

EL MALTRATO A LA LEY, ECLIPSE DEMOCRÁTICO

Mistreatment of the Law, democratic eclipse

FRANCISCO SOSA WAGNER

Universidad de León
francisco.sosa@unileon.es

MERCEDES FUERTES

Universidad de León
mercedes.fuertes@unileon.es

Cómo citar/Citation

Sosa Wagner, F. y Fuertes, M. (2023).
El maltrato a la ley, eclipse democrático.
Revista Española de Derecho Constitucional, 129, 13-46.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.129.01>

Resumen

Los autores analizan los desperfectos causados en la XIV legislatura en la tramitación y producción de normas jurídicas y la incidencia devastadora que están teniendo en el equilibrio de los poderes del Estado. Puede decirse que de las fuentes del derecho manan aguas contaminadas.

Palabras clave

Proposiciones de ley; enmiendas; decretos leyes; calidad legislativa; sentencias.

Abstract

The authors analyse the flaws caused in the 14th legislature in the processing and production of legal norms and the devastating impact they are having on the balance of state powers. It can be said that from the sources of law are flowing with polluted waters.

Keywords

Bills; amendments; decree-laws; legislative quality; sentences.

SUMARIO

I. DESLUCIDO PROTAGONISMO DE LAS CORTES: 1. Penas en desorden. 2. Cadenas para el Consejo General del Poder Judicial. 3. El indecoroso propósito de diluir el contenido de las sentencias. II. AVALANCHA DE ENMIENDAS EN EL CAMINO LEGISLATIVO: 1. Oleadas sin orillas. 2. Un atracón que incrementa el desconcierto. III. DEL ABUSO DE DECRETOS LEYES A LOS ABUSOS CON LOS DECRETOS LEYES: 1. Pérdida de la mesura. 2. Prórrogas de plazos que contradicen las urgencias. 3. Extrañas resurrecciones en el procedimiento legislativo. IV. DESCUIDOS ERRÁTICOS CON LA HACIENDA PÚBLICA. V. ¿PREOCUPÓ ALGUNA VEZ LA CALIDAD LEGISLATIVA? VI. LEYES COMO LAZOS. BIBLIOGRAFÍA.

«Los trámites de la discusión en los proyectos de ley y materias graves van señalados con toda individualidad, para que en ningún caso, bajo ningún pretexto, puedan ser las leyes y decretos de las Cortes obra de la sorpresa, del calor y agitación de las pasiones, del espíritu de facción o parcialidad»
(Agustín de Argüelles, discurso preliminar a la Constitución de 1812).

El deterioro de las leyes es mayúsculo. Y ello marchita su halo de mítico respeto, lo que conlleva riesgos perniciosos, pues ese deterioro se va extendiendo al resto de las fuentes del derecho. Hay una jungla densa de normas en la que resulta cada vez más difícil encontrar un claro ámbito de seguridad. Informes de diversas instituciones y organizaciones (Banco de España, OCDE, Banco Mundial...) dan cuenta de los números y de las miles de nuevas disposiciones generales que se publican cada año en España y que ocupan más de un millón de páginas en los boletines oficiales y que nos hacen temer la exactitud de la sospecha de Tácito: «Cuanto más corrupto es el Estado, más leyes tiene».

Porque vivimos un eclipse de la seguridad jurídica reivindicamos unas normas que no sean ni lianas paralizantes de la actividad ciudadana o empresarial ni tampoco cepos que atrapen de manera arbitraria. Empresarios y ciudadanos advierten cansados —cuando no irritados— cómo se ven envueltos en un cúmulo cada vez más vicioso de normas, no siempre coherentes, pero sí volubles, pues son maleadas con imprevisible periodicidad, originando una

notable incertidumbre. Funcionarios, abogados, jueces y profesores leen y tratan de seguir los cambios sucesivos para invocar o aplicar el derecho vigente; una atención que muchos desarrollan de manera algo mecánica con la esperanza de que, cuanto antes, los programas informáticos les allanen sus tribulaciones, mostrándoles los preceptos aplicables.

De las fuentes del derecho manan aguas contaminadas.

Es cierto que en todas las épocas se ha alzado alguna que otra voz aguda —frente al orfeón pastueño de quienes rodean la corte del poder aceptando las convenciones de sus tiempos— para denunciar desórdenes normativos. Desde las obras de la antigüedad de Platón (*Las leyes*), Aristóteles (*La política*) y Cicerón (*Sobre las leyes*), sucesivos pensadores y juristas han alertado del peligro de los abusos legales, como hemos antologizado en nuestra *Biblioteca básica para estudiosos y curiosos* (Sosa y Fuertes, 2023). Solo un recordatorio en este momento, el de Ramón Ortiz de Zárate, quien publicó su *Análisis histórico-crítico de la legislación española en 1844*, lejana fecha en la que ya subrayó: «[...] nuestra imperfecta legislación es un confuso laberinto, en que apenas es dado ni aun a fuerza del más ímprobo estudio, ni del más constante ejercicio, ni de un esclarecido ingenio, conseguir los altos objetivos para que ha sido establecida la justicia». Poca extrañeza, pues, ante el embrollo normativo. El enredado quehacer legislativo sigue embarullando esa maraña trenzada de leyes.

Sin ignorar tales textos, consideramos que el coro de reproches hacia los desmanes del legislador se ha incrementado en los últimos años y ha llegado a acopiar originales calificativos para bautizar estas tropelías (Sosa y Fuertes, 2021). Se habla de leyes ómnibus y desbocadas (García de Enterría, 1999); de la hipertrofia, diarrea o avalancha normativa; de la chatarra legal; de una «elefantiasis legislativa desordenada»; de las «bombas racimo»; de las leyes retales; de los escondites jurídicos... Con humor, Luciano Vandelli clasificó la legislación diferenciando entre la legislación ciclotímica, la autista, la egoísta, la esquizofrénica, la obsesiva, la anoréxica, la présbita, la neurótica, la verborreica, la disléxica... (Vandelli, 2007).

En diversas ocasiones hemos disertado nosotros llamando la atención sobre tales excesos y hemos tomado la pluma para denunciar despropósitos y prácticas que deterioran el debate parlamentario. Incluso, con el debido respeto a Cervantes, recordamos su *Retablo de Maravillas*, dedicando una obra teatral a la hipertrofia normativa (*Panfleto contra la trapacería política*, 2021).

Si volvemos ahora con este estudio es por la generosa invitación de esta revista. Nos centraremos en el deterioro monstruoso acaecido durante la última legislatura, la número XIV, que se inició el 3 de diciembre de 2019 y concluyó el 30 de mayo de 2023.

Malas prácticas, como insistimos, han existido lamentablemente siempre. El marqués de Condorcet (1743-1794) recordaba que nada hay más común que una mala ley. Pero si nos enfocamos en estos últimos años es porque durante esta legislatura en las Cortes Generales se han maleado los procedimientos legislativos, se han retorcido los trámites, se han menospreciado las formas, se ha coleccionado tal cúmulo de despropósitos y se ha originado tanta desazón e indignación entre los ciudadanos que merecía la pena denunciar tales desatinos y tratar de defender honradamente la ley.

Con el fin de tejer una acusación suficientemente fundada, colocaremos como telar el esquema que ofrece el procedimiento legislativo. Queremos mostrar cómo se cruzan en la urdimbre y en la trama hilos y nudos que están generando un nocivo destrozamiento de la ley y, con ello, de las bases del Estado democrático.

I. DESLUCIDO PROTAGONISMO DE LAS CORTES

El esplendor de las Cortes Generales radica en que son la representación de los ciudadanos y en su función para aprobar las leyes. Unas leyes que, tradicionalmente, y en su mayor parte, han procedido de iniciativas del Gobierno, esto es, de específicos proyectos de ley. Hay estudios estadísticos que así lo muestran en relación con las legislaturas anteriores (Sánchez *et al.*, 2022). Porque es el Gobierno el que cuenta con más medios para preparar los anteproyectos, valorar alternativas, facilitar consultas públicas, encauzar el procedimiento con la participación de todos los departamentos, reunir los informes de organismos relevantes... Una sucesión de actuaciones que, si se realizan con rigor, permiten presentar ante las Cortes un proyecto sólido.

Sin embargo, en esta última legislatura, hemos presenciado que esa prudencia se ha desvanecido y el *Boletín Oficial del Estado* ha publicado leyes relevantes cuya tramitación se inició en las propias Cámaras. ¿Ha sido ello fruto de una muestra de mayor participación democrática, de la integración de las aportaciones de los distintos grupos políticos? Nada más lejos de la realidad. Adelantemos ya que ese aparente protagonismo de las Cortes se ha utilizado con otra intención política, pues, como veremos, tales leyes se tramitaron y aprobaron sin especiales informes, debates y en un soplo de tiempo.

Tenemos el propósito de no abrumar con números, porcentajes o estadísticas, porque tampoco tales guarismos reflejan de manera adecuada el distinto peso, la notable incidencia, la auténtica relevancia de esas normas, eso es lo que ha de importar. Alguna cifra aparecerá, trataremos de que sean las mínimas.

Unas iniciales: trescientas setenta y cinco proposiciones de ley se registraron en esta última legislatura en el Congreso. Noventa y seis, por iniciativa del Senado. Constituyen cifras abultadas si se comparan con el número de proyectos de ley presentados por el Gobierno. En este caso, ciento cincuenta y cinco proyectos. Pero no hay que extraer de tal información una primera percepción distorsionadora. Lo normal —y así ha sido en las legislaturas anteriores— es que sea elevado el número de proposiciones de ley porque todos los grupos políticos e, incluso, un diputado o un senador (que acopie la firma de otros catorce diputados o veinticinco senadores) pretenden dejar alguna impronta de su paso por las Cámaras.

Por tanto, una cosa es presentar una proposición articulada y otra, que supere todos los trámites.

