

Técnica legislativa en tiempos revueltos: un examen de las declaraciones del estado de alarma y los Reales Decretos-leyes en 2020 y 2021

Legislative drafting in challenging times:
an analysis of the declarations of the state of
alarm and the Decree-laws in 2020 and 2021

Fecha de recepción: 17/10/22

Fecha de aceptación: 08/11/22

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS ANTE SITUACIONES EXTRAORDINARIAS.—III. LA TÉCNICA NORMATIVA COMO GARANTÍA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA: ¿UNA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL?—IV. EL PRESUPUESTO DE LA URGENCIA: UNA CAJA DE PANDORA.—V. LA ENTRADA EN VIGOR: UN LABERINTO.—VI. HOMOGENEIDAD Y PRECEPTOS INTRUSOS: UN TORNADO NORMATIVO.—VII. PUBLICIDAD Y URGENCIA: UNA COMBINACIÓN PENDIENTE.—VIII. APUNTES PROPOSITIVOS A UN PROBLEMA MULTINIVEL.—IX. CONCLUSIONES.—X. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El artículo pretende incidir en la necesidad de que los análisis de técnica normativa tomen conciencia de la importancia que en los últimos tiempos vienen teniendo el Derecho de emergencia y la legislación extraordinaria. Preliminarmente, el estudio presenta la panorámica actual de la jurisprudencia constitucional en relación con el principio de seguridad jurídica. A continuación, se abordan algunos de los problemas que presentan las declaraciones del estado de alarma y los Reales Decretos-leyes aprobados en 2020 y 2021. Concretamente; la justificación en sus Preámbulos de la concurrencia de los presupuestos, la entrada en vigor, la homogeneidad (o, más bien, su quiebra a través de la inserción de

* Universidad Complutense de Madrid. Estudiante en el Instituto de Derecho Parlamentario.
<https://orcid.org/0000-0003-0291-7835>.

preceptos intrusos) y la publicidad. Todo ello servirá para esbozar unas propuestas mínimas a los efectos de mejorar la certeza del ordenamiento, siempre con especial atención a la perspectiva del ciudadano lego en la materia y a la relevancia creciente que en la actualidad adquierien los mecanismos de la sociedad de la información.

PALABRAS CLAVE: Certeza, Decreto-ley, Derecho de emergencia, Estado de alarma, Publicidad de las normas, Técnica legislativa.

ABSTRACT

The paper intends to remark the need for legal drafting studies to become aware of the importance that emergency law and extraordinary legislation have had in recent times. Preliminarily, the study presents the current overview of constitutional jurisprudence in relation to the principle of legal certainty. Some of the problems presented by the declarations of the state of alarm and the Decree-laws approved in 2020 and 2021 are also addressed. Specifically, the justification in their Preambles of the concurrence of the requirements, the entry into force, the homogeneity (or, rather, its break due to the insertion of intrusive precepts) and publicity. All this will lead to present some minimum proposals to improve the certainty of the system, always with special attention to the perspective of the clueless citizen and to the growing relevance that the information society currently acquires.

KEY WORDS: Certainty, Decree-law, Emergency law, State of alarm, Publicity of regulations, Legal drafting.

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos años, la consagración de la paralización legislativa y del gobierno por decreto-ley habían puesto ya el foco en la incidencia que las normas de urgencia tienen en el conjunto del ordenamiento español. Esta tendencia se ha agudizado más si cabe en un contexto en el que, en dos años (2020 y 2021), el país ha vivido casi la mitad del tiempo bajo estados de emergencia que daban pie a una intervención sin precedentes de los poderes públicos en la esfera de los derechos de la ciudadanía. El acrecentamiento del protagonismo del Ejecutivo plantea una pluralidad de problemas jurídicos sobre los que la doctrina ha derramado ríos de tinta. No obstante, la atención a esta cuestión no ha ido acompañada de un incremento equivalente de la preocupación por la calidad técnica de los instrumentos normativos.

Desde el convencimiento de que el principio de seguridad jurídica ha de proyectarse sobre el conjunto del Derecho incluso en los tiempos más difíciles de la vida del pueblo que lo alumbraba, abordamos en las siguientes páginas un examen de algunas de las principales deficiencias que en los referidos años adolecieron las declaraciones de los estados de alarma y los Reales Decretos-leyes que marcaron la actualidad jurídica del país. Nuestro análisis podría eventualmente servir para identificar esferas en las que aún quedaría mucho camino por recorrer, así como de hecho permite la

configuración de ciertas propuestas de mejora. En todo caso, se ha tratado de primar una perspectiva (en la selección de los temas y en su estudio) paralela a la posición del conjunto de los destinatarios de las normas, generalmente legos en la materia.

Muchos maestros llevan décadas advirtiendo sobre las perniciosas consecuencias de despreciar y banalizar las bases nucleares del sistema constitucional, riesgo que se intensifica en las etapas de excepcionalidad. En estas jugarán un papel fundamental los instrumentos jurídicos que analizamos a continuación, caracterizados por la urgencia en sus presupuestos y contenido. Así pues, se examinará el grado en el que adquieren la materialización “más perfecta posible, tanto desde un punto de vista formal como material, adecuándose lo más plenamente posible a los fines que persigue”, ámbito propio de la técnica legislativa según definición de García-Escudero (2006: 42).

II. LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS ANTE SITUACIONES EXTRAORDINARIAS

Cuando el Gobierno decide declarar el estado de alarma para hacer frente a la crisis sanitaria en lugar de optar por otras soluciones como el de excepción¹, queda definido el instrumental jurídico con el que cuenta para el dictado de las normas necesarias y los límites fundamentales del mismo. Antes de adentrarnos en la exposición de tales herramientas, conviene establecer una serie de apreciaciones.

Por un lado, el período objeto de análisis es muy extenso, por lo que cualquier apreciación que no pretenda quedarse en la especulación teórica desconectada de la realidad exige un mínimo esfuerzo por ponerse en la piel del legislador y de los gestores de la crisis. La evolución de la situación política y del clima social entre marzo de 2020 y diciembre de 2021 cambiaría casi tanto como el conocimiento acerca del virus, por lo que los estándares del análisis no pueden necesariamente ser los mismos. Así pues, parece razonable asumir una mayor benevolencia al abordar las primeras semanas del envite pandémico, pero desde luego no su mantenimiento meses más tarde. En estas últimas etapas procede un reproche especialmente duro de aquellos vicios que evidenciaban un desdén de los poderes públicos por las normas de juego cuyo cumplimiento, a la postre, garantiza los derechos y libertades más sagrados de la ciudadanía.

¹ Atendiendo al supuesto de hecho del artículo 4.b LOEAES, las voces en la doctrina que se decantan por esta última opción eran en un primer momento minoritarias, destacando Aragón Reyes (2020). Sin embargo, el debate iría ampliándose hasta el punto de que una parte de las tesis expuestas serían asumidas por la STC 148/2021, que declara inconstitucionales algunos de los preceptos medulares del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Por otro lado, la tutela del Tribunal Constitucional es extremadamente lenta, por lo que los principales pronunciamientos sobre los asuntos que aquí se tratan no estarían disponibles sino hasta un momento muy posterior a aquel en el que su objeto produjo efectos jurídicos. Ello engarza con el problema estructural de la efectividad de la justicia constitucional. Como muestra, baste señalar que la primera sentencia tras la declaración del primer estado de alarma el 14 de marzo de 2020 data del 15 de junio (el primer auto, de inadmisión a trámite de un recurso de amparo sobre ejercicio del derecho de manifestación, se fecha el 30 de abril).

Sentado esto, el tipo de normas empleadas hasta la fecha para la adopción de las medidas de urgencia son principalmente las declaraciones del estado de alarma (con sus prórrogas, en su caso) y el Real Decreto-ley. En estos instrumentos se reconocen un buen número de similitudes y diferencias.

