

Una aproximación crítica a las leyes multisectoriales o heterogéneas: de las leyes de acompañamiento a las leyes ómnibus

Nicolás Muela Regli

Letrado de la Administración sanitaria de la Junta de Andalucía

Extracto

El presente trabajo pretende llevar a cabo una aproximación crítica respecto del surgimiento, evolución y estado actual de las denominadas leyes heterogéneas o multisectoriales. El análisis del recorrido histórico de este tipo de normas, desde su aprobación como leyes de acompañamiento de la Ley de presupuestos generales del Estado hasta la reciente aprobación de los decretos-leyes ómnibus durante la crisis sanitaria de la covid-19, nos permite llegar a dos claras conclusiones: a) su refrendo en términos de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional y b) su cuestionamiento como técnica legislativa y en términos de calidad democrática de nuestro sistema constitucional.

Sumario

1. Objeto
 2. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites materiales a leyes de presupuestos en el origen y surgimiento de las leyes de acompañamiento
 3. La proliferación de las leyes de acompañamiento y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional: la deficiente técnica legislativa no implica inconstitucionalidad de la norma
 4. Especialidades en la tramitación parlamentaria de las leyes de acompañamiento 9
 5. La desaparición formal, pero no material, de las leyes de acompañamiento. La consolidación de las leyes ómnibus
 - 5.1. Las leyes ómnibus
 - 5.2. Leyes de acompañamiento autonómicas y la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre leyes ómnibus
 6. La aprobación de decretos-leyes ómnibus durante la crisis sanitaria de la covid-19
 7. Consideraciones finales
- Referencias bibliográficas

1. Objeto

La aprobación anual de la ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social (conocidas como leyes de acompañamiento de las leyes de presupuestos generales del Estado o también como leyes de medidas) fue una práctica legislativa plenamente consolidada desde la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, aprobada en paralelo a la Ley de presupuestos generales del Estado 1994, hasta la aprobación de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado de 2004¹.

Desde su origen, esta tipología legislativa se caracterizó por un aumento de su contenido, acumulando previsiones de la más diversa índole, aplicando una técnica legislativa muy criticada por la doctrina, precisamente por la falta de conexión y dispersión de la regulación contenida en estas disposiciones.

La razón de la proliferación de este tipo de disposiciones puede encontrarse, como señala Giménez Sánchez (2008), en el aprovechamiento «tanto de la estela de la agilidad procedimental en la tramitación de las Leyes de presupuestos generales del Estado (en adelante, LPGE), como la práctica necesidad de su aprobación, sin verse afectadas, en cambio, por las restricciones que la Constitución y los reglamentos de las Cámaras establecen respecto de aquellas». No obstante, la citada autora también apunta a otras causas más profundas como la extrema variabilidad de la realidad política, «especialmente acentuada en el campo de la economía, a la que debe hacerse frente de manera constante y con la mayor celeridad posible» y a «razones de conveniencia política de los Gobiernos en la utilización de un vehículo normativo como este que nos ocupa, que presenta la innegable ventaja de contar con unos plazos ciertos y preestablecidos de aprobación, mayor control del Ejecu-

¹ Las leyes de acompañamiento serían las siguientes: Ley 22/1993, de 29 de diciembre; Ley 42/1994, de 30 de diciembre; Ley 13/1996, de 30 de diciembre; Ley 66/1997, de 30 de diciembre; Ley 50/1998, de 30 de diciembre; Ley 55/1999, de 29 de diciembre; Ley 14/2000, de 29 de diciembre; Ley 24/2001, de 27 de diciembre; Ley 53/2002, de 30 de diciembre, y Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

tivo sobre su propio proyecto a lo largo de toda la tramitación en las cámaras. Rasgo este último que cobra una importancia decisiva en aquellos supuestos en que el Ejecutivo no cuenta con el respaldo de una mayoría absoluta en el Parlamento»².

La eliminación del recurso formal a las leyes de acompañamiento, a partir de los PGE de 2005, no supuso la desaparición material de leyes de contenido heterogéneo o multi-sectorial; por el contrario, se trata de una medida legislativa que no ha dejado de proliferar en los últimos años, tanto al nivel estatal como autonómico, refiriéndose a ellas la doctrina y el propio Tribunal Constitucional como leyes ómnibus o en ocasiones también como leyes multisectoriales, heterogéneas, transversales o paraguas. Mención específica merece también la aprobación de este tipo de norma durante la crisis sanitaria en la que estamos inmersos, adoptando habitualmente la forma de decretos-leyes.