Aparentemente, el número de las tales iniciativas aprobadas ha sido escaso. De las casi cien iniciativas del Senado, solo tres fructificaron en sendas leyes. Dos impulsadas por el grupo Ciudadanos (la que mejoró el régimen de derechos de las personas con alguna discapacidad y la que modificó el Código Penal con el fin de erradicar la esterilización forzada o no consentida), y la tercera, por el grupo Izquierda Confederal, que ha reconocido como tribunal consuetudinario y tradicional el Juzgado privativo de Aguas de Orihuela y pueblos de su marco.

De las más de trescientas setenta iniciativas presentadas en el Congreso de los Diputados, maduraron una veintena. Algunas procedían de propuestas de las comunidades autónomas (reforma de estatutos de autonomía o la creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto); otra resultó ser fruto de una iniciativa popular: el peculiar reconocimiento de la personalidad jurídica al mar Menor. El resto surgió en su práctica totalidad del grupo Socialista. Y esta ha sido la mayor singularidad de esta legislatura: es el propio Gobierno el que ha movido los hilos para la presentación de iniciativas en el Congreso y para su tramitación acelerada. Entre otras, las leyes de la eutanasia, la mejora de la protección de las personas huérfanas víctimas de violencia de género, el reconocimiento del tiempo de prestación del servicio social de la mujer, las modificaciones en la legislación civil sobre el régimen jurídico de los animales, la alteración de las reglas para votar a quienes residen en el extranjero o de los plazos de la instrucción penal...

De esta relación hemos hurtado —de momento— determinadas leyes porque son ejemplo mayúsculo de maltrato legislativo. Vamos a verlas inmediatamente, pues constituyen una muestra acabada de cómo ese primer plano de la escena legislativa atribuido a los diputados es mera apariencia y suscita la duda sobre si no son más que figurantes de un tinglado en el que otros mueven los hilos.

1. PENAS EN DESORDEN

Esta legislatura se ha caracterizado por las numerosas modificaciones que han incidido en el Código Penal, pilar normativo —resulta ocioso recordarlo— en el que se asienta la defensa de la sociedad ante lo que considera conductas intolerables, las más repulsivas, que han de rechazarse y castigarse con rigor. De ser un código bastante estable —necesitamos un material firme que dé seguridad a toda la sociedad—, este Código Penal ha sido objeto en estos últimos años de numerosas reformas. En la última legislatura, dieciséis leyes, modificando cada una de ellas varios tipos penales, y mediante unos modos que no pueden presumir precisamente de ser ejemplos ni de seriedad ni de cortesía democrática.

Así, entre las iniciativas parlamentarias que modificaron el Código Penal está la que suprimió el delito de «coacciones en las huelgas» (Ley orgánica 5/2021, de 22 de abril, que derogó el párrafo tercero del art. 315 del Código Penal). La destacamos ya que se utilizó como afrenta a la oposición política.

La iniciativa se registró tras las vacaciones estivales, a primeros de septiembre del año 2020, por el grupo Socialista del Congreso de los Diputados y en la página de presentación se justificaba así la supresión: «[...] con la crisis como oportunidad, desde la llegada al Gobierno del Partido Popular en diciembre de 2011, se inició un proceso constante y sistemático de desmantelamiento de las libertades y especialmente de aquellas que afectan a la manifestación pública del desacuerdo con las políticas económicas del Gobierno». Un dicitio impropio por parte de quien representa a los ciudadanos y que no debe quedar reflejado en un texto legal de tal relevancia como es una ley orgánica. Las leyes, ya sea en su articulado, ya en su exposición de motivos, no pueden incluir expresiones de desprecio a grupos políticos representados o no en las mismas Cortes, que desenvuelven su actividad dentro del marco constitucional. Pero, si ya decepciona ese comportamiento impropio de representantes políticos, lo que ya descorazona es que tal descalificación, encima, contradice la historia.

Porque, en efecto, la tipificación de esas coacciones procedía de la redacción originaria del Código Penal, esto es, de 1995, impulsada —¿hay que recordarlo?— por un Gobierno socialista. Durante bastantes años se mantuvo esa dicción a pesar de las críticas por la dureza de la pena, y, además, como había explicado la mejor doctrina (por todos, Muñoz Conde, 2022), la redacción dada al delito de coacciones resultaba «innecesaria» porque esas conductas estaban ya alojadas en otros preceptos.

Perduró ese delito, y su pena, durante tantos años que dio tiempo a la sucesión de varios Gobiernos, tiempo en el que, incluso, otro Gobierno

socialista (que duró de 2004 a 2011) hubiera podido suprimir tal precepto. Sin embargo, hubo de llegar el año 2015 para que se modificara esta regulación, reduciendo ese rigor excesivo, cosa que la propia exposición de motivos de esta ley de 2022 reconoce: «[...] si bien la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, vino a mitigar la respuesta punitiva de la Ley, la misma no da una respuesta proporcionada». Entonces, si se «mitigó» en parte, ¿por qué esa inicial denuncia contra un partido político de Gobierno?

No ha sido este el único caso en que se ha utilizado una ley para denigrar la convivencia en tiempos democráticos. Otra situación conocida ofrece la Ley de Memoria Democrática, nacida de un proyecto del Gobierno, como ha explicado Alejandro Nieto (2022), cuyo desvalor «no se encuentra en su sectarismo ideológico sino en los enormes errores técnicos». Nos remitimos a su obra porque en estos momentos nos interesa seguir mostrando cómo las iniciativas que surgieron del propio Congreso han degradado el procedimiento legislativo y, en consecuencia, el contenido de las leyes.

En tal sentido, la iniciativa parlamentaria que modificó el Código Penal y que merece ser resaltada en este análisis por la celeridad de su tramitación es la Ley orgánica 14/2022, de 22 de diciembre. Se registró el día 11 de noviembre por los dos grupos políticos que conformaban el Gobierno. En solo veintiocho días hábiles se tramitó y aprobó, y en una época —estamos a finales de año— en la que resulta abrumador el trabajo parlamentario para la aprobación de la Ley de Presupuestos y otros textos. En concreto, solo en esos días se aprobaron en total veinte leyes, tres de ellas orgánicas.

Desde sus inicios se envolvió en un título que aludía a la «transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea». Resultaba cierto que varias directivas exigían mejoras en la tipificación de algunos delitos ante la utilización perniciosa de la tecnología, la necesidad de proteger los sistemas informáticos, evitar el fraude, la falsificación de monedas, el abuso de mercado o garantizar mejor la competencia mercantil. La proposición se aprovechó también para atender a otros delitos como la ocultación de cadáveres, la imposición de condiciones ilegales a los trabajadores o el contrabando, pero, además, durante la tramitación, se incorporaron algunas enmiendas significativas. Una, la relativa a la demanda de los abogados y los procuradores de declarar inhábiles los tradicionales días festivos navideños, lo que exigía la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Otra, la reducción de la calificación penal de aquellos delitos que habían llevado a la cárcel a varios condenados por sedición.

Hay que recordar que, con anterioridad, el Gobierno había ya indultado a esas personas. Lo que ahora se impulsaba era la reforma penal para reducir

en el futuro la pena impuesta por la comisión en Cataluña de gravísimos desórdenes y altercados, además de aliviar la calificación del delito de malversación de caudales públicos. Doctrina especializada ha explicado con rigor las perniciosas consecuencias de esta reforma, que, además, se trató de justificar por el Gobierno como una armonización con la legislación penal de los países europeos porque «la presencia en nuestro ordenamiento de tipos penales inexistentes en la mayoría de los Estados integrantes de la Unión Europea, o la vigencia de penas desproporcionadas en relación a las que se aplican en los países vecinos, resulta altamente disfuncional en lo relativo al funcionamiento de la mencionada cooperación judicial y de seguridad». Afirmación carente de veracidad como se había puesto de manifiesto, entre otros, por el magistrado Llanera, quien, en un informe judicial, había recordado la similar tipificación de tales delitos y la gravedad de las penas (en Alemania, privación de libertad de, al menos, diez años que podía llegar a una prisión perpetua; también en Francia podía llegar a cadena perpetua; en Bélgica, con penas entre veinte y treinta años; en Italia, con penas no inferiores a doce años, etc.).

Otro caso bien notorio del uso de una proposición para modificar el Código Penal ha sido la reforma de los delitos contra la libertad sexual. Ocurrió que una anterior reforma impulsada por el Gobierno —Ley Orgánica 10/22, de 6 de septiembre, de libertad sexual— estaba originando la rebaja de centenares de condenas, así como decenas de excarcelaciones. La alarma social generada propició la presentación de una proposición en febrero de 2023 que vio la luz en el *Boletín Oficial* como Ley Orgánica 4/2023, de 27 de abril.

En fin, tal como hemos anticipado, la abreviada y apresurada tramitación mediante proposiciones de ley se ha utilizado en dieciséis ocasiones para reformar decenas de preceptos del Código Penal. Además de los ejemplos ya señalados, añadamos: se incorporó un delito de acoso a quienes acuden a clínicas para interrumpir el embarazo, se incidió en los delitos cometidos por quienes discriminan y no respetan la igualdad de las personas, también en la imprudencia de los conductores de vehículos, e, igualmente, se agravó el castigo en casos de trata de seres humanos.

Pero los problemas jurídicos que se advierten de este uso y abuso de las proposiciones de ley para asuntos tan enjundiosos no radica tanto en la rauda tramitación parlamentaria, esto es, que en pocos días se acumulen las actuaciones de la comisión competente, se rechacen todas las enmiendas presentadas por otros grupos, se redacten la ponencia y el dictamen, y se vote, en fin, en muchas ocasiones, en lectura única. Lo que debe preocupar —además de esos malos modos parlamentarios— es que esa tramitación ha impedido que otras instancias y organismos se pronuncien dando su opinión especializada. No porque, al final, consigan incidir en el seno de la regulación. Hemos vivido

situaciones en las que lamentablemente el Gobierno ha desatendido las consideraciones y advertencias de esos relevantes organismos. ¿Hemos de recordar que se ignoraron las consideraciones críticas puestas de manifiesto en los informes del Consejo General del Poder Judicial y de la Fiscalía sobre los graves riesgos que generaría el Proyecto de Ley sobre la libertad sexual?