Entre los parecidos está que el recurso a ellos en un momento inicial depende únicamente de la valoración que haga el Gobierno respecto a la concurrencia de los correspondientes supuestos de hecho. En este sentido, aunque se dé alguna de las situaciones previstas en el artículo 4 LOEAES o un caso de “extraordinaria y urgente necesidad”, son la discrecionalidad y el criterio del Ejecutivo las notas determinantes de su adopción, configurándose ambos instrumentos como potestades propias del órgano y no como deberes ante tales coyunturas. Por otro, su vigencia sin intervención del Congreso de los Diputados² está temporalmente limitada a 15 o 30 días, respectivamente. Se configuran así como mecanismos que sacrifican al inicio el *control* parlamentario en pro de la efectividad de la respuesta estatal a una circunstancia que exige inmediatez, pero que mantienen los rasgos básicos de la fiscalización. Otra cosa será, claro, que el Parlamento decida poco menos que abdicar de sus funciones, como ocurrió en la llamativa prórroga del RD 926/2020. En fin, también puede advertirse la vocación provisional de los dos, que nacen para morir: eso sí, mientras que el Real Decreto-ley puede encontrar acomodo permanente en el ordenamiento (y es lo habitual); la declaración del estado de alarma fenece cuando decae, sin que sus dictados puedan incorporarse en modo alguno a la legislación ordinaria.

Por lo tocante a las diferencias, *a priori* pareciera que la fundamental se referiría al rango de ley de la norma. Sin embargo, a la vista del control constitucional de las normas propias del estado de alarma, creemos más acertado caracterizar la disparidad atendiendo a la atmósfera jurídica dentro de la que se mueven (o sea, a si hay una quiebra del “sistema ordinario de fuentes” con la introducción de una norma *sui generis*). No en vano, res-

² Nótese que el Senado está completamente desaparecido en ambos supuestos, lo cual resulta especialmente llamativo en los casos de declaración del estado de alarma, máxime cuando se desarrollan experiencias de “cogobernanza” como las ensayadas recientemente.

pecto de aquellos ya señaló la STC 83/2016 que desplazarían “la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en la que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese período la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley” (FJ 10). Asimismo, mientras que en el caso del estado de alarma no parece posible diferir la producción de sus efectos sin contravenir el espíritu de su régimen jurídico (art. 2 LOEAES), nada obsta para que ello se haga en el Real-Decreto ley.

Así pues, la concurrencia de la crisis sanitaria situó al Gobierno ante la necesidad de, idealmente, hacer un diagnóstico técnico de la situación epidemiológica y de sus eventuales consecuencias en el plano fáctico, determinar las medidas necesarias para proteger aquellos bienes jurídicos que estimase merecedores de tutela, así como encontrar un acomodo jurídico para cada una de las referidas decisiones. Para mayor complicación coyuntural, sobre todo en los primeros momentos, los dictados del Ejecutivo debían acomodarse con los límites que en materia de sanidad exterior dibuja el ordenamiento comunitario y con las complicaciones propias de un Consejo de Ministros bicolor y un hemicycle fragmentado, en el que señala García-Escudero (2021: 91) que “mermado el Gobierno en su iniciativa legislativa por la incertidumbre sobre el resultado, la misma incertidumbre planea sobre el destino de los decretos-leyes y hace que el Gobierno sea cauto en su uso cuando no tiene la mayoría asegurada”. Desde luego, todo ello no dibuja el escenario propicio para una especial preocupación por la técnica normativa.

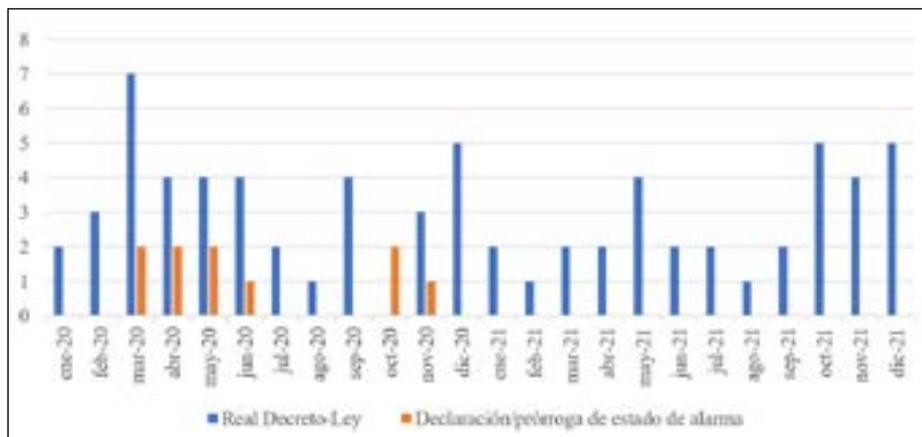
Como panorámica, cabe referir que, solamente en 2020 y 2021, se aprobaron:

- 3 declaraciones del estado de alarma y 7 prórrogas, cuando el único precedente de uso de estos instrumentos databa de 2010 y de una forma infinitamente menos incisiva en la esfera de derechos de la ciudadanía.
- 71 Reales Decretos-leyes, una cifra igual o superior al total de los que se aprobaron en cada una de once legislaturas anteriores distintas. Solamente en la X hubo apenas un puñado más de estas normas extraordinarias y urgentes que las dictadas en ese lapso de apenas dos años.

La **Figura 1** muestra la distribución temporal correspondiente. En ella cabe advertir la concentración de Reales Decretos-leyes durante el período de vigencia del primer estado de alarma (marzo de 2020 destaca sobre cualquier otro mes con 7) y en los meses de diciembre (el 14,1 % del total), algo que ya se veía como una tendencia en Sanz Gómez y Sanz Gómez (2020, p. 132). De estos, la mayoría (43; el 60,6 %) fueron convalidados y tramitados como proyecto de ley, resultando los restantes únicamente convalidados (27; el 38 %) salvo uno (1,4 %): el RDL 27/2020, de 4 de agosto,

de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las Entidades Locales³.

Figura 1. Distribución cronológica de Reales Decretos-Leyes y declaraciones/prórrogas de estados de alarma (2020-21).



Fuente: Elaboración propia.

Así pues, la entidad de la emergencia exigió un despliegue tal de la acción del Estado que, sin la mínima observancia de los parámetros mínimos de la técnica normativa, no sería posible que llegase siquiera a materializarse: si hasta los gestos más anodinos de la vida cotidiana (literalmente, ir a comprar el pan) pasan a estar sometidos a la norma, el tornado regulador en el que los ciudadanos quedan atrapados solo puede conducir a la apatía, la anarquía o el enloquecimiento. García de Enterría (1999: 48) citaba la tesis de Ortega y Gasset sobre las consecuencias de la producción normativa: “se ha convertido en una ametralladora que dispara leyes sin parar”, lo que conllevaría que “el individuo no pueda proyectar su vida, y como la función más sustantiva del individuo es precisamente eso, proyectar su propia vida, la legislación incontinente, le desenaja de sí mismo, le impide ser”. El poder del Leviatán, en una situación como la vivida en los albores de la crisis sanitaria, conoció una extensión de tal intensidad que su capacidad para transformar la realidad únicamente podía encontrar apoyo en la conjunción de su monopolio de la violencia legítima y su poder de persuasión. Y, dado que no se puede compartir lo que no es comprendido, la inteligibilidad del Derecho pasa a un primer plano. Cumplir conscientemente una norma que no se entiende es un oxímoron.

³ Este se suma a una escasísima lista de iniciativas legislativas de este tipo rechazadas en la Cámara baja: hasta la fecha cinco (además del citado; RDL 1/1979, RDL 1/2006, RDL 4/2017 y RDL 21/2018). Téngase en cuenta que la derogación se entiende producida desde la fecha en la que el BOE da publicidad de la Resolución de la Presidenta del Congreso de los Diputados por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación.

III. LA TÉCNICA NORMATIVA COMO GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA: ¿UNA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL?

De todos los principios que la Constitución garantiza en el artículo 9.3 CE, el más relevante en términos de técnica legislativa es el de seguridad jurídica. Cuando el artículo 4 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 refería que la libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás y que el único límite a los derechos naturales del hombre es el goce por los demás de los suyos propios, se cuidaba de añadir que tales límites tan solo pueden ser determinados por la ley. Con ello no solo se consagraba el principio de legalidad, sino que de forma inescindible se aseguraba la necesidad de que lo dispuesto en aquella no fuera caprichoso. La importancia de la seguridad jurídica queda plasmada en los textos constitucionales contemporáneos como tesoro heredado de la “libertad de los modernos” y sirve de base para la construcción del conjunto del ordenamiento.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional, esta idea no solo puede entenderse en un sentido estricto como certeza del derecho (o sea, valoración de si un mandato normativo concreto es claro e indubitado; STC 183/2014, FJ 3), sino también ampliamente como “suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad”. Esta operación no habría de entenderse como una mera adición de partes, mas como sistematización o involucimiento holístico de todos ellos, o sea, “equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad” (STC 27/1981, FJ 10). La agradable caracterización (que no estrictamente definición) del Tribunal acierta al configurar el entrecruzamiento de los diversos principios reconocidos en el texto constitucional (que muestran la faz diversa de todo problema jurídico), pero desde luego es un tanto decepcionante por cuanto supone un apoyo bastante endeble a cualquier argumentación. Cuáles sean los vicios de las normas que determinen una quiebra del principio de seguridad jurídica suficiente para justificar una declaración de inconstitucionalidad queda a expensas del intérprete supremo, que de hecho se muestra reacio a contemplar un problema con tantas aristas.

