



El Estado de Derecho y la calidad de la producción legislativa

The rule of law and the quality of legislative production

David Sánchez-Balsalobre Fuentes

Graduado en Administración y Dirección de Empresas y Derecho (E3)
en la Universidad Pontificia Comillas-ICADE

Fecha de recepción: 07/04/2025

Fecha de aceptación: 22/04/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—1.1. El principio de seguridad jurídica.—1.2. La seguridad jurídica y la calidad de las normas.—II. LA TÉCNICA LEGISLATIVA. SU IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA.—III. EL DEFECTUOSO «ARTE DE LEGISLAR» EN NUESTROS DÍAS.—3.1. A nivel formal.—3.1.1. Las leyes singulares.—3.1.2. Abuso del Decreto-Ley.—3.2. A nivel procedimental.—3.2.1. Propositiones de ley versus proyectos de ley.—3.2.2. Abuso de los procedimientos abreviados.—3.2.2.1. Procedimiento descentralizado en Comisión.—3.2.2.2. Procedimiento de urgencia y lectura única.—3.2.3. Sucesivas prórrogas en el plazo de presentación de enmiendas.—3.2.4. El veto presupuestario.—3.3. Respecto de su formulación interna.—3.3.1. Homogeneidad.—3.3.2. Estructura.—3.4. Respecto de su relación con el resto del Ordenamiento.—3.4.1. Remisiones.—3.4.2. Publicación.—3.4.3. Derogaciones tácitas.—3.4.4. Sucesivas modificaciones.—IV. PROPUESTAS DE REFORMA.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La calidad de las normas se identifica como un aspecto crucial de la seguridad jurídica; una relación apreciada por el propio Tribunal Constitucional. Sin embargo, en el contexto actual podemos observar cómo existe una tendencia hacia la pérdida de calidad en la producción normativa en detrimento de la mencionada seguridad. En ese sentido, a lo largo del presente trabajo se expondrán, sin ánimo de exhaustividad, algunos de los defectos y malas prácticas que contribuyen a esta degradación para, a continuación, analizar las propuestas de reforma que han sido planteadas, así como aquellas que cabría considerar para garantizar la certeza, la previsibilidad y la claridad en el ordenamiento.

PALABRAS CLAVE: Constitución española, seguridad jurídica, calidad, técnica legislativa, procedimiento legislativo, Tribunal Constitucional, Reglamentos parlamentarios.

ABSTRACT

The quality of norms is identified as a crucial aspect of legal security; a relationship appreciated by the Constitutional Court itself. However, in the current context, we can observe a trend towards a loss of quality in normative production to the detriment of the mentioned security. Throughout the present study, some of the defects and bad practices that contribute to this degradation will be exposed, without intending to be exhaustive, to then analyze the reform proposals that have been put forward, as well as those that could be considered to ensure certainty, predictability, and clarity in the legal system.

KEYWORDS: *Spanish Constitution, legal security, quality, legal drafting, legislative procedure, Constitutional Court, Standing Orders.*

I. INTRODUCCIÓN

1.1. El principio de seguridad jurídica

El artículo 9.3 de la Constitución Española recoge una serie de principios que, por ella, quedan garantizados. Reza el precepto: «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

Son varias las Sentencias del Tribunal Constitucional que ponen de manifiesto la notable importancia del principio de seguridad jurídica, el cual, entre otros, sienta las bases del Estado de Derecho. Si bien el propio Tribunal recuerda que «no se configura en nuestro texto constitucional como un derecho subjetivo y, mucho menos aun, de naturaleza fundamental» (STC 165/1999, FJ. 3.º), sí se refiere a él como un «valor» que, aun no siendo invocable a través del recurso de amparo, ha de «informar el ordenamiento jurídico y presidir la conducta de los poderes públicos» (STC 133/189, FJ. 3.º).

En todo caso, no podemos encontrar en la jurisprudencia constitucional una clara definición del principio fundamental de seguridad jurídica, quizá por no tratarse simplemente de una norma, sino de toda una «doctrina» (Guastini, 1999, como se cita en Ugartemendia Eceizabarrena, 2006, p. 20). No obstante, la jurisprudencia constitucional sí se ha referido a algunos de los factores que lo constituyen. En ese sentido, dirá que el principio de seguridad jurídica «es (la) suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente», de modo que, continua diciendo el Tribunal es «la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad»

(STC 27/1091, FJ. 10.º) aunque «sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio» (STC 173/1996, FJ. 3.º).

En relación con su contenido, el Tribunal Constitucional ha identificado reiteradamente en su doctrina una doble vertiente, objetiva y subjetiva, del principio de seguridad jurídica, relativas «a la certeza de la norma y a la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos»¹, respectivamente.

La dimensión objetiva hace referencia a la certeza de la norma, en ocasiones también referida como «la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación del derecho» (STC 270/2015, FJ. 7.º) e impone al legislador el deber de perseguir la claridad y evitar la confusión normativa, promoviendo «la certeza respecto a qué es Derecho y no [...] provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas» (STC 46/1990, FJ. 4.º). Así, el principio de seguridad jurídica, desde su dimensión objetiva, implica la necesidad que la norma sea clara, de forma que los ciudadanos puedan conocer sus obligaciones y derechos. Por ello, el Tribunal ha recalcado «la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas» (STC 150/1990, FJ. 8.º).

Por su parte, en cuanto a la dimensión subjetiva, la cual, como dijimos, el Tribunal reconduce a la idea de previsibilidad; es decir, la posibilidad de que los ciudadanos puedan prever razonablemente las consecuencias legales de sus actos. En definitiva, implica que el ciudadano puede tener «la expectativa razonablemente fundada [...] en cual ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho» (STC 36/1991, FJ. 5º).

En íntima conexión con el principio de seguridad jurídica se encuentra, como corolario del mismo, el principio de protección de la confianza legítima, que llega a nuestro ordenamiento por influjo del Derecho europeo². Dicho principio es reconocido a nivel interno en la doctrina del Tribunal Constitucional, puesto que «protege [...] la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles»³.

En cualquier caso, no puede entenderse que el principio de seguridad jurídica ni su manifestación como principio de protección de la confianza

¹ Véase las Sentencias del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 235/2000, de 5 de octubre (FJ. 8.º) y núm. 273/2000, de 15 de noviembre (FJ. 9.º a 11.º), entre otras.

² Entre otras, Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 14 de mayo de 1975, CNTA contra la Comisión de las Comunidades Europeas, asunto 74/74, párrafo 44 (EU:C:1975:59).

³ Véase las SSTC núm. 150/1990, de 4 de octubre (FJ. 8.º); 173/1996, de 31 de octubre (FJ. 2.º); o 273/2000, de 15 de noviembre (FJ. 6.º).

legítima puedan erigirse en valor absoluto, de forma que impidan al legislador modificar el ordenamiento, ya que ello «conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento jurídico, a la petrificación de situaciones dadas, consecuencias que son contrarias a la concepción que fluye del propio artículo 9.3»⁴.

Ambas dimensiones, objetiva y subjetiva, confluyen cuando el Tribunal afirma que la seguridad jurídica «ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados» (STC 15/1986, FJ. 1.º) pretendiendo siempre la claridad normativa y no la confusión (STC 46/1990, FJ. 4.º).

1.2. La seguridad jurídica y la calidad de las normas

Como se ha dicho, una de las manifestaciones del principio de seguridad jurídica está relacionada con la certeza y claridad en la norma. En la base de la seguridad jurídica subyace el requisito de claridad de la norma, como garantía, tanto de la posibilidad de ser conocida por los ciudadanos, como de ser entendida, de manera que, como dice el Consejo de Estado en la Memoria del año 1992, «tanto los poderes públicos como los ciudadanos, sepan a qué atenerse». Es, por tanto, en ese sentido en el que surge la necesidad de que las leyes que se aprueben gocen de una calidad y rigor suficientes para cumplir con las exigencias del principio de seguridad jurídica.

No existe en el texto constitucional ninguna regulación expresa acerca de la calidad que cabe esperar de los textos normativos. No obstante, como ya se ha dicho, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de poner de manifiesto la importancia que cobra en el proceso legislativo «el empleo de una depurada técnica jurídica», en tanto que «una legislación confusa, oscura e incompleta dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia» (STC 150/1990, FJ. 8.º).

Sin embargo, continúa diciendo el Tribunal a renglón seguido, que no cabe «considerar que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad». Además, dado que las leyes no son elementos aislados, sino parte integrante de un todo que es el ordenamiento jurídico sustentado e informado por principios generales que colman sus lagunas y resuelven sus contradicciones, sólo cabría hablar de vulneración del principio de seguridad jurídica si respecto de dicho ordenamiento «y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destina-

⁴ SSTC 6/1983, de 4 de febrero (FJ. 3.º); 99/1986, de 31 de octubre (FJ. 6.º); 126/1987, de 16 de julio (FJ. 11.º); 159/1990, de 4 de octubre (FJ. 8.º); entre otras.

rios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su comportamiento o sobre la previsibilidad de sus efectos» (STC 150/1990).

Esta doctrina se ha venido manteniendo por el Tribunal a lo largo de los años y es por ella por la que no considera que vicios y errores en la técnica legislativa sean vulneradores del principio de seguridad jurídica afirmando, en ese sentido, que «el control jurisdiccional de la Ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco a la constricción absoluta [...] del ámbito de libre configuración del legislador»⁵. En definitiva, el Tribunal renuncia a perseguir determinados malos hábitos legislativos bajo el pretexto de no coartar la libre configuración del legislador (García-Escudero Márquez, 2010, pp. 24-25). Basta una somera revisión de la jurisprudencia constitucional para apreciar que, en la inmensa mayoría de situaciones, no ha considerado relevantes, desde el punto de vista del posible quebrantamiento del principio de seguridad jurídica, las sucesivas carencias técnicas que se han venido produciendo a lo largo de los años.

A pesar de ello, si bien es cierto que el papel del Tribunal Constitucional no es el de enjuiciar la técnica empleada en la producción legislativa, como indica Pulido Quecedo (1999), también lo es que determinados ámbitos de dichos defectos técnicos sí pueden ser objeto de estudio por parte de aquél dada su relación e incidencia en otros principios constitucionales. En efecto, podemos encontrar diversas situaciones en las que el Tribunal Constitucional ha apreciado la inconstitucionalidad de determinadas leyes vulneradoras de la seguridad jurídica, aunque no de forma autónoma, *per se*, sino en conexión con otros preceptos constitucionales en los que se manifiesta el propio principio de seguridad jurídica (Ugarte Mendía Eceizabarrena, 2006, pp. 23-30). Un ejemplo en ese sentido los encontramos en relación con la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la cual ha sido objeto de numerosos e importantes pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional en lo relativo a su contenido.

Dispone el artículo 134.2 de la Constitución que «Los Presupuestos Generales del Estado [...] incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado». De dicho precepto no se deduce una regulación exhaustiva del contenido que habrán de tener las sucesivas Leyes de Presupuestos de manera que fue la práctica habitual durante los primeros veinte años de vigencia de la Constitución que la Ley incluyera la regulación de materias no estrictamente presupuestarias. Este desbordamiento mate-

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 226/1993, de 8 de julio (FJ. 5.º); entre otras, como las SSTC 109/1987, FJ. 3.º («el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa»); 37/1981, de 16 de noviembre, FJ. 2.º («No es competencia de este Tribunal, sin embargo, velar por la perfección técnica de las leyes»); o 49/2008, de 9 de abril, FJ. 4.º («es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica»).

rial de las Leyes de Presupuestos concluyó, como recuerda Toscano Ortega (2002, p. 22), con la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, que asienta su doctrina en la materia y por medio de la que aclara que el contenido de la Ley de Presupuestos se podrá clasificar, de un lado, en «propio o núcleo esencial», integrado por el contenido que dispone el artículo 134.2 CE y, de otro, en «contenido eventual o no necesario», en el que se incluirán normas que no constituyen contenido esencial de la Ley pero que, en todo caso, debían cumplir dos requisitos:

«de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; y de otra, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» (STC 174/1998, FJ. 6.º)⁶.

Por lo tanto, la inclusión de toda materia que no guarde la debida conexión económica o presupuestaria con el contenido propio de la Ley de Presupuestos «puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo [...] y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina»⁷.

A la vista de estos pronunciamientos y ante el riesgo que supone introducir en las Leyes de Presupuestos materias que pueden plantear dudas acerca de su constitucionalidad, el legislador optó trasladar todas estas a las ya habituales «Leyes de Acompañamiento», una práctica a la que tendremos oportunidad de referirnos más adelante en relación con la homogeneidad de las Leyes.

Otro ejemplo lo encontraríamos en relación con las normas relativas a los derechos y libertades, respecto a las cuales es menester recordar que a la hora de delimitar su contenido opera la reserva de ley del artículo 53.1 de la Constitución, debiendo revestir carácter orgánico cuando tenga por objeto el desarrollo de los derechos fundamentales de la Sección I del Capítulo II del Título I (art. 81.1 CE). Leyes, unas y otras que, en todo caso, habrán de respetar el contenido esencial del respectivo derecho. No obstante, el respeto a la reserva de ley y la debida proporcionalidad en el desarrollo y limitación de los derechos no son los únicos requisitos a los que debe atenerse el legis-

⁶ *Vid.* SSTC 63/1986, de 21 de mayo (FJ. 24.º); 66/1990, de 5 de abril (FJ. 3.º) o 61/1997, de 20 de marzo (FJ. 2.º), entre otras.

⁷ Son numerosas las Sentencias en las que el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado por esta causa. Así ocurre, por ejemplo, en las Sentencias 195/1994, de 23 de junio (FJ. 2.º) o 145/2022, de 15 de noviembre (FJ. 3.º).

lador cuando entra a regular esta materia, sino que, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁸,

«Hace falta primeramente que la ley sea suficientemente accesible: el ciudadano debe poder disponer de suficientes informaciones, en las circunstancias del caso, sobre las normas jurídicas aplicables en un caso determinado. En segundo lugar, sólo se puede considerar como ley, una norma enunciada con bastante precisión para permitir al ciudadano regular su conducta; rodeándose si es necesario de claros consejos, debe ser también prevenido en un grado razonable en las circunstancias de la causa, de las consecuencias naturales que deriven de un determinado acto» (STEDH 6538/74, de 1979, caso *The Sunday Times c. Reino Unido*, párrafo 49; traducción de Carla Arregui).

Esta misma línea sigue el Tribunal Constitucional, el cual, en base a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, afirma que las leyes que desarrollen los derechos y libertades

«pueden vulnerar la Constitución si adolecen de falta de certeza y previsibilidad en los propios límites que imponen y su modo de aplicación [...] Y ha de señalarse, asimismo, que no sólo lesionaría el principio de seguridad jurídica, concebida como certeza sobre el ordenamiento aplicable y expectativa razonablemente fundada de la persona sobre cuál ha de ser la actuación del poder aplicando el Derecho, sino que al mismo tiempo dicha Ley estaría lesionando el contenido esencial del derecho fundamental así restringido» (STC 292/2000, FJ. 15.º).