Lo que ha de preocupar es que se hurte a los ciudadanos y al altavoz de los medios de comunicación el parecer fundado de otros organismos que la propia Constitución ha colocado en un lugar destacado dentro del sistema de nuestro Estado de derecho.

Más abajo recordaremos cómo la preparación de los proyectos de ley sigue un recorrido abigarrado de trámites buscando la mejora técnica al incorporar informes escritos desde múltiples perspectivas. Participan los distintos departamentos ministeriales y una oficina específica que busca la «calidad normativa» y, sobre todo, muchas reformas cuentan con el parecer de la Comisión General de Codificación, del Consejo de Estado, del Consejo Fiscal y del Consejo General del Poder Judicial.

Es cierto que no son siempre preceptivos, casos de la Comisión General de Codificación o del Consejo de Estado. En relación con la primera, es escasa la documentación que se conoce de sus informes, propuestas y memorias porque gran parte de ese trabajo tiene carácter preparatorio y, por ello, no se difunde. Uno de nosotros es vocal permanente de la citada Comisión y testigo de la irregularidad en los encargos que desde el ministerio se realizan, muy similar a los extremos de épocas de sequía en las que se pasa de meses sin reuniones a diluvios precipitados en los que se urge la preparación de trabajos y textos (Fuertes, 2008).

En relación con el Consejo de Estado, es cierto que los anteproyectos en los que se solicita informe preceptivo son escasos. La ley orgánica que lo regula establece un marco de asesoramiento cuya preocupación se centra en los compromisos internacionales, en la relación con las comunidades autónomas, y en el ejercicio de las remisiones normativas, además de la audiencia del propio Consejo ante cualquier modificación de su organización y funcionamiento.

No obstante, como ocurre también con la Comisión General de Codificación incardinada en el Ministerio de Justicia, el Gobierno puede solicitar al Consejo de Estado informe ante asuntos de Estado que considere de especial relevancia o trascendencia, ya que en él se integra a un conjunto nutrido de excelentes juristas que pueden formular una opinión en derecho bien fundada.

El Consejo Fiscal sí ha de informar tanto los proyectos de ley como las disposiciones reglamentarias que afecten a sus funciones y, a los efectos que en estos momentos nos interesan, hubiera debido dictaminar las reformas del Código Penal (art. 14.4 de la ley que aprueba el Estatuto orgánico del

Ministerio Fiscal, Ley 50/1981, de 30 de diciembre). Y lo mismo cabe decir del Consejo General del Poder Judicial, que debería haber evacuado informe preceptivo de todas las reformas penales (art. 561 LOPJ).

En todos los casos mencionados, el Gobierno eludió la petición de tales informes mediante la presentación de una proposición de ley presentada por «sus» diputados.

Es verdad que las mesas de las Cámaras legislativas «pueden» asesorarse de la manera que consideren oportunas. Previsión adecuada ante la complejidad de las situaciones que se regulan y de los intereses afectados. Sin embargo, en las tramitaciones legislativas que estamos comentando, no se pidió parecer externo alguno. Precisemos el matiz legal.

Mientras que al Gobierno se le «exige» la petición de un informe preceptivo al Consejo del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que las Cortes Generales «pueden» solicitar informe sobre cualquier cuestión que consideren de interés (art. 561.1.9.^a LOPJ).

A nuestro juicio, el Parlamento debería mantener un mínimo trato de delicada cortesía y solicitar tales informes que sí vienen incorporados cuando el proyecto procede del Gobierno.

Por tanto, ya que no se mantiene esa cortesía constitucional, habrá de restaurarse la buena crianza a base de modificar la legislación para introducir la *obligación* de solicitud de los informes pertinentes.

Incluso cuando se presentaron proposiciones de ley para incidir en la propia organización y en el funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, el Congreso ignoró a este órgano constitucional. Es más, aunque el mismo Consejo solicitó que se le escuchara, lo que ocurrió fue que se produjo una situación diabólica necesitada de un epígrafe separado.

2. CADENAS PARA EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

De nuevo fueron dos iniciativas del grupo Socialista del Congreso de los Diputados —en la primera también con el grupo de su socio en el Gobierno— las que modificaron la Ley Orgánica del Poder Judicial en muy pocos días. Primero, para limitar las facultades del Consejo General del Poder Judicial cuando se encontrara «en funciones» por no haber sido renovado (Ley Orgánica 4/21, de 29 de marzo). La segunda, para evitar las consecuencias que tal modificación había causado al impedir el nombramiento de nuevos magistrados del Tribunal Constitucional (Ley Orgánica 8/22, de 27 de julio).

Resulta desolador recordar los sucesivos desencuentros y reproches recíprocos de los dirigentes de los partidos mayoritarios que se han lanzado durante

¡años! ante la falta de acuerdo para designar vocales y renovar con normal periodicidad este Consejo. Es un comportamiento censurable, más enturbiado por intereses políticos de control de la cúpula judicial que por facilitar la gestión independiente de la Administración de la justicia.

Pero si triste es recordar tales desencuentros y reproches, más desesperanzador es advertir cómo tal enconamiento extiende una grasienta mancha de deterioro institucional a las presidencias de las Cámaras y al Tribunal Constitucional.

Y es que, tras el proceso abierto de selección de jueces que podrían acceder a las vocalías del Consejo del Poder Judicial, y después de esperar pacientemente y ejercitar la virtud de Job, algunos magistrados de los elegidos se dirigieron a las presidencias del Congreso y del Senado para que se convocaran las sesiones en las mesas y, en su caso, los plenos. Primero, en 2018, y, con posterioridad, tras las sucesivas elecciones de 2019, a las nuevas presidencias. Peticiones que concurrían con las presentadas por el presidente del Supremo, así como por un grupo político. Pero mientras en el Senado su presidente instaba a un acuerdo entre los grupos, el silencio y la desatención era la actitud de la Presidencia del Congreso. De ahí que los magistrados se decidieran a presentar ante esa inactividad tan impropia, ya en 2020, un recurso de amparo ante el Constitucional. Un recurso que ¡fue inadmitido! También el Tribunal Constitucional atrancó su portón de acceso.

Como se trataba de magistrados que creen en la justicia, acudieron ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y ha sido este tribunal el que ha condenado la actitud tanto de las Cámaras por desentenderse de su obligación de renovar el Consejo General del Poder Judicial como del Tribunal Constitucional español que «utilizó un argumento formalista poco convincente» para negar el acceso al proceso y violando, en consecuencia, el derecho a contar con un proceso, como establece el Convenio Europeo de Derechos Humanos (sentencia de 22 de junio de 2023).

No insistimos en esos desatinos anteriores. Lo que nos interesa ahora es señalar cómo esta última legislatura se ha caracterizado por que los diputados se han prestado solícitos a incorporarse como piezas del tablero ante la ruptura de las negociaciones que habían mantenido de manera directa representantes del presidente del Gobierno con otros representantes de la dirección del Partido Popular. El movimiento se dirigió a presentar una proposición para modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial e intentar primero reducir las mayorías para la designación de los vocales y, con posterioridad, al frustrarse tal propósito, limitar la actividad del Consejo General del Poder Judicial cuando no se hubiere renovado en tiempo y, en consecuencia, se mantenía «en funciones».

Tal actuación desvelaba, al menos, cuatro actitudes, y ninguna de las cuatro correctas desde la perspectiva jurídica:

- a) En lugar de requerir a las presidencias de las Cámaras para que asumieran sus responsabilidades en el proceso de renovación (como estaban solicitando desde el Consejo y algunos magistrados, recordando las previsiones de los reglamentos del Congreso y del Senado), se presentaba una proposición para reformar la ley.
- b) En lugar de favorecer las negociaciones para renovación el Consejo, se «desafiaba» con una proposición a los otros grupos políticos.
- c) En lugar de impulsar, si era lo que pretendía el Gobierno, una reforma, un proyecto de ley, lo que hubiera exigido recabar estudios e informes, entre ellos, el preceptivo del propio Consejo, se presentó una proposición de ley sin tales informes.
- d) Y lo más perjudicial, se capitidisminuía al Consejo, se impedía que ejerciera la mayoría de sus funciones, entre otras significativas, la designación de jueces y magistrados, lo que está llevando a un perjuicio notable en el funcionamiento ordinario, entre otras instancias, del Tribunal Supremo.

Desde un punto de vista formal, la presentación de esa proposición transmitiría estas cuatro primeras consideraciones nocivas. Desde un punto de vista material, la propuesta de limitar las funciones del Consejo carecía de suficiente justificación. Es más, la regla que se había impuesto en anteriores reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial había sido la del mantenimiento de las funciones en tales situaciones de provisionalidad. En fin, cualquiera sabe que, ante una nueva propuesta, si los perjuicios son mayores, conviene evitarlos.

La tramitación de esta proposición muestra el deterioro del procedimiento legislativo: se presentó en diciembre, desnuda del ropaje de los informes jurídicos previos, con agilidad se acordó su urgencia, es más, se habilitaron días en enero para la presentación de enmiendas. Únicamente tres grupos políticos redactaron nuevas propuestas dirigidas a modificar el sistema de elección de los vocales. Ningún informe se requirió, ningún experto se convocó, ninguna audiencia se celebró. Y ello a pesar de las peticiones realizadas, entre otras, las del propio Consejo General del Poder Judicial, que la solicitó formalmente. Ni una mínima cortesía constitucional, ni el reconocimiento del básico derecho de audiencia cuando la iniciativa le afectaba de lleno fue atendido. Un desprecio mayúsculo perpetrado desde la Presidencia del Congreso a este órgano constitucional.

El Senado imitó esa diligencia: las enmiendas presentadas se rechazaron aprobándose el texto sin alteración alguna. Se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el día 30 de marzo entrando en vigor al día siguiente.

Desde esa fecha, como se alertó mediante las enmiendas del Senado, el Consejo General del Poder Judicial está de tal manera constreñido que no

puede proponer el nombramiento de los magistrados que componen la élite judicial, ni interponer conflictos de atribuciones, entre otras restricciones. Es un órgano constitucional discapacitado. Se le ha arrinconado y cercenado en sus atribuciones básicas.