No es este el lugar para analizar en detalle las notas de la seguridad jurídica, pero sí conviene advertir su carácter nuclear respecto de la técnica normativa. Rodríguez-Arana (2007: 252) refería precisamente que la mejor sería “aquella en la que más resplandece el principio de seguridad jurídica y sus corolarios necesarios: buena fe o confianza legítima entre otros”. Se presentan así dos caras de la misma moneda, que en nuestro caso contemplaremos desde la perspectiva de dos instrumentos jurídicos a disposición del Gobierno, lo que exige una precisión fundamental.

Así, a pesar de que no sean normas reglamentarias (ni siquiera en puridad las declaraciones del estado de alarma), su origen únicamente en el Ejecutivo exige tener en cuenta consideraciones relativas no solo a la técnica legislativa sino además a la de aquellas primeras, emanadas de ese brazo del Estado. A esta tarea se afanan, por ejemplo, Bassols Coma (2008) o Álvarez González (2020), para quien también en este caso el principio de seguridad jurídica “debe operar como un parámetro o regla de derecho, y no solo como un valor reconocido, en el más alto nivel de exigencia” (*ibid.*: 63). En este sentido, una consecuencia fundamental será que generalmente no tendrá un reflejo tan claro el pluralismo político, protagonista y causante último de muchas de las objeciones estilísticas y de fondo de las leyes, en tanto que “los mayores desafíos a la coherencia, y a la misma calidad del texto normativo se producen en la fase parlamentaria, por cuanto los compromisos necesarios han de alcanzarse, no ya con órganos administrativos incardinados en el Gobierno, o con grupos o agentes sociales afines, sino con quienes por definición son competidores o adversarios directos de ese Gobierno” (López Guerra, 2006: 17).

La formación del primer gobierno de coalición de nuestro actual período constitucional podría haber supuesto un desafío a esta afirmación, pero no existen elementos suficientes para sostener la configuración de un cambio de paradigma respecto de la tendencia advertida durante el tiempo en el que la legislación extraordinaria era elaborada por Ejecutivos monocolor.

Por otra parte, cabe advertir la distinta situación en la que se encuentran los Parlamentos y el Gobierno respecto a las dificultades que entraña la elaboración de normas que pretenden ordenar una realidad cada vez más inabordable. En este sentido, se ha advertido un “desequilibrio del que son víctimas las Cámaras legislativas en comparación con el poder ejecutivo que goza de personal cualificado habilitado inicialmente para afrontar esa complejidad” (González de la Garza: 78). Ello consagraría la primacía del Gobierno, erigida “sobre una burocracia dentro de la cual ocupan una posición de especial importancia los técnicos de redacción de las leyes —o técnicos de drafting— quienes se habrían convertido, en lugar de los propios parlamentarios, en el verdadero poder legislativo” (Salvador y Salvador, 2019: 79).

Sin embargo, es evidente que una mayor profundidad en el conocimiento de aquellas materias que son objeto de regulación no se traduce necesariamente en una mejor plasmación de las mismas, ámbito de estudio propio de la técnica normativa. Ello obliga a poner de manifiesto las profundas carencias existentes en la formación del cuerpo funcional de la Administración en este extremo, las cuales afortunadamente no se advierten en el caso de los servidores públicos de los órganos constitucionales parlamentarios, cuya labor sigue siendo fundamental no solo en relación con la corrección formal de las normas, sino también en la transferencia del saber sobre esta cuestión.

Finalmente, el mayor enemigo que encuentra la técnica normativa en el caso de la legislación extraordinaria y del Derecho de emergencia es precisamente la urgencia inherente a estos instrumentos, que obliga a un análisis más benevolente de los posibles errores e incumplimientos del Gobierno, pero no a una difuminación absoluta de su responsabilidad en cuanto que garante de la constitucionalmente mandatada seguridad jurídica. En este sentido, García-Escudero (2018: 191) incide en “lo cercanos que se encuentran a veces los ámbitos de la constitucionalidad y de la calidad de la ley”.

IV. EL PRESUPUESTO DE LA URGENCIA: UNA CAJA DE PANDORA

El principio de división de poderes en su configuración constitucional confiere al Gobierno facultades más allá de las ejecutivas para que, con la fuerza de la inmensa fracción del “aparato del Estado” que está a sus órdenes, haga frente a coyunturas que exigen una pronta respuesta. Para ello ya hemos visto que dispone de una serie de instrumentos entre los cuales destacan el Real Decreto-ley y la declaración (y prórroga) del estado de alarma. Ambos tienen distintos presupuestos: el primero exigirá la concurrencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” (art. 86.1 CE) y la segunda de una de las alteraciones graves de la normalidad que se prevén en el artículo 4 LOEAES siempre que “hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes”. No vamos a incidir en aquellos asuntos que han sido tratados por la doctrina de forma abundante y que exceden del propósito del artículo. Empero, a partir de ellos, vamos a justificar la importancia que en relación con el supuesto habilitante tiene la Exposición de Motivos.

En primer lugar, el análisis de la concurrencia del supuesto habilitante en el estado de emergencia que nos ocupa ha estado centrado en la vinculación de este con la limitación o suspensión de derechos. Pasándose por alto en la mayor parte de los casos la adecuación o conveniencia de las medidas (un tema al que solo asomarse produce vértigo), juristas y legos en Derecho entendieron que la discusión fundamental radicaba en cuál de los mecanismos previstos por el artículo 116 CE debía desplegarse, dándose muy *grosso modo* dos perspectivas de análisis: desde la condición fáctica (alarma, en coherencia con el art. 4.b LOEAES) o desde las consecuencias jurídicas (excepción, en la línea de la STC 148/2021). En este sentido, la presencia continua de la amenaza a la salud ha opacado una cuestión fundamental: la necesaria reflexión acerca de si no se cayó en lo que ha venido en llamarse “populismo pandémico” al adoptarse ciertas medidas con especial incidencia en la esfera de los derechos individuales y que, por las herramientas jurídicas que exigen, han abierto la veda a una aplicación indiscriminada de los mecanismos de excepción.

Profundicemos en esto desde el análisis de las Exposiciones de motivos⁴ de los diferentes Reales Decretos que declararon la alarma.

En el caso de la del RD 463/2020, de 14 de marzo, tenía 360 palabras (aproximadamente el 7,8 % del total de las que contenía la norma). Las más repetidas fueron “salud”, “medidas” y “gobierno”. En este caso se seguía el precedente del RD 1673/2010, de 4 de diciembre, que con 266 vocablos hacía una presentación del contexto y afirmaba sin más detalle que “las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación y resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma”. En este sentido, el texto de 2020 sostiene que “sin duda” las circunstancias extraordinarias exigen las medidas, que serían “las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”. Esta adición bien parece a toro pasado una *excusatio non petita*.