Sin embargo, el ejemplo más claro de manifestación del principio de seguridad jurídica lo encontramos en su relación con el principio de legalidad, como límite al *ius puniendi* del Estado, que se encuentra consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución y según el cual «Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». Este principio, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁹, conlleva una doble garantía: por un lado, una garantía formal relativa a la reserva de ley (*lex scripta*) y, por otro, una garantía material, conexa con el principio de seguridad jurídica, y que se traduce «en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes» (*lex praevia*) con la claridad suficiente que permita «predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infrac-

⁸ En relación con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la seguridad jurídica, se puede ver Martín-Retortillo Baquer, L. La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos «Valenzuela Contreras» y «Prado Bugallo», ambos contra España). *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17 (enero-diciembre 2003), 377-406.

⁹ SSTs 242/2005, de 10 de octubre, FJ. 2.º; 135/2010, de 2 de diciembre, FJ. 4.º; 166/2012, de 1 de octubre, FJ. 5.º; o 145/2013, de 11 de julio, FJ. 4.º).

ción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien las cometa» (*lex certa*) (STC 116/1993, FJ. 3.º).

Lo expuesto en las páginas anteriores pone de manifiesto las reticencias del Tribunal Constitucional a admitir la inconstitucionalidad de una ley atendiendo al principio de seguridad jurídica de forma autónoma. No obstante, el Tribunal no cierra tajantemente la puerta a esa posibilidad sino que, a la vista de su jurisprudencia, cabe entrever que se han venido sucediendo pasos esperanzadores hacia la posibilidad de que este extienda su competencia hacia el control constitucional de las leyes defectuosas que puedan suponer una vulneración de la seguridad jurídica (Vidal Marín, 2013, p. 346).

La ya mencionada Sentencia 46/1990 es la más reveladora en ese sentido. En esta Sentencia, relativa a las Leyes canarias 14/1987 y 6/1989, consideró el Tribunal que por medio de un «complicadísimo juego de remisiones entre normas» el legislador canario «habría infringido el principio de seguridad jurídica al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas», concluyendo, por tanto, que «La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo». Constituye, por tanto, esta Sentencia el primer caso en el que el Tribunal aprecia una vulneración del principio de seguridad jurídica sin ligarlo a otro principio constitucional¹⁰ dejando entrever la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes que contengan defectos tales que puedan perjudicar a la seguridad jurídica. Una posibilidad que, parece, no se desvaneció, pues veinte años después el Tribunal la reitera en su Sentencia 234/2012 (FJ. 6.º), relativa a un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley murciana 1/2001. En este caso, muy similar al anterior —esta vez se producía una remisión defectuosa a una normativa comunitaria sobre espacios naturales protegidos—, el Tribunal afirmará que la técnica empleada «suscita confusión o duda generadora en sus destinatarios de una incertidumbre razonablemente insuperable», tanto sobre la conducta que les es exigida como sobre sus efectos, lo cual determina su inconstitucionalidad (García-Escudero Márquez, 2018, p. 192).

Todo ello, junto a la doctrina del Tribunal en relación con la debida homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado, a la cual nos referiremos en un epígrafe posterior, si bien constituyen los únicos pronunciamientos en los que el intérprete de la Constitución aprecia —tímidamente— una relación directa entre defectos de técnica legislativa e infracciones del principio de seguridad jurídica, también asientan las bases para la eventual admisibilidad de la posibilidad de llevar a cabo un juicio de constitucionalidad de la calidad de las leyes o de algunos de sus preceptos.

¹⁰ Afirma el Tribunal (FJ. 4.º) que el legislador canario «ha infringido el principio de sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1), ha tratado de impedir la eficacia de las disposiciones normativas sobre la materia y ha infringido el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3)», de manera que, aun no siendo el único motivo de inconstitucionalidad, sí se aprecia una infracción del principio de seguridad jurídica sin necesidad de ponerlo en conexión con otro principio.

II. LA TÉCNICA LEGISLATIVA. SU IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA

A la vista de todo lo expuesto *supra* y teniendo en consideración las palabras del propio Tribunal Constitucional, queda patente la importancia que tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en aras a la producción de leyes de calidad, dada la incidencia que ello tiene tanto en la seguridad jurídica como en otros principios constitucionales.

La técnica legislativa se puede definir como la rama de la Ciencia de la Legislación que persigue la claridad y eficacia a la hora de legislar (García-Escudero Márquez, 2005, p. 122). No obstante, y dado que, como dice el Tribunal Constitucional en su Sentencia 150/1990, FJ, 8.º, «Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado», la finalidad última de la técnica legislativa es la correcta estructuración del ordenamiento de forma que mantenga estas sus cualidades fundamentales de unidad, coherencia y plenitud (Sainz Moreno, 1995, p. 59).

Si bien la preocupación por la calidad de las normas se remonta varios siglos atrás (Nabaskues Martínez de Eulate, 2017, p. 389; García-Escudero Márquez, 2005, p. 122) el desarrollo de la técnica legislativa como disciplina es reciente. Y más reciente y limitada aun es su implantación en nuestro país, al cual podríamos enmarcar dentro de los denominados modelos difusos de producción normativa (García-Escudero Márquez, 2005, p. 134).

Los primeros pasos que se dieron en nuestro país podemos encontrarlos en el «Cuestionario de evaluación que deberá acompañar a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros», claramente influenciado por los *checklist* alemanes, que fue introducido por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990. Sin embargo, estos cuestionarios no introducen reglas a seguir a la hora de elaborar proyectos normativos, sino que se limitan a justificar su necesidad y valorar sus efectos (García-Escudero Márquez, 2005, p. 134).

Por ello, poco después, y siguiendo la línea marcada por el Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, se aprobará en 1991 por Acuerdo del Consejo de Ministros las «directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley»¹¹, posteriormente sustituidas por las hoy vigentes «Directrices de técnica normativa» de 2005¹². Sin embargo, se mantiene el debate relativo a la fuerza normativa de estas directrices que ya existía con las precedentes (García-Escudero Márquez, 2018, p. 184).

¹¹ Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley, Boletín Oficial del Estado núm. 276, de 18 de noviembre de 1991.

¹² Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, Boletín Oficial del Estado núm. 180, de 29 de julio de 2008.

Posteriormente, en 2009, se aprobará el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo, y que reemplaza a los entonces aun empleados cuestionarios. Esta Memoria debía contener (art. 2) una justificación de la oportunidad de la propuesta, su contenido y análisis jurídico, un listado pormenorizado de normas que quedarían derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma, un análisis de adecuación de la medida al orden de distribución competencial y un análisis de su impacto presupuestario, económico y de género. Esta norma quedó sin efecto en la práctica tras la modificación de la Ley 50/1997, del Gobierno, por medio de la Disposición Final Tercera de la Ley 40/2015, por la que aquella pasó a incorporar el contenido de aquel Real Decreto que será, finalmente, derogado por el nuevo Real Decreto 931/2017.

No podemos acabar este repaso de la evolución de la técnica normativa en España sin hacer referencia a las Leyes 39 y 40/2015. En relación con esta última, en el ámbito de estudio de este trabajo, operó la ya mencionada modificación de la Ley del Gobierno.

Por su parte, por medio de la Ley 39/2015 se introducen importantes modificaciones en relación con el procedimiento de elaboración de las normas entre las que cabe destacar el deber impuesto a las Administraciones Públicas de justificar en las exposiciones de motivos de los proyectos o anteproyectos de normas que elaboren en ejercicio de la iniciativa legislativa o potestad reglamentaria el cumplimiento de los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (art. 129); el mandato dirigido a las Administraciones de publicar «un Plan Anual que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente (art. 132) y la regulación que hace de la participación ciudadana en el procedimiento normativo mediante los trámites de consulta previa, información pública y audiencia (art. 133).

Además, la Ley dispone en su artículo 130 que las Administraciones Públicas «revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos», debiendo publicar un informe detallado y periódico con el resultado de dicha evaluación. Sin embargo, esta evaluación *ex post* que se introduce por medio de la Ley, en opinión de Montalvo Jääskeläinen, sigue siendo exigua ya que, de un lado, únicamente abarcaría a disposiciones de rango inferior a Ley y, de otro, se limita a establecer una regulación de mínimos, no estableciendo plazos ni pautas a seguir (De Montalvo Jääskeläinen, 2017, p. 169).

No obstante, si bien las reformas que se han venido sucediendo a lo largo de los años suponen pasos en la buena dirección, aún queda lejos la solución al problema. Para ello, sería necesario que se estableciese un estándar mínimo de calidad de las normas que quepa exigir de los Poderes Públicos, así como las consecuencias de la inobservancia del mismo (Álvarez González, 2020, p. 21). De esta manera, y no mediante medidas sin fuerza normativa o

reformas parciales se podrá poner remedio a lo que se ha venido en calificar como «crisis de la ley» (Gascón Abellán, 2006, p. 42) o, directamente, de «degradación normativa» (Cano Bueso, 2006, p. 123). Una cuestión para la que nuestro sistema es especialmente proclive por varias razones:

En primer lugar, la práctica unanimidad de los autores alude al inmenso volumen de producción normativa como una de las causas de la degradación cualitativa de las normas y, por tanto, pérdida de seguridad jurídica. Dirá Benigno Pendás que «la inflación normativa produce el mismo efecto que la monetaria, porque el exceso de leyes nos conduce a la ciudad sin ley. Cuantas más normas se dictan, menos valor tienen» (Pendás García, 2018, p. 218).

El abultado del volumen de normas existentes y que se siguen aprobando año tras año es causa lógica de las exigencias del propio Estado Social el cual, en contraposición con el Estado liberal, impone la intervención del Estado no ya sólo como garante de derechos, sino como agente activo en el mercado y prestador de servicios.

Además de ello, hay que tener en cuenta que, en nuestros días, el Estado Central no es el único centro de producción de normas. En el año 2022, a nivel estatal se aprobaron 54 leyes —de las cuales 15 tenían carácter orgánico— y 20 Reales Decretos-Leyes, así como 306 Reales Decretos, 470 Órdenes Ministeriales, 1.610 Resoluciones, 8 Circulares y 5 Instrucciones. No obstante, en relación con estas cifras hay que hacer un par de matizaciones que disparan la cantidad de normas producidas y en vigor, que traen causa, de un lado, de la descentralización interna del poder y, de otro, de la cesión competencial a entidades supranacionales prevista por el artículo 93 de la Constitución. Así, por un lado, en el marco de un Estado descentralizado como es el nuestro, junto a estas normas aprobadas por el legislador y Administración centrales hay que añadir las dictadas en el ámbito de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Y, por otro lado, que las Instituciones de la Unión Europea, a la que nuestro país pertenece, están investidas de la capacidad de producir normas que pasan a integrar directamente los ordenamientos de los Estados miembros. Una capacidad que, si bien en ámbitos sectoriales específicos cuya competencia ha sido cedida, se ha venido ejerciendo de forma minuciosa y en profundidad (Sainz Moreno, 1995, p. 58).

A esta hipertrofia normativa desde un punto de vista cuantitativo hay que, a su vez, tener en cuenta que, dentro de la tendencia actual hacia una regulación minuciosa de la realidad, los textos normativos, cada vez con más frecuencia.

Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que, dentro de la tendencia actual hacia una regulación en profundidad de la realidad, esta hipertrofia normativa se plasma, igualmente, y cada vez con más frecuencia, en un notable incremento del volumen de los nuevos textos, impulsado, entre otras razones, por la voluntad de regular una variedad más amplia de situaciones (Navaskues Martínez de Eulate, 2017, p. 392). Esta misma voluntad de regu-

larlo todo con detalle ha llevado a que, en multitud de ocasiones, la ley pierda las notas de generalidad y abstracción que le son características (Álvarez González, 2020, pp. 26-27).

La celeridad con las que se aprueban algunas normas en nuestros días sería una segunda causa de la menor calidad de las mismas. Una celeridad que se debe, tanto a la urgencia de responder a las necesidades de una sociedad en constante cambio como, fundamentalmente, a otras cuestiones de índole político como puede ser la oportunidad o el interés partidista (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2021, pp. 89-90), y de la que se ven negativamente afectados la deliberación y el debate.

Finalmente, también cabría encontrar una causa del disvalor de la ley en nuestros días en el deficiente lenguaje empleado en su formulación. Este estilo lingüístico, lejos de ser perspicuo y de facilitar la interpretación de la norma por parte de sus destinatarios, más bien obstaculiza e incluso llega a obstruir la comprensión de la misma, bien por el empleo excesivo de tecnicismos, bien por las propias carencias léxico-semánticas, gramaticales y morfológicas presentes en su redacción (Conde Antequera, 2015, pp. 182-183).

III. EL DEFECTUOSO «ARTE DE LEGISLAR» EN NUESTROS DÍAS

A lo largo de las próximas páginas expondremos, sin ánimo de exhaustividad, algunos de los vicios y defectos de calidad normativa más comunes —y aberrantes— en nuestro Ordenamiento. Y para una mejor organización de las cuestiones, lo estructuraremos en torno a cuatro bloques de defectos: formales, procedimentales, materiales-estructurales y en su relación con el resto del Ordenamiento Jurídico.

3.1. A nivel formal

3.1.1. *Las leyes singulares*

Una definición del concepto de Ley singular la aporta el Tribunal Constitucional en su Sentencia 166/1986 (FJ. 10.º), relativa a la expropiación del grupo Rumasa, que se llevó a cabo por el Real Decreto-Ley 2/1983, posteriormente sustituido por la Ley 7/1984. En esta Sentencia el Tribunal se refiere a ellas como «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con otro». No se trataría sino de actos administrativos que revisten forma de Ley, las cuales pueden requerir o no de otros actos administrativos posteriores para su efectiva aplicación

(hablando entonces de leyes autoaplicativas o no autoaplicativas, respectivamente) (Montilla Martos, 2015, p. 274).

La doctrina constitucional validó, ya en un primer momento, a partir de la referida STC 166/1983, esta clase de Leyes, partiendo de la base de que no existen materias reservadas a la potestad administrativa¹³, lo cual no obsta para que, «como ejercicio excepcional» de la potestad legislativa que son, deban quedar sometidas a importantes limitaciones derivadas del principio de igualdad y del respeto a los derechos fundamentales, concretamente a la tutela judicial efectiva.

En relación con las limitaciones derivadas del principio de igualdad (art. 14 CE), las cuales constituyeron el núcleo de la doctrina constitucional sobre las leyes singulares en un principio, dirá el Tribunal que éste «no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, porque la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir, diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que estas carezcan de justificación objetivamente razonable», por lo que las Leyes singulares no vulnerarán este principio de igualdad, primero, «cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone»; es decir, cuando no haya sido creado arbitrariamente por el legislador. Y, segundo, cuando dichas consecuencias jurídicas gocen de una razonabilidad y proporcionalidad en relación con el fin propuesto (FJ. 11.º).