Insistimos: parece mentira que haya que recordar que la exigencia de la «división de poderes» no se satisface con el *nomen*, con la mera existencia de un Consejo General del Poder Judicial, de un edificio y de unos vocales. Impedir que proponga la designación de determinados magistrados es ir achicando la Administración de justicia, deteriorando la función de juzgados y tribunales; impedir, asimismo, que proponga magistrados del Tribunal Constitucional o que pueda presentar conflictos de competencia..., todo ello es, ciertamente, negarle su función y su relevancia constitucional. Está en juego algo muy serio: el desenvolvimiento normal del Estado de derecho.

La Unión Europea publica con cierta periodicidad sus informes sobre la situación del «Estado de derecho» en los Estados miembros y, en relación con España, además de alusiones críticas al régimen penal y a carencias en la lucha contra la corrupción, ha denunciado la situación de falta de renovación del Consejo del Poder Judicial, que pone en riesgo «la independencia de la Justicia». Cosa en la que insisten el Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO) y la Comisión de Venecia, ambos, como es sabido, órganos del Consejo de Europa.

Tal como ha defendido uno de nosotros de manera reiterada (Sosa, 2016), la independencia de la justicia quedaría garantizada si «todos» los jueces advierten que su carrera profesional se fundará en un trabajo bien valorado y una promoción basada en reglas objetivas y previsibles, alejada de componendas políticas o asociativas, sin sobresaltos ni trampas.

Pero parece que estos aspectos, fácilmente modificables, no están en la agenda política.

Así que retomemos el hilo sobre la reforma de la limitación de las funciones del Consejo General del Poder Judicial para concluir que ha sido recurrida ante el Constitucional. En principio, tendremos que ejercitarnos en la virtud de la paciencia porque su presidente, en los anuncios que ha difundido, no ha considerado que este recurso mereciera una tramitación preferente. A la hora de corregir pruebas advertimos que el Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso mediante la sentencia 128/2023, de 2 de octubre.

Sin embargo, en un solo aspecto, esa reforma se reformó. Por supuesto, mediante el mismo mecanismo: una mera proposición de ley.

Resultó que maniar al Consejo para el ejercicio de gran parte de sus funciones impedía casualmente culminar un propósito del Gobierno, en concreto, la propuesta de designar dos nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. De ahí que, para sortear los obstáculos derivados de un

enfrentamiento político —tan feroz como poco ejemplar— y aprovechar la renovación parcial de ese Tribunal, se presentó una proposición el 24 de junio.

La Mesa acordó su tramitación «directa» y en lectura única. Tramitación, como es conocido, que se realiza cuando la iniciativa sea sencilla o cuando sea aconsejable, presupuesto que abre un abanico redondo de amplísima discrecionalidad y que suprime las fases de ponencia y comisión. Pocas enmiendas se presentaron, la mayoría, de nuevo, para tratar de redefinir la designación de los vocales del Consejo. En esta ocasión prosperó una —que no se sorprenda el lector—, la que había presentado el propio grupo Socialista autor de la proposición. Cambiaba su redacción con la justificación de que mejoraba la seguridad jurídica. Y es que establecía un plazo perentorio para facilitar tal designación de magistrados por el Consejo. La proposición siguió de manera rauda su curso parlamentario y vio la luz del *Boletín* el 28 de julio de 2022. No se conoce mayor rapidez en una reforma legal. Solo veinte días hábiles transcurrieron desde su presentación hasta su publicación.

¿No ha de llevar esta veloz tramitación a poner una barrera firme a la alegre aprobación de decretos leyes? Más abajo volveremos sobre este asunto.

Porque lo que ahora nos interesa subrayar es que, mediante una rápida reforma legal, se maniató al Consejo General del Poder Judicial. Quedó notablemente menguado como órgano constitucional reduciendo su actividad drásticamente a funciones administrativas, debilitando su atributo de «tercer poder». Salvo cuando el Gobierno necesitó de su actuación, que aflojó lo necesario la liana que presionaba la mano del Consejo para que pudiera designar dos magistrados y, así, renovar el Tribunal Constitucional según su conveniencia.

3. EL INDECOROSO PROPÓSITO DE DILUIR EL CONTENIDO DE LAS SENTENCIAS

Junto con este arrinconamiento del Consejo General del Poder Judicial, con las graves consecuencias constitucionales que está originando, otras actuaciones ponen de manifiesto el espíritu de esta legislatura orientada a hacer prevalecer los intereses del Poder Ejecutivo sobre las decisiones de los tribunales de justicia.

Los jueces están sometidos a la ley, pero, una vez dictada la sentencia conforme a esa ley previa, la justicia exige su respeto y la ejecución según sus términos. Sin embargo, persisten problemas ante la inexecución de sentencias, así como ante la aprobación de leyes que tratan de diluir sus consecuencias.

A los efectos que nos interesan en este momento, constatamos que algunas leyes han evaporado la justicia contenida en sentencias judiciales. Ya hemos citado las reformas del Código Penal que, por un lado, difuminaron de manera notable la pena a los graves altercados y desórdenes públicos que pusieron en

riesgo el sistema constitucional en Barcelona en octubre de 2017 y, por otro lado, redujeron más de mil condenas penales derivadas de conductas contra la libertad sexual.

Y queremos mencionar otro caso procedente de la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley orgánica que ha regulado el nuevo sistema universitario. Pues bien, de resultas de una enmienda se ha quebrado la neutralidad que deben respetar los claustros universitarios al admitirse que pueda ser debatido en ellos cualquier asunto y tomar los correspondientes acuerdos.

Dicha enmienda se introdujo por el grupo parlamentario Republicano como respuesta a varias sentencias del Juzgado de lo Contencioso de Barcelona, que fueron confirmadas tanto por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como por el Supremo. Sentencias que habían anulado —a instancia de profesores universitarios— acuerdos de los claustros de algunas universidades catalanas. Unos acuerdos que fijaron posiciones políticas, en defensa de los condenados por sedición, en contra de tales sentencias condenatorias, así como en contra de actuaciones del Tribunal de Cuentas exigiendo responsabilidades... En palabras de la sentencia del Supremo de 21 de noviembre de 2022:

[...] las universidades públicas como Administración Pública institucional y, dentro de las mismas, el Claustro Universitario como órgano de gobierno representativo de una comunidad universitaria plural, no puede adoptar acuerdos que se tengan como voluntad de la Universidad y que se refieran a cuestiones de naturaleza política o ideológica, propias del debate social y político, ajenas al objeto y funciones de la Universidad y que dividen a la ciudadanía.

Pues bien, a pesar de la firma de una carta abierta dirigida a los diputados y senadores por miles de profesores universitarios defendiendo la neutralidad de las universidades, la enmienda se incorporó a la ley, aguando las sentencias que protegían a la universidad y dejándola al albur de cualquier movimiento impropio de su esencia y de su misión.

Pero sobre el abuso de las enmiendas es necesario detenerse con un epígrafe específico.

II. AVALANCHA DE ENMIENDAS EN EL CAMINO LEGISLATIVO

1. OLEADAS SIN ORILLAS

El derecho de los parlamentarios a presentar enmiendas es indiscutible y, además, resulta una práctica loable. No solo porque toda obra humana puede

mejorarse, sino, fundamentalmente, porque ese caleidoscopio de intereses sociales que son las Cortes Generales ha de facilitar su presentación con el fin de integrar diversas perspectivas y matices.

¿Por qué dedicamos un apartado a las enmiendas? Porque hay un inmenso abuso de este derecho que es el causante de que iniciativas legislativas, pulcras en su presentación formal, se llenen de remiendos, zurcidos y parches que, en la mayoría de las ocasiones, nada tienen que ver con el paño del vestido inicial.

Los reglamentos de las Cámaras permiten introducir inicialmente «enmiendas de adición» a los textos presentados y, con posterioridad, aquellas que permitan una aproximación de criterios, de carácter transaccional, así como las que persigan la subsanación de errores e incorrecciones.

Si esos preceptos se leen sin mirada sesgada ni ánimo tergiversador, el sentido de la enmienda será incorporar otra propuesta alternativa o variante, como arreglo o retoque. Esto es, ha de atender a la materia que en esos momentos se discute, quedando vedadas las adiciones que sean extrañas y ajenas a la naturaleza del proyecto. Del mismo modo, el correcto sentido de las enmiendas transaccionales implica una negociación de la que resulte una reducción o poda de las iniciales pretensiones, y no la adición íntegra de todas las presentadas, en abierta contradicción o clara incoherencia con el texto.

Esas consideraciones sencillas han quedado absolutamente aplastadas por la práctica. La lectura de los textos legales es un tapiz lleno de recosidos de distintas telas que, incluso, se contradicen entre sí.

El Tribunal Constitucional no ha ayudado a la hora de exigir respeto a la coherencia del procedimiento legislativo (como también ha anotado, por ejemplo, García-Escudero, 2013). Es cierto que en alguna ocasión ha recordado que las enmiendas deben mantener una «conexión mínima» con el texto que se tramita, que otra cosa podría constituir un vicio de procedimiento (Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre), pero también ha señalado que tal conexión ha de interpretarse de manera flexible en las leyes «de contenido heterogéneo» (entre otras, Sentencia 120/2014, de 17 de julio). Y, sobre todo, que «ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas» (Sentencia 132/2013, de 5 de junio), y que las incorporadas en el Senado no conculcan los derechos de los diputados (por todas, Sentencia 194/2000, de 19 de julio).

Vía libre, por tanto, a que, junto con enmiendas que buscan precisar una regulación, se suban al tren de un procedimiento legislativo otras que son fruto de una ocurrencia momentánea o de un interés episódico. Porque el fin no es la coherencia, el destino es ver la luz con su publicación en el *Boletín Oficial* y demostrar la superioridad del Gobierno y de sus socios.

Sería preferible que las enmiendas que pretendan incorporar una regulación distinta, que aludan a otra materia o sector, aunque sea tan breve como la modificación de un precepto legal, se separen para que su discusión y aprobación continúe con un procedimiento legislativo específico.

