que deposita en cada uno de sus representantes la capacidad para conocer de las actuaciones de naturaleza legislativa que la Mayoría gobernante lleva a cabo, todo lo cual justifica en último término la intervención del Parlamento sobre el Decreto-ley <sup>11</sup>.

En definitiva, creemos adecuado reconocer, como hemos afirmado anteriormente, la existencia de un poder propio, perfectamente legitimado por el texto constitucional, en la emisión de Decretos-leyes; si bien sobre la base de concebir la potestad legisladora del Ejecutivo como inserta, no ya tanto en el fenómeno de la «colaboración de poderes» distintos e independientes —formados por distintos sujetos que se mantendrían en planos ajenos—, sino en una palpable «identidad» de una parte importante de los protagonistas políticos concretados en los partidos mayoritarios, que ocupan los dos poderes nucleares de todo Estado y que obligan a reinterpretar el clásico funcionamiento de los poderes y, en concreto en el tema que nos ocupa, el lugar de la potestad normativa de urgencia del Gobierno y su posterior fase parlamentaria.

Ciertamente, si no sorprende que el Ejecutivo ejerza con absoluta libertad y preferencia su derecho a la iniciativa legislativa, no hay motivo en consecuencia para ver en la emisión de Decretos-leyes un ejercicio absolutamente ilegítimo de su capacidad de dirección política, siendo así que, de una parte, se trata de una potestad perfectamente positivada en la norma fundamental destinada precisamente a determinar el sistema de

---

<sup>11</sup> No han sido muy afortunadas en este sentido las recientes aportaciones realizadas por el Tribunal Constitucional en torno a la naturaleza de la potestad legislativa de urgencia del Gobierno cuando afirma la habilitación del artículo 86 CE al Gobierno para dictar Decretos-leyes «supone la susstitución del Parlamento por el Gobierno», lo que le permite al Alto Tribunal justificar los presupuestos y garantías establecidos en el citado artículo (STC 182/1997, de 28 de octubre, f.j. 3).

fuentes del Derecho<sup>12</sup>; y que, de otra parte, y como veremos a continuación, la tramitación parlamentaria *a posteriori* juega efectivamente el papel de otorgar el «derecho de representación y control» al resto de sujetos políticos que no ejercen en ese momento el poder de gobierno.

### III. FINALIDAD Y SENTIDO DEL TRÁMITE PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS-LEYES

La Constitución garantiza en los párrafos segundo y tercero del artículo 86 el posterior paso por sede parlamentaria del Decreto-ley emitido, en principio, bajo la única habilitación en que consiste la extraordinaria y urgente necesidad, concedida por el mismo artículo en su párrafo primero.

Desde una inicial aproximación al sentido de este trámite parlamentario, es indudable que ha de ser visto como una de las garantías que el constituyente instauró para la racionalización del uso de esta excepcional norma. Sin embargo, desde estas primeras precauciones en el momento de elaboración del texto constitucional, un análisis y comprensión profundos, que permitan entender el tipo de actividad que ejercen las Cortes al incidir de algún modo sobre el Decreto-ley del Gobierno, exige partir convenientemente de las reflexiones realizadas en puntos anteriores acerca de la evolución y cambios experimentados por las relaciones Parlamento-Ejecutivo. Pues no queda oculto que seguir encasillando a cada uno de los poderes en su clásica función no lleva sino a suponer que la actividad normativa que estudiamos quiebra por completo el clásico principio de la separación de poderes, sólo «salvable» de algún modo por esta revisión parlamentaria del Decreto-ley. Si así se entiende este procedimiento y el papel de la institución

<sup>12</sup> Cuestión distinta es la utilización de los Decretos-leyes por los Ejecutivos; que exista una arbitrariedad en el uso de esta potestad normativa no conduce ni obliga a entender que se trata de una función impropia, delegada o absolutamente excepcional. La Constitución positiviza esta norma, permite un uso «normalizado» aunque no ordinario, y la rodea de garantías que deben ser concretadas y potenciadas a través de un desarrollo posterior por los Reglamentos parlamentarios. Además de ello, resulta imprescindible que su adecuación a derecho y supervisión de las posibles excesos en el ejercicio de la potestad, se efectúe efectivamente por quien corresponde principalmente esta función: el Tribunal Constitucional a través del control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley. En este sentido, no resultó demasiado afortunada la intervención de este Tribunal sobre el Decreto-ley de 23 de febrero de 1983 (STC 111/1983, de 2 de diciembre), posteriormente sustituido por Ley de 29 de junio del mismo año. Pese al inicial reconocimiento por parte del Tribunal, de la admisión de la impugnación de la norma del Gobierno, sobre la cual la Ley sustitutoria no ejercería un efecto sanatorio de sus vicios, posteriormente da un giro a este planteamiento para sólo entrar a valorar la constitucionalidad de aquellas normas no recogidas en la Ley ulterior. Con ello, el Tribunal contradice sus argumentos cuando lo correcto hubiera sido enjuiciar la totalidad de la norma del Gobierno «en exclusivo interés y defensa de la Constitución, a fin de salvaguardar el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa constitucionalmente establecido» (doctrina sentada en las SSTC 111/1983, 60/1986 y 182/1997). Cfr. el tema en F. CRESPO HELLÍN, R. TUR AUSINA, «La tramitación como ley de los Decretos-leyes. La problemática de sus efectos», en *Estudios Jurídicos en homenaje al profesor Vidal Guitarte*, Tomo I, Diputació de Castelló, 1999, pp. 267-273.

parlamentaria, habría de concluirse que el control parlamentario consigue efectivamente «salvar» la norma emitida ilegítimamente, únicamente si ejercita una completa fiscalización y capacidad de disposición sobre un cometido que sólo al legislador corresponde, lo que no ocurre por la identidad de sujetos —mayorías gobernantes— en ambos órganos (Parlamento-Gobierno).

Retomando ideas anteriores, partimos en consecuencia de una reformulación de ambos poderes que lleva a no desvincular ni confrontar el papel de ambos órganos. Además, como hemos advertido, podemos encontrar que las argumentaciones recién expuestas quedan totalmente obsoletas cuando efectivamente de la propia configuración reglamentaria de la tramitación parlamentaria del Decreto-ley y de su práctica cotidiana, comprobamos que no existe ese total y libre poder de actuación del Parlamento sobre el Decreto-ley del Gobierno. Efectivamente, no lo permite el Reglamento del Congreso cuando desarrolla las previsiones constitucionales y establece un específico procedimiento para la tramitación del Decreto-ley, según se verá en puntos posteriores; y tampoco la práctica ha denotado la total libertad y ansiada dependencia del legislador para decidir sobre la norma del Gobierno: únicamente un Decreto-ley no ha conseguido la ratificación del Congreso <sup>13</sup>. En rigor, sólo un Estado de partidos caracterizado por un sistema de mayorías absolutas en manos de una única formación política representa una absoluta garantía para las normas emanadas del Gobierno; en el resto de casos, este tema dependerá del grado de estabilidad del pacto político que sustente al Ejecutivo.

La comprensión de la tramitación parlamentaria necesita, en consecuencia, de una visión de las actuales funciones parlamentarias que no convierta en trámite inútil la segunda fase necesaria en la emisión de un Decreto-ley, cual es su paso por sede parlamentaria. Todo lo cual no significa concluir anticipadamente que la práctica y el desarrollo reglamentario de las previsiones constitucionales hayan conseguido satisfacer esta primera optimista aspiración que apuntamos.

Se argumentó en párrafos anteriores que la existencia de un control parlamentario posterior sobre la legislación de urgencia del Gobierno no se justificaba en la idea de subsanar una inicial quiebra de uno de los principios clásicos del constitucionalismo contemporáneo, la separación de poderes <sup>14</sup>. Sin embargo, no es menos cierto que prescindir por completo del trámite parlamentario sí puede inducir a pensar en una ruptura del citado principio. Por algún tipo de circunstancia, no puede entenderse que el Eje-

---

<sup>13</sup> Decreto-ley 1/1979, por el que se prorrogaba por el tiempo indispensable la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento, derogado por acuerdo de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados en sesión de 6 de febrero del mismo año.

<sup>14</sup> Lo contrario supone, como ya hemos indicado, un reconocimiento de la ilegitimidad del Gobierno para el ejercicio de una función que no le correspondería.

cutivo legisle dejando completamente al margen la voluntad del Parlamento.