El presente trabajo pretende ser una aproximación crítica al surgimiento, evolución y estado actual de este tipo de normas.

2. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites materiales a leyes de presupuestos en el origen y surgimiento de las leyes de acompañamiento

El surgimiento de las leyes de acompañamiento tiene una vinculación directa con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido material de las leyes de presupuestos ante la práctica, ciertamente extendida en los primeros años de la democracia, de incluir en las normas presupuestarias artículos sin vinculación evidente con la materia de gastos e ingresos públicos.

En este sentido, no deja de resultar sintomático que la primera ley de acompañamiento –la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo– se aprobase en el ejercicio presupuestario posterior a la STC 76/1992, que fue precisamente la que definió el ámbito material de las leyes de presupuestos³.

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la ley de presupuestos queda resumida claramente en la STC 174/1998, de 23 de julio (FJ 6.º):

² En definitiva, de los razonamientos anteriores, se colige a mi juicio que no es posible soslayar que la proliferación de las leyes de acompañamiento deriva, en buena medida, de razones de oportunidad política.

³ Otro indicio revelador de la influencia de la doctrina del Tribunal Constitucional lo encontramos en las referencias a dicha doctrina en las exposiciones de motivos de las Leyes 21/1993, 41/1994, 54/1999 y 13/2000.

Como viene insistiendo este Tribunal (por todas, SSTC 76/1992 y 195/1994) dos son los requisitos necesarios para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima: 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 «sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» (SSTC 76/1992 y 195/1994)⁴.

Vemos, pues, sintetizados los elementos fundamentales para discernir la constitucionalidad de medidas extrapresupuestarias: la vinculación con los ingresos y gastos del presupuesto, su carácter complementario o coadyudante de la política económica del Gobierno y, en última instancia, una exigencia de tipo finalista y, a mi juicio, de más difícil apreciación, como es su contribución a la mejor comprensión y ejecución del presupuesto.

Pero volvamos a la STC 76/1992⁵. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo 130 de la entonces vigente Ley general tributaria referido a la ejecución forzosa de deudas tributarias, que implicaba entrada en el domicilio del deudor. Muy probablemente por la estrecha vinculación de la medida con un derecho fundamental como es la inviolabilidad del domicilio, el Tribunal Constitucional se explayó en su argumentación, ilustrándonos perfectamente de los límites o contornos en los que se iba a desenvolver la apreciación de la constitucionalidad de medidas no estrictamente presupuestarias incluidas en las leyes de presupuestos.

Así, la citada sentencia comienza recordando la doctrina anterior del Tribunal Constitucional sobre la configuración de las leyes de presupuestos y, concretamente, la afirmación reiterada (SSTC 27/1981, FJ 2.º, y 65/1987, FJ 3.º) de que el Parlamento aprueba los presupuestos generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 CE) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 CE).

Sin perjuicio de lo anterior, desde el primer momento se entiende que la Ley de presupuestos es una verdadera ley, añadiendo la sentencia que «los Presupuestos –en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos– y el articulado de la ley que

⁴ La doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia es muy prolija y continua con las SSTC 237/1992, de 15 de diciembre; 83/1993, de 8 de marzo; 178/1994, de 16 de junio; 195/1994, de 28 de junio; 61/1997, de 20 de marzo; 174/1998, de 23 de julio; 203/1998, de 15 de octubre; 130/1999, de 1 de julio; 131/1999 de 1 de julio; 234/1999, de 16 de diciembre; 32/2000, de 3 de febrero; 180/2000, de 29 de junio; 274/2000, de 15 de noviembre; 109/2001, de 26 de abril; 202/2003, de 17 de noviembre; 238/2007, de 21 de noviembre; 74/2011, de 19 de mayo; 9/2013, de 28 de enero; 217/2013, de 19 de diciembre, y, finalmente, las más recientes 152/2014, de 25 de septiembre y 44/2015, de 5 de marzo.

⁵ El origen de esta sentencia se encuentra en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Instrucción núm. 11 de Madrid.

los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad (STC 63/1986, FJ 5.º)».