La Exposición de motivos del RD 900/2020, de 9 de octubre, contaba 2954 palabras (aproximadamente el 82,9 % sobre el conjunto). Se reiteraban especialmente “medidas”, “municipios” y “salud”. Téngase en cuenta que el ámbito territorial de esta declaración del estado de alarma serían únicamente nueve municipios de la Comunidad de Madrid. Tendrá cuatro apartados con el siguiente contenido:

- exposición de la situación previa y de las actuaciones desarrolladas en el marco del Consejo Interterritorial de Salud. Se habla de “un incremento de la incidencia de la enfermedad en todas las comunidades autónomas que incluyó un componente de transmisión comunitaria”.
- establecimiento la distinción espacial, ya no fundamentada en la división autonómica, sino haciéndose referencia a “la implementación de medidas más estrictas que permitan facilitar el control de la epidemia en *aquellos territorios* más afectados por la misma”, a “zonas geográficas con mayor propagación, en los que las medidas adoptadas en el marco del Plan de Respuesta Temprana y otros protocolos de actuación no han dado el resultado esperado”. Asimismo, reconociendo que la incidencia

⁴ García-Escudero (2011: 102) advierte la necesidad de diferenciar, a pesar de que en la práctica casi nunca se haga, entre Preámbulo (dirigido a los destinatarios de la ley) y Exposición de motivos (dirigida al Parlamento). Asimismo, lo pone en valor frente a otras tesis que preconizan su eliminación, considerando que “suprimir el preámbulo sería tanto como suprimir los debates contenidos en el Diario de Sesiones, los cuales sirven para ayudar a determinar la voluntad del legislador” (*ibid.*: 108). Aquí tendrá relevancia ver que en las declaraciones del estado de alarma, en tanto no se solicite la prórroga correspondiente, el mensaje se dirige principalmente (al margen de los debates parlamentarios) al ciudadano: cuando se toman medidas de tanta trascendencia para su vida cotidiana, qué menos que ofrecerle una mínima explicación en el instrumento jurídico correspondiente.

acumulada a 14 días no puede ser el único indicador, se entiende que este es “prioritario, reconocido y recomendado por organismos internacionales” y se sitúa el umbral de alto riesgo (en 250 casos por 100.000 habitantes). En fin, se hace una mención especialmente importante destacando el papel fundamental de “núcleos poblacionales grandes, con más volumen de intercambio de personas con otras zonas de la comunidad autónoma o del país”. Todo ello va encaminado hacia la delimitación espacial de sus efectos.

- referencia a una pluralidad de indicadores (incidencia acumulada, ocupación hospitalaria, pruebas diagnósticas positivas), así como al Acuerdo del Consejo Interterritorial que había dado lugar a la Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad (en contra del criterio del gobierno autonómico), no ratificada por el órgano judicial competente. Así pues, se establece que el Real Decreto “regula específicamente la medida referida a la restricción de entrada y salida de los municipios en los que concurren las circunstancias señaladas anteriormente y lo hace con *la única y exclusiva finalidad* de proteger la salud de la población”.
- concreción del título habilitante, volviendo a reiterarse que las decisiones “no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”.

En fin, en el caso del RD 926/2020, de 25 de octubre, sumaba 2367 palabras (aproximadamente el 55,7 %), entre las que destacaban de nuevo “medidas” y “salud” junto a “control” y “transmisión”. Su contenido se divide en tres bloques distintos:

- un repaso muy breve y general del contexto de la pandemia, haciéndose referencia al marco jurídico (sin mención del estado de alarma declarado por el RD 900/2020, entonces ya decaído) que habría “permitido hasta ahora ofrecer respuestas apropiadas y proporcionales en función de las distintas etapas de evolución de la onda epidémica en cada territorio”.
- planteamiento de la situación epidemiológica con referencia a varios datos expuestos de forma dispar al estado de alarma anterior y dificultándose, en consecuencia, su comparación. Una interesante novedad son las menciones al “estudio de los brotes notificados por las comunidades autónomas” o a “diferentes estudios, como los llevados a cabo por el ECDC”; considerándose que esas investigaciones justificarían las *limitaciones* consideradas en la norma.
- exposición de diferentes medidas, reiterándose “el propósito de reducir sustancialmente la movilidad del virus” o de “detener la expansión de la epidemia”.

Sanz Gómez y Sanz Gómez (2020: 146) ya habían apuntado respecto de las Exposiciones de motivos de los Reales Decretos-Leyes, que “más que buscar una explicación en las dinámicas parlamentarias podríamos aventurar que la mayor longitud se debe a la voluntad de justificar escrupulosamente el uso (...) para el caso de una posible impugnación ante el TC”. Creemos que en los casos analizados ocurre igual.

La primera declaración respondía a un contexto en el que se reclamaba acción urgente al Gobierno, con un escasísimo cuestionamiento público respecto de la pertinencia de las medidas. Una muestra fue la ausencia de votos negativos a la primera prórroga del estado de alarma (RD 476/2020). Como dijimos, al analizar las decisiones políticas abordadas al inicio de la pandemia suele pasarse por alto la situación de absoluto caos sanitario y desconocimiento de la enfermedad en la que se encontraban no solo las autoridades sino el conjunto de la comunidad científica. En un principio, aunque la reacción se hizo esperar, su llegada fue de la mano de una adaptación de las formas de trabajo y de vida que hoy parecen ciencia ficción; la población asumió con temor y resignación que el mejor lugar en el que podía estar era en su casa. El transcurso de las semanas fue haciendo mella, la contestación creció y empezaron las reivindicaciones también en el ámbito jurisdiccional⁵. Ello no debe hacernos olvidar, empero, cuál era la atmósfera en la que se gestó el referido Preámbulo.

Sin embargo, el alumbramiento del RD 900/2020 fue muy diferente. Este tuvo lugar tras semanas de choque institucional entre el Gobierno central y el de la Comunidad de Madrid, que no descartaba recurrir la decisión. La principal dificultad estribaba precisamente en aquella tarea en la que más se afana el Ejecutivo, a saber, motivar la elección de un ámbito territorial de aplicación tan preciso: por qué ese y no otros que podrían justificar la misma medida. En este caso el TC se ahorró tener que pronunciarse sobre la cuestión: aunque millones de ciudadanos vieron *limitados* sus derechos, ninguno de los legitimados para ello tuvo a bien interponer recurso.

Finalmente, el tercer estado de alarma declarado para afrontar la pandemia surge fundamentalmente como una demanda de las comunidades autónomas para poder dictar medidas limitativas de derechos fundamentales que hasta entonces habían dado lugar a pronunciamientos dispares de los Tribunales. A pesar de que estas no cuestionaban el marco jurídico que habían exigido; el segundo partido de la oposición tardaría muy pocos días en presentar un recurso de inconstitucionalidad y otro de amparo, siendo que el primero acabaría dando lugar a la parcialmente estimatoria STC 183/2021.

En suma, la Exposición de motivos de las declaraciones del estado de alarma no solo tendrá un valor interpretativo capital, sino que su extensión y

⁵ De hecho, muchos de los asuntos fueron analizados de forma abstracta y sin aterrizar lo más mínimo en las exigencias que imponía entonces la desdichada realidad, siendo quizás el máximo exponente la STC 168/2021.

complejidad ponen de manifiesto cierta cautela por el Gobierno respecto del eventual pronunciamiento del máximo intérprete de la Constitución.

Respecto del Real Decreto-ley, es sabida la tranquilidad con la que se ha asumido como un instrumento fundamental de la acción legislativa. Lejos de ser un mecanismo excepcional, la doctrina del TC ha abierto la puerta a que en él quepa todo lo que no sea el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, el régimen de las comunidades autónomas o el Derecho electoral general (art. 86.1 CE).

Sin embargo, al mismo tiempo, mantiene que la exigencia de “extraordinaria y urgente necesidad” no es “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna” (STC 39/2013, FJ 5). Su función en estos casos sería doble: por un lado, “verificar” pero no “sustituir el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, FJ 3) y, por otro lado, “que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan” (STC 29/1982; FJ 3). A estos efectos, junto al debate parlamentario y al expediente de elaboración del texto, tendrá un papel crucial la Exposición de motivos (STC 1/2012, FJ 6).