La forma, para ello, de explicar esta aparente paradoja se traduce en una reinterpretación del mismo concepto de la división de poderes que supone la difuminación y matización de sus límites en el momento de residenciar en el Ejecutivo la potestad normativa por razones y motivos ya expuestos<sup>15</sup>, pero que obliga a una especie de «devolución» de la norma al Parlamento por razones y causas que veremos a continuación y que no hacen sino provocar el efecto contrario al que citamos en un principio: no la quiebra, sino la «pervivencia absolutamente rectificadora» del principio de separación de poderes, si bien desde distintas circunstancias que redimensionan este concepto. Dicha labor de interpretación es, por tanto, la que puede permitir explicar, en síntesis, que se niegue una aceptación sin limitaciones de la autorización al Gobierno para legislar.

Desde esta premisa, la relectura del funcionamiento de los órganos legislativo y ejecutivo y, de otra parte, la funcionalidad del trámite parlamentario de los Decreto-leyes, se ubica en definitiva en la más amplia problemática del propio sistema de configuración de los poderes del Estado. Una redefinición del complejo de relaciones Ejecutivo-Legislativo, que traslada e intenta fortalecer el juego de poderes —como dijimos en el párrafo anterior—, no a los conflictos interorgánicos (Parlamento vs Gobierno), sino a la «lucha entre la mayoría (que controla simultáneamente el Gobierno y el Parlamento como órgano de decisión) y la minoría (o minorías) que constituyen la oposición»<sup>16</sup>. Esta retocada visión del principio de separación de poderes Mayoría vs Minoría obligará a tomar en consideración, principalmente, la capacidad de acción de dichas minorías, en particular en el tema que nos ocupa<sup>17</sup>. Así se puede interpretar de las propias palabras del Tribunal Constitucional,

*«Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (artículo 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, fundamentales para la participación política de los ciudadanos (artículo 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada (...). (Las) decisiones de la mayoría no pueden ignorar lo que en este momento, sin mayor*

<sup>15</sup> Cfr. al respecto el estudio ya citado de E. ESPÍN TEMPLADO, que intenta ubicar las potestades normativas del Gobierno en la amplia doctrina de la separación de poderes (*artículo cit.*, pp. 168 ss.). De esta forma ha entendido también el propio Tribunal Constitucional la actuación del Gobierno como legislador: a través de la propia flexibilización del principio de la separación de poderes (STC 166/1986, f. j. 11).

<sup>16</sup> A. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *artículo cit.*, p. 224.

<sup>17</sup> Si bien haya de advertirse anticipadamente que ello no nos permita entender de antemano que el desarrollo práctico y normativo de este procedimiento consiga los efectos teóricamente apuntados, insertos por lo demás en las actuales concepciones que del parlamentarismo actual se mantienen.



*precisión, podemos llamar derechos de las minorías»* (STC 32/1985, de 6 de marzo, f.j. 2).

A la vista de lo anterior, habremos de detenernos en aquellos factores que finalmente permitan ofrecer a la oposición un estatuto jurídico acorde a su papel en el parlamentarismo actual, a partir de las cuatro siguientes circunstancias que, en particular y desde el objeto propio de este estudio, pretenden en último término dotar de cierto sentido al control parlamentario de los Decretos-leyes:

a) *Aproximación al significado de la Democracia Representativa*

Constituye un problema candente e interminable, del que se han hecho eco muchos y diversos autores<sup>18</sup>, el encontrar un significado al mandato representativo y al propio concepto de representación que sea compatible con la realidad presente del Estado de Partidos, principalmente caracterizado por una férrea disciplina de las formaciones políticas sobre sus propios miembros. Se revive con ello, como se ha manifestado hasta la saciedad, un nuevo «mandato imperativo» del partido sobre el parlamentario, «incompatible» con el mandato representativo, libre y sin presiones, que configura la propia Constitución en su artículo 66.2.

Sobre esta problemática, las soluciones, como bien argumenta RUBIO LLORENTE<sup>19</sup>, podían moverse en distintos frentes: entre la negación y el cambio de la realidad, lo que no parece posible ni conveniente, y la erradicación de la propia teoría del mandato representativo<sup>20</sup>, cuyos modelos sustitutivos no se acoplan a la mecánica del Estado de Partidos.

Sin ser el objeto directo del presente trabajo, el camino más satisfactorio se encuentra quizá en la propia revisión de la teoría de la representación, acomodada al funcionamiento real de las instituciones, que se concreta en una actuación de los representantes del pueblo «ante el poder» y no «identificados con el poder»<sup>21</sup>. En el segundo de los casos, la potenciación de las

<sup>18</sup> De entre las múltiples referencias, podemos citar los análisis de F. CAAMAÑO, *El mandato parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 1991; C. DE CABO MARTÍN, «Algunos aspectos de la problemática representación-partidos políticos», en P. DE VEGA GARCÍA, (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid 1977, pp. 43 ss.; M. COTTA, «Parlamentos y representación», en G. PASQUINO, S. BARTOLINI, M. COTTA, L. MORLINO y A. PANEBIANCO: *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid 1993, pp. 265 ss.; A. GARRORENA MORALES, *op. cit.*, pp. 63 ss.; J.A. PORTERO MOLINA, «Sobre la representación», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 10, 1991, pp. 91 ss.; H. PITKIN, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1985, pp. 233 ss.; F. RUBIO LLORENTE, *artículo cit.*, pp. 185 ss.

<sup>19</sup> Cfr. al respecto, F. RUBIO LLORENTE, *artículo cit.*, p. 192.

<sup>20</sup> Como argumenta LEIBHOLZ cuando sustituye la propia democracia representativa por aquella que se limita a «plebiscitar» opciones de gobierno. *Vid.*, en este sentido, los comentarios de A. M. ABELLÁN, «Notas sobre la evolución histórica del Parlamento», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 92, 1996, p. 173; y F. RUBIO LLORENTE, *artículo cit.*, pp. 95 ss.

<sup>21</sup> Cfr. en este sentido la interesante obra de A. GARRORENA MORALES, que, siguiendo un criterio cronológico, analiza la formulación originaria de la representación política, sus transformaciones en el

instancias representativas consideradas como aquéllas que tienen la mayoría en el Parlamento, llevaría a la absurda conclusión de un órgano (Ejecutivo) cuyo poder normativo de urgencia se legitima a sí mismo cuando *a posteriori* revisa su propia actuación. El Gobierno se controlaría a sí mismo si efectuamos un razonamiento reduccionista que identifica el control parlamentario de los Decretos-leyes con la simple valoración del final pronunciamiento de la Cámara como la imposición de la voluntad de la mayoría gobernante. Del lado contrario, sólo la representación política entendida como capacidad para actuar «frente y contra el poder» (o mayoría) y, por lo tanto, en manos de las minorías que ejercen el derecho a la Oposición, es la que puede apoyar un trámite de revisión parlamentaria de los Decretos-leyes ajustado al moderno funcionamiento del binomio Ejecutivo-Legislativo, y traspasado por el papel de los partidos.

Sustentado por tanto el control de los Decretos-leyes en un concepto de representación global no identificado tanto con el derecho a ejercer el poder, sino con la oposición al poder, nos permite entender la garantía que estudiamos desde su principal protagonista, la Oposición.

#### b) *Incidencia del principio democrático*

Proceder a asimilar de modo tajante el procedimiento «democrático» de adopción de decisiones, plenamente aceptado en nuestro constitucionalismo<sup>22</sup>, con un concepto material de legitimación democrática en el que ha de considerarse, no tanto el *quorum* de aprobación o ratificación del Decreto-ley, sino el hacer valer, y efectivamente lograr, la opinión, discusión y manifestación de las argumentaciones esgrimidas por los partidos que permanecen en la oposición<sup>23</sup>, produce una notable distorsión del sistema.

Una configuración constitucional del régimen de los Decretos-leyes que no estableciera una fase de control parlamentario podría tener validez democrática<sup>24</sup>, por haber sido emanada a través del principio democrático

---

Estado democrático, y las revisiones del modelo representativo que debieran haber tenido lugar a la luz, fundamentalmente, del protagonismo creciente de los partidos políticos (*op. cit.*).