Por su parte, en cuanto a las limitaciones impuestas por el debido respeto de los Poderes Públicos a los derechos fundamentales (art. 53.1 CE), reconoce la incidencia que las leyes singulares tienen en ellos, especialmente en relación con la tutela judicial del derecho afectado, en tanto que la condición de norma con rango de Ley no permitiría al juez ordinario pronunciarse sobre su nulidad por exigencias del principio de legalidad (Molina León, 2017, p. 83). A pesar de ello, en una interpretación nada libre de críticas, el Tribunal Constitucional consideró que una limitación en la tutela judicial como la que produciría una Ley singular no implicaría necesariamente la indefensión de sus destinatarios, ya que estos podrán acceder a la jurisdicción ordinaria alegando la vulneración de su derecho a la igualdad ante la ocupación material de sus bienes (art. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa) —u oponien-

¹³ Dirá en la STC 166/1983 que «la evolución histórica del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una flexibilización que permite hoy hablar, salvo en reservas materiales de Ley y en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones (*entiéndase, funciones legislativa y ejecutiva*), admitiéndose pacíficamente que su separación ya no se sustenta en la generalidad de una y singularidad de la otra y que, según se deja, ya dicho, es lícito al legislador, adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones singulares, al igual que es lícito a la administración, completar la función normativa de aquel mediante el ejercicio de su poder reglamentario» (FJ. 11.º).

do recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra el acto de aplicación de la Ley ya que, como dirá la STC 129/2013, «las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos» (FJ. 4.º)—, dando inicio al procedimiento y existiendo entonces dos alternativas de acceso al Constitucional: bien la solicitud al juez ordinario de la elevación de una cuestión de inconstitucionalidad, o bien, agotada la vía ordinaria, la interposición de un recurso de amparo.

Una interpretación no exenta, como dijimos, de polémica¹⁴ dado que, en relación con la primera alternativa procesal relativa a la solicitud dirigida al órgano jurisdiccional ordinario de plantear una cuestión de inconstitucionalidad, ya que ésta, como dirá en la STC 129/2013, «el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del juez, pero no un derecho del justiciable»; y, en relación con la segunda, condena a los perjudicados a someterse a un dilatado proceso.

Visto lo anterior, el problema resultante es que una Ley singular puede ser perfectamente constitucional desde el punto de vista del respeto al principio de igualdad, pero no serlo desde el prisma de la tutela judicial, lo que corroboró la posterior Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993¹⁵.

Con todo ello, será a partir de la Sentencia 48/2005 cuando el Tribunal Constitucional ajuste su doctrina sobre las Leyes singulares hasta el punto de que, ahora, el derecho a la tutela judicial efectiva se configura como el nuevo canon de constitucionalidad (Molina León, 2017, p. 104), de manera que esta nueva doctrina exige, no sólo «que su titular pueda instar la tutea que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable», sino también que el propio Tribunal pueda ejercer un «control jurisdiccional [...] suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso», lo cual tampoco se cumple puesto que «en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria —control de los

¹⁴ Interesante en este punto resulta el voto particular formulado por el Magistrado don Francisco Rubio Llorente: «Para demostrar lo insostenible de esta tesis basta con recordar que en nuestro Derecho, ni la jurisdicción constitucional forma parte del Poder Judicial, ni cabe el recurso de amparo frente a Leyes, ni puede reducirse el derecho a la tutela judicial efectiva a la posibilidad de pedir a un Juez o Tribunal que plantee ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad».

¹⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Pleno) 12.952/87, de 23 de junio de 1993 (caso Ruiz-Mateos contra España). Esta condenó a España por haber violado el derecho a un proceso equitativo (art. 6.1 del Convenio) y, a consecuencia de ello, se modificó por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, el artículo 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para permitir que quienes sean parte en el procedimiento que da origen a la cuestión de inconstitucionalidad pudieran personarse ante el Tribunal para formular alegaciones. *Vid.*: Montilla Martos, J. A. «Las Leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 104 (mayo-agosto 2015): 279.

elementos reglados de los actos de aplicación—, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto» (STC 129/2013, FJ. 6.º).

En consecuencia, a la vista de que ninguno de los requisitos expuestos en la Sentencia se verifica en nuestro ordenamiento, la nueva doctrina constitucional sobre las leyes singulares, si bien no las prohíbe taxativamente, viene a estrechar las limitaciones que las rodean¹⁶.

Expuesto cuanto antecede, queda clara la afectación que tienen esta clase de leyes en los derechos fundamentales, en tanto que en la pasada década las mayorías parlamentarias, habitualmente en las Comunidades Autónomas, han hecho uso de ellas asiduamente abarcando un amplio abanico de materias, desde procedimientos expropiatorios, como en las mencionadas Sentencias 166/1983 y 48/2005 hasta urbanismo y medio ambiente, desplazando a las Administraciones sin otro objetivo más que evadir el control jurisdiccional, con la afectación a la seguridad jurídica que ello conlleva.

3.1.2. *Abuso del Decreto-Ley*

El recurso al Decreto-Ley que se ha venido produciendo, de forma creciente, en nuestro país ha sido uno de los asuntos más criticados desde el punto de vista de la técnica y política legislativa.

Es por todos sabido que nuestra Constitución consagra la separación de poderes atribuyendo el ejercicio de la potestad legislativa a las Cortes Generales (art. 66.2), la función ejecutiva y la potestad reglamentaria al Gobierno (art. 97) y la potestad jurisdiccional a los Jueces y Tribunales que integran el Poder Judicial (art. 117.3). En ese sentido, y habida cuenta de que el nuestro es un régimen parlamentario, podría decirse que la ley desempeña un papel fundamental en nuestro sistema constitucional y en el conjunto de nuestro

¹⁶ Como afirma Santamaría Arinas (2014, p. 189), «es muy difícil, si no imposible, respetar el límite que imponen las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, puesto que, por una parte, se ha endurecido al máximo el requisito de acceso al descarte como tal la vía de la cuestión de inconstitucionalidad y, por otra, cualquier posibilidad de acceso al Tribunal Constitucional se acabaría estrellando contra el requisito de equivalencia material de su control con el que, hoy por hoy, sólo pueden otorgar los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa».

En ese mismo sentido, Montilla Martos, J. A. (2015, p. 285) entiende que «resulta imposible superar este test por su propio carácter autoaplicativo, pues no existen mecanismos para defenderse frente a la ley e incluso, aunque estos se incorporen al ordenamiento a través del amparo frente a leyes en ningún caso pueden ser de la misma intensidad que los ofrecidos por la jurisdicción ordinaria».

Por su parte, Molina León (2017, p. 110) distingue entre los efectos que esta doctrina tiene en función de si se trata o no de una ley singular autoaplicativa. En el primer caso, considera que estas leyes singulares autoaplicativas —excluyendo las expropiatorias— han quedado vedadas al legislador al no requerir un acto ejecutivo que de acceso a los perjudicados a la jurisdicción ordinaria. En el segundo, dirá que «la infracción del artículo 24.1 de la CE constituye un elemento añadido al juicio de proporcionalidad que ha de desplazar el TC [...] Por lo tanto, cabe colegir que ante un supuesto de hecho auténticamente excepcional el TC habrá de ponderar en cada caso concreto el impedimento del control jurisdiccional con los intereses generales en juego, a cuya satisfacción habrá de responder el legislador de forma proporcionada».

ordenamiento¹⁷. No obstante lo dicho, si bien el Parlamento tiene atribuido el ejercicio de la función legislativa, ello no quiere decir que tenga el monopolio de la creación legislativa, de forma que la Constitución reconoce al Gobierno la facultad de dictar disposiciones con rango de Ley, por un lado, en supuestos de habilitación previa por las Cortes (Reales Decretos Legislativos, regulados en los arts. 82 a 85 CE) y, por otro, «en caso de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86 CE).

Es este último —el Decreto-Ley— el que se puede entender como una facultad propia del Gobierno, en tanto que el Decreto Legislativo parte de una previa delegación de las Cortes. Una facultad que, como recuerda el Tribunal Constitucional, «constituye una excepción al procedimiento legislativo y a la participación de las minorías que éste dispensa» (STC 137/2011, FJ. 4.º). Es ese carácter excepcional el que impone que el recurso a esta técnica legislativa quede sometido a la verificación de un presupuesto habilitante (que se trate de una situación de extraordinaria y urgente necesidad) y al respeto a determinados límites, tanto materiales (contenido vedado) y formales (necesidad de ser sometido a votación de totalidad en el Congreso dentro del plazo de treinta días).

Sin embargo, bastaría con recurrir a la estadística para percibir que este carácter excepcional propio del Decreto-Ley queda bastante lejos de la realidad legislativa en nuestro país, de forma que constituye la norma general encontrar que una de cada cuatro normas con rango de ley que se aprueban al año se hace recurriendo a esta técnica. Una problemática que, a su vez, a raíz de las reformas de los Estatutos de Autonomía que se produjeron durante la primera década de este siglo, hay que extender al ámbito autonómico, donde se han empleado frecuentemente.

Es este empleo desmedido del Decreto-Ley el que pone de manifiesto que, en multitud de ocasiones, la relajación del presupuesto habilitante y la interpretación restrictiva de los límites materiales del artículo 86 lleva que la «extraordinaria y urgente necesidad» que exige la Carta Magna ceda en favor de la urgencia o necesidad extraordinaria del Gobierno en adoptar sus medidas con el menor debate posible¹⁸. Eso sí, convenientemente maquillada para ser admitida por el Tribunal Constitucional, al cual cabría atribuirle parte de la culpa de la actual deriva dada la generosidad con la que interpreta la «extraordinaria y urgente necesidad» requerida¹⁹.

¹⁷ Un papel preponderante que, como señala Ylarri (2022) viene definido por la existencia de un procedimiento legislativo caracterizado por el debate y la publicidad.

¹⁸ Véase como la debilidad parlamentaria de los Gobiernos influye en el número de Decretos-Leyes que se aprueban. A título de ejemplo, durante el Primer Gobierno Sánchez (desde el triunfo de la moción de censura el 1 de junio de 2018 hasta el 28 de abril de 2019, cuando se celebraron elecciones) se aprobaron 57 disposiciones con rango de ley (8 de ellas de carácter orgánico), de las que 35 eran Reales Decretos-Leyes (un 61 % del total).

¹⁹ Entre otros, Manuel Aragón Reyes, «Análisis crítico de la jurisprudencia constitucional», en *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional* (Madrid: Iustel, 2016), 71-86. Andrés

Además, por si fuera poco, se han venido empleando, y se sigue haciendo, fórmulas cada vez más innovadoras, peligrosas y a cuál más aberrante, como el Decreto-Ley ómnibus, que será de objeto de estudio más adelante, o el Decreto-Ley singular, el cual, en el sentido expuesto *supra*, se emplea como «blindaje» de las medidas del Ejecutivo frente al control de la jurisdicción contenciosa, a cuyo control quedarían sometidos los actos reglamentarios y administrativos, no así los legislativos (Arana García, 2015, pp.147-148).

3.2. A nivel procedimental

3.2.1. *Proposiciones de ley versus proyectos de ley*

El primer asunto que trataremos en relación con los defectos o malos usos a nivel procedimental que tienen incidencia en la calidad de las leyes es relativo a la iniciativa legislativa.

Podemos definir la iniciativa legislativa como «el acto mediante el cual se pone en marcha *obligatoriamente* el procedimiento legislativo»²⁰. El artículo 87 de la Constitución enumera los sujetos investidos de iniciativa legislativa atribuyéndosela, en su apartado primero, al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado; en su apartado segundo a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; y en su apartado tercero al propio pueblo, en iniciativas respaldadas por «no menos de 500.000 firmas acreditadas». No obstante esta primera clasificación de las iniciativas por su origen —gubernamental, parlamentaria, autonómica y popular—, podemos establecer una segunda clasificación atendiendo al instrumento empleado, la cual distingue, por un lado, en las iniciativas procedentes del Gobierno que, conforme al artículo 88 CE, se instrumentan por medio de proyectos de ley; y, por otro lado, en proposiciones de ley, integradas por las iniciativas procedentes del resto de sujetos que menciona el artículo 87 CE (García-Escudero Márquez, 2000, p. 67).

Boix Palop, «La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27 (2012): 123. Estanislao Arana García, «Dos manifestaciones de la confusión de poderes de nuestro tiempo convertidos en problemas de técnica legislativa: abuso de Decretos-leyes y Leyes singulares». En *Algunos problemas actuales de técnica legislativa* (Cizur Menor: Aranzadi, S.A., 2015): 132-147. Iglesia Chamarro, M. A., *El Gobierno por Decreto* (Pamplona: Marcial Pons, 1997): 167.

²⁰ Si bien la consecuencia directa del ejercicio de la iniciativa legislativa es el comienzo obligado del procedimiento legislativo, aclara Aragón Reyes (1986, pp.288-289) que «Ello no significa necesariamente que, al final del iter parlamentario, tenga que producirse de manera obligatoria la aparición de una ley [...] El punto fundamental, a mi entender, radica en que, producida la iniciativa, nace la obligatoriedad de pasar, insisto, a la fase deliberante». Es esta característica la que lleva a considerar que los proyectos de Ley, al no existir toma en consideración, se tratan de verdaderas iniciativas legislativas; mientras que las iniciativas parlamentarias, las procedentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las iniciativas populares no constituyen auténticas iniciativas, sino «propuestas de iniciativas» ya que requieren ser tomadas en consideración para dar paso a la fase deliberante.

Esta segunda distinción entre proyectos y proposiciones de ley no es baladí, en tanto que el hecho de tratarse de una u otra tiene importantes consecuencias prácticas²¹, pero la que aquí nos interesa es la relativa a los requisitos que debe cumplir cada uno de ellos.

En relación con los proyectos de ley, como expusimos en páginas interiores, la Disposición Final Tercera de la Ley 40/2015 modificó la Ley del Gobierno incorporando, en su artículo 26, el procedimiento que se habrá de seguir en la elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. Así, como norma general, para la elaboración de anteproyectos de ley deberá:

- Sustanciarse una consulta pública a través del portal web del departamento competente y por tiempo suficiente, en la que se recabe la opinión de sujetos y organizaciones más representativos potencialmente afectados por la futura norma (ap. 2);
- Acompañar al proyecto, con carácter preceptivo, una Memoria de Análisis de Impacto Normativo que se pronuncie sobre la oportunidad de la propuesta y alternativas regulatorias, contenido y análisis jurídico, análisis sobre la adecuación al sistema competencial, impacto económico y presupuestario, identificación de las nuevas cargas y cuantificación de su coste de cumplimiento e impacto por razón de género y climático (ap. 3), entre otras cuestiones²²;
- Recabar informes y dictámenes preceptivos y aquellos que se estimen convenientes (ap. 5, párr. 1.º). Entre otros, cabe destacar la necesidad de recabar informe del Consejo General del Poder Judicial en los supuestos enumerados en el artículo 561 LOPJ²³, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en los

²¹ Se da en el procedimiento legislativo un trato dispar a las iniciativas legislativas en función de si estas proceden del Gobierno (proyectos de ley) o del resto de sujetos que menciona el artículo 87 CE (proposiciones de ley) entre las que cabe mencionar la prioridad que el artículo 89.1 CE reconoce a los proyectos de ley, el monopolio gubernativo de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria (art. 134 CE) y de planificación económica general (art. 131.2 CE), la facultad atribuida al Gobierno por el artículo 128 del Reglamento del Congreso de los Diputados según la cual «podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara» o el no sometimiento al debate de toma en consideración, sino a un debate de totalidad «cuando se hubieren presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad» (art. 112.1 RCD).