En cualquier caso, la realidad siembra dudas sobre lo anterior. De todos los Reales Decretos-leyes aprobados durante el período analizado, hasta la fecha de redacción de este artículo el TC se ha pronunciado sobre tres en procedimientos de recurso de inconstitucionalidad: el RDL 8/2020 (SSTC 110/2021 y 124/2021), el RDL 15/2020 (STC 111/2021) y el RDL 20/2020 (STC 158/2021; desestimando). En los dos primeros se consideraría que no existe justificación suficiente para acudir a este instrumento, siendo especialmente relevante por su trascendencia política la STC 111/2021, en la que el análisis de constitucionalidad se ceñía a la aprobación por este medio de la reordenación parcial de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia. En dicha resolución, se refería que:

“El Real Decreto-ley 8/2020 no pretende motivarse en la yuxtaposición o agregación de una diversidad de causas de extraordinaria y urgente necesidad heterogéneas que hubiera deparado una coyuntura genérica de crisis. Se ha dictado, por el contrario, sobre la base de un presupuesto habilitante muy definido y común (la necesidad de hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia) que trasciende a unas u otras de las ordenaciones allí establecidas, y solo a la luz del cual podrían estimarse justificadas, en términos de conexión de sentido, cada una de estas disciplinas específicas. *No existe razón jurídico-constitucional alguna para que en el cuerpo unitario de este real decreto-ley se injerte una u otra regla que responda a una supuesta circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad diferente de la que anima y da sentido a este texto normativo en su conjunto* [la cursiva es nuestra]”

Es decir, a pesar de que se ha admitido en numerosas ocasiones que un mismo instrumento normativo (sobre el que, recuérdese, el Congreso de los Diputados ha de pronunciarse en un debate y votación de totalidad) sirva para dar cobijo a una pluralidad de medidas que se entienden reconducibles a él, ahora una decisión sobre la organización del propio Gobierno y que en la práctica podía adoptarse sin necesidad de acudir al Real Decreto-ley (como refiere el FJ 9) parece que exige el puntilloso reproche del Tribunal. A ello apunta Conde-Pumpido en su voto particular cuando dice que “el control que correspondería hacer al tribunal es externo, jurídico y no de oportunidad política ni de excelencia técnica”. Quizás esta postura no sea la más deseable y una mínima preocupación por la técnica en el *totum revolutum* que suponen este tipo de normas no estaría de más (en este sentido, sobre leyes *ómnibus*; García-Escudero, 2010: 158-160), pero al menos se muestra coherente con el papel que el TC había venido adoptando. Sería sin duda una buena noticia que el mismo canon y empeño se manifestase en sentencias posteriores, aunque parece haber poco espacio para el optimismo.

V. LA ENTRADA EN VIGOR: UN LABERINTO

La cuestión de la publicidad normativa entronca necesariamente con la previsión del momento de determinación de la entrada en vigor y de la *vacatio legis*, siendo esta última el instituto jurídico que persigue garantizar un mínimo espacio temporal para que las normas puedan ser conocidas por sus destinatarios (durante el cual se encuentran “en suspenso”). Puede contemplarse como una reminiscencia de otros tiempos en los que la difusión de aquellas presentaba muchos más obstáculos, siendo que en la actualidad pervive no sin dificultades con el objetivo principal de que se desarrollen cuantas adaptaciones o cambios sean menester para el cumplimiento de lo dispuesto por el legislador. Sin embargo, los supuestos de urgencia normativa, por su propia naturaleza, vienen a presentar especialidades en este punto.

Por un lado, en relación con la declaración del estado de alarma, el artículo 2 LOEAES exige que tanto esta como la del de excepción y sitio sea “publicada de inmediato en el Boletín Oficial del Estado, y difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor *desde el instante mismo* de su publicación en aquél”. En términos similares pero no uniformes se recogió en el RD 1673/2010, de 4 de diciembre (“en el instante de”); en los RD 463/2020, de 14 de marzo y el RD 926/2020, de 25 de octubre (“en el momento de”); así como en el RD 900/2020, de 9 de octubre (“desde el instante mismo”). La referencia en estos casos al punto temporal exacto en el que se da difusión a la norma a través del BOE es algo que puede tener cierto sentido en el entendimiento de la necesidad de dar cobertura jurídica a eventuales intervenciones administrativas de policía, pero en la práctica da

lugar a situaciones rocambolescas. En este sentido, llaman la atención fundamentalmente las publicaciones de:

- el n.º 67 del BOE el sábado 14 de marzo de 2020 a las 23:48; con un despliegue de efectos al filo de la medianoche, tras un Consejo de Ministros que se alargó siete horas y en el que se decidió posponer la respuesta económica a la crisis. Cabe destacar que horas antes se había anunciado en una comparecencia del Presidente del Gobierno la declaración de estado de alarma, pero sin concretar su contenido⁶ y que ello había dado lugar a especulaciones y filtraciones periodísticas durante toda la jornada⁷.
- el n.º 268 del BOE el viernes 9 de octubre de 2020 a las 16:48; tras varios días de enfrentamiento institucional del Gobierno estatal con el de la Comunidad de Madrid, se decretó el estado de alarma básicamente para dar amparo a una serie de medidas entre las que se encontraba el cierre perimetral de varios municipios. Estas se habían adoptado previamente por medio de la Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad, que se dictaba a su vez en cumplimiento del Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de 30 de septiembre de 2020 (y con la oposición expresa de la propia comunidad⁸). Sin embargo, su ratificación fue denegada con buen criterio por el Auto del TSJM n.º 128/2020, en cuyos razonamientos se dejaba claro que “nuestro sistema constitucional articula instrumentos jurídicos de diversa naturaleza que ofrecen cauces jurídicos diferentes para delimitar, modular, restringir, e incluso suspender los derechos fundamentales de las personas, respetuosos con las garantías constitucionales”. La urgencia radicaba en que justo ese viernes daba comienzo el puente del Pilar y las autoridades estatales consideraban perentorio restringir la movilidad dentro y fuera de algunos núcleos poblacionales de la comunidad.
- en menor medida, el n.º 282 del BOE el domingo 25 de octubre de 2020, toda vez que se incluyó en una edición extraordinaria en el día de la semana en el que de ordinario no hay publicación oficial.

⁶ Esta puede consultarse en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/130320-sanchez-declaracio.aspx> (último acceso: 26/04/2022).

⁷ Véanse, por ejemplo: https://www.lasexta.com/noticias/nacional/real-decreto-filtrado-combatir-coronavirus-oficial-trata-borrador-gobierno_202003145e6cf16a77b6810001a6eec5.html (último acceso: 26/04/2022). El supuesto borrador sería el reflejado en: <https://www.lavozdecordoba.es/wp-content/uploads/2020/03/rd-estado-alarma-v-4-00-h.docx.docx.pdf.pdf-2.pdf> (último acceso: 26/04/2022). Quepa decir que en este se contemplaba la demora en la entrada en vigor de las limitaciones a la libertad de circulación, cuya adecuación con el referido artículo 2 LOEAES sería discutible.

⁸ Téngase en cuenta, sin embargo, que el artículo 151.2.a LRJSP determina el carácter obligatorio de los Acuerdos de las Conferencias Sectoriales cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación.

Por otro lado, en el caso de los Reales Decretos-leyes se aplican las mismas normas que para el resto de leyes: habrá de estarse a lo dispuesto en el propio texto y, si no, a la regla general supletoria del artículo 2.1 CC (entrarán en vigor a los 20 días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado). La publicación, de acuerdo con Muñoz Machado (2015: 139), es para las leyes (léase aquí normas con rango de ley) un “requisito procedimental del que depende su perfeccionamiento”: la entrada en vigor determinaría su nacimiento, o sea, la plenitud de sus efectos. En este sentido, el referido autor entiende que la Constitución no daría una base suficiente para comprender la *vacatio legis* como un “período en el que la eficacia plena de la ley está suspendida” (*ibid.*: 140). En efecto, al igual que ocurre en ese caso, el Decreto-ley será netamente eficaz desde su entrada en vigor (como tal norma), pero todos o algunos de los efectos jurídicos contemplados en él pueden sin problema demorarse a un momento posterior. En este sentido, la “extraordinaria y urgente necesidad” (quizás de modo sorprendente) no introduciría grandes alteraciones al régimen general.

Lo habitual es que siempre se incluya este asunto en la última Disposición Final y que, por regla general, la vigencia se demore a lo sumo al día posterior a aquel en el que se pone a disposición del público el contenido. En los Reales Decretos-leyes aprobados en 2020 y 2021, cabe distinguir diferentes modelos de regular la entrada en vigor. Mayoritariamente se producirá el “día siguiente al de su publicación” (60,5 %; 23 en 2020 y 20 en 2021); en algunos casos, “el mismo día de su publicación” (33,8 %: 14 en 2020 y 10 en 2021) y, de forma testimonial, tras una *vacatio legis* (2,8 %; 1 a los 20 días en 2020 y 1 a los 3 meses en 2021) o un día en concreto (2,8 %; 1 en 2020 y 1 en 2021).