<sup>22</sup> A modo de ejemplo, en esta práctica se inscribe la toma de decisiones de la propia institución parlamentaria, y, en particular, tanto el trámite de convalidación de los Decretos-leyes (artículo 86.2 CE) que exige la mayoría simple para la ratificación de la norma del Gobierno en bloque, como el procedimiento seguido para la sustitución del Decreto-ley ratificado por una Ley del Parlamento, si bien se aplica el procedimiento de urgencia.

<sup>23</sup> En esta lógica se inscribe la explicación dada por A. M. CARMONA CONTRERAS a la revisión parlamentaria de los Decretos-leyes, entendiéndolo que principalmente se pretende articular un «cauce para recuperar los derechos de las minorías parlamentarias» (*op. cit.*, pp. 232-238).

<sup>24</sup> Utilizamos, al respecto, la distinción apuntada por M. ARAGÓN, entre la validez de una decisión adoptada de conformidad con el criterio democrático del principio de la mayoría, y la legitimidad a la que sólo se llega si la soberanía del pueblo se hace presente en esa misma decisión, es decir, si hay libertad e igualdad, respeto a las minorías, discusión, transacción y negociación, para todo lo cual apoya sus argumentaciones en KELSEN. (Cfr. *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid 1989, pp. 40 ss.).

de la mayoría gobernante; pero además, de existir, devendría por las mismas razones en trámite ineficaz e innecesario.

En cambio, sólo una comprensión del principio democrático, que consiguiera hacer presente la soberanía del pueblo en las instancias representativas, podría dotar de sentido la fase de control de los Decretos-leyes. Este objetivo, pues, sólo se logra, en primer lugar, si son «todos» los representantes los que pueden «participar» en la configuración del Decreto-ley, y segundo, concretado por ello en el protagonismo de la Oposición, que actúa «frente» al emisor de la norma. En consecuencia, el Parlamento, como instancia de presencia de todas las fuerzas políticas representativas, se convierte en el foro democrático por excelencia, en lugar idóneo para el debate y la negociación.

Un Estado democrático, no sólo desde el aspecto procesal, sino fundamentalmente desde el punto de vista material, sólo es tal si se puede conseguir que el pueblo siga siendo soberano; y ello únicamente acontece si se arbitran mecanismos e instrumentos que puedan hacer valer los derechos de «todos» los representantes, lo que es lo mismo que buscar la «salvaguarda y protección» de los derechos de las minorías que permanecen en la Oposición, puesto que la Mayoría ya dispone del «poder de Gobierno». La esencia de un sistema democrático de fondo requiere que no *«se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión»* (STC 32/1985, de 6 de marzo, f.j. 3).

### C) Someras reflexiones sobre el papel del parlamentarismo

Llegados a este punto, se hace necesario detenernos un breve instante para plasmar el papel destinado a cumplir por el Parlamento en el tema que tratamos, y que se inscribe en un razonamiento genérico realizado por HAURIUO en una obra clásica del constitucionalismo:

«Los representantes son, quizá, *delegados de la libertad ante el poder*. Tienen como misión fundamental el establecimiento (...) por medio de un diálogo (...) de una coexistencia real, concreta, entre el poder y la libertad (...). Un Parlamento es, en primer lugar, un conjunto de censores»<sup>25</sup>.

Desde estas ideas, la institución parlamentaria habrá de devenir en mecanismo de freno y contrapeso al poder, de un lado (limitación del poder), y;

---

<sup>25</sup> A. HAURIUO, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, Barcelona 1971, p. 75.

de otro, en instancia de legitimación de decisiones previamente adoptadas (concurencia de voluntades representativas del pueblo).

D) *Hacia la comprensión del trámite parlamentario desde la óptica global de la función de control*

De entre las funciones encomendadas a las Cortes, el artículo 66.2 CE le otorga el control sobre la acción del Gobierno, distinguiéndola así de las funciones legislativa y presupuestaria. La amplia función de control parlamentario se ubica dentro de la propia lógica, ya citada anteriormente, de la distinción entre mayoría gobernante (sujeto a controlar) y minorías opositoras (sujeto controlador)<sup>26</sup>, que permite observar esta función desde las posibilidades de acción de este último protagonista.

El control parlamentario, por tanto, ha debido desprenderse de toda una serie de elementos que viciaban su significado y que han sido puestos de manifiesto por distintos autores.

Así, la actividad de control no equivale simplemente a exigencia de responsabilidad e imposición de una correlativa sanción jurídica<sup>27</sup>, pues de ser así es evidente que sería únicamente definible como control el que ejerce la mayoría sobre sí misma, lo que contradice el propio enunciado del artículo 66.2 CE —que residencia en las Cámaras, y no sólo en una parte de la misma, la actividad de control—, y los contenidos del actual mandato representativo y del principio democrático, según pudimos ver.

Desde consideraciones anteriores, sólo el control realizado «en» el Parlamento y que se manifiesta en las «actuaciones de los parlamentarios o de los grupos (...) que no expresan la voluntad de la Cámara» (control «por» el Parlamento como instancia de decisión), «pero cuya capacidad de fiscalización sobre el Gobierno no cabe negar, bien porque pueden debilitarlo, bien porque pueden incidir en el control social o en el control político electoral», otorga a la Oposición el derecho a poseer los mecanismos necesarios en todo procedimiento para su continua «acción» sobre la Mayoría (control «en» el Parlamento)<sup>28</sup>.

Al objeto del presente estudio, prescindimos de un concepto de control parlamentario de carácter restrictivo que suponga la imposición de la voluntad de la mayoría que gobierna sobre la minoría<sup>29</sup>, y hace devenir en

<sup>26</sup> Ésta es la línea seguida por el análisis de A.J. SÁNCHEZ NAVARRO, sobre el control parlamentario visto desde la óptica de los derechos de los partidos de la oposición (*artículo cit.*, pp. 229 ss.).

<sup>27</sup> Cfr. al respecto las opiniones de L. LÓPEZ GUERRA, «El control parlamentario como instrumento de las minorías», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, nº 8, 1996, p. 88; y M. ARAGÓN, «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político*, nº 23, 1986, pp. 27 ss.

<sup>28</sup> Cfr. M. ARAGÓN, *artículo cit.*, p. 27.

<sup>29</sup> En esta línea, por supuesto, se inscriben los autores recién citados, RUBIO LLORENTE, ARAGÓN, LÓPEZ GUERRA o SÁNCHEZ NAVARRO.

ineficaz todo procedimiento parlamentario, para atender a argumentos teológicos y representativos que se concretan en la especial valoración del papel de las minorías en la función de control, convirtiéndolas en auténticas protagonistas <sup>30</sup>.

Sin embargo, no podemos sostener, por último y para enlazar con el siguiente epígrafe, una concepción del control parlamentario que atienda únicamente al producto final resultante del ejercicio de las funciones que corresponden al Parlamento. Un entendimiento global del concepto de control, que es el que aquí se sostiene, presta atención no sólo a los efectos que finalmente consigue la intervención del Parlamento para «calificar» la naturaleza de cada función de este órgano (una Ley, un DL convalidado e incorporado definitivamente al ordenamiento, la propia remoción del Gobierno, o su simple deterioro por las críticas de la oposición), sino a los aspectos materiales del procedimiento de intervención de las Cámaras que verdaderamente llevan a lograr una «efectiva representación» de todos los allí presentes <sup>31</sup>, aspecto que sólo se logra con la garantía de acceso para las minorías, y en todo momento, a un verdadero debate.

Lo contrario, significa negar la distinción entre un «control abstracto» o «indirecto», presente en la propia esencia de la vida parlamentaria por la irremediable configuración de los poderes del Estado en Mayoría-Minoría, y que corresponde a la propia Oposición, y «control concreto» o «directo», ejercitable ciertamente mediante el doble mecanismo de exigencia de responsabilidad, al alcance de la mayoría (moción de censura y cuestión de confianza), y de pura verificación de la actividad de gobierno, sin más aspiraciones ni efectos (preguntas, interpelaciones,...). Ello nos permitirá, por tanto, «modular» los efectos de la tramitación parlamentaria del Decreto-ley, encuadrables en consecuencia dentro del primer tipo de control, el que está presente en toda actuación parlamentaria, al decir de RUBIO LLORENTE, e identificable en síntesis con el papel de la Oposición en el moderno parlamentarismo.

---

<sup>30</sup> En este sentido, el estudio de SÁNCHEZ NAVARRO se encamina a una interpretación del control parlamentario amplificadora de las opiniones de los partidos de la oposición.