²² Entre otras cuestiones se encuentran el impacto en la infancia, adolescencia, familia, un análisis coste-beneficio y de las aportaciones de las audiencias públicas, informes y dictámenes, así como los medios de evaluación posterior de la norma (Álvarez Vélez, 2023, pp. 35-41).

²³ Según el artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial del Estado núm. 157, de 2 de julio de 1985, las materias que es preceptivo someter a informe del Consejo son: 1) modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 2) determinación, modificación y capitalidad de demarcaciones judiciales, 3) fijación y modificación de la plantilla de Jueces y Magistrados, 4) estatuto orgánico de Jueces, Magistrados, Letrados de la Administración de Justicia y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, 5) normativa procesal o que afecte a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales, 6) normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Tribunales y leyes penales y normativa penitenciaria.

términos del artículo 15 LOEPSF²⁴ o el informe de la Comunidad Autónoma Canaria en relación con la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago que establece la Disposición Adicional Tercera de la Constitución.

- Recabar informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes, así como informes del Ministerio de Hacienda y Función Pública cuando afecte la organización administrativa, régimen de personal, procedimientos o inspección de servicios de la Administración General del Estado, y del Ministerio de Política Territorial cuando pueda afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (ap. 5, párr. 4.º a 6.º);
- Celebrarse una segunda audiencia pública, publicando el texto del anteproyecto en el portal web del centro directivo competente, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas (ap. 6);
- Recabarse informe del Consejo de Estado, cuando fuere preceptivo o conveniente (ap. 7). En relación con anteproyectos de ley, será preceptivo consultar al Consejo de Estado en Pleno cuando se trate de anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales o de Derecho europeo, o que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado (art. 21 LOCE). Igualmente, deberá consultarse a la Comisión Permanente del Consejo de Estado cuando se trate de anteproyectos de Ley Orgánica de transferencia o delegación, así como en caso de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito (art. 22 LOCE) (García-Escudero Márquez, 2001, p. 65).

Una vez evacuados todos los informes, celebradas las audiencias públicas y culminados los trámites que la Ley prefija, el Consejo de Ministros podrá remitir el ya proyecto de ley al Congreso de los Diputados «acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos» (art. 88 CE).

Frente a la regulación que legalmente se hace del procedimiento que ha de seguirse en el seno del Gobierno para ejercer la iniciativa legislativa que constitucionalmente tiene atribuida, la normativa aplicable a las proposiciones de ley las encontramos en los Reglamentos parlamentarios (art. 89 CE), los cuales se muestran en términos similares: por un lado, según el artículo 124 RCD «Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una

²⁴ El artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial del Estado núm. 103, de 30 de abril de 2012, dispone que se deberán someter a dictamen del Consejo de Política Fiscal los objetivos de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública referido a los tres ejercicios siguientes.

exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas». Por otro, dispone el artículo 108 RS que «Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico».

A la vista de los preceptos expuestos resulta evidente que el empleo de proposiciones de ley es menos exigente desde el punto de vista de los requisitos procedimentales de uno y otro, lo cual ha llevado a que, frecuentemente, si bien el Gobierno está dotado de capacidad motora (Dorrego de Carlos, 2018, p. 117) del procedimiento legislativo, este haga uso de la mayoría parlamentaria que lo sustenta con la finalidad de eludir los tramites que la Ley del Gobierno impone a la elaboración de sus anteproyectos de ley, con las consiguientes incorrecciones y defectos técnicos que ello puede conllevar (Álvarez Vélez, 2023, p. 338; Sanz Pérez, 2012, pp. 14-15). Así fueron los recientes casos de la Ley Orgánica 14/2022 que reformó el Código Penal modificando el delito de malversación y sustituyendo el delito de sedición por un nuevo tipo de desórdenes públicos agravados, entre otros extremos, o la Ley Orgánica 4/2021, que modificó la LOPJ estableciendo un régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

En relación con esta última es interesante traer a colación la reciente y controvertida Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2023 (FJ. 3.º B), en la que se hace alusión al empleo de la proposición de ley en los términos elusivos expresados. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional, recordando un pronunciamiento anterior, afirma que «el ordenamiento jurídico no ha establecido [...] restricciones para el ejercicio de la función legislativa a partir de las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios», no apreciando, por tanto, fraude en estos casos.

En todo caso, la cuestión no es tanto si es lícito que el Gobierno recurra a los Grupos que le prestan su apoyo en el Parlamento para, haciendo ellos uso de su derecho de «iniciativa», se sorteen los requisitos que serían exigibles de formularse vía proyecto de ley, sino si es esta la finalidad de las proposiciones de ley o, incluso, si es conveniente desde el punto de vista de la calidad del producto que las proposiciones de ley estén exentas de esos requisitos que no dejan de redundar en la corrección técnica de la norma.

3.2.2. *Abuso de los procedimientos abreviados*

Siguiendo a Pendas García (1990, p. 83), podemos definir el procedimiento legislativo como «el conjunto de actos secuencialmente ordenados, tendentes a la formación de la voluntad del legislador» que constituye, al mismo tiempo, una garantía de la publicidad, la deliberación, los derechos de la minoría y la correcta formación de la voluntad de la Cámara (Gómez Lugo, 2008, p. 355; García Rocha, 2020, p. 180).

La regulación que la Constitución hace del procedimiento legislativo deja un amplio margen de apreciación a las que serán las normas que constituyan la principal fuente en la materia: los Reglamentos parlamentarios, los cuales, junto al procedimiento legislativo ordinario, articulan una pluralidad de procedimientos especiales (Gómez Lugo, 2008, p. 358). En ese sentido, y siguiendo a Piedad García-Escudero Márquez (2005, pp. 232-239), cabría clasificar los procedimientos legislativos en cuatro subgrupos: procedimiento legislativo ordinario, procedimiento descentralizado en Comisión —el cual la autora articula como una variante del procedimiento legislativo ordinario—, procedimientos especiales para la tramitación de determinados tipos de leyes y procedimientos legislativos abreviados, incluyendo en estos a los procedimientos de urgencia y de lectura única. Por nuestra parte, adoptaremos esta clasificación con la salvedad de que incluiremos en nuestro trabajo el procedimiento descentralizado en Comisión, en tanto que, si bien es cierto que este es un procedimiento con bases constitucionales y vedado para la tramitación de determinado tipo de leyes, supone una afectación temporal del *iter legis*²⁵.

3.2.2.1. Procedimiento descentralizado en Comisión

Dejando al margen el debate doctrinal acerca de si el procedimiento descentralizado en Comisión es un procedimiento ordinario o especial, nosotros nos referiremos a él en tanto que comporta una especialidad temporal ya que se suprime el debate y votación en Pleno.

El inciso primero del artículo 75.2 de la Constitución aporta sustento constitucional a este tipo de procedimiento legislativo. Según este precepto, «Las Cámaras *podrán* delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley», exceptuando las materias contenidas en el artículo 75.3 CE, cuya competencia queda atribuida en exclusiva y de forma indelegable al Pleno. A saber: «la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado».

De la lectura del precepto la doctrina entiende que la delegación de competencia legislativa en la Comisión requiere un acuerdo expreso del Pleno y sobre una iniciativa específica, lo cual no encajaría con la presunción de delegación del artículo 148.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, según el cual «El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables» (Fernández Segado, 2001, p. 106).

²⁵ De este modo, podemos adoptar la clasificación de Gómez Lugo (2008, p. 359), quien distingue entre «procedimientos legislativos especiales por razón del tiempo de tramitación» y «procedimientos legislativos especiales por razón de la materia».

Por tanto, y sin perjuicio de las facultades de avocación a las que nos referiremos a continuación, de la regulación actual se desprende que la delegación de competencias en Comisión, que fue prevista constitucionalmente como una «especialidad», se ha hecho, vía reglamentos, la norma general (Sieira Mucientes, 2022, p. 53). Todo ello, en el contexto, como ya dijimos, de un legislador acelerado y poco interesado en la deliberación.

Prácticamente unánime se muestra la doctrina en su oposición a la regulación que hace el Reglamento del Congreso de los Diputados de la avocación de la delegación (Punset, 1985, p. 130; Ruiz Robledo, 1995, p. 87; Gómez Lugo, 2022, pp. 165-166). Continúa el artículo 75.2 diciendo que «El Pleno podrá, no obstante, recabar *en cualquier momento* el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación». No se desprende, por tanto, del precepto ninguna limitación a las facultades de avocación del Pleno. No obstante, el Reglamento del Congreso de los Diputados sí prevé una limitación a tales facultades, al disponer en su artículo 149.1 que «podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley [...] en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en la que se proceda al debate de totalidad» y, «En los demás casos [...] *antes de realizarse el debate en Comisión*».

3.2.2.2. Procedimiento de urgencia y lectura única

Entrando de lleno en los que se pueden denominar procedimientos abreviados propiamente dichos, el primero que trataremos será el procedimiento de urgencia.

El procedimiento de urgencia, si bien no aparece expresamente regulado en la Constitución, es un procedimiento que «tiene apoyatura constitucional» (García-Escudero Márquez, 2005, p. 236) al hacerse referencia a él en dos ocasiones: primero, en relación con la posibilidad de tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia de los Reales Decretos-Leyes convalidados (art. 86.3 CE) y, segundo, al regular la reducción plazos para la tramitación en el Senado de proyectos y proposiciones de ley cuando sean declarados urgentes (art. 90.3 CE).

A diferencia de lo que ocurre con el procedimiento descentralizado en Comisión o en el procedimiento en lectura única, como se verá a continuación, el procedimiento de urgencia puede aplicarse a la tramitación de cualquier clase de iniciativas y no comporta una alteración de las etapas del procedimiento, sino que simplemente actúa sobre los plazos, acortándolos a la mitad —la tramitación en el Senado, por previsión constitucional, se reduce de dos meses a veinte días—.

Este acortamiento de los tiempos, unido a lo sencillo que resulta declarar una proposición o, especialmente, un proyecto de ley como urgente, son los

dos factores que han llevado a que, en nuestros días, con un legislador apresurado, se haga uso del procedimiento de urgencia con una asiduidad mayor de la que sería deseable en la búsqueda de la brevedad. No obstante, este exceso de celeridad tiene importantes consecuencias tanto en los derechos de participación democrática, fundamentalmente de las minorías (Gómez Lugo, 2008, p. 726), como en la calidad de la ley resultante, en tanto que, en palabras del Consejo de Estado, expediente n.º 1604/2022, «La urgencia en la tramitación de un asunto [...] comporta una merma de las garantías inherentes al procedimiento ordinario de elaboración de disposiciones de carácter general que solo es admisible cuando existan motivos suficientes para apreciar tal circunstancia».

Por su parte, el procedimiento de lectura única fue introducido por los Reglamentos de las Cámaras (arts. 150 RCD y 129 RS). En este caso, se produce el efecto reflejo del procedimiento descentralizado en Comisión, es decir, que se suprimen las fases de Ponencia y debate en Comisión, pasando la iniciativa directamente a un debate y votación en el Pleno (García-Escudero Márquez, 2005, p. 239).

Ambos Reglamentos regulan de forma calcada el presupuesto habilitante de este tipo de procedimiento abreviado, el cual procederá «Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley [...] lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita». Por tanto, es un procedimiento que, como recuerda la doctrina, su uso se reduce a iniciativas sencillas, sobre las que existe acuerdo o normas de naturaleza paccionada (García-Escudero Márquez, 2005, p. 238). Sin embargo, la vaguedad con la que se expresan los Reglamentos ha dado lugar a que, en la práctica, una iniciativa se tramite en lectura única si así lo acuerda el Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces (García Rocha, 2020, p. 202); y así lo ha acordado en cuestiones cuya naturaleza o simplicidad es, cuanto menos cuestionable como son, por ejemplo, modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la abdicación del Rey Don Juan Carlos o, incluso, reformas constitucionales como la operada en 2011 o la reciente reforma del artículo 49.

El empleo de esta técnica para tramitar iniciativas de tal calado, forzando el presupuesto habilitante, ha sido objeto de abundantes críticas por parte de la doctrina por la lesión que puede suponer a los derechos de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y, con ello, a los derechos de participación política de los ciudadanos por medio de sus representantes (art. 23.1). Unas críticas, no obstante, no merecidas a juicio del Tribunal Constitucional, que ya se pronunció a tal efecto con ocasión de la referida reforma constitucional del año 2011 afirmando que «las normas aplicables no establecen materias vedadas a dicha tramitación»²⁶.

²⁶ Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 9/2012, de 13 de enero de 2012 (FJ. 3.º). Reiterado con posterioridad en sus Sentencia núms. 238/2012, de 13 de diciembre de 2012 (FJ. 4.º) y 215/2016, de 15 de diciembre de 2016 (FJ. 4.º).

3.2.3. Sucesivas prórrogas en el plazo de presentación de enmiendas

Una vez tomada en consideración una proposición de ley o concluido el debate de totalidad, si lo hubiera habido, de tratarse de un proyecto de ley, la Mesa lo remitirá a la Comisión competente y declarará abierto un plazo de presentación de enmiendas (art. 126 RCD) el cual, como norma general, tiene una duración de quince días. No obstante, el artículo 91 del Reglamento otorga a la Mesa la facultad de «acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos», lo cual, si bien es importante en tanto que un procedimiento legislativo excesivamente rígido resultaría en ocasiones inoperante, puede ser también empleado de un modo abusivo.

De la lectura del Reglamento del Congreso cabría deducir que el propio Reglamento pretende que las iniciativas se tramiten, por norma general, en pocos meses²⁷. A pesar de ello, en la práctica parlamentaria de un tiempo a esta parte es frecuente que estos plazos ordinarios no se cumplan, entre otras razones por las sucesivas prórrogas en el plazo de presentación de enmiendas. A menudo, el argumento empleado para justificar estas prórrogas es la necesidad de un estudio sosegado de los textos o su excesiva complejidad. Sin embargo, lo cierto es que en muchas ocasiones la realidad que subyace bajo estas prórrogas no es otra que razones de interés y oportunidad política de impedir a una iniciativa avanzar a la siguiente fase de su tramitación (Codes Calatrava, 2018, p. 155).