Dicho lo anterior, la singularidad fundamental de las leyes de presupuestos radica en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1.º, 6.º y 7.º del artículo 134 de la Constitución (STC 65/1987, FJ 3.º), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, FJ 2.º).

Tratándose de una ley que no es solo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, FJ 4.º), sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no solo puede –y debe– contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer «disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7.º del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan» (STC 63/1986, FJ 12.º).

El Tribunal Constitucional sintetiza la anterior idea del siguiente modo: las leyes anuales de presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, FJ 4.º), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual, que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos.

A partir de ahí, entiende que la validez de la inclusión, no estrictamente necesaria, dependerá de las dos condiciones antes reseñadas: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los presupuestos generales. La concurrencia de estos dos requisitos es fundamental «para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo», inherentes a las leyes de presupuestos, y para garantizar la seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 de la CE.

Llegados a este punto, la sentencia analiza la aplicación de la doctrina al caso enjuiciado con los siguientes razonamientos (la cursiva es nuestra):

La disposición controvertida afecta de algún modo a la materia presupuestaria. En efecto, en cuanto se refiere a la ejecución forzosa de las deudas tributarias que implican entrada en el domicilio del deudor, la norma en cuestión está relacionada con la recaudación de los tributos, la cual es necesaria para que se cumplan las previsiones de ingresos que, a su vez, condicionan la realización de los gastos. Pero siendo esto cierto, no lo es menos que esta incidencia en una materia propia de la Hacienda General, cual es la recaudación forzosa de los tributos, no es suficiente para poder afirmar que se dé la necesaria conexión directa de la norma en

cuestión con el Presupuesto, en sentido estricto, o con los criterios de la política económica del Gobierno, pues antes al contrario el art. 130 LGT es ante todo y sobre todo una norma de atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio, y de fijación de las condiciones del ejercicio de dicha competencia. Este es, pues, el contenido del precepto cuestionado, por lo que resulta claro su carácter de norma general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos, cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es solo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos, cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del derecho codificado.

En definitiva, la STC 76/1992 introdujo una suerte de test de la «presupuestariedad», si se me permite la expresión, para determinar si nos encontrábamos o no ante una medida constitucional desde la perspectiva del artículo 134.2 de la Constitución: habría que determinar, en definitiva, si lo preponderante en la medida legislativa era el elemento presupuestario, tanto en sentido estricto como en sentido o amplio, es decir, por su vinculación con los criterios de política económica del Gobierno.

3. La proliferación de las leyes de acompañamiento y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional: la deficiente técnica legislativa no implica inconstitucionalidad de la norma

Las limitaciones impuestas por la Tribunal Constitucional a la LPGE desde la perspectiva del artículo 134.2 de la Constitución determinaron la proliferación de las llamadas leyes de medidas o acompañamiento, que se caracterizan, como ya hemos venido apuntando, por regular materias de la más diversa índole.

Esta práctica legislativa fue una constante hasta la antes ya mencionada Ley 62/2003, y además con una tendencia al alza en cuanto al aumento progresivo de disposiciones en todo tipo de materias (contratación pública, función pública, subvenciones, sector público instrumental e incluso ámbito tributario)⁶.

En la delimitación de los límites materiales de este tipo de normas también jugó un papel importante el Tribunal Constitucional, al resolver varios recursos de inconstitucionalidad dirigidos contra las leyes de acompañamiento aprobadas durante diversos ejercicios. Así, fueron recurridas las Leyes 50/1998, 55/1999, 24/2001 y 62/2003, todas ellas de medidas fiscales,

⁶ Por solo citar un dato francamente ilustrativo: la Ley 50/1998 modificó 76 leyes, 7 decretos legislativos y 6 decretos-leyes.

administrativas y del orden social, que dieron lugar a las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 36/2013, de 14 de febrero; 111/2013, de 9 de mayo, y 132/2013, de 5 de junio, entre otras.

Pues bien, según estas sentencias, estas leyes no son contrarias a la Constitución, pues, aun cuando se critique severamente la técnica legislativa utilizada, ya que rompe con el dogma de la «deseable homogeneidad de un texto legislativo» (STC 136/2011), no existe un impedimento constitucional para que las leyes tengan un contenido heterogéneo.