<sup>31</sup> Desde esta lógica se manifiesta igualmente F. RUBIO LLORENTE, «El control parlamentario», en *La forma del poder...*, op. cit., pp. 219 ss., cuyas opiniones evidencian claramente la exacta concreción de la voluntad parlamentaria en todas aquellas actuaciones a las que acompaña el debate. En sentido contrario, sin embargo, SÁNCHEZ NAVARRO centra su análisis en la justificación de procedimientos de control específicos que permitan distinguir esta actividad del resto de funciones parlamentarias (legislativa, presupuestaria,...), para lo cual deja fuera del control todas aquellas funciones del Parlamento a las que se asocia un resultado específico (normativo, presupuestario,...). Con ello, sin embargo, olvida que el control como «participación de las minorías» —«argumentación» esgrimida por este autor para calificar esta misma actividad de control—, no es sólo un resultado sino una circunstancia que, según la misma definición aportada por este autor, no sólo se da en los controles directos (preguntas, interpelaciones,...) sino también en el resto de procedimientos en que se otorgue a las minorías el simple derecho a manifestarse (control indirecto).

#### IV. NATURALEZA DE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS DECRETOS-LEYES: CONTROL PARLAMENTARIO VS ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Centrado el tema en la específica intervención parlamentaria sobre el Decreto-ley, con la actuación de las Cámaras prevista en el artículo 86 párrafos 2 y 3, se produce, en el primer caso, una «ratificación» o eventual «derogación» del Decreto-ley, su aceptación o rechazo en bloque de la norma<sup>32</sup>, y, en el segundo, la puesta en marcha de un procedimiento legislativo que tiene su origen en el Decreto-ley del Gobierno, y que finaliza con una Ley de las Cortes sustitutoria de la norma gubernamental.

De un simple análisis del doble trámite podemos adelantar una distinta naturaleza en cada uno de los procedimientos que constituyen, en definitiva, el instrumento de revisión residenciado en el Parlamento para el control del Decreto-ley del Gobierno. Así, y en principio, la vía ofrecida por el artículo 86.3 CE se incardinaría más propiamente en el ejercicio de una pura labor legislativa del Parlamento, puesto que en principio se trata de accionar el procedimiento legislativo de urgencia sobre la base de un Decreto-ley que funcionaría a modo de proyecto de ley del Gobierno. Más problemática se presenta, sin embargo, la naturaleza del trámite de convalidación, del que podemos adelantar que, en cierto sentido, conjuga el control con la actividad legislativa.

Siguiendo el orden cronológico del propio artículo 86 de la Constitución, el procedimiento previsto en su párrafo segundo prevé el sometimiento del Decreto-ley a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, para su convalidación o derogación. De manera evidente, el propio trámite previsto constitucionalmente y desarrollado en el Reglamento del Congreso restringe las capacidades de las minorías parlamentarias al no permitirse el derecho de enmienda sobre el texto del Gobierno, sobre el que únicamente cabe la votación de la norma en bloque.

Sobre la naturaleza del trámite convalidatorio existen dos posturas diferenciadas y una tercera de carácter ecléctico. De una parte, quienes reconducen este trámite a una auténtica función normativa, en virtud de la cual la norma gubernativa provisional se convierte en definitiva y pasa a ser producto de la voluntad del legislador<sup>33</sup>. Y desde una postura contraria, entre

<sup>32</sup> A. DE LA IGLESIA CHAMARRO analiza al respecto el valor «no sanatorio» del trámite de convalidación que puede desprenderse a simple vista de esta última palabra. Existiría más bien en la intervención del Parlamento, una condición de la que se hace depender la provisionalidad del Decreto-ley del Gobierno (*artículo cit.*, pp. 33-34).

<sup>33</sup> Cfr. al respecto P. CRUZ VILLALÓN, «Tres sentencias sobre el Decreto-ley (SSTC 29/1982, 6 y 111/1983)», en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución...*, *op. cit.*, p. 154; y A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional*, tomo I, Universidad Complutense, Madrid 1992, pp. 294 ss.

quienes sostienen que nos hallamos ante una mera actividad de «control» se argumenta que con la convalidación no se produce una transformación de la naturaleza jurídica del Decreto-ley, es decir, no existe una conversión en Ley formal del Parlamento. Se trataría, únicamente, de un acto unicameral, con imposibilidad de enmiendas —de discusión parlamentaria—<sup>34</sup>.

Una tesis intermedia la proponen quienes ven en el trámite de convalidación parlamentaria un procedimiento de carácter complejo que consta de dos fases: una «fase de control», en la que el Congreso comprueba que se cumple el presupuesto de hecho habilitante —la urgente y extraordinaria necesidad—, reconocida por la STC 111/1983, de 2 de diciembre (f.j.5); y una segunda «fase de decisión» con efectos legislativos que otorga al Decreto-ley, norma de naturaleza provisional hasta ese momento, la permanencia en el ordenamiento<sup>35</sup>.

Admitimos, en consecuencia, que con el despliegue por el Congreso de las facultades reconocidas en el artículo 86.2 CE no se produce una conversión del Decreto-ley en ley formal del Parlamento, «no cambia su naturaleza jurídica»<sup>36</sup>, «sigue siendo una norma o un acto con fuerza de ley, no una ley»<sup>37</sup>. Los motivos que para ello aportamos se centran básicamente en un doble orden de cuestiones: la especificidad de un procedimiento expresamente previsto para ratificar la norma del Gobierno (Título VI del Reglamento del Congreso de 24 de febrero de 1982), distinto de los procedimientos legislativos, y expresamente calificado como «de control» por este Reglamento<sup>38</sup>, evitando así que la identificación del acto convalidatorio con una Ley de las Cortes se utilizara por el Ejecutivo para obviar los más costosos trámites legislativos ordinarios<sup>39</sup>. Pero, fundamentalmente, por los perjudiciales efectos que podría ocasionar una «conversión» del Decreto-ley gubernamental, en norma del Parlamento, sanando los posibles vicios en que hubiera podido incurrir la norma del Gobierno al extralimitarse de las cautelas y garantías que establece el propio artículo 86.1 (tanto en lo que se refiere al presupuesto habilitante, como a las limitaciones ma-

<sup>34</sup> Cfr., en este sentido, M. CARRILLO, «El Decreto-ley, ¿Excepcionalidad o habitualidad?», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 11, Madrid 1987, p. 76; J. JIMÉNEZ CAMPO, «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre los Decretos-Leyes», en *Revista de Derecho Político* nº 15, 1982, p. 45; y J.I. MORILLO VELARDE, «El Decreto-ley en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional», en *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid 1989, p. 858, quien contempla la acción del Gobierno y del Congreso como dos actuaciones que se funden en un mismo procedimiento.

<sup>35</sup> En esta lógica se inscriben las últimas opiniones de A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *artículo cit.*, pp. 34 ss.; y A.M. CARMONA CONTRERAS, *op. cit.*, pp. 262 ss.; que siguen en este punto a J. GARCÍA MORILLO y J.R. MONTERO GIBERT, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid 1984, pp. 94 ss.

<sup>36</sup> STC 29/1982, de 31 de mayo (f.j. 2).

<sup>37</sup> STC 111/1983, de 2 de diciembre (f.j. 3), si bien esta sentencia confunde e identifica dos categorías que en absoluto son equiparables: una norma con un acto dotado de fuerza de ley.

<sup>38</sup> Título VI del Reglamento del Congreso: «Del control sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley», cuyo artículo 151 alude expresamente a los Decretos-leyes.

<sup>39</sup> STC 29/1982, (f.j. 2).

teriales)<sup>40</sup>. De admitirse un cambio de naturaleza, los partidos de la oposición verían notablemente mermada su capacidad de reacción ante el abuso de la mayoría gubernamental, por la imposibilidad de accionar ante el Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de la norma del Ejecutivo.

No existe, por tanto, «novación» de la norma puesto que el «acto convalidatorio» no es una Ley sino más propiamente un «acto con fuerza de ley», fiscalizable por el Tribunal Constitucional y con la fuerza activa y pasiva propia de las leyes que lo cualifica para transmitir a la norma del Gobierno la fuerza legal necesaria para su incorporación definitiva al ordenamiento (convalidación), o bien, en sentido contrario, para eliminarla de modo permanente (derogación).