Esta práctica lleva a que determinadas iniciativas —fundamentalmente las presentadas por Grupos que no forman parte de la mayoría que sustenta al Gobierno—, una vez tomadas en consideración, queden paralizadas *sine die*, bien porque ya no interesa que continúen su tramitación, bien porque se está a la espera de que se alcancen acuerdos fuera del parlamento, ya sean entre partidos o, incluso, dentro del propio partido proponente. Un bloqueo que se da, igualmente, en iniciativas que han sido previamente declaradas urgentes y en las que la urgencia que inicialmente revestía se va diluyendo prórroga a prórroga. Tal fue el caso de la Ley de vivienda o Ley de *startups*.

Esta práctica se ha intensificado en los últimos años, en los que el recurso ordinario a la legislación de urgencia lleva a la mayoría, en un intento por lograr la convalidación de los Decretos-Leyes, a aceptar su tramitación como proyectos de ley para que, una vez conseguida aquella, y aprovechando la mayoría que, igualmente, representan en la Mesa, queden bloqueados hasta nueva orden. Así, por ejemplo, el Gobierno consiguió la convalidación del Real Decreto-Ley 36/2020 a cambio de consentir su tramitación como proyecto de ley. Sin embargo, tras más de dos años de tramitación, y a pesar de tramitarse por el procedimiento

²⁷ Visto que el Reglamento del Congreso dispone que el plazo de presentación de enmiendas será de quince días, que el plazo de elaboración del informe de la Ponencia es, igualmente, de quince días, y que «Las Comisiones deberán concluir la tramitación de cualquier asunto en un plazo máximo de dos meses» (arts. 110, 113 y 43.3 RCD).

de urgencia, la disolución de las Cortes el 30 de mayo de 2023 determinó la caducidad de la iniciativa. Y, al mismo tiempo, aunque en ocasiones sí se termine aprobando el proyecto de ley que sustituya al Decreto-Ley correspondiente, su aprobación es tan extemporánea que lo convierte en ineficaz de todo punto.

3.2.4. *El veto presupuestario*

La Constitución configura la ley de Presupuestos, según el Magistrado don Álvaro Rodríguez Bereijo, en su voto particular a la Sentencia 116/1994, como «una institución básica fundamental». Delgado Ramos (2019, p. 70), por su parte, la define como la «ley política por excelencia». Una ley constitucionalmente concebida como «vehículo de dirección y orientación de la política económica» (STC 27/1981, FJ. 2.º) y, por ello, especialmente conexas con la acción del Gobierno.

La potestad presupuestaria en nuestro ordenamiento constitucional es uno de los puntos en los que más claramente puede percibirse la existencia de pesos y contrapesos entre los Poderes que la ejercen, correspondiendo al Gobierno, con carácter exclusivo, tanto la iniciativa en la presentación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado como la ejecución de los mismos; mientras que serán las Cortes las que tengan la facultad de aprobar las cuentas, así como la de controlar la acción del Gobierno²⁸. Es en este contexto, y con la finalidad de garantizar el respeto a las facultades constitucionalmente atribuidas al Gobierno en relación con el Presupuesto, en el que encuadramos el veto presupuestario. En palabras del Tribunal Constitucional,

«su fin [...] es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno» (art. 97 CE) (STC 34/2018, FJ. 6.º).

A tal fin, el artículo 134.6 de la Constitución introduce la prerrogativa gubernamental que la doctrina ha venido en denominar «veto presupuestario». Reza el precepto: «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Una regulación que habrá

²⁸ En su Sentencia núm. 3/2003, de 16 de enero, el Pleno del Tribunal Constitucional se refiere a la Ley de Presupuestos como «una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el artículo 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella se controla la acción del Gobierno» (FJ. 4.º).

de completarse atendiendo a lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras²⁹. Se trata, en definitiva, como señala Aragón Reyes (2007, p. 24), de una medida que otorga al Gobierno la garantía de que éste podrá ejecutar el programa económico contenido en los Presupuestos tal y como fueron aprobados por las Cortes, de forma que el programa económico del Gobierno, al que las Cortes, insistimos, ya dieron su plácet, no pueda sufrir modificaciones sin el consentimiento del propio Ejecutivo.

El veto presupuestario se ha tratado tradicionalmente de una potestad gubernamental que los propios Gobiernos han evitado ejercer, dado el coste político que ello supone. En su lugar, se ha optado por emplear las mayorías parlamentarias que prestan sustento parlamentario al Gobierno rechazar las iniciativas de la oposición que supusieran incremento de créditos o reducción de ingresos. Sin embargo, en la última década, a raíz de la debilidad parlamentaria de los sucesivos Gobiernos y los conflictos que se han suscitado entre Gobiernos y Parlamentos, tanto a nivel nacional como autonómico, la doctrina ha resaltado el uso, quizá sobredimensionado, de esta facultad (Parra Gómez, 2020, pp. 21–23; Sainz Ros, 2021, p. 263; Giménez Sánchez, 2022, p. 233).

Este es, precisamente, el riesgo que conlleva el ejercicio de la facultad de veto del Gobierno, ya que éste puede hacer una interpretación generosa de la afectación económica y el presupuesto habilitante abarcando a la práctica totalidad de iniciativas en tanto que, de uno u otro modo, todas ellas tienen incidencia presupuestaria (Delgado Ramos, 2019, p. 76). Y por ello, en la práctica el empleo de esta facultad ha dado lugar a que se produzcan, en ocasiones, conflictos de atribuciones entre los Parlamentos y los Gobiernos, lo cual ha permitido al Tribunal Constitucional aclarar el alcance del veto presupuestario.

El primer pronunciamiento del Tribunal se produjo en el año 2006³⁰, en el ámbito autonómico. En ella, el Tribunal Constitucional concluyó que

²⁹ De un lado, el Reglamento del Congreso sintetiza su regulación en los artículos 111 y 126, relativos a las enmiendas y proposiciones de ley, respectivamente. En ambos casos, presentada una enmienda o proposición, se remitirán al Gobierno para que manifieste su conformidad o disconformidad con su tramitación, si esta implicara un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios (arts. 111.1 y 2 y 126.2 RCD), otorgando al Gobierno un plazo de respuesta de quince días, en el caso de enmiendas (art. 111.3 RCD), y de treinta días, en caso de tratarse de proposiciones de ley (art. 126.3). Transcurrido dichos plazos sin respuesta expresa del Gobierno se entenderá que se ha producido un silencio positivo, de forma que podrá continuarse con su tramitación.

De otro lado, el Reglamento del Senado dispone en su artículo 151 la remisión inmediata al Gobierno de las proposiciones de ley presentadas en el Senado, así como de las enmiendas una vez concluido el plazo de presentación, para que éste manifieste su conformidad o disconformidad en los términos del artículo 134.6 CE, otorgando un plazo de respuesta expresa de diez días para proposiciones de ley y cinco para enmiendas (dos días para el caso de enmiendas formuladas en el contexto de una tramitación de urgencia), con idéntico sentido del silencio al indicado en el Reglamento del Congreso.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), núm. 223/2006, de 6 de julio. En ella se resolvían dos recursos de inconstitucional acumulados interpuestos por el Gobierno extremeño y ochenta y un Senadores contra la reforma del Reglamento del Parlamento regional por medio de la cual se atribuía al Pleno la facultad de rechazar por manifiestamente infundada la oposición del Gobierno a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supusieran incremento de créditos o reducción de ingresos.

las atribuciones que el Estatuto de Autonomía hacía en favor del Gobierno regional —en el mismo sentido que el artículo 134.6 CE hace en favor del Gobierno central— implican que esté

«facultado este, con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos, y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma» (FJ. 6.º).

No obstante, el propio Tribunal, quizá impulsado por las abrumadoras críticas que la doctrina dirigió a esta interpretación no sometida a límites de la facultad de veto de los Gobiernos³¹, reconsideró su postura meses después en la Sentencia 242/2006, aunque lo hará sin mencionar expresamente la Sentencia anterior³². Afirmará que «resulta evidente que la Mesa del Parlamento Vasco tiene encomendado el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno», de forma que la Constitución y las leyes pueden extender las facultades de control de las Mesas «más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales» (FJ. 4.º). Así, cuando los Reglamentos impongan el deber de motivación suficiente del veto presupuestario, las Mesas respectivas podrán ejercer un mayor control (Parra Gómez, 2020, pp. 39-40), eso sí, «deberán limitarse a un control de una menor intensidad» restringido a «decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables» (FJ. 6.º).

Una interpretación que fue, de nuevo, sometida a la consideración del Tribunal Constitucional en el año 2018³³, esta vez en el ámbito estatal. En ella, de nuevo, revisa su doctrina previa, detallando los límites y alcance de esta facultad del Gobierno. Así, en primer lugar, la prerrogativa que artículo 134.6 CE otorga al Gobierno sólo tiene lugar respecto «de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, esto es, sobre los gastos e ingresos del sector público estatal», siendo necesario, además, que dicha «in-

³¹ Para García-Escudero Márquez (2006, pp. 54-55), el Tribunal debió haber tenido en cuenta que esa facultad de veto se concedió con una finalidad determinada y, por tanto, su uso debía restringirse a aquella finalidad para la cual se concedió, que no es otra que la de preservar los Presupuestos ya aprobados y la confianza que la Cámara había otorgado al Gobierno.

Por su parte, Pulido Quecedo (2006, p. 12) opina que «la sentencia clarifica que las potestades en materia de ejecución presupuestaria, anulan cualquier pretensión parlamentaria de admitir enmiendas o proposiciones de ley si el Gobierno se opone, todo ello bajo la invocación del sacrosanto principio de un sistema parlamentario racionalizado».

³² «La STC 242/2006 llama la atención, ante todo, porque no sólo no cita en momento alguno de modo expreso (esto es, identificándola plenamente, de un modo u otro) a la STC 223/2006, sino porque no alude en absoluto a la doctrina de esta para fundamentar su argumentación» (Marrero García-Rojo, 2007, p. 330).

³³ STC 34/2018, de 12 de abril. Postura reiterada en las SSTC 44/2015, de 26 de abril; 94/2018, de 17 de septiembre; 139/2018, de 17 de diciembre; y 17/2019, de 11 de febrero.

cidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva (STC 34/2018, FJ. 7.a). En segundo lugar, es importante la precisión que el Tribunal hace sobre la limitación de este veto al «presupuesto aprobado», en tanto que «no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros» (FJ. 7.b). Finalmente, recuerda el Tribunal las funciones de calificación jurídico-técnicas que corresponden a la Mesa de la Cámara, de modo que, en el ámbito de estas funciones que le son propias «la Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuales el Gobierno no haya concretado la afectación al presupuesto» (FJ. 7.d). Por tanto, introduce un tercer límite relativo al deber del Gobierno de precisar «las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas»; eso sí, «dentro del amplio margen de interpretación en su estimación de si se afecta o no, y en qué medida, a los ingresos y gastos de su presupuesto» (FJ. 7.c).

Por tanto, por medio de esta doctrina constitucional parece que el Tribunal, utilizando las mismas palabras que empleó en su Sentencia 242/2006, ha abierto definitivamente la puerta al control de la razonabilidad y proporcionalidad del veto del Gobierno, aunque en la práctica no ha impedido que los sucesivos Gobiernos hayan abusado —y sigan haciéndolo— de esta facultad.

En este punto, destacar lo ocurrido recientemente en el marco de la tramitación del proyecto de ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. A su paso por el Senado se presentaron sendas enmiendas las cuales, concluido el plazo de presentación, fueron remitidas al Gobierno a efectos de manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 151 del Reglamento del Senado. A tal efecto, respondió el Gobierno oponiendo su veto a nueve enmiendas. No obstante, la Mesa de la Cámara Alta, reunida el 25 de febrero de 2025, acordó «Rechazar la disconformidad [...] ya que se aprecia que el criterio utilizado por el Gobierno está manifestamente infundado, resultando evidente [...] que no se ha justificado la afectación de las iniciativas a los ingresos y gastos contenidos en el presupuesto en vigor». Consecuentemente, las referidas enmiendas continuaron su tramitación, quedando algunas incorporadas en el mensaje motivado del Senado remitido al Congreso de los Diputados, donde el Gobierno volvió a expresar su disconformidad con las enmiendas del Senado. Y en esta ocasión, con mayor fortuna para el Ejecutivo, la Mesa acordó, en reunión de 20 de marzo, la improcedencia de la tramitación por el Pleno. Una decisión sorprendente, cuanto menos, por su carácter inédito, a través de la cual la Mesa del Congreso modifica el texto remitido por el Senado, vulnerando su integridad, y que todo apunta que será examinada por el Tribunal Constitucional³⁴.

³⁴ Destacar la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), núm. 267/2023, de 22 de noviembre, en la que señala que «las posibles irregularidades que se puedan cometer durante la tramitación de un proyecto o proposición de ley en el Senado, que fueran imputables en última instancia al texto aprobado por el Pleno, podrán corregirse bien a través de la segunda lectura, en caso de que se hubiesen

No obstante, la cuestión no termina aquí, sino que también parte de la doctrina ha cuestionado el alcance de estas prerrogativas gubernativas a las enmiendas al propio proyecto de Ley de Presupuestos³⁵. Una cuestión que, a nivel estatal, los Reglamentos parlamentarios resuelven disponiendo que, de suponer incremento de créditos deberán proponer, paralelamente, una reducción de igual cuantía en la misma Sección, mientras que si suponen minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno (arts. 133.3 y 4 RCD y 149.2 RS).

3.3. Respeto de su formulación interna

3.3.1. Homogeneidad

Un punto en el que los autores y guías de técnica normativa coinciden de forma unánime es en la debida homogeneidad en el contenido de las normas. En ese sentido, las Directrices de Técnica Normativa aconsejan, en su número 3.º, que «En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden relación directa con él». Es decir, que cada norma se circunscriba a una materia concreta, regulándola por entero, evitando la heterogeneidad en su contenido («A cada ley su materia; a cada materia su ley») (García-Escudero Márquez, 2010, p. 67).

La cuestión sobre las leyes de contenido heterogéneo tiene implicaciones claras y directas. Por un lado, en el trabajo parlamentario, privando a las Cámaras de la posibilidad de llevar a cabo un estudio individualizado y especializado sobre cada una de las materias objeto de regulación (Santaolalla López, 2011, p. 138). Como afirma el Consejo de Estado (Expediente n.º 1604/2022) respecto del anteproyecto de Ley de transposición de Directivas de la Unión Europea en materias de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos —hoy ya Ley 11/2023—, «La decisión de integrar los

formulado vetos o introducido enmiendas en el proyecto o la proposición de ley, que ha llevar a cabo el Congreso de los Diputados para su aprobación definitiva (art. 90 CE), previa a la sanción real (art. 90 CE), bien a través de los mecanismos jurisdiccionales, activados por los sujetos legitimados ante el órgano competente, previstos en nuestro ordenamiento jurídico en los supuestos en los que aquellas irregularidades pudieran llegar a determinar la posible inconstitucionalidad de la ley, en su caso, aprobada, por vicios en el procedimiento legislativo o pudieran vulnerar derechos fundamentales de los miembros de las Cámaras» (FJ. 10.º b).