Sin embargo, no es inhabitual que se establezca un comienzo de la vigencia distinto respecto de ciertos elementos del articulado. Así ha ocurrido en el 16,9 % de las ocasiones (7 en 2020 y 5 en 2021). Puede decirse que en la mayoría de estos supuestos se determina una fecha concreta específica y que solamente uno de ellos se integra en la misma norma con aquellos en los que la entrada en vigor comienza el mismo día (RDL 11/2021). Así pues, cabe referir que cuando el legislador extraordinario pretende efectos inmediatos lo hace respecto de la totalidad del texto, lo cual nos puede conducir a valorar que, si no se espera ni siquiera una jornada, probablemente sea por la premura singular de lo dictado. No obstante, debe remarcar que los Reales Decretos-leyes fueron publicados en todos los casos en ediciones ordinarias del BOE, excepto el RDL 10/2020, de 19 de marzo (en domingo: sobre el “permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19”) y el RDL 30/2021, de 23 de diciembre (la vuelta de la obligatoriedad de la mascarilla en exteriores).

En fin, cabe hacer dos menciones especiales que ponen de manifiesto el nivel el entrecruzamiento y la dificultad que puede producirle al ciudadano interpretar a qué normas se halla vinculado.

La primera, al RDL 21/2020, que en su DF8ª determina la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación, pero añadiendo *in fine* que ello será “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2 respecto del ámbito de aplicación”. En dicho precepto se refiere que determinadas medidas (de “desescalada”, como eufemísticamente vino a decirse) únicamente se aplicarían “en aquellas provincias, islas o unidades territoriales que hayan superado la fase III del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad, y en las que hayan quedado sin efecto todas las medidas del estado de alarma, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto, 555/2020, de 5 de junio”. De este modo, se condiciona la efectividad espacial de parte del contenido del Real Decreto-ley a una Orden del Ministro de Sanidad dictada en virtud del Real Decreto de prórroga del estado de alarma. La situación llegaba a tal punto que, por ejemplo, para Cataluña se tomó como referencia a las regiones sanitarias, que ni coinciden con las provincias ni tampoco con sus subunidades, sino con las veguerías.

La segunda, respecto de los casos en los que se establecen períodos de vigencia específicos para algunas partes del articulado, o sea, verdaderas condiciones resolutorias que ya no solo exigen preocuparse del *dies a quo* sino también del *dies ad quem*. Estas cláusulas se añaden en la Disposición Final correspondiente a la entrada en vigor, pero otras veces se incorporan menciones que, lejos de clarificar, podrían contribuir a generar una mayor confusión. Por ejemplo, en el artículo 2 RDL 38/2020 se advierte de que “las medidas previstas en el presente real decreto-ley sujetas a un plazo de vigencia dejarán de estar en vigor por el mero transcurso de dicho plazo, salvo que el Gobierno, mediante acuerdo, proceda a prorrogarlo” (es lo suyo que se haga mediante otro Real Decreto-ley). Sin embargo, el problema más grave viene cuando existe una indeterminación respecto del término: en algunos casos este se identifica con la finalización del estado de alarma, pero en otros se hace referencia, por ejemplo, a cuando “el Gobierno declare de manera motivada y de acuerdo con la evidencia científica disponible, previo informe del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19” (RDL 21/2020⁹). ¿Esto qué significa? Parece ser que parte de la norma con rango de ley dejará de regir cuando el Ejecutivo así lo considere en una decisión que, en última instancia, no está claro qué carácter debería tener. A mayor abundamiento, cabría considerar dos opciones:

- que el artículo verdaderamente pretenda que una disposición general de rango inferior a la ley modifique una norma que sí lo tiene, determinando el final de su vigencia. Así pues, no es lo mismo que

⁹ Este precepto se entiende tácitamente derogado por la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Sin embargo, en su artículo 2 se incorpora pero con la matización de que “el Gobierno consultará a las comunidades autónomas en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud con carácter previo a la finalización de la situación de crisis sanitaria a que se refiere el párrafo anterior”.

aquella esté supeditada a un acontecimiento cuya concurrencia es *certus an, certus quando* (por ejemplo, una fecha determinada o indeterminada, pero segura y determinable) que a una decisión libre del Gobierno (toda vez que, por regla general, se entiende que el correspondiente informe no es vinculante). O sea: “este Real Decreto-ley está vigente hasta que el Gobierno quiera, pero no hace falta que exprese su querer por una norma con el mismo rango”.

- que el precepto sea inútil, por cuanto un Real Decreto-ley no condiciona (con la exigencia de previo pronunciamiento de un centro dependiente del Ministerio de turno) la facultad constitucionalmente reconocida al Gobierno (que encuentra en el texto de 1978 sus únicos límites). ¿Este se estaría autolimitando?

En suma, la única conclusión que entendemos plausible es que el Ejecutivo pretendiese esquivar el control del Congreso de los Diputados aún al precio de innovar en la teoría general del Derecho. O sea, evitar que las medidas decaigan por Real Decreto-ley (lo que supone, a la postre, que precisarán convalidación) para, estableciendo una condición que haga también recaer la decisión en él, no tener que asumir el *viacruis* que parece resultar el paso por la Cámara baja. Por complicarlo más: supuesto que se dicta “la finalización de la situación de crisis sanitaria” (es decir, concurre la causa) pero no se deroga el precepto (porque eso exige una norma con el mismo rango), ¿qué ocurre si luego (como no es extraño de imaginar) se vuelve a considerar la existencia de tal contexto crítico?, ¿cómo ha de interpretarse ese artículo?

VI. HOMOGENEIDAD Y PRECEPTOS INTRUSOS: UN TORNADO NORMATIVO

Otra de las manifestaciones del principio de seguridad jurídica es la relativa a la homogeneidad de las normas, que sirve como una mínima brújula para orientarse en ese *mundo de leyes desbocadas*, por decirlo con García de Enterría (1999). Del mismo modo que quien acude a una enciclopedia espera encontrar en la entrada correspondiente fundamentalmente aquella información sobre el término buscado, es razonable que el ciudadano confíe en que los diversos preceptos de un instrumento normativo guarden una conexión de sentido entre ellos. Sin embargo, el TC se muestra reticente a considerar esta derivada del artículo 9.3 CE, toda vez que únicamente se ha interpretado que existe una delimitación del contenido material de una ley en el caso de la de Presupuestos (por todas, STC 141/2018 FJ 5).

Respecto de las declaraciones del estado de alarma, cabe en ellas distinguir un contenido necesario, que según el artículo 116 CE y el artículo 6 LOEAS serán la determinación del ámbito territorial, duración y efectos. Esos últimos podrán incluir “excepciones o modificaciones *pro tempo-*

re en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales” (STC 83/2016 FJ 10). Así pues, a pesar de que la jurisprudencia constitucional y las aportaciones doctrinales sobre esta cuestión son mínimas, puede advertirse el carácter singularísimo de tales dictados del Ejecutivo como una suerte de palancas capaces de desplazar temporalmente la aplicación de leyes (ordinarias, pero también orgánicas¹⁰) y reglamentos. Se da, en suma, un absoluto desplazamiento de la lógica del Derecho ordinario: lo relevante será la concurrencia del supuesto de hecho que da lugar a la declaración y, en consecuencia, el instrumental analítico deberá flexibilizarse también respecto de las exigencias de homogeneidad, que debe contemplarse con relación a dicha situación fáctica y no por lo tocante a las materias transversales que necesariamente se abordan en la norma.

Cabe, en todo caso, desarrollar una clasificación de las declaraciones del estado de alarma que hasta el momento se han dado.

Por un lado, aquellas que establecían una medida concreta: el RD 1673/2010 (militarización de todos los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA) y el RD 900/2020 (limitación de la libertad de circulación solo en ciertos municipios). En su articulado se contenía únicamente la disposición específica y aquellas que le eran estrictamente conexas, además del contenido exigido por el propio instrumento, a saber: la declaración *stricto sensu*, el ámbito territorial (y material, en su caso), la determinación de la duración y la de la autoridad competente.