La intervención parlamentaria conserva la propia naturaleza de la norma, un Decreto-ley del Gobierno, si bien es patente que ejerce algún tipo de efecto sobre ella. No parece, sin embargo, que pueda sostenerse una especie de «titularidad compartida» entre el Legislador y el Ejecutivo tras el trámite de convalidación, una norma que desde entonces sería voluntad conjunta de ambos órganos, un Decreto-ley «parlamentario»<sup>41</sup>, sobre el que puede pensarse que ya no operen las limitaciones que la Constitución establece en su artículo 86. El Congreso actúa sobre una norma perfectamente válida, y su pronunciamiento afecta únicamente a la provisionalidad o vigencia temporal limitada que caracterizaba a la norma del Gobierno. Su naturaleza es básicamente la de un «trámite de control político», es decir, abierto al debate y la negociación de mayorías y minorías según se deduce de los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados, aunque con limitaciones; pero con una notable «eficacia legislativa» modificativa del sistema de fuentes por la incorporación estable del Decreto-ley del Ejecutivo, y por la plenitud de facultades que ahora ostenta la norma del Gobierno, que pasa a equipararse a la ley en cuanto a fuerza pasiva se refiere<sup>42</sup>.

En su virtud, podemos por ello, definitivamente, hablar de una intervención parlamentaria con clara vocación de control político, posibilitando la toma de posturas y puesta en cuestión de las razones de oportunidad políticas y jurídicas que aconsejan la existencia de ese Decreto-ley, con el objetivo claro de actuar a modo de «maquinaria para la expresión de los deseos de los representados»<sup>43</sup> e instrumento de «sensibilización» de la política del Gobierno ante el pueblo, pero con un claro efecto legislativo cual es el de consolidar en el sistema de fuentes la estabilidad de una norma provisional.

<sup>40</sup> Así se entiende por J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid 1995, pp. 131-132; J. JIMÉNEZ CAMPO, *artículo cit.*, pp. 45-46; y A.M. CARMONA CONTRERAS, *op. cit.*, pp. 283 ss.

<sup>41</sup> Desde este punto de vista, A.M. CARMONA CONTRERAS, *op. cit.*, pp. 262-263.

<sup>42</sup> Cfr. I. DE OTTO, *op. cit.*, p. 205.

<sup>43</sup> Cfr. sobre la naturaleza del gobierno representativo como campo de acción en que inscribiríamos el trámite de control parlamentario de los Decretos-leyes, H. PITKIN, *op. cit.*, pp. 257 y ss.



En definitiva, resumiríamos este trámite desde la «legitimación democrática» que rodea, en el Estado de partidos actual, una toma de decisiones orientada a la transparencia.

Así, en base a ideas expuestas con anterioridad, evitamos calificar el tipo de actividad que el Parlamento ejerce en este caso por el resultado que en principio parece más claro, la eficacia normativa, y resaltamos su faceta de control sobre el Gobierno no sólo por la discusión que rodea este trámite, sino porque se consigue un resultado añadido que no es sólo el legislativo: accionar un debate público que haga aflorar las opiniones de mayorías y minorías frente al electorado.

Por lo que respecta a la tramitación como Ley del Decreto-ley, tanto la doctrina como el mismo Tribunal Constitucional han sostenido que esta actividad parlamentaria constituye una clara manifestación de actividad legislativa por parte de las Cortes. Así lo expresa la STC 111/1983, de 2 de diciembre, cuando dispone que con la tramitación del artículo 86.3 estamos ante Ley formal que sustituye al Decreto-ley porque en ella «*las Cortes despliegan la plenitud de sus facultades legislativas dentro, claro es, del marco constitucional*» (f.j. 4).

Resulta evidente, por tanto, que el ínsito contenido de la actividad que ejercen las Cortes en el supuesto que nos ocupa es de carácter legislativo: la tramitación de una Ley que simplemente toma como texto de referencia, no un proyecto de Ley, sino un Decreto-ley del Ejecutivo. Sin embargo, no puede dejar de verse en tal posibilidad un cierto contenido material de control<sup>44</sup> que encuentra su fundamento en la «provisionalidad» de la norma y en el momento en que se decide emprender aquella tramitación, configurada por el Reglamento sucesivamente, tras la convalidación del Decreto-ley<sup>45</sup>.

Entender la actividad ejercida por las Cortes en el artículo 86.3 como manifestación de control tendría sentido, pues, más bien por las peculiares circunstancias (sucesivamente al acto de convalidación del Decreto-ley gubernativo) y el origen de la facultad que va a desarrollarse (una norma provisional del Gobierno). Desde este punto de vista, la práctica habida hasta el momento muestra ejemplos de situaciones concretas en que grupos parlamentarios de la oposición, en función de la trayectoria que toma el debate

---

<sup>44</sup> Desde este punto de vista, J. JIMÉNEZ CAMPO, *artículo cit.*, p. 49, para quien «lo que hace el artículo 86.3 (...) es algo diferente de una atribución competencial: enlaza determinado efecto sobre el Decreto-ley a la decisión que puedan tomar las Cortes de ejercer su genérica potestad legislativa. En el tan repetido número del artículo 86 hay sólo una norma especial —regla de procedimiento y no norma de competencia— en la que se busca, con mayor o menor fortuna, adecuar el ejercicio de una potestad legislativa insuprimible a las peculiares circunstancias del período que subsigue a la adopción de un Decreto-ley».

<sup>45</sup> El Reglamento del Congreso, artículo 151, establece que, en la misma sesión en que se está convalidando el Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud se someterá a decisión de la Cámara. El pronunciamiento a favor supondrá el inicio de la tramitación como proyecto de ley y por el procedimiento de urgencia del Decreto-ley convalidado por el Congreso.

del acto convalidatorio, y en consecuencia por específicas razones de coyuntura política, plantean al Ejecutivo, y deciden, llegado el caso, si procederán o no a tramitar dicho Decreto-ley como ley. Concretamente, en los turnos concedidos a los grupos parlamentarios para el debate del Decreto-ley, razones de oportunidad políticas, «surgidas» del mismo debate político o del estudio previo de la norma, pueden aconsejar tramitar como ley un Decreto-ley, planteándolo así al Gobierno y esperando su respuesta para, en caso afirmativo, votar a favor de la convalidación del Decreto-ley <sup>46</sup>. De ello no se desprende una total desconexión de naturaleza entre ambos procedimientos, puesto que la tramitación como ley —que en principio presenta tintes puramente legislativos— se impregna del carácter de control político de la fase convalidatoria, operando incluso a modo de condición determinante para inclinar el resultado de la votación.

## V. LA ARTICULACIÓN DEL DOBLE PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

La interrelación entre los dos distintos procedimientos consagrados en el artículo 86 CE para el control y revisión de la norma del Gobierno ha llegado a erigirse en sede doctrinal en una cuestión sumamente conflictiva <sup>47</sup>. La interpretación de estas dos vías (convalidación y tramitación como ley) en sucesivas convierten al acuerdo ratificatorio en la fase central del control parlamentario, con una posibilidad eventual y posterior a la afirmación de la norma del Gobierno, de proceder a tramitar como Ley el Decreto-ley. También sería posible pensar que el constituyente trazó dos cauces alternativos, dando la oportunidad al Congreso para decidir acudir a una u otra vía: puesto que las Cortes poseen en todo momento la capacidad de enmendar la normativa vigente (ejercicio ordinario de la función legislativa), ningún sentido tendría regular sucesivamente al acto convalidatorio una potestad que de por sí ostentan las Cámaras en base al artículo 66.2 CE. De manera evidente, las Cortes pueden creer oportuno en cualquier momento que, no sólo un Decreto-ley sino cualquiera de las normas que en ese momento se encuentran vigentes, pue-

<sup>46</sup> Es el caso del DL 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad, en cuyo debate sobre la convalidación, el Grupo Socialista hace «depender» claramente su sentido del voto en función de la decisión del Gobierno de aceptar que se tramite posteriormente como ley: afirmativo si el Ejecutivo acepta la propuesta, y abstencionista si la niega (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* de 17 de diciembre de 1998, n° 205, pp. 11086 y 11088).