³⁵ Para más información sobre las posturas doctrinales a este respecto, ver Jiménez Díaz, A., «El derecho de enmienda y el veto del Gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (Segundo cuatrimestre 2018): 458-460.

cuatro anteproyectos de Ley en uno sólo [...] no tendrá otro efecto relevante que el de dificultar su comprensión, análisis y discusión durante la tramitación parlamentaria —como de hecho ya las ha dificultado ante este Consejo—, sin obtener una ventaja reseñable para el interés público, ni en términos de una mayor rapidez ni de ninguna otra forma». Por otro lado, en la seguridad jurídica, al generar incertidumbre respecto del contenido de la norma y del Derecho aplicable (Aguiló i Lúcia, 2007, p. 206), sobre todo cuando la nueva norma incorpora preceptos intrusos o cuando las modificaciones afectan a un número de cuestiones tan amplio que es título es incapaz de abarcarlo.

Sin embargo, los perjuicios que causan no han impedido que se haya recurrido frecuentemente a esta clase de normas, especialmente en situaciones en las que el Gobierno se encontraba en minoría, ya que por medio de ellas pueden tramitarse prontamente un amplio abanico de cuestiones que, de otro modo, habrían requerido un periodo más extenso para su deliberación y, al mismo tiempo, se posibilita la inclusión «discreta» de otras medidas impopulares o que provocarían rechazo (Santaolalla López, 2011, p. 138). Baste a título de ejemplo la modificación efectuada en el artículo 6 de la Ley 11/2002, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, relativo a la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, operada por medio de la Disposición final segunda del Real Decreto-Ley 8/2020, la cual será posteriormente declarada inconstitucional por carecer de presupuesto habilitante³⁶.

El debate respecto de las leyes de contenido heterogéneo viene de largo. Como ya vimos, el desbordamiento material de las Leyes de Presupuestos llevó a que en 1992 el Tribunal Constitucional limitara definitivamente su contenido a, por un lado, el que le es «propio» o «esencial» y, por otro, a un «contenido eventual o no necesario» que guarde relación directa con la materia presupuestaria y sea complemento necesario para una mejor comprensión y ejecución (STC 174/1998, FJ. 6.º). Ello provocó que, en un intento de huida de las limitaciones que impuso la Sentencia, todas las materias no estrictamente presupuestarias que habitualmente se incluían en la norma se trasladasen a las denominadas «Leyes de Acompañamiento», las cuales fueron igualmente criticadas³⁷.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 110/2021, de 13 de mayo (FJ. 8.º).

³⁷ Véase el voto particular del Magistrado don Manuel Jiménez de Praga y Cabrera a la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2000, de 3 de febrero: «Frente a alborozo generalizado por la resolución de 14 de mayo de 1992 [...] Pronto volvería a aparecer la concepción de un ámbito expansivo de los Presupuestos, convirtiendo a la Ley de ellos en un «cajón de sastre», una «Ley ómnibus» o en el «furgón de residuos legislativos del año».

[...] Con el fin de superar formalmente cualquier obstáculo para la inclusión en la Ley de Presupuestos de la regulación de una determinada materia, se tramita ahora una intitulada «Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social» paralelamente a la de Presupuestos. Estas «Leyes de acompañamiento» no son respetuosas siquiera con la doctrina más flexible y permisiva de nuestra jurisprudencia.

Se ha tomado la senda de la Legge Finanziaria de la República italiana, iniciada allí el 5 de agosto de 1978, sin prestar atención, por el contrario, a la Jahressteuergesetz del ordenamiento jurídico alemán, una Ley Tributaria anual que encauza de alguna forma la riada de legislación, favoreciendo así la vigencia del principio de seguridad jurídica».

A nivel constitucional, de la misma forma que, como ya vimos, «no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular» (STC 166/1986, FJ. 11.º), destaca el Alto Tribunal en su Sentencia 136/2011 que «tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo», por lo que «ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» (FJ. 3.º) en tanto que no puede limitarse la forma en que el legislador manifiesta su voluntad sino cuando esta limitación esté expresamente prevista. Una limitación que en el ámbito estatal sólo encontramos respecto de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, según la cual «Son causas de inadmisión de la proposición [...] El hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí». Por su parte, a nivel autonómico es destacable el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo artículo 110.1 dispone que «Los proyectos y proposiciones de ley deben tener un objeto material determinado y homogéneo» (García-Escudero Márquez, 2013, p. 200).

No obstante lo anterior, el propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de resaltar que «sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado» (STC 136/2011, FJ. 3.º).

Y del mismo modo que nada obsta a nivel constitucional para que se formulen iniciativas de contenido material heterogéneo y de esa iniciativa resulte un texto de contenido diverso, nada impide que dicha heterogeneidad se alcance una vez iniciada su tramitación parlamentaria (García-Escudero Márquez, 2013, p. 200), vía enmiendas, cuyos límites han sido objeto de una vacilante jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Fue a raíz de la Sentencia 119/2011, que resolvía un recurso de amparo presentado contra el acuerdo de la Mesa del Senado que admitió a trámite una enmienda al Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje por medio de la cual se modificaba el Código Penal tipificando el delito de convocatoria de referéndum ilegal, cuando el Tribunal revisó toda su doctrina anterior y sentó la que parece ser su definitiva posición al respecto.

Como señala el Tribunal, el hecho de que ni la Constitución ni los Reglamentos contengan previsión alguna sobre los límites materiales del derecho de enmienda no quiere decir que no pueda exigirse un cierto grado de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y el texto a enmendar. Ello deriva, por un lado, «del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado» y, por otro, porque lo contrario implicaría que, vía enmiendas al articulado, pudiese variarse el objeto de una iniciativa que ya ha sido aceptada por la Cámara como objeto de deliberación, función que ya

correspondió en su momento a las enmiendas a la totalidad. Por tanto, no son admisibles enmiendas al articulado que no guarden una mínima correlación con la materia objeto de la iniciativa (a este respecto «los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación»), en tanto que la carencia de esta conexión mínima supondría un perjuicio no querido por la Constitución para el derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), para el carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y para el ejercicio de la función representativa (art. 23.2 CE) y, con ello, a los derechos de participación política de los ciudadanos por medio de sus representantes (art. 23.1 CE):

En efecto, el derecho de participación, el *ius in officium* afecta a toda clase de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa ese debate interviniendo en el mismo la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto. Lo que no cabe es articular un debate de forma que la introducción de más enmiendas haga imposible la presentación de alternativas y su defensa (FJ. 9.º).

Se trata, en definitiva, de un giro jurisprudencial que ha gozado de buena aceptación por parte de la doctrina (García-Escudero Márquez, 2018, p. 200; Pendás García, 2018, p. 219), la cual recibe con optimismo la nueva doctrina constitucional sobre la requerida homogeneidad entre las enmiendas y las iniciativas legislativas. Un optimismo, no obstante, limitado, dado que la posterior —y ya referida— Sentencia 136/2011 no extendió tal requisito al propio ejercicio de la iniciativa. En ese sentido, es necesario destacar el voto particular del Magistrado don Manuel Aragón Reyes a dicha Sentencia, para quien el Tribunal ha perdido la oportunidad de «poner coto a la práctica legislativa de las conocidas como leyes de acompañamiento», no tanto por el riesgo que suponen para la seguridad jurídica, sino por vulneradoras del principio democrático y de la potestad legislativa. Considera el Magistrado que

«Resultaría indefendible sostener que cada año el Gobierno pueda llevar a cabo una especie de revisión general o *aggiornamento* de casi todo el ordenamiento jurídico [...] Ni las razones de urgencia que pueden sobrevenir en determinadas circunstancias ni las necesidades coyunturales de la acción política pueden ser admitidas como argumentos para cometer un fraude al procedimiento legislativo parlamentario y, por tanto, una burla a la constitución.

Por eso, entender que puede ponerse en marcha, en un solo acto, una iniciativa legislativa no ya de contenido plural, sino extraordinariamente

multiforme y asistemático, que culmina al final en una ley donde tales características acaban acentuándose mucho más; no reaccionar ante la subversión del procedimiento legislativo que supone despreciar la existencia de comisiones legislativas permanentes especializadas, y, al mismo tiempo, elaborar con gran precipitación y escaso debate reformas legislativas tan relevantes como sumamente heterogéneas; admitir un uso torticero del derecho de enmienda, aceptando que puedan calificarse como enmiendas y tramitarse (y aprobarse) como tales unos textos que, en realidad, encubren verdaderas iniciativas legislativas; es decir, convalidar la deforme criatura jurídica que han supuesto las llamadas «leyes de acompañamiento», significa, a mi juicio, dar por buena la degradación de la potestad legislativa y de la ley, con olvido de la función crucial que las Cámaras Legislativas desempeñan, esto es, con grave quebranto de las fundamentales reglas de juego de la democracia parlamentaria³⁸.

En cualquier caso, esta doctrina constitucional se ha mantenido hasta nuestros días, siendo uno de los casos más sonados —aunque por cuestiones ajenas a la que aquí nos trae— el que representa el Auto del Tribunal Constitucional 177/2022, de 19 de diciembre de 2022. En él se resolvía un recurso de amparo presentado contra la admisión a trámite por la Mesa de la Comisión de Justicia de dos enmiendas a la Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso —hoy ya Ley Orgánica 14/2022— por medio de las cuales se pretendía modificar las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, por un lado, y del Tribunal Constitucional, por otro.

En ese contexto, y dado que, por un lado, la demanda de amparo no carecía *prima facie* de verosimilitud, atendiendo a la doctrina del propio Tribunal anteriormente expuesta sobre la homogeneidad debida de las enmiendas con respecto al texto enmendado y, por otro, se trataba de un supuesto de especial trascendencia constitucional, el Tribunal admitió el recurso a trámite para, a continuación, apreciada la irreversibilidad del perjuicio³⁹ y la urgencia excepcional⁴⁰, acordar la suspensión cautelar de

³⁸ Voto particular del Magistrado don Manuel Aragón Reyes a la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/2011, de 13 de septiembre.

³⁹ «De proseguir la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa en esos términos hasta su aprobación por el Pleno del Senado, la situación generada en el Congreso por la vulneración de derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE denunciada por los diputados recurrentes devendría irreversible, ya que esa lesión se habría consumado una vez aprobada la proposición de ley orgánica; el eventual otorgamiento del amparo tendría entonces una eficacia meramente declarativa, ya no reparadora».

⁴⁰ «La excepcionalidad del caso se pone de manifiesto, ante todo, por la extraordinaria celeridad con la que se sucedieron los trámites parlamentarios», en tanto que el tiempo que medió entre la presentación y registro de las enmiendas recurridas y la aprobación del texto final de la proposición de Ley orgánica que fue remitido por el Congreso al Senado fue de tan solo seis días.

la tramitación parlamentaria de las enmiendas en cuestión en base al artículo 56.6 LOTC.

El Auto ha sido objeto de críticas por considerarse por algunos una violación de la autonomía de las Cámaras y del carácter inviolable de las Cortes. No obstante conviene recordar que, como afirma el Tribunal, «la centralidad de las Cortes Generales en nuestra democracia constitucional no comporta que puedan ejercer las funciones que les atribuye el artículo 66 CE sin estricto respeto a la norma suprema», ya que «en el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución que [...] requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan [...] espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella».

En cualquier caso, la abultada jurisprudencia constitucional pone de manifiesto que en nuestro país se ha recurrido tradicionalmente a leyes de contenido heterogéneo, cada vez con mayor asiduidad. Y para mayor abundamiento, es cada vez más frecuente encontrar en la práctica, en el contexto de un cada vez más usual recurso a la legislación de urgencia, Reales Decretos-Leyes ómnibus o transversales⁴¹, que reducen un ya de por sí limitado margen para la deliberación y el debate a la mínima expresión; a una simple convalidación o rechazo conjunto. Un instrumento que, en nuestra opinión, carece en un número importante de ocasiones de otro fundamento más que la búsqueda de una tramitación rápida de una amalgama de medidas carentes de conexión material entre ellas, sin espacio para la enmienda, con la menor oposición posible y que permita pasar desapercibidas aquellas cuestiones políticamente incómodas pues, de lo contrario, en lugar de dictarse una única norma de contenido diverso se darían tantos Decretos-Leyes como materias requiriesen de una actuación extraordinaria y urgentemente necesaria.

Como ejemplo del abuso de esta figura, véase el caso del Real Decreto-Ley 24/2021, que modifica trece cuerpos legislativos, el Real Decreto-Ley 5/2023, que modifica otro casi medio centenar, y los cuales, a lo largo de más de cuatrocientas páginas, abordan cuestiones tan diversas como las que expresan sus títulos o más recientemente aún el polémico y mediático Real Decreto-Ley 9/2024. Todas ellas de «extraordinaria y urgente necesidad»; ya se encargan sus preámbulos de recordárnoslo con insistencia⁴².

⁴¹ Admitidos por el Pleno del Tribunal Constitucional en su Sentencia de 199/2015, de 24 de septiembre.

⁴² El Preámbulo del Real Decreto-Ley 24/2021 se refiere en hasta 29 ocasiones a la «urgencia» y la «urgente necesidad», mientras que el del Real Decreto-Ley 5/2023 lo hace en hasta 115 ocasiones.

3.3.2. Estructura

Uno de los aspectos clave de cara a una mejor comprensión de las normas es la cuestión relativa a su estructura interna. Siguiendo las Directrices de Técnica Normativa, los textos «se estructuran en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva [...] y parte dispositiva».

El título de la norma es un elemento clave de cara a la identificación e individualización de la misma. Por esta razón el título debe reflejar fielmente el contenido de la disposición, con concisión y brevedad y de una forma que sea fácilmente comprensible, no sólo para los operadores jurídicos, sino para los verdaderos destinatarios de la norma: los ciudadanos (Martín Moreno, 2006, p. 173). Unos requisitos que, en no pocas ocasiones, se incumplen y dan por resultado títulos excesivamente largos, cuya cita es imposible —véanse los ya citados Reales Decretos-Leyes 24/2021 o 5/2023— o títulos ambiguos o vagos en la determinación de su contenido.

Por su parte, la parte expositiva de las normas, según la regla 12.^a de las Directrices, «cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido». Por esta razón, y al carecer de valor normativo (STC 36/1981, FJ. 7.º), puede emplearse en su redacción un lenguaje más simple y no especializado (Conde Antequera, 2015, pp. 194-195). No obstante, ello no debe llevar a descuidar su contenido ya que «carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico» (STC 31/2010, FJ. 7.º).