Esa práctica se produce ya cuando en el procedimiento de tramitación de una ley ordinaria surgen enmiendas que requieren el carácter de orgánica. En esos casos, se acuerda desgajar tal enmienda de esa tramitación y encauzarla mediante un procedimiento específico. Tal fue el caso de una modificación del Código Penal surgida al aprobarse una transaccional durante el debate del Proyecto de Ley de igualdad y no discriminación en la Comisión legislativa del Congreso (Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio).

Pero, dejando a un lado esas situaciones, lo cierto es que la tramitación de un procedimiento legislativo se utiliza para incorporar previsiones, modificaciones, y reformas de otras muchas regulaciones. El resultado: en ocasiones hay más «disposiciones finales» modificatorias de otros textos legales que preceptos en el texto articulado.

Atención a los ejemplos: la Ley 38/2022 tiene tres artículos y seis disposiciones finales que modifican seis leyes; la Ley de gestión de ayudas a la PAC (30/2022) cuenta con catorce disposiciones finales, o las de empleo (3/2023) o de residuos y suelos contaminados (7/2022), ambas lucen trece disposiciones finales que, a su vez, modifican una porción de leyes.

Veamos ahora una muestra extravagante de enmiendas incorporadas en el Senado: a) durante la tramitación de la modificación de la Ley General Tributaria, se incluyó una enmienda para recordar que no se admitirán prórrogas de los plazos de las concesiones demaniales en la legislación portuaria (disposición final cuarta de la Ley 13/23); b) la nueva Ley del Mercado de Valores modificó algo «tan bursátil» como las previsiones impositivas sobre la deducción por maternidad (disposición final quinta de la Ley 6/2023); c) en la legislación relativa a los derechos y bienestar de los animales se añadieron nuevas infracciones en la Ley de Transporte Terrestre (disposición final de la Ley 7/23), y d) varias leyes han reformado de manera simultánea la Ley de Contratos del Sector Público. Este caso exige otro epígrafe.

2. UN ATRACÓN QUE INCREMENTA EL DESCONCIERTO

El desbordamiento de este empeño por enmendar y enmendar sin medida los textos ha originado desconciertos mayúsculos. Tanta enmienda ha generado una especie de mareo cuyos efectos se han trasladado fuera de las Cortes. Quienes refunden los textos en el *Boletín Oficial del Estado* se vieron en la

tesitura de no saber por qué redacción optar, cuál era la transcripción correcta, qué previsión estaba vigente. Les imaginamos desolados ante su obligación de incluir dos redacciones legales dispares. Tan desolados como Geronio, el personaje de la ópera rosinniana *Il turco in Italia*, que, buscando a su esposa, y ante la aparición de dos mujeres igualmente disfrazadas, canta «Che pasticcio è questo qua? / Quale di lor la moglie mia sarà? / Oh! guardate che accidente...». Así debieron de estar en el *Boletín Oficial* hasta que decidieron finalmente reflejar de manera simultánea los dos textos mostrando que no se decidían por cuál estaba vigente.

Durante unos días la página del *Boletín Oficial del Estado* que mostraba la Ley de Contratos del Sector Público recogió dos redacciones de un mismo apartado, el relativo a precisar las situaciones que impedían a los empresarios participar en las licitaciones públicas por haber sido sancionados gravemente. En una se mencionaba a quienes hubieran conculcado la legislación de protección de quienes informen de infracciones normativas; en otra, a quienes hubieran sido sancionados en los términos previstos en la Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

¿Cómo se había llegado a tal dislate? El origen radicaba en la aprobación de dos leyes, la Ley de protección a los informantes y la Ley de igualdad, con muy pocos días de diferencia (una, la Ley 2/23, de 20 de febrero, y la otra, la Ley 4/23, de 28 de febrero), con plazos de entrada en vigor distintos, y que daban redacciones dispares al mismo apartado.

La tramitación de tales leyes se había seguido de manera paralela en las Cámaras recorriendo dos cauces legislativos en comisiones distintas (de Justicia y de Igualdad). Nadie había advertido que esos dos textos incidían en el mismo precepto de la Ley de Contratos del Sector Público. Tampoco en los días en que coincidieron la votación de las dos leyes en los plenos de las Cámaras (22 de diciembre en el Congreso, 8 y 9 de febrero en el Senado, y 16 de febrero en el Congreso) se advirtió la disparidad. Y de ahí se enviaron al *Boletín*.

Tal embrollo traía su semilla plantada en el surco del descuido del Gobierno durante la preparación de los dos proyectos de ley.

Por un lado, la normativa de protección de quienes denuncian deriva de una directiva europea. Los estudios y trabajos preparatorios corrieron a cargo de una comisión que designó el ministro de Justicia dentro de la Comisión General de Codificación y que presentó su propuesta. Pasaron los meses y solo el requerimiento europeo al Gobierno por incumplir nuevamente el plazo previsto para incorporar tal regulación hizo recuperar ese texto y continuar su tramitación. El Consejo de Ministros de marzo de 2022 aprobó el proyecto que se remitió al Congreso.

Mientras tanto se estaba elaborando el anteproyecto de ley para la igualdad efectiva de determinadas personas, un texto que se aprobó como proyecto de ley por el Consejo de Ministros el 27 de junio de 2022. Y en ese texto no aparecía mención alguna a que estaban incursos en prohibición para contratar con las Administraciones públicas quienes hubieran sido sancionados por conculcar la normativa de protección de los informantes, tal como había sido aprobado por el mismo Consejo de Ministros hacía solo unas pocas semanas antes.

La incuria grave estuvo en el Gobierno y ello a pesar de que esos proyectos siguieron unos trámites en su elaboración que, como veremos más abajo, tratan de garantizar la calidad legislativa y cuentan con el informe de una oficina específica de «calidad normativa». De ahí que no se entienda cómo no se advirtió que en el Proyecto de Ley de igualdad se alteraba la Ley de Contratos sin tener en cuenta otra propuesta de modificación anterior.

En todo caso, el comportamiento gubernamental no excusa la falta de cuidado de diputados y senadores, así como de los servicios de las Cámaras que deben velar por la coherencia de las leyes. Hace tiempo que se ha propuesto la creación en el seno de las mesas de las Cámaras de una oficina específica que cuide de la calidad legislativa o de un coordinador de las ponencias que alerte sobre la coherencia de los textos (Pendás, 2010; Astarloa, 2021).

La doble redacción de un precepto legal, que ciertamente en esos momentos no desplegaba efectos prácticos —todavía no se habían ultimado las previsiones para sancionar a las empresas que infringieran tales leyes—, se solucionó con otra reforma legal. ¿Qué problema había si tantas leyes se estaban tramitando y se podían incorporar enmiendas a estas?

Así, en abril, aprovechando la tramitación en el Senado de un proyecto de ley para transponer varias directivas europeas con el fin de garantizar la accesibilidad de bienes y servicios a personas con alguna discapacidad (Ley 11/2023, de 8 de mayo), se redactó de nuevo ese apartado legal que superó la votación en esa Cámara y también la del Pleno del Congreso de los Diputados. Resuelta la disparidad, ya desde mayo el *Boletín Oficial* recoge esa versión integradora de la Ley de Contratos del Sector Público.

Al rastrear este procedimiento legislativo hemos advertido otra singularidad: el proyecto que envió el Gobierno para incorporar las citadas directivas se encomendó a una comisión parlamentaria a la que se le atribuyeron las competencias legislativas plenas. Esto es, tras la ponencia y el dictamen podría aprobarse el texto sin que actuara el Pleno de la Cámara. En principio, nada que objetar, ya que esa comisión era la competente en tal materia, pues es la de «derechos sociales y políticas integrales de discapacidad».

Ahora bien, el proyecto del Gobierno, después de aludir a la «transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de

determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales», continuaba alargando el título con la siguiente referencia: «[...] 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». Aspectos más propios de tratar por la Comisión de Industria.

Otro ejemplo queremos mencionar de incoherencia legislativa porque, en este caso, los parlamentarios fueron plenamente conscientes de que las enmiendas que impulsaron y aprobaron, una vez incorporadas, resultaban retales y zurcidos disonantes. Incluso, a pesar de los informes de los letrados señalando tal incongruencia, no se corrigió la discrepancia, apareciendo en el texto legal. Nos referimos a la Ley 14/2021, de 11 de octubre, por la que se modificó el Real Decreto Ley 17/2020, de 5 de mayo, que estableció medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social de la covid-19.

Los senadores integrados en distintos grupos políticos se unieron para aprobar sus enmiendas presentadas frente a la oposición que había manifestado el Gobierno, cuyos senadores quedaron en minoría. Enmiendas que, incorporadas, eran entre sí contradictorias. Cuando el texto legal retornó al Congreso de los Diputados no se corrigió. El resultado es que la ley, al prever el incremento de los fondos con el fin de financiar la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico español, así como el fomento de la actividad artística, contiene dos porcentajes distintos en relación con los presupuestos de los contratos de obra pública. Por un lado, en el nuevo art. 3.º, un 2 %. Por otro, en el también nuevo apartado del art. 7.º, un 1,5 %.

Esta disonancia puede diluirse en la práctica con la buena voluntad de los gobernantes, si apelamos al necesario estímulo de las actividades protectoras del patrimonio histórico español y del fomento de la creación artística, interpretando, en consecuencia, que ha de optarse por reservar el porcentaje más alto. Pero que ese desafino quede corregido con benevolentes actuaciones posteriores no puede hacer olvidar las discordancias que tienen su origen en la chapuza o en el mero interés político. En la tramitación de las leyes ha de ofrecerse un espíritu integrador de las enmiendas transaccionales, no una transacción que simplemente amontone enmiendas incoherentes, haciendo perder todo sentido razonable a la ley.