<sup>47</sup> Tema tratado, entre otros, por F. BALAGUER CALLEJÓN, *Las fuentes del Derecho*, tomo II, Tecnos, Madrid 1991, p. 82; F.J. BASTIDA, *op. cit.*, pp. 115 ss.; A.M. CARMONA CONTRERAS, *op. cit.*, pp. 269 ss.; J. GARCÍA MORILLO y J.R. MONTERO GIBERT, *op. cit.*, p. 99; J. JIMÉNEZ CAMPO, *artículo cit.*, pp. 42 ss.; J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes...*, *op. cit.*, p. 131; J. SALAS, *Los Decretos-leyes en la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid 1979, p. 108; J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1988, p. 643; etc.

den ser modificadas; ante esta situación es claro que algún fundamento ha de rodear la expresa previsión del artículo 86.3.

De entre las explicaciones posibles dos de ellas son las que a nuestro juicio parecen tener mayor viabilidad. La primera, a la que podríamos llamar «de la alternatividad», y que encuentra su fundamento en ofrecer un mayor protagonismo a la institución parlamentaria por permitirle optar entre aceptar o rechazar en bloque el Decreto-ley del Gobierno, o considerar que es necesaria su modificación mediante la posibilidad del acceso directo al procedimiento del artículo 86.3 CE<sup>48</sup>.

La segunda de las tesis, de carácter más pragmático, parte, en primer lugar, de un reconocimiento de la imposibilidad, realmente existente, de tramitar como ley el Decreto-ley en el plazo de 30 días que señala el mismo artículo 86.3; en segundo lugar, de la práctica parlamentaria optando desde un primer momento por la sucesividad de ambos procedimientos; y, por último, del hecho de que esta misma solución fuera posteriormente plasmada en el Reglamento del Congreso (artículo 151), para acabar considerando que el único propósito del constituyente fue «englobar» y «unir» en un mismo acto ambas vías<sup>49</sup>. Este diseño supone concederle a la tramitación como ley del párrafo tercero del artículo 86 el papel de mero recordatorio a los grupos parlamentarios de su potestad, para enmendar una norma que ha surgido de la simple voluntad de la mayoría parlamentaria.

El argumento recién expuesto no parece suficiente para dotar de sentido a este trámite, ni tampoco para incrementar el protagonismo de la Cámara. Ciertamente, la alternatividad dota de mayor consistencia al procedimiento previsto en este tercer párrafo, sobre todo si partimos de la propia literalidad del precepto que alude al mismo *plazo establecido en el párrafo anterior* (30 días), para realizar un trámite que se revela distinto al ratificatorio y al legislativo ordinario. Sin embargo, la falta de precisión del texto constitucional, su remisión directa al procedimiento de urgencia para tramitar como ley, la propia práctica impuesta por el Reglamento de la Cámara, y la viabilidad de ambas tesis admitida por el propio Tribunal Constitucional<sup>50</sup>, han obligado a «forzar» la interpretación alternativa hasta considerar que el primer acuerdo decidiendo tramitar como ley funcionaría como «tácitamente ratificatorio», para a continuación seguir con los trámites legislativos<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Cfr. J. JIMÉNEZ CAMPO, *artículo cit.*, p. 42; A.M. CARMONA CONTRERAS, *op. cit.*, pp. 270 ss.; y P. SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid 1988, p. 202.

<sup>49</sup> Cfr. L. LAVILLA ALSINA, «Sobre los Decretos-leyes», en *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar...*, *op. cit.*, pp. 633 ss.

<sup>50</sup> STC 29/1982, de 31 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra el RDL 10/1981, de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social: «(...) nada se opone a una interpretación alternativa de ambas vías, quedando este punto al criterio de oportunidad que pueda establecer en un futuro el Congreso de los Diputados».

<sup>51</sup> Cfr. J. JIMÉNEZ CAMPO, *artículo cit.*, p. 42; P. SANTOLAYA MACHETTI, *op. cit.*, p. 202; J. SALAS, «Los Decretos-leyes en la teoría y la práctica constitucional», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre la*

Con ello se cumple la previsión de los treinta días establecidos y se evita el alargamiento excesivo de la provisionalidad de la norma que podría devenir en atentatorio del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). Lo idóneo, a la luz del texto constitucional, hubiera sido sin embargo la creación de un adecuado «procedimiento sumario» que, en los treinta días establecidos, permitiera la completa elaboración de la Ley sustitutiva del Decreto-ley del Gobierno <sup>52</sup>.

La alternatividad fomenta, en definitiva, el mayor protagonismo del legislador por la valiosa aportación que supone el ofrecer a los grupos parlamentarios la oportunidad de elegir entre dos vías que se sitúan así en igualdad de condiciones, incrementándose el grado de intervención sobre la norma del Gobierno, al evitar que el trazado sucesivo enfrente directamente a los parlamentarios a un pronunciamiento en bloque de la norma y haga decaer el interés por el cauce previsto en el párrafo tercero que, a mayor abundamiento, acciona el debate de la segunda de las Cámaras. En definitiva, potenciándose el carácter de control que, desde el sentido global que sostenemos, tiene en su conjunto la tramitación parlamentaria de los Decretos-leyes. Sin embargo, un diseño de este tipo obligará necesariamente a poner en conocimiento de los grupos parlamentarios, antes de la decisión, los antecedentes, razones y motivos que condujeron a la emisión del Decreto-ley.

En esta discusión sobre el trazado de ambos procedimientos, con los importantes efectos sobre la viabilidad del segundo de los cauces y el incremento de posibilidades de decisión para el Parlamento, no ha sido muy afortunada la intervención del Tribunal Constitucional al respecto (STC 29/1982). Como denuncian distintos autores <sup>53</sup>, no era en este caso el Congreso de los Diputados, a través de su Reglamento, el órgano destinado a concretar el sentido de los preceptos constitucionales, sino, más propiamente, el Tribunal Constitucional, que, por la envergadura de los distintos efectos que se desprenden y como intérprete supremo de la Constitución, debiera haber procedido a enjuiciar y valorar el diseño de dos procedimientos cuya articulación no se presenta indiferente.

## VI. OPOSICIÓN Y PROCEDIMIENTO DE CONTROL SOBRE LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA: DIFICULTADES E INEFICACIA

En este punto, el análisis se centra en determinar la problemática originada en las distintas fases procedimentales que conforman el trámite de

*Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1991, tomo I, p. 306, modificando su primera postura sobre el tema; y A.M. CARMONA CONTRERAS, *op. cit.*, p. 274.

<sup>52</sup> Cfr. J.I. MORILLO-VELARDE, *artículo cit.*, pp. 861-865.

<sup>53</sup> Cfr. al respecto A.M. CARMONA CONTRERAS, y las referencias que realiza esta autora, *op. cit.*, p. 272.

control parlamentario de los Decretos-leyes, y que pueden jugar a favor o en contra de los derechos de los partidos de la oposición.

Desde consideraciones realizadas en anteriores puntos, que exigen reelaborar el juego de los nuevos poderes mayoría vs minorías, la tramitación parlamentaria de los Decretos-leyes ha de cumplir, en cierta manera, el objetivo de configurarse en institución diseñada para asegurar una sensibilidad hacia el electorado de las políticas que, a través de la normativa de urgencia, plasma el Gobierno.

El complejo Mayoría-Minorías en los actuales Estados contemporáneos traspasados de múltiples y dispares intereses no se traduce en la conformación de dos bloques monolíticos y homogéneos. De ser así, simplemente debiéramos aceptar que la fase de revisión parlamentaria de los Decretos-leyes se «reduce» a la imposición de un bloque sobre otro. Al contrario, la propia flexibilidad de los pactos políticos que sustentan a la mayoría gobernante demuestra que esos dos centros de poder están internamente fragmentados y que, por tanto, el propio concepto de «representación» y en nuestro caso la «tramitación parlamentaria» de los Decretos-leyes debe analizarse desde las posibilidades de poner al alcance de esos sectores e intereses los instrumentos que verdaderamente coadyuvan a poner de manifiesto la disparidad de criterios y opiniones a través del debate y la negociación.

A resultas de todo lo anterior, señalamos distintos aspectos que nos parecen más significativos del papel que ha de cumplir el control sobre la norma de urgencia del Ejecutivo.