Finalmente, respecto de la parte dispositiva es importante distinguir dos aspectos clave. Por un lado, la estructuración sistemática del texto, es decir, la ordenación de su contenido de forma que facilite su comprensión e interpretación. Por otro, y en relación con la anterior, la organización del contenido en subsecciones, secciones, capítulos, títulos y libros, agrupando sistemática y materialmente, los artículos que componen la norma como «unidad básica» (regla 20.^a) que son (Conde Antequera, 2015, pp. 192 y 195-196).

3.4. Respecto de su relación con el resto del Ordenamiento

3.4.1. Remisiones

Ya hicimos referencia a las remisiones, las cuales son una de las técnicas normativas más susceptibles de crear inseguridad jurídica.

Según la regla 63 de las Directrices, «se produce una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera». En otras palabras, consiste en regular una materia por una norma refiriendo al contenido de otra (remisión externa) o a otro precepto de la misma (remisión interna); normas remitidas las cuales deberán reputarse, además, parte integrante de aquella que hace la referencia.

La técnica de la remisión es empleada frecuentemente en la producción normativa, siendo una técnica permitida e, incluso, en ciertas ocasiones, imprescindible por múltiples motivos, ya como medio para evitar la invasión competencial, para evitar las duplicidades o preceptos con contenidos idénticos o de algún modo contradictorios, o para permitir una mayor adaptabilidad del ordenamiento a los cambios regulatorios sin que ello comprometa su estabilidad (García-Escudero Márquez, 2010, p. 172; Mir i Puigpelat, 2006, pp. 164-165).

No obstante, los beneficios y la utilidad de la técnica de la remisión, su uso debe ser restringido a aquellas situaciones en las que facilite la comprensión de la norma⁴³. Así un recurso excesivo a ella, por un lado, puede dificultar la comprensión de la norma en cuestión, en tanto obliga a conocer, al mismo tiempo, la norma objeto de la remisión —y, en ocasiones, la norma a la que esta disposición objeto del reenvío se remite al mismo tiempo—y, por otro, porque podría suponer complicaciones en caso de derogación o de modificación de la norma que recibe el reenvío (Vidal Marín, 2013, p. 341; García-Escudero Márquez, 2010, p. 172).

Se trata, en definitiva, de una técnica cuyo empleo requiere sosiego, minuciosidad y planificación, en tanto que lo contrario puede llevar, seriamente, a la confusión e incertidumbre de los operadores jurídicos y de los propios ciudadanos. Tal es el riesgo que, como ya mencionamos, ha supuesto la única declaración de inconstitucionalidad por infracción de la seguridad jurídica de forma autónoma —sin ponerlo en conexión con otros principios constitucionales— (STC 46/2990, FJ. 4.º).

3.4.2. *Publicación*

La publicación de las normas en los boletines oficiales correspondientes cumple con el requisito del necesario conocimiento del ordenamiento jurídico, asegurando su accesibilidad a todos los ciudadanos. No es casual que, en ese sentido, el principio de publicidad normativa aparezca consagrado en el artículo 9.3 CE como uno de los que componen el principio-suma de seguridad jurídica (STC 173/1996, FJ. 3.º). Es, en ese sentido, un requisito de todo Estado de Derecho, garantizando que sólo existen aquellas normas oficialmente publicadas y que su texto es el publicado en el boletín oficial (Sainz Moreno, 1995, p. 65). En ese mismo sentido se muestra el Tribunal Constitucional al afirmar que

«esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación

⁴³ Para aquellas otras situaciones en las que la remisión pueda suponer una peor comprensión del texto, destaca García-Escudero Márquez (2010, pp. 172-173) que sería más adecuado recurrir a la refundición o la repetición.

con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 CE.: pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de estos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido» (STC 179/1989, FJ. 2.º).

Precisamente por la importancia que constitucionalmente tiene la publicación de las normas no es admisible que sucedan episodios como la sonada publicación en el Boletín Oficial del Estado en 2023, el mismo día, de dos leyes que incluían, cada una, una modificación del mismo artículo (el 16.1, letra c) de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, aunque con textos divergentes la una de la otra. Ello llevó a que ambas redacciones se mostraran, simultáneamente, en el Boletín Oficial del Estado, con la evidente lesión a la seguridad jurídica que ello comporta⁴⁴.

Es, finalmente, esencial que el proceso legislativo mantenga su integridad y transparencia, garantizando que las leyes publicadas reflejen fielmente lo aprobado por las Cortes, sin alteraciones posteriores no autorizadas. Por ello, más preocupante aún es el episodio ocurrido con relación a la reciente Ley Orgánica 1/2025, respecto de la cual se rectificó, vía corrección de errores, una omisión en los complementos de destino de los miembros de la carrera judicial, publicándose un texto que, en realidad, no fue votado ni aprobado. Una práctica cuya generalización podría comprometer la seguridad jurídica, abriendo la puerta a modificaciones unilaterales e inapropiadas que debilitarían el principio de legalidad y la confianza en el procedimiento legislativo.

3.4.3. *Derogaciones tácitas*

Según el artículo 2.2 del Código Civil, «Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior, por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado».

Un ejercicio correcto de la derogación es, precisamente, una de las formas más eficientes de salvaguardar la seguridad jurídica, entendida como certidumbre en el Derecho aplicable. No obstante, el instituto derogatorio ha sido tradicionalmente un espacio al que el legislador no le ha prestado la atención que, sin duda, requiere.

Como es sabido, la derogación de las normas puede llevarse a cabo de forma expresa o tácita. La derogación expresa consiste en una manifestación

⁴⁴ Dadas estas redacciones, la primera, por la disposición final 1.2 de la Ley 3/2023 y, la segunda, por la disposición final 6.4 de la Ley 4/2023, ambas de 28 de febrero.

directa de la voluntad del legislador de suprimir una determinada norma y ello, al especificar claramente las normas que han de quedar sin efecto, contribuye de manera significativa a generar un marco normativo seguro (STC 225/1998). Sin embargo, con demasiada frecuencia el legislador acude a fórmulas de derogación implícita tales como «Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley», correctas desde un punto de vista teórico —por pura aplicación del principio *lex posterior derogat anteriori*—, aunque no desde una perspectiva de técnica normativa, ya que trasladando la labor de determinación del derecho vigente a sus destinatarios, que cuentan con menos medios que el propio legislador a este respecto, no se está contribuyendo a generar certidumbre (García-Escudero Márquez, 2010, p. 134).

3.4.4. *Sucesivas modificaciones*

Y más complejo aún que las derogaciones son las sucesivas modificaciones que, por medio de nuevas leyes, se efectúan en otras más antiguas. Ello nos obliga a plantear dos problemas con importantes implicaciones en la seguridad jurídica.

Como destaca García-Escudero Márquez, las leyes, nacidas con vocación de permanencia, a menudo requieren de un cierto tiempo para producir los resultados buscados con su adopción. Por esta razón, realizar cambios sin haber transcurrido un periodo razonable puede producir efectos adversos (Vidal Marín, 2013, p. 327; García-Escudero Márquez, 2010, pp. 141-142). Véase, en ese sentido, el caso de la Disposición Adicional 52.^a de la Ley General de la Seguridad Social: fue introducida por el Real Decreto-Ley 2/2023, modificada por el Real Decreto-Ley 5/2023 y, de nuevo, modificada por el Real Decreto-Ley 8/2023. Todas estas reformas antes, incluso, de la entrada en vigor de la anterior. Al mismo tiempo, las constantes modificaciones normativas dificultan la comprensión de las mismas y vulneran la confianza legítima de sus destinatarios, como corolario del principio de seguridad jurídica⁴⁵. Por estas razones, las modificaciones deben restringirse a aquellas situaciones en las que exista una clara justificación acerca de la necesidad de llevarla a cabo.

⁴⁵ Destaca el Tribunal Constitucional que el principio de seguridad jurídica «sí protege la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sea razonablemente previsibles». STC 273/2000, de 15 de noviembre (FJ. 6.º). No obstante, a este respecto hay que tener en cuenta que el propio Tribunal, en su Sentencia (Pleno) núm. 270/2015, de 17 de diciembre, ya dijo que «los principios de seguridad jurídica y su corolario, el de confianza legítima, no suponen el derecho de los actores económicos a la permanencia de la regulación existente en un momento dado en un determinado sector de actividad. Dicha estabilidad es compatible con cambios legislativos, cuando sean previsibles y derivados de exigencias claras del interés general» (FJ. 7.º a).

Por otro lado, más problemático aún, es el caso de las leyes modificativas (como podría ser el caso de los Reales Decretos-Leyes mencionados), es decir, aquellas que modifican un gran volumen de leyes, generalmente sin conexión material entre sí —razón por la cual, en este punto nos remitimos a lo expuesto *supra* en relación con las leyes de contenido heterogéneo— (García-Escudero Márquez, 2010, p. 144). La Regla 52 de las Directrices de Técnica Normativa es clara: «Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas». Sin embargo, la claridad con que se muestran las Directrices no ha impedido, no ya que se haga uso de ellas, sino un uso desmedido, lesionando claramente la seguridad jurídica al dificultar sobremanera la localización, identificación y comprensión de las normas.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA

- En relación con las leyes singulares, un importante sector doctrinal consideraría positivo que se incorporen al ordenamiento los medios necesarios para habilitar a los tutelados a recurrir directamente en amparo una ley singular vulneradora de derechos fundamentales, en la línea en que permite el Derecho alemán (Díaz Lema, 2013, p. 72), para lo cual habrían de reformarse, en opinión de Montilla Martos (2015, p. 290), los artículos 42 y 55.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De igual manera, cabría dirigir una segunda propuesta —incluso, exigencia— al propio Parlamento y a la mayoría, de abstenerse de caer en la tentación que suponen esta clase de leyes, ya que lo contrario tendría funestas consecuencias, no ya sólo para la calidad normativa, sino para el propio sistema democrático.
- Por su parte, en cuanto al Decreto-Ley podría hacerse, igualmente, una doble propuesta de reforma. Por un lado, sería conveniente una revisión de la «extraordinaria y urgente necesidad» que exige el artículo 86.1 CE, bien mediante la reforma del propio precepto en el sentido que se pretendía con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 2006, acotándolo a situaciones «justificada(s) por circunstancias catastróficas o de emergencia» (Sanz Pérez, 2019, p. 2), bien mediante una reinterpretación restrictiva de la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante. Por otro, una propuesta mucho más sencilla de plasmar en la práctica consistiría en la reforma del artículo 151.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados obligando a la tramitación como proposiciones de ley por el procedimiento de urgencia de los Reales Decretos-Leyes convalidados, salvo aquellos cuyo contenido se agote con su cumplimiento

- (Martín Rebollo, 2015, pp. 35-37; Aragón Reyes, 2016, pp. 181-185; Astarloa, 2017, pp. 428-429).
- Si bien es cierto que, como dice el Tribunal Constitucional, limitar el derecho de iniciativa de los Grupos Parlamentarios que sostienen al Gobierno «vendría a limitar de manera desproporcionada y sin cobertura constitucional el *ius in officium* de estos», la actual disparidad en la regulación de los requisitos de admisibilidad de las proposiciones y proyectos de ley puede llevar a pensar que quepa su uso por parte del Gobierno, a través de la mayoría que lo sustenta, para evadir los requisitos que la ley impone a las iniciativas gubernativas cuando sea conveniente. Por esta razón convendría una reforma del Reglamento que permita a la Cámara solicitar los informes que serían preceptivos para los proyectos de ley (Astarloa, 2017, p. 437), por ejemplo, a solicitud de un tercio de sus miembros o de dos Grupos.
 - Como hemos expuesto, la actual regulación que se hace en el Reglamento del Congreso de los Diputados de la delegación de competencias del Pleno a la Comisión suscita la oposición de la práctica unanimidad de la doctrina. Por ello, convendría reformar el Reglamento de la Cámara. Por un lado, debería reformarse el artículo 148.1 de forma que quedase suprimida la presunción de delegación que actualmente recoge. Por otro, es necesario dar una nueva redacción al artículo 149.1, quizá tomando como ejemplo el artículo 130.2 del Reglamento del Senado (Gómez Lugo, 2022, p. 167), que no confronte con el 75.2 de la Constitución.
 - En relación con los procedimientos abreviados propiamente dichos, la doctrina ha puesto de manifiesto su empleo sobredimensionado y ha señalado la incidencia que ello puede tener tanto en los derechos de los parlamentarios como en la calidad legislativa, si bien, no obstante, son variantes del procedimiento muy necesarias, primero, el procedimiento de urgencia, para aquellos supuestos en los que sea necesaria una mayor celeridad en la tramitación de iniciativas —y, sobre todo, como contrapeso al aún más peligroso empeño en recurrir al Decreto-Ley— y, segundo, la lectura única, en los que la proposición o proyecto no revista complejidad o sea consecuencia de pactos. No obstante, en estos últimos casos se requeriría tanto una mayor labor de verificación de la existencia de los presupuestos habilitantes por parte de las Mesas para que los derechos de los parlamentarios y, por ende, de los ciudadanos, no se vieran lesionados, como introducir en los Reglamentos una limitación por razón de la materia, de forma que cuestiones que revistan especial trascendencia como son la reforma constitucional o la legislación orgánica no pudieran tramitarse en lectura única (Ridao Martín, 2022, p. 43; Astarloa, 2021, p. 84).

- En cuanto al empleo de las prórrogas del plazo de enmiendas como medio para bloquear el avance en la tramitación de determinadas iniciativas, sería oportuna una reforma del Reglamento, poniéndose coto a las posibles prórrogas o reforzando los requisitos para solicitarlas. En definitiva, una reforma en el sentido que la unanimidad de Grupos han reclamado estando en la oposición y han olvidado una vez en el poder.
- A la vista de la *praxis* parlamentaria, la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional en relación con el veto presupuestario no ha impedido que los Gobiernos de turno hagan un uso abusivo de la misma en perjuicio de los derechos de los parlamentarios de la minoría y, por extensión, de sus representados. Para ello se ha propuesto desde la doctrina una reforma de los Reglamentos (fundamentalmente del Congreso) que vinieran a robustecer su posición. Propuestas que en ocasiones han cristalizado en iniciativas de reforma por parte de diversos Grupos; eso sí, siempre desde la oposición. Además, estas iniciativas habrán de tomarse, en todo caso, con precaución a la vista de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia (Delgado Ramos, 2019, p. 98).
- En vista de la permisividad del Tribunal Constitucional en relación con la homogeneidad material de los textos normativos en defecto de norma en contrario, sería conveniente una reforma reglamentaria que si no introduce el requisito de homogeneidad del texto, en el sentido del Reglamento del Parlamento de Cataluña o imponiendo la partición de iniciativas que acumulen objetos diferentes (Astarloa, 2017, p. 439), al menos limite la posibilidad de que se cuelen preceptos intrusos (García-Escudero Márquez, 2010, pp. 69-70).
- Para garantizar la seguridad jurídica es necesario, ante todo, que exista una clara voluntad por la claridad y la calidad de la producción normativa, lo cual no parece que se de en nuestros días. Hacer un uso restringido de las remisiones en aquellos puntos en los que fuera oportuno por razones de economía legislativa o estabilidad en la regulación, modificar sólo aquellas normas que, tras un mínimo de vigencia temporal, se evidencie la necesidad de llevar a cabo la modificación o pretender la exhaustividad en las disposiciones derogatorias, evitando trasladar a los operadores la tarea de determinar qué extremos del ordenamiento quedan tácitamente derogados, serían buenos puntos de partida. Al mismo tiempo, también conviene tener en cuenta lo beneficioso que resulta la autorización al Gobierno para la refundición de textos, tan necesarios para acabar con la dispersión normativa a la que nos aboca el proceso descodificador en que nos encontramos y el abuso de las leyes (o peor aún, de Decretos-Leyes) *ómnibus*.