Y, junto con tanta enmienda, añadamos: ¿cómo no se releen las exposiciones de motivos para evitar el mero copia y pega de las memorias de los textos presentados al Congreso que mantienen las referencias a un «anteproyecto» o a «este proyecto» cuando estamos ya ante la ley? (*Vid.*, entre otras, la exposición de motivos de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los

derechos y bienestar animal; la Ley 9/2022, de 14 de junio, de calidad de la arquitectura, o la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas).

III. DEL ABUSO DE DECRETOS LEYES A LOS ABUSOS CON LOS DECRETOS LEYES

1. PÉRDIDA DE LA MEDURA

Que la legislación esté inundada del contenido de decretos leyes, que sea mayor el número de esas disposiciones extraordinarias que el de leyes de las Cortes, que su extensión resulte más abrumadora que las perturbadoras leyes ómnibus..., es conocido. Análisis rigurosos han llamado desde hace años la atención sobre los abusos de los Gobiernos (por todos, recordamos los estudios de Aragón Reyes [2016], Abellán Matesanz [2020], Astarloa [2017] o Sanz-Gómez y Sanz-Gómez [2020]). Del mismo modo que los comentarios a sentencias del Tribunal Constitucional han denunciado su condescendencia a la hora de resolver recursos contra decretos leyes. A pesar de ello, se han seguido aprobando decretos leyes para los que no concurría una situación ni extraordinaria ni tampoco urgente, en los que se incorporaban materias vedadas por la Constitución, cuya publicación en el *Boletín Oficial* se retrasaba..., en fin, transgresiones que «quebrantan el Estado de derecho» (en la contundente expresión del título de la obra de Martínez Marín, 2021).

Durante la legislatura en la que nos hemos centrado, tal atropello se ha incrementado a cotas hasta ahora desconocidas.

Unas pocas cifras: en 2019, se aprobaron 18 decretos leyes frente a 8 leyes; en 2020, 39 decretos leyes y 14 leyes; en 2021, 31 decretos leyes y 33 leyes; en 2022, 20 decretos leyes y 54 leyes, y en 2023, 5 decretos leyes y 17 leyes.

Atención: no hay que malinterpretar esta última tendencia descendente que solo es aparente. Porque, por un lado, en los últimos años ha resultado más cómodo al Gobierno que «sus» diputados presentaran proposiciones de leyes; por otro lado, los decretos leyes aprobados están preñados de cientos y cientos de disposiciones. Una vez más, lo importante no son las estadísticas, sino el peso de tales decretos leyes.

Recordemos algunas disposiciones como muestra de este exagerado descontrol del Gobierno.

El Decreto Ley 7/2021, de 27 de abril, incorporó una decena de directivas de la Unión Europea en materia de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias,

prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores: ¡176 páginas de preceptos y disposiciones!

El Decreto Ley 24/2021, de 2 de noviembre, cuyo título ya avanzaba lo peor:

[...] transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

Ocupa más de ciento sesenta páginas del *Boletín Oficial del Estado*, noventa artículos distribuidos en libros, títulos y capítulos, más las disposiciones adicionales, transitorias y finales. Un rimero de previsiones diverso, virgen de cualquier coherencia u orden sistemático.

Y, ya disueltas las Cortes, el Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio, por el que —tome aliento el lector—:

[...] se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Doscientas veinticuatro páginas del *Boletín Oficial*, distribuidas en libros, títulos y capítulos, contienen doscientos veintiséis artículos y decenas de disposiciones adicionales, transitorias, finales..., para incorporar previsiones establecidas en directivas europeas cuyo plazo de transposición se había superado.

Y de paso prorrogar medidas económicas para el transporte, de apoyo al sector agrario, y a determinadas familias, a la isla de La Palma; nuevas regulaciones sobre el derecho «al olvido», la extinción judicial de las fundaciones, retrasar el nuevo régimen de prácticas de los universitarios, facilitar procesos de estabilización en la función pública, ampliar plazos en determinados procedimientos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

autorizar la reunión telemática de subsecretarios, permitir encomiendas de gestión entre Administraciones públicas, corregir errores en derogaciones realizadas...

¿Parece poco? Pues también se mete la pluma nada menos que en leyes procesales otrora sacrosantas: Enjuiciamiento Civil, Enjuiciamiento Criminal, Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Social.

En fin, centenares de previsiones, todas, como se ve, unidas por el sutil hilo conductor de la coherencia...

En estos casos, como en tantos otros de estos últimos años, se invocan para su justificación el incumplimiento del derecho europeo o la superación holgada de los plazos para incorporar directivas europeas.

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha admitido que los Gobiernos utilicen el excepcional instrumento de los decretos leyes para evitar las consecuencias sancionadoras europeas. Sirva el recordatorio de la Sentencia 1/2012, de 13 de enero.

Sin embargo, aun siendo preocupante el riesgo de una condena por incumplir el derecho de la Unión Europea, ello no debe diluir la responsabilidad en ese retraso que tienen el Gobierno y las Cortes. Veamos.

Las directivas europeas no aparecen de manera inopinada. Han sido fruto de un larguísimo procedimiento (aproximadamente tres años) en que Cámaras y Gobierno han tenido noticia, más que cumplida, de su contenido. Recordemos que los Gobiernos de los Estados miembros participan en su redacción y en su aprobación: la propuesta inicial ha sido objeto de consulta pública, ha superado debates e informes en «comités» con representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, y ha sido remitida a todos los Parlamentos nacionales y Asambleas legislativas regionales de los Estados miembros para que informen sobre si esa iniciativa afecta al principio de subsidiariedad; durante la tramitación en el Parlamento europeo también hay sesiones con los Parlamentos nacionales, y, sobre todo, los representantes de los Gobiernos y los ministros competentes debaten largo y tendido en las reuniones de los consejos de ministros de la Unión Europea.

En otras palabras, ninguna sorpresa existe cuando una directiva se publica en el *Diario Oficial de la Unión*. Su texto es sobradamente conocido por los Gobiernos.

Es más, a partir de ese momento, la Comisión Europea convoca periódicas reuniones para facilitar una interpretación armónica por todos los Estados y se presta a mantener reuniones específicas con las comisiones nacionales encargadas de redactar el anteproyecto. En fin, existen incontables oportunidades para que tanto el Gobierno como las Cortes conozcan con suficiente antelación el contenido de estas normas europeas.

Sin embargo, todo ese tiempo se desaprovecha porque lo que se aprovecha por el Gobierno es la ocasión para —chapuza sobre chapuza— meter en la maleta de un decreto ley material espurio que poco o nada tiene que ver con el incumplimiento europeo sabiendo que los votos para convalidar su actuación en el Congreso de los Diputados han de pronunciarse sobre el texto en su conjunto ya que no es posible ni diferenciar ni matizar.

A pesar de tales desmanes y de que han sido múltiples los recursos de inconstitucionalidad presentados, el Tribunal Constitucional no ha sabido o no ha querido poner freno a esta catarata de despropósitos. Solo ante situaciones ciertamente desbordantes ha anulado alguna disposición. Así ocurrió con la declaración de inconstitucionalidad de la modificación de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos de inteligencia (Sentencia 110/2021, de 13 de mayo); con el régimen de clases pasivas (Sentencia 111/2021, de 13 de mayo); y con la designación del consejo de administración de RTVE y su presidente (Sentencia 134/2021, de 24 de julio), así como con disposiciones que tenían naturaleza reglamentaria y no debían congelarse en una norma con rango de ley por la comunidad autónoma (Sentencia 14/2020, de 28 de enero). Porque también los Gobiernos autonómicos se han contagiado de esta práctica tan perniciosa. Centenares son los decretos leyes autonómicos aprobados.

2. PRÓRROGAS DE PLAZOS QUE CONTRADICEN LAS URGENCIAS

La mayoría de los decretos leyes consiguieron su convalidación en el Congreso de los Diputados con el compromiso de que se tramitaran y aprobaran como leyes para permitir la incorporación de enmiendas de los distintos grupos políticos. Sin embargo, han sido una escueta minoría las disposiciones extraordinarias que culminaron abrigadas por una ley con mayúscula, como veremos a continuación. Del más de un centenar de decretos leyes de esta legislación, sobran los dedos de una mano para contar aquellos que se tramitaron como ley. Los acuerdos descarados de ampliar y prorrogar de manera sucesiva los plazos para presentar enmiendas han hecho decaer tales iniciativas. ¿Ejemplos? Más de cien veces se prorrogó el plazo para la presentación de enmiendas al Decreto Ley 26/2020, sobre medidas de reactivación económica; noventa y seis veces se amplió el plazo del Decreto Ley 36/2020, de modernización de la Administración y de ejecución de los fondos europeos; más de noventa los decretos leyes 35/2020, de apoyo al sector turístico, y 4/2022, de apoyo al sector agrario por causa de la sequía..., y así podríamos seguir, porque han sido varias decenas los procedimientos «urgentes» que se han demorado con

parsimonia y, al final, ahora, han caducado con motivo de la disolución anticipada de las Cortes.

Frente a la sorprendente celeridad para modificar una ley orgánica —hemos visto suficientes ejemplos arriba, como los que condujeron a la inacción del Consejo General del Poder Judicial o a facilitar el nombramiento de magistrados del Constitucional—, otras proposiciones de ley «urgentes» han descansado en los cajones de las mesas del Congreso. Incluso, algunas que se vieron inicialmente arropadas por todos los grupos políticos sin ningún voto en contra ni abstención de los diputados.

Entre los casos que originan una mayor tristeza por lo que representan, queremos dejar constancia de una proposición de ley que presentó el grupo Ciudadanos el 24 de septiembre de 2021. Tenía como finalidad comprometer ayudas a las personas que sufren esclerosis lateral amiotrófica, ELA. En ocasiones anteriores se habían presentado otras iniciativas con el fin de cuidar a estas personas y sus familias, pero se había tratado de proposiciones no de ley. En esta ocasión, la proposición de ley concretaba en pocas páginas preceptos que mejorarían la asistencia a estos pacientes: nuevas previsiones en la ley de derechos de las personas con discapacidad, en la ley de dependencia, en la ley del paciente, establecimiento de deducciones en las leyes reguladoras de los impuestos, programas de atención específica...