La primera y más determinante sentencia de la serie antes enunciada fue la STC 136/2011, de 13 de septiembre, que enjuició la Ley 50/1998⁷. Dicha resolución admite que las leyes de acompañamiento suponen la utilización de una deficiente técnica legislativa, pero a continuación se indica que «no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta de que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal no lo es de técnica legislativa» (SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3.º c, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4), ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4.º), pues nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5.º, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4.º), por lo que, en consecuencia, «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».

Además, el Tribunal Constitucional señala que estas leyes no están sujetas a las limitaciones procedimentales que son propias a los PGE; se trata, en definitiva, de leyes ordinarias cuya tramitación habrá de ajustarse a las reglas del procedimiento parlamentario (STC 136/2011), que se relacionan con otras normas del mismo modo que aquellas, sin que en nada influya su contenido heterogéneo.

Con este razonamiento, el Tribunal Constitucional validaba, pues, la posibilidad de la existencia de leyes ómnibus⁸ o de contenido heterogéneo, más allá incluso de su tramitación como normas de acompañamiento a las leyes presupuestarias.

En la STC 163/2011 hubo un voto particular del magistrado Manuel Aragón Reyes, que sí entendió la inconstitucionalidad de la ley impugnada por vulneración del principio democrático reconocido en el artículo 1.1 de la Constitución y su aplicación específica en la tramitación legislativa. De forma muy gráfica, el magistrado afirmó que la ley de acompañamiento fue el «instrumento ideado para evadirse de la doctrina de este tribunal que puso freno al inconstitucional desbordamiento de las leyes de presupuestos», haciendo posible que lo que este tribunal expulsó de la Ley de presupuestos volviese a entrar por la ventana de la «ley de acompañamiento».

⁷ No deja de resultar llamativo el enjuiciamiento de la ley casi 13 años después de su aprobación.

⁸ Expresión que ya aparece en la sentencia.

4. Especialidades en la tramitación parlamentaria de las leyes de acompañamiento

Si en el anterior epígrafe hemos hablado de los posibles límites materiales las leyes de acompañamiento derivados del análisis llevado a cabo por el Tribunal Constitucional, procede ahora detenerse en algunas de las especialidades de su tramitación parlamentaria.

Y es que, aunque las leyes de acompañamiento han sido consideradas por el Tribunal Constitucional leyes ordinarias, no podemos desconocer que durante el tiempo que se empleó esta técnica legislativa, la tramitación de estas normas presentaba *de facto* una ineludible vinculación con la tramitación de las leyes presupuestarias.

Así, Cazorla Prieto (1997)⁹, en el año 1997, es decir, en pleno auge de este tipo de prácticas, desgranó los paralelismos y divergencias entre la tramitación parlamentaria de la Ley de presupuestos y la Ley de acompañamiento, apuntando a los siguientes elementos:

- **Paralelismo procedimental:**

- El paralelismo de carácter orgánico no es total, ya que son dos comisiones parlamentarias distintas –de Presupuestos y de Economía, Comercio y Hacienda, en el Congreso de los Diputados, o de Presupuestos y Economía y Hacienda, en el Senado, respectivamente– las que conocen de los dos proyectos de ley. Sin embargo, la cercanía material o competencial de ambas comisiones y la coincidencia frecuente de los elementos personales integrantes de una y otra no desdican en este punto el paralelismo del tratamiento parlamentario de los instrumentos legislativos a los que aludimos.
- El paralelismo es total, salvo livianos matices impuestos para las exigencias de la propia realidad, en el aspecto temporal.
- El paralelismo parlamentario se manifiesta también en este caso en la coincidencia que se produce con cierta frecuencia en los diputados y senadores que conocen de los dos proyectos de ley.
- Junto a lo anterior, que ya es demostrativo de por sí, descolla un paralelismo en el tratamiento parlamentario de los dos proyectos de ley derivado de la subordinación procedimental que el llamado proyecto de ley de acompañamiento presupuestario rezuma por todos sus poros con relación al de PGE al que se refiere.

- **La regla de especialización:** La técnica utilizada a la hora de elaborar los llamados proyectos de ley de acompañamiento presupuestario contribuye a vulnerar

⁹ Lógicamente estas apreciaciones hay que circunscribirlas al momento en que fueron emitidas.

la regla de la especialización parlamentaria tan propia de los parlamentos contemporáneos, lo que redundaba de forma aguda y negativa en el desarrollo de la función legislativa por parte de estas instituciones.