Por otro lado, las que aprobaban una pluralidad de medidas: el RD 463/2020 y el RD 926/2020. En ellas se contendría toda una macedonia de normas, algunas de las cuales podrían perfectamente adoptarse por instrumentos de Derecho ordinario (piénsese, por ejemplo, en la suspensión de la actividad educativa¹¹). Respecto de estas, ya Teruel Lozano (2020: 223-224) refería que la necesidad de un gran despliegue normativo había llevado a la configuración de una suerte de doble régimen que distinguía

¹⁰ No existe límite constitucional alguno respecto del tipo de normas que pueden ser “sustituidas” durante el tiempo de vigencia del estado de alarma, encontrándose esa frontera delimitada en la LOEAEs. De hecho, este texto da un margen de actuación amplísimo al Gobierno, advirtiéndose su capacidad de incidir en materias de ley orgánica ex artículo 81 CE como la organización competencial autonómica (en virtud del art. 9 LOEAEs) o los derechos fundamentales con el límite del artículo 55 CE sobre la suspensión (véanse las medidas del art. 11 LOEAEs).

¹¹ De hecho, esta medida ya había sido adoptada a través de Órdenes de Consejerías en algunas autonomías. Como muestra: en la Comunidad de Madrid la Orden 338/2020, de 9 de marzo, de la Consejería de Sanidad, por la que se adoptan medidas preventivas y recomendaciones de salud pública en la Comunidad de Madrid como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19); en el País Vasco, la de 13 de marzo de 2020, de la Consejera de Salud por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19). No obstante, no puede dejar de mencionarse que muchas otras normas adoptadas por algunas comunidades supusieron una flagrante violación de derechos y una actuación desproporcionada y excesiva. Compartimos en lo sustancial el análisis de García Majado (2022).

entre “aquellas cuestiones relacionadas con la respuesta a la crisis sanitaria”, instrumentadas en las declaraciones del estado de alarma y sus normas de desarrollo y “las consecuencias sociales, laborales, económicas” así como “ciertas reformas administrativas puntuales necesarias a consecuencia de la crisis”, reservadas al Real Decreto-Ley, convertido en algo así como una norma de acompañamiento.

De este modo, en la esfera de los Reales Decretos-leyes la anteriormente referida jurisprudencia constitucional también desplegará sus indeseados efectos. De forma explícita y tras exponer su doctrina en la materia, la STC 199/2015 (FJ 3) reconoce la aplicabilidad de aquella a la legislación de extraordinaria y urgente necesidad: si bien la estrategia ómnibus “puede ser expresión de una deficiente técnica normativa”, no competiría al órgano constitucional “efectuar un control sobre su calidad técnica”. Así pues, durante el período que analizamos en este trabajo, cabe apreciar cómo el Gobierno continuó haciendo uso de esta manga ancha para articular medidas: de los 71 Reales Decretos-leyes, solo el 30 % (21) podrían ser calificados como homogéneos. También de forma (muy) aproximativa, puede darse una clasificación en consonancia con la propuesta de Martín Rebollo (2015), seguida también por Sanz Gómez y Sanz Gómez (2020) respecto de las normas adoptadas en 2020 y 2021 según la materia que regulan, lo cual daría lugar a los resultados expuestos en la **Tabla 1**¹².

Tabla 1. Número de Reales Decretos-Leyes por categoría (2020-21).

Economía	30	Catástrofes	32	Modificación	64
		COVID-19	28		
Financiero	30	Personal	14	Transposición	8
Tributario	33	Organización	16	Resto	2

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, previamente habíamos mencionado que la cuestión de la homogeneidad presenta una especial relevancia por cuanto el juicio que el Congreso de los Diputados ha de emitir acerca de la convalidación o derogación de los Reales Decretos-leyes es unitario. Quizás esta perspectiva hubiera servido para que el TC reconsiderara su posición a propósito de los ómnibus. No ha habido suerte. Y es que el marco jurídico actual permite que el Go-

¹² Se añade una subcategoría en “catástrofes” para atender expresamente a la pandemia (aquellas que no entrarían dentro de esta clasificación serían, por ejemplo, las relativas a la erupción volcánica en la zona de Cumbre Vieja en La Palma o las vinculadas a los daños causados por la borrasca Filomena). Dado su carácter heterogéneo, un mismo texto puede enmarcarse en distintas categorías.

bierno someta a la consideración de la Cámara baja un paquete de medidas dispares, desconectadas y totalmente inconexas. En el refranero español, un plato de lentejas (o las tomas o las dejás).

Este menú fue analizado por Teruel Lozano (2020: 220-223), pero incluso llegó a ser más escandaloso en un momento posterior. Como muestra, el RDL 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. En él se combinan, entre otras cuestiones, la modificación del uso obligatorio de mascarillas y la revalorización de las pensiones. Aunque fue convalidado por una diferencia de nueve votos, muchos de los grupos criticaron lo que fue percibido como una estrategia del Gobierno para sortear la oposición a una medida de más que cuestionable eficacia para combatir la pandemia y, en ciertos segmentos de la población, realmente impopular¹³.

VII. PUBLICIDAD Y URGENCIA: UNA COMBINACIÓN PENDIENTE

Todo lo anterior ilustra la extensa problemática anudada a los instrumentos jurídicos a disposición del Gobierno para hacer frente a contextos de urgencia. Esta puede analizarse desde diversas perspectivas, siendo crucial la del destinatario, el ciudadano, quien corre varios riesgos, entre los que destacan el de verse arrastrado por el tsunami normativo y quedarse aislado y paralizado sin poder reaccionar a las vulneraciones que sufran sus derechos. En un contexto distópico como el producido por la pandemia, hemos constatado que una de sus necesidades perentorias es la de información. Más allá de cuestiones como la aceptabilidad de las órdenes y prohibiciones impuestas por las autoridades, es fundamental saber cuáles sean estas. Hemos afirmado previamente que solo conociéndolas es posible cuestionarlas y, entonces sí, entrar en el debate más sustantivo acerca de su legalidad (que prácticamente ha monopolizado la atención de la doctrina). A esta problemática se reconducen las aristas que hemos abordado hasta el momento: evidentemente, la

¹³ Puede verse el Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados de 1 de febrero de 2022, con reproches de intervinientes de diversas sensibilidades políticas. Por todos, puede citarse al diputado Gorospe Elezcano, quien refería que el “popurri” técnico “es un chantaje con el cual quieren conseguir que se aprueben las propuestas que están trayendo, como por ejemplo cómo vamos a votar en contra de la actualización de las pensiones de las personas que tienen pensiones más bajas. Es difícil y es una práctica política que, sinceramente, entiendo que no se rige por la honestidad política de poder diferenciar las distintas propuestas y que así los distintos grupos parlamentarios podamos fijar nuestra posición”. En este sentido, decía Aragón Reyes (2016: 113) que esta heterogeneidad contraviene los mandatos de la Constitución, “de tal manera que si la situación de urgencia requiriese la adopción de medidas sobre varias materias, cada una de ellas debiera ser objeto de decretos-leyes separados, con la única excepción (y por ello de interpretación restrictiva) de los casos en que la regulación de una materia exija, necesariamente, para la cabal intelección de dicha regulación, la modificación de otras con las que esté indudablemente conectada”.

relativa a la vigencia temporal y la homogeneidad de las normas; de forma menos clara, el presupuesto habilitante. Sin embargo, la importancia de este último es crucial, toda vez que permite enmarcar a los otros dos: es el que juridifica la necesidad de respuesta del Estado ante una situación percibida socialmente como urgente.

Así pues, ya García de Enterría (1994: 145-146) refería, al analizar los progresos de la Revolución Francesa y su vertiente “nomocrática”, el cambio de paradigma que suponía la puesta a disposición de los ciudadanos de las normas escritas y ciertas “fijas e inmutables para los intérpretes y para los aplicadores, seguras, pues, para los ciudadanos, que por primera vez en la historia pueden conocer el Derecho a través de su publicación regular, en su tenor exacto, con los límites rigurosos de sus derechos, sin las imprecisiones y las arbitrariedades de la jurisprudencia”.

En este sentido, la publicidad se configura como uno de los principios consagrados por el artículo 9.3 CE, siendo que conforme a la STC 179/1989 (FJ 2) cabe afirmar su nexo respecto del de seguridad jurídica, al que sirve como “instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento”. La tarea corresponderá en la esfera nacional fundamentalmente a la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado y se concretará en el cumplimiento del servicio público de publicidad de las normas, propósito para el que destacarán dos instrumentos que se relacionan con sendos primeros objetivos estratégicos recogidos en los Planes de Acción del organismo para los años 2020 y 2021.