Esta proposición se tomó en consideración por el Pleno del Congreso en marzo de 2022 por unanimidad. Una bocanada de esperanza que podía haber restaurado la confianza en la solidaridad con estos enfermos. Sin embargo, a partir de ese momento, en la Comisión de Sanidad se sucedieron los acuerdos de prórroga del plazo de presentación de enmiendas hasta que la disolución de las Cámaras hizo ya innecesario seguir mareando la perdiz. Habrá que esperar a otra ocasión más propicia para los señores diputados, cuando ya hayan fallecido la mayoría de los afectados.

Sin embargo, otra proposición dirigida a la creación de un fondo para compensar a las víctimas de amianto sí vio la luz del *Boletín* como Ley 21/2022, de 19 de octubre. La había presentado el grupo del PNV unas pocas semanas antes, en julio.

3. EXTRAÑAS RESURRECCIONES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

De todos los acuerdos para tramitar los decretos leyes solo en tres casos, según la búsqueda que hemos realizado, se consiguió aprobar una Ley: la 14/2021, 11 de octubre, de apoyo al sector cultural, y que procede de la tramitación legal del Real Decreto Ley 17/2020, de 5 de mayo; la Ley 4/2022, de

25 de febrero, relativa a la protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que procede del Real Decreto Ley 1/2021, de 19 de octubre, y una tercera cuya resurrección generó notables problemas porque se aprovechó un decreto ley soñoliento con el fin de despabilar otras ocurrencias legislativas.

Nos referimos a la Ley 2/2021, de 29 de marzo, que tiene su causa en la tramitación legal del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio. La redacción final de esta ley que sustituyó al decreto ley incorporó solo las enmiendas de los grupos que sustentan al Gobierno (más o menos relacionadas con el texto, como la prórroga de los contratos de investigación) y rechazó, salvo una excepción relativa a los visados, el resto de enmiendas presentadas por otros grupos políticos.

Sin embargo, la nueva redacción suprimió algunas circunstancias que relajaban la obligación del uso de mascarillas, manteniendo lo que se conocía como «distancia de seguridad», esto es, al menos metro y medio entre personas. Ese nuevo rigor generó una contestación por responsables autonómicos ante la cercanía del período estival. Había que evitar la situación de embozados en las playas. La polémica se disolvió con la aprobación de un nuevo decreto ley, hacía ya el número 13 de ese año 2021, y se aprobó el 24 de junio; que se volvió a modificar mediante otro decreto ley, el 30, de 23 de diciembre, que se fue precisando y modificando mediante sucesivos reglamentos (febrero y abril de 2022 y febrero de 2023). Cuando corregimos estas pruebas, se anuncia una nueva modificación.

¿Le parece poco a quien sigue este artículo con lo que ha leído hasta ahora? Pues lo que viene agrava, si es posible, lo explicado.

Junto con el abuso de decretos leyes queremos dejar constancia de otra práctica del Gobierno con la que se distorsiona el sistema de fuentes, esas que proporcionan aguas contaminadas, como hemos dicho al principio. A saber, la incorporación en las leyes de modificaciones de decretos, pero con la advertencia de que mantendrán su rango reglamentario.

¿Ejemplos? La disposición final sexta de la Ley de empleo (3/2023) da una nueva redacción a un precepto del Reglamento de programas de activación del empleo; también el art. 12 de la Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (28/2022) ;cambia el arancel de notarios y registradores!, modificación que no altera su rango reglamentario, como establece la disposición final décima de esa misma ley.

El problema no solo está en que las Cortes aprueben disposiciones «reglamentarias», quebrando así el carácter formal de la ley, es que es el propio Gobierno el que, al redactar el proyecto de ley, incluye tales modificaciones en el texto que presenta al Congreso de los Diputados y que sigue su tramitación como proyecto de ley sin tocarse.

Padece la seguridad jurídica, padece la claridad normativa, como ha señalado el Consejo de Estado (dictamen de 27 de abril de 2023). Porque ¿qué impide desgajar esas previsiones del proyecto de ley y tener preparada la correspondiente modificación del decreto para cuando se publique la ley en el *Boletín Oficial*? En otras ocasiones, cuando el Consejo de Estado advirtió que un proyecto incluía disposiciones que exigían el rango de ley y otras eran clara materia reglamentaria, el Gobierno separaba en dos textos su propuesta que seguían cauces normativos diversos, caso de la Ley de protección de infraestructuras críticas que se aprobó en abril de 2011 y el decreto de desarrollo que se publicó en mayo de ese mismo año.

IV. DESCUIDOS ERRÁTICOS CON LA HACIENDA PÚBLICA

El interés del Gobierno para que los dos grupos políticos del Congreso que lo sostenían presentaran proposiciones y enmiendas sin mayor apoyo que una momentánea conveniencia nos ha dado muestras de otras regulaciones peculiares.

Tal es el caso de lo ocurrido con la proposición que culminó con la aprobación de una ley que crea nuevas «prestaciones patrimoniales obligatorias no tributarias» con el fin de gravar grandes fortunas, así como los beneficios de empresas eléctricas o de entidades financieras. La doctrina especializada ha llamado la atención sobre su posible inconstitucionalidad, entre otras razones por la calificación incorrecta de «prestaciones no tributarias». Con ser grave tal observación, lo que nos interesa en este momento recordar es cómo se aceleran los trámites legislativos descuidando el resultado pretendido.

La proposición se registró el último día posible antes de las vacaciones, el 28 de julio de 2022. A mediados de noviembre se publicaron las enmiendas presentadas por casi todos los grupos políticos. Un documento largo de ciento treinta y seis nuevas modificaciones. También los grupos proponentes incorporaron propuestas: quince densas enmiendas que ocupan casi cuarenta páginas para alterar, corregir y ampliar la exposición de motivos y el texto de los preceptos propuestos, así como crear un nuevo tributo a las grandes fortunas. Una muestra de que la proposición inicial no estaba del todo bien pensada. Esas fueron las únicas enmiendas que se aprobaron por la Comisión y el resto, que se mantuvo para el debate en el Pleno de la Cámara, fueron rechazadas.

La tramitación en el Senado durante el mes de diciembre fue rápida. Los vetos y las enmiendas fracasaron. Y ello aunque algunas de tales enmiendas pusieron de manifiesto los errores existentes en el texto. Sin embargo, desde el Gobierno se urgía a ultimar los trámites. Resultaba imprescindible publicar la

ley antes de final de año para poder gravar los beneficios empresariales y las fortunas ese mismo 2022.

Y esas prisitas, esa desatención a la alerta de errores, es lo que ha diluido gran parte del propósito que la iniciativa contenía.

El inicial diseño de los modelos y formularios realizado en el Ministerio de Hacienda para que los afectados presentaran sus declaraciones ha sido paralizado y ha tenido que reformarse de manera sustantiva como consecuencia de un contundente dictamen del Consejo de Estado. En este caso, tal informe era preceptivo ante el salto en la habilitación reglamentaria dado en la propia ley. Directamente a una orden ministerial.

El dictamen tiene fecha de 8 de junio y resaltó la improcedencia de «calificar como mera aclaración» lo que era una auténtica corrección de la previsión legal. La pretendida clarificación ministerial no podía alterar el cálculo de la cuota de ese impuesto. Cuestión de gran calado porque incidiría en el llamado «escudo fiscal». Recordemos que la legislación española mantiene un «escudo protector» con el fin de que el pago de impuestos no supere determinado porcentaje significativo de la riqueza, en concreto, el sesenta por ciento de la base imponible del impuesto de la renta de las personas físicas.

Conclusión: ha quedado comprometida la eficacia de esa enmienda que se incorporó a mediados de noviembre.

Pero si esa situación ha contrariado a quienes ahora mantienen su responsabilidad sobre la Hacienda pública, a nosotros, como ciudadanos a los que nos preocupa la buena gestión de los recursos públicos, nos ha sorprendido la lectura de otra disposición adicional fruto de una enmienda. Se incorporó por el grupo Socialista durante la tramitación en el Senado. En concreto, en relación con determinadas subvenciones y ayudas, entre otras, aquellas otorgadas para el transporte o becas, establece que «se considerarán abonadas con carácter definitivo, sin que proceda regularizar su situación, y no será exigible su restitución» (disposición adicional de la Ley 13/2023, de 24 de mayo).

Sería conveniente alguna explicación para que no quede el interrogante de si las subvenciones públicas se han librado del control.

V. ¿PREOCUPÓ ALGUNA VEZ LA CALIDAD LEGISLATIVA?

Con humor, Jardiel Poncela se preguntaba si alguna vez existieron las once mil vírgenes, ante el panorama descrito preguntémosnos si preocupó alguna vez la calidad legislativa.

Ciertamente, y con el impulso de la Unión Europea, se han sucedido propuestas con el fin de «mejorar la legislación» desde 1995. Son numerosos

los documentos de las instituciones europeas que se han publicado. Recordamos solo algunos: dirigidos a legislar mejor (2005), conseguir una normativa eficaz o *smart*, como gusta repetir (2010), garantizar la eficacia de la regulación (2012), e impulsar un paquete de mejora normativa (2015). La Comisión Juncker difundió como lema «legislar menos pero mejor» y la Comisión Von der Leyen ha facilitado directrices para mejorar la regulación, así como unas recomendaciones que se contienen en un extenso documento, «caja de herramientas» que supera las seiscientas páginas (2021).