- **Límites temporales:** La modalidad legislativa a la que nos referimos es que aquella que queda sometida a velocidad casi desenfadada, radicalmente inadecuada para los proyectos de ley llamados de acompañamiento presupuestario, que agrupan una heterogeneidad material de la intensidad conocida.
- **Desapoderamiento de las cámaras:** En el trámite parlamentario de la modalidad legislativa analizada se produce lo que podríamos llamar un acusado «desapoderamiento» de las cámaras en favor del Gobierno, que cobra en la escena parlamentaria un papel verdaderamente protagonista, que perjudica al de la institución parlamentaria.
- La utilización de una deficiente **técnica legislativa**.

No puedo evitar recoger también una de sus consideraciones finales: la técnica sobre la que se fundamenta la modalidad legislativa estudiada contribuye decisivamente a que se oscurezca el ser parlamentario con el desdibujamiento de una función que le es tan esencial como es la de elaborar leyes.

Desde luego, no son pocas las patologías advertidas por el citado autor en la tramitación de las leyes de acompañamiento: el paralelismo procedimental, que hace muy difícil deslindar la labor legislativa ordinaria respecto de la materia presupuestaria, una celeridad inusual y poco aconsejable para modificaciones de tipo sustantivo, la utilización de una técnica legislativa deficiente y, en última instancia, lo más grave, a mi juicio, el desapoderamiento de las cámaras en favor del Gobierno en la labor legislativa.

Como sabemos, las tachas procedimentales formuladas por el citado autor no se tradujeron en vicios de inconstitucionalidad de la norma en el análisis realizado por el Tribunal Constitucional.

Así, por ejemplo, la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10.º, señala que «la decisión de tramitar un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia no es revisable en esta instancia constitucional, al tratarse de una decisión de mera oportunidad política».

Por su parte, la STC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4.º, contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, se planteó y descartó que existiera algún vicio procedimental porque el debate de la Ley de acompañamiento se llevase a cabo con el de las leyes de modificación de la LOFCA y del nuevo sistema de financiación autonómica.

Además, debe apuntarse que algunas de esas críticas decayeron desde el momento que las leyes de contenido heterogéneo dejaron de tramitarse como leyes de acompañamiento a las leyes presupuestarias.

Ahora bien, las críticas de Cazorla Prieto han seguido teniendo vigencia en el aspecto, a mi juicio, más relevante: el achicamiento del papel de las cámaras en favor del Gobierno en la tramitación de iniciativas legislativas, situándose en la estela de figuras y técnicas legislativas como los decretos-leyes o el veto presupuestario, cuya proliferación es especialmente reseñable en los últimos años.

5. La desaparición formal, pero no material, de las leyes de acompañamiento. La consolidación de las leyes ómnibus

La práctica legislativa de las leyes de acompañamiento desapareció en el ámbito estatal con los presupuestos generales de 2005.

La exposición de motivos del proyecto de LPGE para el año 2005 explicaba con claridad las razones de esta decisión: «Se pretende con ello mejorar la calidad de nuestra legislación, facilitando así su conocimiento por los ciudadanos y potenciando el principio de seguridad jurídica. Con esta decisión se refuerza el control democrático que el parlamento debe de ejercer sobre la iniciativa legislativa del Gobierno», añadiendo que «la promulgación de una ley de estas características (la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social) dificulta, sin duda, su conocimiento real por los ciudadanos, lo cual no contribuye a fortalecer el principio de seguridad jurídica».

Ahora bien, como veremos seguidamente, la desaparición formal en el ámbito estatal de este tipo de normas no se ha traducido en su eliminación material.

Además, esa conclusión no es extensible al ámbito de las comunidades autónomas, que sí han continuado aprobando leyes de acompañamientos o leyes de medidas. Veamos.

5.1. Las leyes ómnibus

Las leyes de acompañamiento aprobadas hasta 2004 han sido sustituidas, sobre todo tras el advenimiento de la crisis económica de 2008, por las denominadas leyes ómnibus o incluso por «decretos-leyes ómnibus».

Un ejemplo claro del empleo de esta técnica es la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que se aprobó con el objetivo de impulsar la economía y el crecimiento en el grave contexto de crisis económica que atravesaba España, y modificó numerosas leyes en ámbitos tan dispares como el mercado financiero y de los seguros o en materia de contratación pública.