Así, en primer lugar ha de hacerse notar el conocimiento que sobre la norma gubernativa tienen los grupos parlamentarios. Tras la emisión de la norma, la publicación en el Boletín Oficial del Estado —presupuesto indispensable para la producción de efectos jurídicos de la norma (artículo 52 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones)— abre el plazo de 30 días dentro de los cuales ha de producirse el control sobre la norma<sup>54</sup>. Desde ese momento, el conocimiento que del texto normativo tienen los grupos parlamentarios ha de limitarse a la propia publicidad del Boletín Oficial del Estado, puesto que no existe una expresa previsión en el Reglamento del Congreso sobre la comunicación de la norma a la Cámara<sup>55</sup>, ni tampoco el deber de traslado de todos los antecedentes y motivos que condujeron a la emisión del Decreto-ley<sup>56</sup>. En concreto,

<sup>54</sup> Concretado en la práctica, como ya conocemos, en dos fases sucesivas de convalidación y eventual tramitación como ley de la norma ratificada.

<sup>55</sup> Se deja al propio Congreso de los Diputados «la puesta en marcha del procedimiento convalidatorio, sin que medie solicitud alguna por parte del Gobierno», evidenciándose con ello «la escasísima importancia que se otorga a esta vía de control parlamentario, pues se sabe que el asentimiento congresual será prestado (...)». Cfr. A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *artículo cit.*, p. 40-41.

<sup>56</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español», en *Revista de Administración Pública*, nº 106, 1985, p. 141; P. SANTOLAYA MACHETTI, *op. cit.*, p. 84; J. SALAS, *Los Decretos-leyes en la Constitución...op. cit.*, pp. 86-86; y en un estudio reciente, A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *artículo cit.*, p. 40.

esta última posibilidad resultaría claramente favorecedora de un debate más documentado, y de un ejercicio más elaborado de la labor fiscalizadora de control sobre el Ejecutivo.

Incluido el Decreto-ley en el orden del día conforme al artículo 67 del Reglamento del Congreso, la discusión se lleva a cabo en el Pleno (artículo 151.1 RC). Para ello, el debate no presenta un procedimiento específico, sino que el Reglamento parlamentario se remite a la regulación del artículo 74 sobre los «debates de totalidad», con la especialidad de la presentación del texto del Decreto-ley por parte de uno de los miembros del Gobierno (artículo 151.2 RC).

En lo que respecta a este último trámite aludido, la norma ha de ser defendida en el Pleno por el Ministro competente en razón de la materia a la que afecta el Decreto-ley, revelándose de importancia fundamental, porque permite explicar a los grupos parlamentarios de la oposición los motivos de fondo que han llevado a emitir la norma, principalmente las razones de oportunidad política de la medida y la justificación de su necesidad y urgencia. Mayor censura presenta el hecho de la omisión de este trámite, o las escasas referencias a simples «razones de urgencia» que «han avalado al Gobierno para tramitar como Decreto-ley...»<sup>57</sup>. De manera evidente se agrava esta última práctica si consideramos que los grupos parlamentarios no disponen de la documentación precisa ni antecedentes, para hacer un completo y racional juicio de valor de la norma que el Gobierno presenta, con la consiguiente escasez de calidad del debate político.

En el debate subsiguiente, y siguiendo los trámites previstos a la totalidad (artículos 151.2 *in fine*, 112 y 74.2 RC), no cabe el planteamiento de enmiendas parciales al articulado del Decreto-ley, sino que han de manifestarse exclusivamente a favor o en contra. El debate incluye un turno a favor y otro en contra de quince minutos cada uno, seguidos de la fijación de posiciones, durante diez minutos, de los demás grupos parlamentarios. De manera rotunda se ha revelado «insuficiente» la duración de las intervenciones de los grupos parlamentarios, «sin que pueda decirse que los derechos de la oposición aparezcan convenientemente tutelados»<sup>58</sup>. A ello, añadimos una doble circunstancia que viene a paliar, más si cabe, la fiscalización por la oposición de la norma del Ejecutivo: de un lado, la posición preferente sobre el resto de parlamentarios, de los miembros del Gobierno, que pueden intervenir siempre que lo soliciten (artículo 70.5 RC); y, de otro, el ejercicio frecuente de las facultades de ordenación y debate del Presidente de la Cámara concedidas por el artículo 73.2, y utilizadas en particular en el trámite de control de los Decretos-leyes en orden a restringir el

<sup>57</sup> DL 16/1998, de 4 de diciembre (*Diario de Sesiones* de 17 de diciembre de 1998, nº 205). Cfr. en este sentido los comentarios de A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, sobre los numerosos ejemplos existentes en este punto: Decretos-leyes: 7/1983, 8/1994, etc. (*artículo cit.*, p. 44).

<sup>58</sup> Cfr. A.M. CARMONA CONTRERAS, *op. cit.*, p. 258.

tiempo de los debates, por considerar suficientemente debatida la norma <sup>59</sup>. En ambos casos, se agrava la precaria posición de las minorías, que ven recortado su derecho a intervenir y ejercer consecuentemente un efectivo y profundo control político.

La configuración que por el Reglamento del Congreso se ha realizado de este procedimiento en particular es claramente limitativa de los derechos de las minorías parlamentarias, no viniendo sino a acentuar excesivamente el Estado de partidos y la imposición de la mayoría, sobre el debate y la negociación de ésta con las minorías <sup>60</sup>.

El contenido propio de las intervenciones de los grupos parlamentarios se caracteriza por la absoluta libertad de criterio, pues ni la Constitución ni el Reglamento de la Cámara ofrecen indicaciones acerca de las razones que han de fundamentar el pronunciamiento de la Cámara. La discusión del Decreto-ley podrá basarse tanto en rasgos jurídico-constitucionales, como de oportunidad política <sup>61</sup>. Básicamente, el control sobre el Decreto-ley es, en su mayor parte, una verificación y crítica de las políticas que el Ejecutivo plasma en esta norma; y, desde la vertiente contraria de los grupos minoritarios que apoyan al Ejecutivo, una confirmación del pacto político que sustenta a este órgano. En ocasiones, y desde este último punto de vista, incluso los debates son utilizados por los grupos parlamentarios para persuadir al Gobierno a que legisle y adopte medidas que puedan favorecer a su propio partido político <sup>62</sup>.

De manera evidente, también el control de los Decretos-leyes se convierte en múltiples ocasiones en un «adelantado juicio» sobre la constitucionalidad de la norma, con evidentes rasgos de verificación jurídica del Decreto-ley <sup>63</sup>. Se trata, en este supuesto, de un control sobre la constitucionalidad de la norma que podríamos clasificar desde un doble punto de vista: la comprobación de los propios presupuestos y condiciones de emisión de la norma del Ejecutivo (presupuesto habilitante, ámbito material excluido y requisitos procedimentales) <sup>64</sup>; y la puesta en cuestión de la propia constitu-

---

<sup>59</sup> A modo de ejemplo, cabría citar los RDL 15/1998, de 27 de noviembre, y RDL 16/1998, de 4 de diciembre, entre muchos otros.

<sup>60</sup> «Los Reglamentos parlamentarios cumplen una función de ordenación interna de la vida de las Cámaras íntimamente vinculada a la naturaleza representativa y al pluralismo político (...) de que tales órganos son expresión y reflejo» (STC 44/1995, de 13 de febrero, f.j. 3).

<sup>61</sup> STC 29/1982, de 31 de mayo (f.j. 2), sin que ello afecte a un ulterior control de constitucionalidad de la norma.

<sup>62</sup> A modo de ejemplo, la intervención del Grupo Catalán (Convergència i Unió) solicitando al Gobierno en el debate de convalidación del DL 16/1998, por el que se financia el acuerdo interprofesional sobre formación continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se adopten idénticas medidas para Cataluña.

<sup>63</sup> Frecuentemente se utiliza este tipo de control bajo la advertencia de un probable planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad, a fin de obligar al Gobierno a que tramite como proyecto de ley la norma acabada de ratificar.

<sup>64</sup> Cfr. A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *artículo cit.*, p. 43.

cionalidad de la norma por vulneración de preceptos ajenos al propio régimen de emanación de los Decretos-leyes (cítese a modo de ejemplo el planteamiento de un conflicto de atribuciones entre el Congreso y el Gobierno, como consecuencia de la invasión de las funciones de la Cámara producida por un Decreto-ley) <sup>65</sup>.