Tales textos, de manera resumida, han insistido en:

- Garantizar, en primer lugar, el sólido asiento de la ley, y, para ello, hay que exigir una justificación adecuada y suficiente de la necesidad de la nueva norma, que dote de seguridad a las relaciones jurídicas, que su elaboración sea transparente, que las medidas que establezca, las obligaciones que nazcan y los efectos que generen sean proporcionales. Esas cuatro exigencias —necesidad, seguridad, transparencia y proporcionalidad— se reiteran como los cuatro cimientos esenciales.
- Simplificar la regulación, esforzándose en sintetizar su marco de modo que las medidas que se incorporen o las obligaciones que surjan sean las indispensables y, en ningún caso, comporten reiteraciones o duplicidades.
- Redactar con esmero la normativa con el fin de que sea siempre clara, legible y comprensible.
- Facilitar la participación ciudadana y empresarial mejorando, por un lado, la configuración de las consultas públicas, y, por otro, favorecer la presentación de iniciativas a través del portal Díganos lo que piensa.
- Reducir la normativa exigiendo un análisis riguroso previo de su impacto con el fin de advertir qué se deroga y qué se modifica.
- Disminuir la carga burocrática a empresas y ciudadanos cumpliendo el objetivo que resume el lema «si aparece una carga más, hay que suprimir una carga, al menos».
- Evaluar de manera periódica los efectos reales que ha producido la nueva regulación.
- Publicar informes anuales del Comité de Regulación sobre el adecuado respeto de esta filosofía de «legislar mejor». Difusión que favorece el conocimiento del cumplimiento de estas pautas y muestra, en fin, qué ha de corregirse o mejorarse.

Esta fuerte convicción de aquilatar instrumentos eficaces para simplificar la complejidad normativa, así como el eco —queremos pensar— de las

publicaciones críticas en las que muchos hemos insistido (Nieto, 2022; Pendás, 2010; Fuertes, 2015), condujo a que también en España se precisaran técnicas jurídicas con el fin de mejorar el procedimiento de elaboración de los proyectos.

Así, entre otras previsiones, se aprobaron directrices con el fin de fijar pautas que favorecieran una mínima calidad lingüística y técnica de las disposiciones generales y, con ello, coadyuvar a la seguridad jurídica (*BOE* de 29 de julio de 2005). Años después vio la luz un «manual» de simplificación administrativa con el propósito de valorar en distintos procedimientos el peso de las obligaciones que se trasladaban o recaían en ciudadanos o empresarios. Guía que, lógicamente, ha tenido incidencia en la elaboración de los nuevos anteproyectos.

Hito relevante en el derecho español ha sido, sobre todo, la Ley de Procedimiento Administrativo de 2015, que modificó algunos preceptos de la Ley del Gobierno de 1997. En concreto: recalcó principios de la buena regulación; extendió las consultas públicas y facilitó la participación ciudadana; generalizó la obligación de publicar anualmente por el Gobierno su «plan normativo», e impuso la elaboración de un análisis del impacto de la propuesta normativa, atendiendo a sus aspectos sociales, económicos, ambientales, etc.; en fin, creó, en el seno del Ministerio de la Presidencia, una oficina de «coordinación y calidad normativa».

Conviene brevemente recordar que, entre las funciones atribuidas a esa oficina, destaca el análisis de la calidad de las propuestas, que el lenguaje y la técnica sean correctos, que resulten congruentes y coherentes con el resto del ordenamiento jurídico, que lógicamente se adecúen al derecho de la Unión Europea, que se analice su impacto, que precise qué otras normas modifica y cuáles deroga...

El lector que haya llegado hasta estas líneas podría preguntarse cómo es posible que, ante tanto estudio, propuesta, manual, guía o directriz, ante tanta previsión, oficina de calidad o comisión de regulación, la realidad nos ofrezca un panorama tan desolador, donde proliferan de manera incesante leyes, con un lenguaje confuso, que reiteran términos vagos, donde persiste la complejidad... Pero el lector no es ningún ingenuo y sabe que, en ocasiones, el ordenamiento dibuja un sistema perfilado que luego políticos y funcionarios emborronan o inaplican con la indiferencia o la aquiescencia de los ciudadanos.

La realidad nos muestra, además de lo ya comentado, deficiencias pintorescas. Repasemos algunas: los planes anuales normativos se utilizan como meros anuncios del Gobierno que coleccionan iniciativas deslavazadas; las memorias que acompañan los anteproyectos contienen frases comunes y cláusulas de estilo que se reiteran con independencia del objeto de la nueva propuesta, y, de manera especial, en relación con la descripción del «impacto

normativo», se repiten expresiones superficiales y vacuas que han conducido a la insustancialidad de tales memorias. Corruptelas que hay que tomarse en serio porque pueden conducir a la declaración de nulidad de la disposición si no se ha atendido de manera adecuada a su posible impacto, como en ocasiones ha estimado el Tribunal Supremo (por ejemplo, Sentencia 508/2018, de 22 de marzo).

Cabe preguntarse: ¿hay que descartar cualquier esperanza de una mínima mejora?

A nuestro juicio, la horma establecida en el derecho español para que el Gobierno elabore disposiciones generales y proyectos de ley es adecuada y las funciones de la Oficina de calidad normativa son suficientes para impulsar correcciones y avances.

En todo caso, y como *prius* inexcusable, el Consejo de Ministros debe renunciar a su descontrolado capricho de manipular tantos y tan barrocos decretos leyes.

¿No se ha demostrado en esta legislatura que las Cámaras pueden aprobar una ley orgánica en menos de un mes?

VI. LEYES COMO LAZOS

Con frecuencia se apela a la necesaria reforma de los reglamentos del Congreso y del Senado. Ciertamente, podrían precisarse los perfiles propios de las enmiendas (los límites siempre son necesarios), podrían detallarse más los instrumentos para mejorar la redacción de los textos, las técnicas que alertaran de las incongruencias, incoherencias o contradicciones... Ya que no funciona la cortesía entre las instituciones, habrá que convertir en obligatoria la exigencia de informes de órganos solventes del Estado. Y, sobre todo, hay que releer a los clásicos, por ejemplo, las recomendaciones de Samuel Puffendorf (1632-1694): «[...] conviene tener leyes claras y sencillas sobre los asuntos que más suelen presentarse entre los ciudadanos porque cuando hay más leyes que las que se pueden retener fácilmente en la memoria y que prohíben lo que la razón natural no prohíbe por sí, es necesario evitar que [los ciudadanos] caigan en falta contra las leyes como si les atrapara un lazo».

Restaurar las bases del Estado de derecho es, por tanto, imperativo inexcusable. Así lo ha denunciado uno de nosotros junto con otros catedráticos eméritos en el libro *España, democracia menguante* (Aragón Reyes *et al.*, 2022).

Por algún sitio de sus *Recuerdos de la Revolución de 1848*, Tocqueville dejó escrito que lo más difícil en un relato es idear el final. En el caso de nuestro relato es fácil ahuyentar la preocupación del ilustre pensador. Porque es obvio,

para quien haya leído las páginas precedentes, cuajadas de disparates, que el final consiste en desautorizar sin más a tan frívolos legisladores autores de tantas turbulencias.

Ahora bien, ¿sabe alguien cómo se sale de tanta incuria? Nosotros, los juristas, mientras se meditan soluciones, seguiremos trabajando, denunciando y anhelando la recuperación de la sindéresis en el mundo de la producción normativa.

Bibliografía

- Abellán Matesanz, I. (2020). Límites de los decretos-leyes: La «extraordinaria y urgente necesidad» como presupuesto habilitante: Legitimidad del decreto-ley para regular una materia reglamentaria. *Revista de las Cortes Generales*, 109, 599-612. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/109/1541>.
- Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Madrid: Iustel.
- Aragón Reyes, M., Carreras, F. de, Díez Nicolás, J., Fernández Rodríguez, T. R., García Delgado, J. L., Lamo de Espinosa, E., Mangas, A., Sosa Wagner, F. y Tortella, G. (2022). *España, democracia menguante*. Madrid: Fundación Colegio Libre de Eméritos.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2017). Uso y abuso del derecho-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional. *Revista Española de Derecho constitucional*, 111, 415-430.
- (2021). Reivindicación de la Ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo. *Revista de las Cortes Generales*, 110, 65-95.
- Comisión Europea (2005). *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, COM 2005/97, 16 de marzo de 2005.
- (2010). *Informe legislar mejor*, COM 2010/547, 8 de octubre de 2020.
- (2012). *Adecuación de la normativa de la Unión Europea*, COM 2012/746, de 12 de diciembre.
- (2015). *Legislar mejor para obtener mejores resultados. Un programa de la Unión Europea*, COM 2015/215, 19 de mayo de 2005.
- (2021). *Directrices para legislar mejor*, SWD 2021/305, 3 de noviembre de 2021.
- Fuertes, M. (2008). Once tesis y una premática para salvar la dignidad de la ley. *Revista de Administración Pública*, 177, 119-155.
- (2015). *Combatir la corrupción y legislar en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.
- García de Enterría, E. (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Cizur Menor: Civitas.
- García-Escudero Márquez, P. (2013). 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*, 31, 199-236. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.31.2013.10307>.
- Martínez Marín, A. (2021). *Un Gobierno que regula la sociedad por Decreto-ley quebranta el Estado de Derecho*. Valencia: Diego Marín.

- Muñoz Conde, F. (2022). *Derecho Penal. Parte especial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nieto, A. (2022). *Entre la Segunda y la Tercera República*. Granada: Comares.
- Pendás, B. (2010). La calidad de las leyes: propuestas de reforma del procedimiento parlamentario. En P. García Mexía, J. Rodríguez-Arana y J. Hernando (coords.), *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la Justicia* (pp. 249-256). Madrid: Fundación San Pablo-CEU.
- Sánchez, G., Pastor Albadalejo, G. y Ruiz, L. (2022). La relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados en España (1989-2019). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124, 107-139. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.124.04>.
- Sanz-Gómez, R. y Sanz-Gómez, S. (2020). Análisis cuantitativo del uso del decreto-ley en España. *Revista de Estudios Políticos*, 188, 127-158. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.05>.
- Sosa Wagner, F. (2016). *La independencia del juez, ¿una fábula?* Madrid: La Esfera de los Libros.
- Sosa Wagner, F. y Fuertes, M. (2021). *Panfleto contra la trapacería jurídica. Nuevo Retablo de Maravillas*. Madrid: Triacastela.
- (2023). *Clásicos de Derecho Público (I). Biblioteca básica para estudiosos y curiosos*. Madrid: Marcial Pons.
- Vandelli, L. (2007). *Trastornos de las instituciones políticas*. Madrid: Trotta.