Las leyes ómnibus se caracterizan, al igual que las leyes de acompañamiento, por «la heterogeneidad y el alcance expansivo de las medidas que contiene» (STC 199/2015, de

24 de septiembre). La única diferencia radica en que, desde un punto de vista procedimental, ya no se tramitan como normas de acompañamiento a las leyes de presupuestos, sino como normas autónomas¹⁰.

Pues bien, el Tribunal Constitucional ha declarado admisible este tipo de normas, «trasladando a este ámbito la doctrina expuesta sobre las leyes de acompañamiento»¹¹.

Así, la referida sentencia, que se pronunció sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia¹², señala que si bien el decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el artículo 86 de la CE, se ha de limitar a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma y no un control sobre su calidad técnica, en línea con las SSTC 109/1987, FJ 3.º, c); 226/1993, FFJJ 4.º y 5.º, y 195/1996, FJ 4.º. Y añade que «también puede aceptarse la existencia de decretos-leyes transversales», pues «nada se opone en el texto constitucional a que un decreto-ley contenga medidas normativas de carácter heterogéneo, siempre que las mismas no afecten a las materias que le están constitucionalmente vedadas a dicho tipo de fuente», es decir, los únicos límites que se imponen son los propios de esta figura normativa recogidos en el artículo 86 de la CE.

Las críticas a la técnica de normas multisectoriales, despojadas ya de su condición de normas de acompañamiento de las presupuestarias, han sido también habituales.

Así García Escudero (2010) advierte de que

especial atención, por su incidencia y eventual peligrosidad para el ordenamiento, merecen las leyes modificativas, esto es, aquellas que tienen por objeto la reforma de una o varias leyes, cuyo caso extremo constituyen las llamadas Leyes Ómnibus. Pese a que todas las reglas de técnica legislativa las anatematizan, estas leyes existen, se multiplican y dificultan el conocimiento del derecho vigente hasta límites insospechados. Las Leyes Ómnibus, que modifican con frecuencia un número elevado de leyes, unidas o no por razones de política coyuntural o por la materia, son las más denostadas por su carácter perjudicial para el ordenamiento, dada la confusión que en él introducen.

¹⁰ En realidad, las leyes de acompañamiento son leyes ómnibus, con la especialidad de su tramitación conjunta o vinculada a las leyes presupuestarias.

¹¹ <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=134&tipo=2> Sinopsis del artículo 134 de CE elaborada por Andrés Jiménez Díaz (2003) y actualizada por Vicente Moret (2011), José Antonio Moreno Ara (2011) y Alejandro Rastrollo (2016), letrados de las Cortes Generales.

¹² Se trata de otra de esas normas dictadas en el contexto de la (recuperación) de la crisis económica.

Nos parece también expresiva la opinión de Martínez Lago (2016), que, tras un análisis exhaustivo de los posibles vicios de inconstitucionalidad de este tipo de normas y basándose en la doctrina del Tribunal Constitucional, concluye:

El problema que suscitan los diversos fallos que se han traído a colación en este trabajo es que volvemos a tener servido ahora, con el respaldo del Tribunal Constitucional, el edicto del pretor que se renueva cada año y que nunca llegó a desaparecer enteramente de nuestro sistema jurídico, lo que hará más difícil que antes de las sentencias que el Legislador se preocupe por mejorar la calidad de sus decisiones.

No obstante lo anterior, lo cierto es que, como venimos diciendo, la aprobación de las leyes ómnibus es una práctica legislativa plenamente asentada y validada por el Tribunal Constitucional.

5.2. Leyes de acompañamiento autonómicas y la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre leyes ómnibus

Decíamos antes que el fenómeno de las leyes de acompañamientos ha sido replicado por las comunidades autónomas a partir de mediados de la década de los noventa y, a diferencia de lo que sucede en el Estado, con una perdurabilidad que, en mayor o menor medida, dependiendo de la comunidad autónoma, alcanza hasta nuestros días.

Las medidas legislativas se han adoptado sobre todo en el ámbito de los empleados públicos autonómicos, la contratación pública o el sector público instrumental, sin olvidar tampoco la materia tributaria.

Pues bien, la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional sobre este tipo de normas la encontramos precisamente respecto a la normativa autonómica, es decir, leyes ómnibus autonómicas. Y adelantamos ya que el Tribunal Constitucional reafirma y consolida el criterio interpretativo antes descrito.