V. CONCLUSIONES

Del estudio del arte de legislar en nuestros días se evidencian una serie de preocupaciones significativas en torno a la técnica y la calidad de las normas que se producen. El principio de seguridad jurídica, piedra angular del Estado de Derecho, demanda un ordenamiento jurídico caracterizado por la claridad, la previsibilidad y la certidumbre; condiciones esenciales para la efectiva protección y garantía de los derechos y libertades ciudadanas.

Sin embargo, cuestiones como la tendencia hacia una proliferación legislativa desmedida, el uso indebido de determinados instrumentos como el Decreto-Ley, la perversión de determinados aspectos nucleares del procedimiento legislativo, la urgencia endémica en la regulación, la despreocupación por la cognoscibilidad del contenido de la propia norma y, más aún, entre la norma y el resto del ordenamiento, entre otros muchos abordados a lo largo del presente Trabajo —claramente sin ánimo de exhaustividad, ya que el nivel de degradación normativa, en general, y legislativa, en particular, es tal que nos impide hacer un estudio detallado en un proyecto de estas características— reflejan una clara y preocupante desviación del ideal legislativo, comprometiéndose de forma evidente la calidad normativa y, por ende, el principio constitucional de la seguridad jurídica. Todas estas prácticas, y otras tantas, lejos de responder adecuadamente a las necesidades de una sociedad dinámica y compleja, contribuyen a la erosión de la confianza en el sistema jurídico y en el valor de la ley, lo que en definitiva supone un desapego respecto a la relevancia del Estado de Derecho.

El Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente la importancia de una técnica jurídica depurada que promueva la coherencia, la claridad y la precisión. Sin embargo, y si bien es el propio Tribunal el que ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones la conexión que existe entre la calidad de las normas y la seguridad jurídica, de forma igualmente reiterada ha negado su competencia para velar por la corrección técnica de las leyes. Una postura considerada excesivamente cautelosa por parte de determinados autores, para quienes cabría reflexionar sobre la posibilidad de «ir abriendo el portón del control constitucional de la calidad de las leyes» (García-Escudero Márquez, 2010, p. 51)⁴⁶.

De igual manera, el panorama de producción normativa actual requiere de una importante revisión y mejora. Es imperativo, en ese sentido, promover reformas tanto legislativas como a nivel de los Reglamentos parlamentarios e, incluso, constitucionales, que aseguren que la elaboración de normas esté presidida, ante todo, por el rigor y la reflexión necesarios para satisfacer las exigencias del principio de seguridad jurídica y responder de forma efectiva a los desafíos de nuestro tiempo.

Al mismo tiempo, como recuerda Astarloa (2021, p. 91), es necesario que exista voluntad política. Es imprescindible adoptar un enfoque menos apresu-

⁴⁶ Por su parte, Cruz Villalón (2003, p. 154) habla de un «umbral de calidad».

rado y mostrar más interés en que la ley sea plenamente cognoscible por todos los ciudadanos. Una legislación clara y accesible contribuye directamente a la seguridad jurídica, permitiendo que tanto los aplicadores del derecho como la sociedad en su conjunto comprendan las obligaciones y los derechos que de ella derivan. Ello exige una simplificación legislativa, un esfuerzo en lograr la mayor claridad posible y un compromiso firme por parte de nuestros políticos para asegurar que las leyes promulgadas sean de la más alta calidad posible. En definitiva, atender a lo que es necesario por encima de lo que es oportuno políticamente; algo que parece utópico en un contexto como el actual.

La comunidad académico-jurídica también juega, y debe seguir jugando, un papel clave, al ofrecer un análisis crítico y constructivo que contribuya a la reformulación de las prácticas legislativas. Un papel que, sin embargo, no se agota en la crítica y el análisis, sino que se expande hacia la contribución activa en el proceso de elaboración de las normas, enriqueciendo el debate y orientando hacia la adopción de estándares más rigurosos y garantistas. Por esta razón es necesario el fortalecimiento de la interacción entre el legislador y los expertos, pudiendo, entonces, aspirarse a un marco normativo que de calidad.

La labor de edificar un orden jurídico que refleje esos valores de previsibilidad y certidumbre es, por tanto, una responsabilidad mancomunada que debe estar orientada tanto a subsanar las deficiencias del presente como a construir un futuro en el que se respete plenamente el principio de seguridad jurídica.

Concluiremos recordando las palabras de Montesquieu en *El espíritu de las leyes*: «Las leyes inútiles debilitan a las necesarias». Esta máxima, que resuena como un eco a través de los siglos, pareciera que cada vez con más fuerza, nos obliga a reflexionar sobre los usos —y fundamentalmente sobre los malos usos— en la elaboración de las normas en la actualidad, ya que, en definitiva, la seguridad jurídica no se verá reforzada ni mediante la promulgación de un mayor número de leyes, más largas, más rápidamente, y que abarquen hasta el supuesto más excepcional; sino por la solvencia, la claridad y la previsibilidad con que estas contribuyan a ordenar la convivencia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez González, E. M. «Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España. Retos actuales». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 117 (mayo-agosto 2020): 17-73.
- Álvarez Vélez, M. A. «La evaluación ex ante de las leyes estatales». En *El arte de legislar: evaluación legislativa ex ante y ex post*, de ÁLVAREZ VÉLEZ, M. A. y Montalvo Jääskeläinen, F., 11-85. Madrid: Congreso de los Diputados, 2023.
- Álvarez Vélez, M. I. «Iniciativa legislativa de las proposiciones de ley: ¿existen técnicas de control de calidad o mecanismos de evaluación ex ante?». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 51 (2023): 317-345.

- Aguiló i Lúcia, L. «Técnica Legislativa y Seguridad Jurídica». *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico*: 1-19. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5734141>
- Aragón Reyes, M. «Análisis crítico de la jurisprudencia constitucional». En *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, 55-97. Madrid: Iustel, 2016.
- Aragón Reyes, M. «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16 (Enero-Abril 1986): 287-312.
- Aragón Reyes, M. «La organización institucional de las Comunidades Autónomas». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 79 (enero-abril 2007): 9-32.
- Aragón Reyes, M. «Propuestas de modificación del régimen de los decretos-leyes». En *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, 173-202. Madrid: Iustel, 2016.
- Arana García, E. «Dos manifestaciones de la confusión de poderes de nuestro tiempo convertidos en problemas de técnica legislativa: abuso de Decretos-leyes y Leyes singulares». En *Algunos problemas actuales de técnica legislativa*, 121-177. Cizur Menor: Aranzadi, S.A., 2015.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. «Reflexiones finales sobre el cambio pendiente». En *El parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, 405-481. Madrid: Iustel, 2017.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. «Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 110 (2021): 65-95.
- Boix Palop, A. «La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico». *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27 (2012): 121-148.
- Cano Bueso, J. «Problemas constitucionales que condicionan la calidad de las normas». *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6 (julio-diciembre 2006): 121-129.
- Codes Calatrava, J. M. «El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (2018): 135-158.
- Conde Antequera, J. «Técnica normativa y aspectos lingüísticos y estructurales: sobre la eficacia comunicativa de las Leyes y Disposiciones de carácter general». En *Algunos problemas actuales de técnica legislativa*, de Estanislao Arana García (Dir.), 181-222. Cizur Menor: Aranzadi, S.A., 2015.
- Consejo de Estado. «Expediente n.º 1604/2022». Comisión Permanente, Consejo de Estado, Madrid, 2022.
- Consejo de Estado. «Memoria del Consejo de Estado de 1992». Pleno, Consejo de Estado, Madrid, 1992.
- Cruz Villalón, P. «Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley». *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17 (2003): 147-168.
- Delgado Ramos, D. «El veto presupuestario del Gobierno». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 183 (2019): 67-99.

- Díaz Lema, J. M. «El fin del privilegio de la ley singular: comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio». *El Cronista del Estado Social*, n.º 39 (octubre 2013): 62-73.
- Dorrego de Carlos, A. «La iniciativa legislativa del Gobierno: significado político y constitucional». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (Segundo Cuatrimestre 2018): 115-133.
- Fernández Segado, F. «La delegación de la competencia legislativa en las Comisiones (Algunas reflexiones constitucionales desde la perspectiva italiana)». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 53 (Segundo cuatrimestre 2001): 53-109.
- García Rocha, M. P. «Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108 (Primer semestre 2020): 177-222.
- García-Escudero Márquez, P. «40 años de técnica legislativa». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (2018): 179-213.
- García-Escudero Márquez, P. «De enmiendas homogéneas, Leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31 (2013): 199-236.
- García-Escudero Márquez, P. «El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 16 (2005): 211-239.
- García-Escudero Márquez, P. «Informes previos a la aprobación de proyectos de ley». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 11 (2001): 53-71.
- García-Escudero Márquez, P. «La iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 59 (Mayo-agosto 2000): 57-71.
- García-Escudero Márquez, P. «Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario». *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 13 (2005): 121-164.
- García-Escudero Márquez, P. «Objetivo: Mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 80 (2010): 59-105.
- García-Escudero Márquez, P. «Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de junio)». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 13 (2006): 45-55.
- García-Escudero Márquez, P. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control de constitucionalidad de la calidad de las leyes? Primera*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi, S.A., 2010.
- Gascón Abellán, M. «Calidad de las normas y técnica normativa». *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6 (julio-diciembre 2006): 41-95.
- Giménez Sánchez, I. M. «La función económico-presupuestaria del Congreso de los Diputados». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 113 (2022): 213-244.
- Gómez Lugo, Y. «El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales». *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 83 (mayo-agosto 2008): 355-368.

- Gómez Lugo, Y. «Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 113 (2022): 159-186.
- Gómez Lugo, Y. «La urgencia en el «iter legis»: una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno». *Revista de Derecho Político*, n.º 71-72 (enero-agosto 2008): 703-733.
- Iglesia Chamarro, M. A. *El Gobierno por Decreto*. Pamplona: Marcial Pons, 1997.
- Jiménez Díaz, A. «El derecho de enmienda y el veto del Gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (Segundo cuatrimestre 2018): 445-484.
- Marrero García-Rojo, A. «El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 80 (mayo-agosto 2007): 309-359.
- Martín Moreno, J. L. «Título de las leyes y homogeneidad». *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6 (julio-diciembre 2006): 171-180.
- Martín Rebollo, L. «Uso y abuso del Decreto Ley (un análisis empírico)». *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 174 (2015): 23-92.
- Martín-Retortillo Baquer, L. «La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos «Valenzuela Contreras» y «Prado Bugallo», ambos contra España)». *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17 (enero-diciembre 2003): 377-406.
- Mir i Puigpelat, O. «El papel de los Consejos Consultivos en la calidad de las normas». *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6 (julio-diciembre 2006): 161-170.
- Molina León, A. «Los límites a las Leyes singulares en la doctrina reciente del Tribunal Constitucional». *Revista CEFLegal*, n.º 210 (octubre 2017): 77-116.
- Montalvo Jääskeläinen, F. «La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español». *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 36 (2017): 139-177.
- Montilla Martos, J. A. «Las Leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 104 (mayo-agosto 2015): 269-295.
- Nabaskues Martínez de Eulate, I. «Panorama actual de la calidad normativa en el ordenamiento tras la aprobación de la Ley 39/2015». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 109-I (septiembre-diciembre 2017): 389-419.
- Parra Gómez, D. «El abuso del veto presupuestario del gobierno a iniciativas legislativas de la oposición en el actual escenario parlamentario español». *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º 53 (2020): 13-52.
- Pendás García, B. «La Ley contra el Derecho. Reflexiones sobre la calidad de las normas». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (2018): 215-220.
- Pendas García, B. «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes». *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 28 (enero-abril 1990): 75-110.

- Pulido Quecedo, M. «El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* (Editorial Aranzadi, SAU), 1999.
- Pulido Quecedo, M. «Sobre cuestiones presupuestarias de índole parlamentaria». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 13 (2006): 9-12.
- Punset, R. «La fase central del procedimiento legislativo». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 14 (mayo-agosto 1985): 111-134.
- Ridao Martín, J. «La influencia del procedimiento legislativo en la calidad de las leyes». *Revista Catalana de Dret Public*, n.º 64 (2022): 37-52.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. «Principio de seguridad jurídica y técnica normativa». *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 3 (2007): 251-268.
- Ruiz Robledo, A. «La delegación legislativa en las Comisiones Parlamentarias». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 15 (enero-abril 1995): 73-111.
- Sainz Moreno, F. «Problemas actuales de la técnica normativa». *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 1 (1995): 55-70.
- Sainz Ros, I. «Freno del Tribunal Constitucional al abuso del veto presupuestario: análisis de la jurisprudencia constitucional en torno al art. 134.6 CE». *Revista de Derecho Político*, n.º 110 (enero-abril 2021): 259-296.
- Santamaría Arinas, R. J. «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional español». *Revista de Administración Pública*, n.º 193 (enero-abril 2014): 165-195.
- Santaolalla López, F. «¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 83 (2011): 135-176.
- Sanz Pérez, A. L. «Apuntes sobre la técnica legislativa en España». *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 26 (2012): 11-38.
- Sanz Pérez, A. L. «El uso del Real Decreto-ley una vez convocadas las elecciones». *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 950 (2019): 1-2.
- Sieira Mucientes, S. «La racionalidad del debate parlamentario en el procedimiento legislativo: problemas prácticos». *Calidad democrática y Parlamento*, 2022: 45-82.
- Toscano Ortega, J. A. «Límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado». *Boletín Digital Contencioso*, n.º 34 (julio 2002): 17-39.
- Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. «El concepto y alcance de la seguridad jurídica en el Derecho Constitucional español y en el Derecho comunitario europeo: un estudio comparado». *Cuadernos de Derecho público*, n.º 28 (mayo-agosto 2006): 17-54.
- Vidal Marín, T. «Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31 (2013): 323-350.
- Ylarri, J. S. «El Decreto-Ley y el Decreto Legislativo». En *Las fuentes del derecho en el sistema constitucional español*, de Fruela Río Santos, 125-160. Aranzadi, S.A.U., 2022.