La consideración del régimen de los debates requiere aludir a una última cuestión que afecta a la publicidad de las sesiones. En verdad, y de lo expuesto anteriormente, si el propio Reglamento de la Cámara no favorece el debate, y tampoco la práctica ofrece excesivas garantías, al menos las discusiones que realmente tienen lugar han de llegar de algún modo al electorado. Comúnmente se admite que los medios de comunicación se convierten en mediadores necesarios, aunque altamente peligrosos por su alto grado de capacidad de movilización del ciudadano. Desde otras consideraciones, sin intermediarios, existe un acceso directo, aunque no accesible para el común de los ciudadanos, a los Diarios de Sesiones de las Cámaras; sin embargo, las modernas tecnologías apuntan ya a una mejora de la publicidad de las actuaciones del legislador, mediante la consulta, vía Internet, del contenido de los debates parlamentarios. Sin duda, una medida altamente loable y con perspectiva de futuro.

Centrando el tema, por último, en el sistema de votaciones seguido para convalidar los Decretos-leyes, la práctica se ha decantado por acumular las votaciones en un acto final, posterior a los distintos debates parlamentarios de los Decretos-leyes que aparecen en el orden del día. Ello no constituye sino una medida que pretende posibilitar y facilitar a los diputados el despacho y estudio de los asuntos que cada parlamentario ha de defender en Comisión o en el Pleno, emplazando a un momento fijo de la sesión la votación como punto realmente central del acto de ratificación del Decreto-ley <sup>66</sup>.

Ordinariamente, se produce el debate de los Decretos-leyes incluidos en el orden del día y a continuación su votación, finalizada la cual se prosigue con otros procedimientos de distinta naturaleza. Sin embargo, tampoco es infrecuente encontrar dichos debates, y continuar con otros asuntos para dejar al final de la mañana el ejercicio de la votación. Esta práctica no favorece la unidad de procedimiento del trámite de control parlamentario, si bien permite que los diputados preparen y documenten en ese tiempo sus posteriores intervenciones.

---

<sup>65</sup> En concreto, el conflicto se planteó por la presunta invasión de las atribuciones de la Cámara producida por el contenido de los artículos 2 y 3 del RDL 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos acuerdos del Fondo Monetario Internacional, argumentándose para ello que se requería que la medida contenida en el Decreto-ley siguiera el procedimiento de la autorización previa de tratados internacionales. (*vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* de 28 de octubre de 1998, n.º 190, pp. 10128 ss.).

<sup>66</sup> Práctica que, por lo demás, no impide el propio Reglamento parlamentario.



Sobre el sentido y argumentación del voto de cada grupo parlamentario, ha sido puesta de manifiesto por la doctrina<sup>67</sup> la perplejidad que pueda causar el analizar la argumentación de la posición de un grupo que pone impedimentos en la medida contenida en el Decreto-ley del Gobierno y que, sin embargo, vota a favor de esta norma.

En nuestra opinión, más que tratarse de una contradicción interna de la posición del grupo parlamentario en cuestión, podría ser analizado desde una segunda lectura que evidenciaría, en ocasiones, una clara muestra de riqueza dialéctica parlamentaria, y un conocimiento profundo del tema que contiene la norma —que puede, por ejemplo, ser idónea desde el punto de vista material, pero con claros defectos formales que aconsejan una tramitación como ley del Decreto-ley<sup>68</sup>—, por todo lo cual se vota a favor esperándose que una posterior reforma de la norma la perfeccione. Entendemos que la tesitura en que coloca a los grupos parlamentarios la configuración de los dos procedimientos de control como sucesivos, obligándoles primeramente a aceptar o rechazar en bloque el conjunto de la norma, les hace decantarse por el Decreto-ley, con la simple comprobación de que se ajusta a sus pretensiones desde un punto de vista genérico y global, si bien ello no es obstáculo para la denuncia de puntuales defectos o posibles inconvenientes posteriores de la norma, para lo cual se sugiere al Gobierno que legisle en un futuro<sup>69</sup>, o se condiciona su voto afirmativo a una eventual tramitación como ley, entre otras posibilidades. En todo caso, se trata de un tema que exige acudir al caso concreto.

Los debates, no obstante, no siempre confrontan las opiniones de los grupos parlamentarios. Particularmente, aquellos Decretos-leyes que recogen medidas destinadas a paliar los desastres de catástrofes naturales son por regla general aprobados por unanimidad. Aunque en estos supuestos pueden aportarse argumentos que maticen las medidas propuestas por el Ejecutivo, la necesidad inmediata de las especiales circunstancias se antepone y provoca la aceptación por el conjunto de la Cámara en bloque<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Específicamente, cfr. A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *artículo cit.*, p. 45.

<sup>68</sup> A modo de ejemplos, citamos las intervenciones del Grupo Socialista en el trámite de convalidación del RDL 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 17 de diciembre de 1998, n° 205, pp. 11085 ss.).

<sup>69</sup> En particular, resultan especialmente interesantes las intervenciones del Grupo Catalán a propósito del mismo Decreto-ley citado en la nota anterior, que comparte el contenido del Real Decreto y la nueva modalidad del contrato de trabajo a tiempo parcial, si bien recoge las inquietudes de las pequeñas y medianas empresas y advierte al Gobierno de la imprescindible conveniencia de crear las condiciones de confianza en el mercado laboral. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 17 de diciembre de 1998, n° 205, p. 11085).

<sup>70</sup> Un ejemplo lo constituye el RDL 13/1996, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por la reciente inundación en el término municipal de Biescas en la provincia de Huesca. Consiguió la ratificación unánime de la Cámara, aunque en el debate algún grupo parlamentario aconsejó una modificación de la norma que recogiera las medidas tendientes a depurar las convenientes responsabilidades administrativas. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 31 de octubre de 1996, n° 36, pp. 1553 ss.).

En último término, y como medida de mejora de la técnica legislativa actual, sería conveniente que las Leyes sustitutivas de los Decretos-leyes convalidados hicieran la oportuna referencia, en su Exposición de Motivos, al Decreto-ley base de su actual texto. Con ello se alcanzaría un mayor grado de seguridad jurídica al clarificar básicamente de cara al operador jurídico el bloque normativo en vigor.

## VII. CONCLUSIONES: HACIA LA COMPRESIÓN DEL TRÁMITE PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS-LEYES COMO ACTIVIDAD DE CONTROL DE LA OPOSICIÓN SOBRE LA MAYORÍA GOBERNANTE

Las reflexiones acabadas de realizar pretendían únicamente hallar una fundamentación teórica y válida a la comprensión de la fase parlamentaria del Decreto-ley como necesaria desde algún punto de vista, para a continuación ir entrando en el juicio de valor que merece la expresa regulación por la norma constitucional al ser conjugada con el desarrollo que el Reglamento parlamentario ha efectuado de una parte, y con los elementos más destacados que la práctica de la institución parlamentaria ofrece. Y todo ello, al objeto de razonar sobre las posibilidades que quedan a la minoría para ejercer su más puro derecho representativo, cual es el de servir de elemento de sensibilización de la política que efectúa la mayoría frente al electorado, ante el que finalmente se responde.

Las premisas recién expuestas permiten sostener por ello, para concluir, que la tramitación parlamentaria de los Decretos-leyes se enjuicia desde su configuración como instancia de legitimación democrática de la normativa de urgencia previamente adoptada por la mayoría gubernamental, que dispone así de un poder perfectamente constitucionalizado; incardinada en un Estado de Partidos; y sujeta por ello a las relaciones de confianza que sustentan el juego parlamentario de las mayorías frente a la minorías. Por ello, su estricta finalidad ha de ser la de su contribución al fomento del carácter de foro público del Parlamento, para lo cual se plantea como estrictamente necesaria la conservación de los derechos de las minorías parlamentarias.

Desde dos distintos planos, en primer lugar, el desarrollo realizado por el Reglamento del Congreso no sólo no ha conseguido la salvaguarda del debate y la negociación, sino que ha «potenciado» los perniciosos efectos que sobre la discusión pública ejerce la consolidación del Estado de Partidos. Y desde un segundo punto de vista, la práctica de la institución no ha hecho más que poner en evidencia los defectos que el propio Reglamento de la Cámara positiviza.

La tramitación parlamentaria de los Decretos-leyes sigue siendo, por lo anterior, el punto vulnerable y contradictorio del régimen constitucional de los Decretos-leyes en el ordenamiento español; si bien nos resistamos a admitir que, en este caso concreto, las minorías parlamentarias ostenten una especie de «representación de segundo grado», no es menos cierto que los cauces de que disponen no resultan satisfactorios, todo lo cual juega, en último término, en contra de la propia funcionalidad del Parlamento.