En este sentido, la STC 122/2018, de 31 de octubre, ha insistido en el requisito de la vinculación necesaria del contenido eventual con los gastos e ingresos públicos y la importancia de que dicha conexión sea «inmediata y directa», exigiendo además que dicho límite sea delimitado «con particular precisión», pues «rara vez habrá medidas que sean estrictamente neutrales en relación con los ingresos y gastos públicos, siendo evidente que toda medida legislativa es susceptible de tener un impacto en el gasto público o en la estimación de ingresos».

También nos debemos referir a la STC 161/2019, de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley de la Asamblea regional de la Región de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad.

El Tribunal Constitucional, a la vista de las alegaciones sobre la deficiente técnica legislativa de este tipo de leyes y su vinculación con el principio de seguridad jurídica, recuerda cuál es su jurisprudencia sobre las «leyes de contenido heterogéneo»: «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» (SSTC 136/2011, 176/2011, 120/2012, 209/2012). Así pues, la heterogeneidad intrínseca de las «leyes ómnibus» no está, *per se*, constitucionalmente proscrita por el hecho de amparar «preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente» (STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 3.º, citando la STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2.º).

Y recuerda que, conforme a STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1.º, estas leyes «no son, por el mero hecho de su compleja estructura interna, lesivas de precepto constitucional alguno». Y no existe ningún óbice 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» (STC 199/2015, FJ 3.º). Heterogeneidad que «no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico, porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución» (STC 120/2014, de 17 de julio, FJ 2.º).

Por tanto, nada nuevo en este razonamiento: la confirmación del criterio interpretativo ya sostenido anteriormente de que las leyes de contenido heterogéneo comportan la utilización de una técnica legislativa deficiente, pero que ello no implica inconstitucionalidad de la norma.

6. La aprobación de decretos-leyes ómnibus durante la crisis sanitaria de la covid-19

No podemos terminar este repaso sin hacer una mención a la aprobación de numerosas normas de contenidos heterogéneos durante la crisis sanitaria de la covid-19 en la que, aún en el momento de escribir estas líneas, nos encontramos inmersos. Además, estas normas han adoptado habitualmente la forma de decretos-leyes¹³.

Resulta indudable que nos encontramos ante un contexto especialmente propicio para la aprobación de medidas legislativas extraordinarias y urgentes y que además aborden cuestiones de la más diversa índole, a las que una crisis sanitaria, económica y social como esta obliga a hacer frente. Es decir, nos encontramos ante un contexto favorable para la aprobación de decretos-leyes ómnibus.

¹³ No las citaremos por su extensión.

Siendo conscientes de la extraordinaria gravedad del momento y de que ello puede justificar la frenética actividad regulativa en la que nos encontramos inmersos, no es posible obviar tampoco que el empleo de estas técnicas legislativas debe contemplarse como algo excepcional.

Así, según Aragón Reyes (2016), por mucho que el uso del decreto-ley se haya normalizado, en un contexto de debilidad de nuestro parlamentarismo y merced a esta generosa jurisprudencia constitucional, no puede olvidarse que se trata de normas «excepcionales», no tanto por su presupuesto habilitante como por el modo de emanación de las mismas, en la medida que suponen una invasión de la potestad legislativa por parte del Ejecutivo.

A lo anterior debemos sumar las críticas ya estudiadas sobre la técnica legislativa empleada en las normas multisectoriales. Concretamente, Teruel Lozano (2020), refiriéndose a los decretos-leyes ómnibus aprobados tras la declaración del estado de alarma, realiza unas apreciaciones muy ilustrativas:

Resulta censurable cómo en algunos casos se introducen regulaciones accesorias al objeto principal del decreto-ley, en muchas ocasiones en disposiciones adicionales o finales, en las que prácticamente se omite cualquier motivación sobre la concurrencia de los presupuestos constitucionales en relación con ellas. Así, por ejemplo, la justificación de las medidas en relación con el Sector Público que se adoptan en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 prácticamente se limita a un genérico «finalmente, el capítulo V establece medidas adicionales para permitir una respuesta adecuada a la situación excepcional», a lo que luego añade una de esas fórmulas retóricas antes criticadas: «Ninguna duda ofrece que la situación que afronta nuestro país por la declaración de emergencia de salud pública de importancia internacional, unida a la reciente declaración de estado de alarma, generan la concurrencia de motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar diversas medidas».

Otro aspecto criticable, no menor a mi juicio, es lo que supone para la correcta formación de la voluntad del legislador el hecho de que en el debate parlamentario de una ley se tengan que abordar cuestiones de la más diversa índole, o aún peor, si nos encontramos ante un decreto-ley, que dicho debate se lleve a cabo con posterioridad a la aprobación de la norma.

En definitiva, lo que se quiere remarcar es que la situación de emergencia sanitaria en la que nos encontramos inmersos no puede constituir una «excusa» para desvirtuar el uso y la finalidad de los mecanismos legislativos previstos en nuestro ordenamiento constitucional¹⁴.

¹⁴ Artículo 151.1 del Reglamento del Congreso.

El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes

7. Consideraciones finales

De lo hasta ahora expuesto es posible concluir que las leyes de contenido heterogéneo multisectoriales –en definitiva, normas cuya regulación abarca multitud de materias o sectores– es una tipología legislativa plenamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico y que, además, se encuentra validada por el Tribunal Constitucional en una doctrina reiterada, que no aprecia infracciones constitucionales en esta forma de proceder.

Entiendo, por otra parte, que el recurso a este tipo de normas, aprobadas incluso en forma de decreto-ley, puede resultar admisible y comprensible en situaciones de urgencia o graves crisis, como la que nos encontramos, en las que es preciso abordar de forma inmediata problemas acuciantes, mediante reformas normativas que abarquen multitud de sectores económicos y sociales.

Ahora bien, resulta incuestionable también que el recurso a este tipo de normas constituye el empleo de una mala técnica legislativa, como así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional. Y esta cuestión, lejos de ser secundaria o intrascendente, repercute directamente en el necesario control democrático que las Cortes deben ejercer sobre las iniciativas legislativas, así como posteriormente en el momento de aplicación de la norma, pues, con este tipo de leyes, la labor de elección de la norma aplicable que deben llevar a cabo los operadores jurídicos (jueces, abogados, letrados de la Administración, funcionarios, etcétera) se convierte a veces en una tarea nada fácil, máxime teniendo en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico conviven normas estatales, autonómicas y de la Unión Europea. La dispersión reguladora no favorece tampoco el conocimiento de la norma por parte de los ciudadanos.

Podemos decir, por tanto, que la utilización de leyes heterogéneas no contribuye precisamente a garantizar la seguridad jurídica que consagra la Constitución como principio rector de nuestro ordenamiento¹⁵.

a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad.

¹⁵ El Consejo de Estado, en su memoria de 1999 alegó que

razones de seguridad jurídica y de buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas, y muy en especial aquellas que tienen rango de Ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y vivan dentro de ella hasta que sean sustituidas por otras. *Resulta perturbador para los destinatarios del derecho objetivo –nunca excusados del cumplimiento de las Leyes– que la producción normativa quede reducida a una tarea formal, a la mera utilización de un procedimiento en el que no se tenga en cuenta la necesaria homogeneidad de unos preceptos con otros, dentro del Ordenamiento.*

En última instancia, el empleo de una mala técnica legislativa determina que el resultado sea frecuentemente también una «mala ley» y ello, dada su centralidad en nuestro sistema de fuentes, repercute negativamente en la «calidad democrática» de nuestro sistema.

Referencias bibliográficas

Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*. Iustel.

Cazorla Prieto, L. M. (1997). Características de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario desde el punto de vista del ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales. *Anuario número 4 extraordinario de las Cortes Valencianas*.

García Escudero, P. (2010). El control constitucional de la calidad de las leyes. *Revista de las Cortes Generales*, 79, 285-291.

Giménez Sánchez, I. (2008). Las Leyes de Acompañamiento y el problema de las «Leyes Ómnibus». *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED, 22, 525-565.

Martínez Lago, M. (2016). Los límites de la justicia constitucional: la interpretación constitucional y la técnica jurídica en las «leyes de contenido heterogéneo». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, 17-71.

Teruel Lozano, G. (2020). Los decretos-leyes en la crisis del coronavirus: perspectiva constitucional. *Revista «Cuadernos Manuel Giménez Abad»*, extra 8, 216-225.