En primer lugar, la publicación de las normas cobraría una importancia singular en relación con las ediciones extraordinarias. Estas aparecen referidas en el artículo 5 RD 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial Boletín Oficial del Estado. En él se dispone que corresponde al Ministerio de la Presidencia a través de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno decidir su publicación. Estos números especiales (entre los que se cuentan los dados en domingo) se justificarán por la importancia de su contenido, que exigen un conocimiento público o una entrada en vigor de carácter inmediato. Sin embargo, cabe advertir que la decisión sobre el manejo de los tiempos siempre tiene un carácter político, incluso en aquellos casos en los que la ley parece querer limitar aquella¹⁴. El único lapso técnico es aquel ínterin entre la recepción de los originales y la edición, que de acuerdo con el Informe General de Actividad de la Agencia para 2020 no se demoró en ningún caso más de dos

¹⁴ Así, por ejemplo, ya vimos que el artículo 2 LOEAES refiere que la entrada en vigor de los estados de emergencia se producirá “desde el instante mismo de su publicación en aquel”. No obstante, ello no veda que dicha publicidad no se demore, por ejemplo, hasta el día siguiente o incluso dos si el primero es domingo. El referido precepto únicamente excluye la posibilidad de establecer una *vacatio legis*.

horas (BOE, 2021: 22). Así pues, cabe advertir que este instrumento ha sido empleado mayoritariamente a lo largo de 2020 (hasta 27 ediciones, frente a 1 en 2021) para publicar órdenes ministeriales. Inicialmente destacarían las medidas prohibitivas en materia de transporte o fronteras, si bien más adelante se emplearía para las relativas a las fases de la “desescalada”, para otras sin aparente justificación¹⁵ o bien que podían haberse previsto para darlas a conocer en una edición ordinaria¹⁶.

En segundo lugar, en consonancia con el objetivo de llevar a cabo la máxima difusión de la legislación, el organismo elabora códigos electrónicos. En abril de 2022 la web¹⁷ ofrecía en relación con la COVID-19 títulos actualizados relativos a: medidas tributarias, trabajadores autónomos, colectivos vulnerables, arrendamiento de vivienda y locales comerciales, Derecho Europeo y Estatal y Derecho Autonómico. En ese momento, sumaban un total de 4511 páginas de legislación (algunas repetidas). Evidentemente, el loable objetivo de sistematizar toda la normativa relativa a la pandemia se ve oscurecido por la integración en estos recursos de normas dispares. Una muestra: se incluyen los relevantes Reales Decretos-leyes junto a otras tan poco útiles para el ciudadano (o, al menos, para aquel no aficionado a la numismática) como la Orden ETD/777/2020, de 3 de agosto, por la que se acuerda la emisión, acuñación y puesta en circulación de monedas de colección de 30 euro “Agradecimiento a todas las personas y colectivos profesionales que más han destacado en la lucha contra la enfermedad COVID-19 en nuestro país”.

Es así que se evidencia el déficit existente en materia de publicidad normativa, intensificado de forma especial en los contextos en los que el ordenamiento responde a situaciones de urgencia. Se tratará, por tanto, de un desafío añadido al de la mejorable técnica de las leyes y reglamentos, objeto central de este trabajo. Precisamente, uno de los vídeos que más circuló durante las primeras horas de confinamiento estricto en España mostraba a un despreocupado paseante que era entrevistado por una reportera. Tras las preguntas de rigor y al percatarse de que su interlocutor parecía no saber qué ocurría, la periodista le informa de que no se puede salir de casa salvo para ir a la compra o al médico y que, de no cumplir con la norma, se le puede multar. La sorpresa del ciudadano sintetiza en dos frases toda esta cuestión objeto de nuestro análisis: “Pero no hay ningún letrero por ahí que ponga eso. Hay que mirar la televisión para eso”. Y es que se da un desplazamiento del BOE por los medios de comunicación, debiendo ante esta realidad formularse nuevas ideas.

¹⁵ ¿Qué sentido tenía cuando ya estaban vigentes las medidas del primer estado de alarma la Orden SND/290/2020, de 26 de marzo, por la que se prorroga la Resolución INT/718/2020, de 12 de marzo de 2020, de la Generalitat de Cataluña, por la que se acuerda restringir la salida de las personas de los municipios de Igualada, Vilanova del Camí, Santa Margarida de Montbui y Òdena?

¹⁶ Por ejemplo, la Orden SND/370/2020, de 25 de abril, sobre las condiciones en las que deben desarrollarse los desplazamientos por parte de la población infantil durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

¹⁷ Véase: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/index.php?tipo=C (último acceso: 23/04/2022).

VIII. APUNTES PROPOSITIVOS A UN PROBLEMA MULTINIVEL

Con todo lo anterior, se advierte que los problemas relativos al acercamiento de los instrumentos jurídicos al ciudadano son propios de la técnica normativa, pero que las posibles soluciones, aun relacionándose con esta, no se agotan en ella. Planteamos a continuación una serie de propuestas a modo de catálogo de sugerencias, conscientes de la dificultad de que muchas de estas lleguen a materializarse, máxime en un contexto de polarización del debate público. Al igual que los desafíos se entretrejan y retroalimentaban, los remedios apuntados no son ninguna fórmula milagrosa ni tampoco circunscriben su potencial influencia positiva a uno de aquellos retos.

Un primer nivel de análisis es el relativo a las normas y lo que estrictamente se identificaría con su calidad técnica. En este sentido, se han articulado reflexiones respecto de la labor parlamentaria en relación con el fondo y con la forma de las leyes. Por un lado, González de la Garza (2018: 85) planteaba la posibilidad de establecer comisiones interuniversitarias para paliar la insuficiencia de conocimiento que en muchas ocasiones padecerían los miembros de las Cámaras, apuntando como mayor valor (además de su capacitación) la neutralidad ideológica que presentarían. Por otro, Salvador Salvador y Salvador Salvador (2019: 83) especulaban acerca de la posible intervención de la RAE en la elaboración de los textos legislativos a los efectos de mejorarlos desde un punto de vista lingüístico. Evidentemente, estas ideas y otras similares presentan un evidente interés teórico, pero en la práctica se toparían con las dificultades derivadas de la necesidad de dar una respuesta rápida a situaciones imprevistas, caracterizándose la actuación del Gobierno (o debiendo hacerlo, en teoría) por la indisponibilidad del tiempo del que goza una iniciativa en su tramitación parlamentaria a los efectos de que los legisladores desarrollen una tarea análoga a la del artesano, cuidando y dando forma al producto de su trabajo. Es así que el conjunto de servidores públicos que se afanan en las tareas de redacción de estas normas deben estar en disposición de dar una respuesta mecánica que sea técnicamente aceptable, objetivo para el que sería más que recomendable potenciar la formación impartida por expertos jurídicos y lingüistas a estos funcionarios. Por ejemplo, ello podría servir para potenciar entidades como el Instituto Nacional de Administración Pública a través, además, de una eventual colaboración con las instituciones de educación superior. Aunque ya existen experiencias en este sentido, es evidente que resultan insuficientes.

El segundo nivel pasa por el problema del conocimiento y el acceso a las normas, que ya hemos puesto en valor como síntesis de los demás.

Así pues, cabe advertir que la urgencia en la adopción de las diferentes medidas para dar respuesta a la catástrofe y su carácter transversal ha llevado a que a lo largo de dos años la regulación de esta materia haya adquirido una dimensión cuantitativamente inabarcable. Sin embargo, una vez definidas las

principales áreas en las que se hacía necesario actuar, no parece desdeñable desde el punto de vista de la seguridad jurídica el esfuerzo sistematizador de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Sorprendentemente esa motivación no se incluye en el Preámbulo de la norma, pero es un feliz resultado de su aplicación práctica. La ley ha sido modificada o corregida a través de Reales Decretos-leyes (incluso por medio de Real Decreto¹⁸), posibilitándose que el ciudadano tenga acceso en un mismo instrumento al conocimiento de una pluralidad de cuestiones que inciden directamente en su vida cotidiana. Hubiera sido deseable, empero, que se afianzara esta técnica en relación con el conjunto de regulaciones que guardan relación con la situación de excepcionalidad y son relevantes para el día a día de la población (más allá de las sanitarias).

En este sentido, sigue gozando de plena vigencia el planteamiento de García de Enterría (1999: 73), quien abogaba por “una idea nueva de codificación en tiempo real, sin intentar suspender el proceso de sucesiva innovación normativa que las sociedades actuales imponen, pero que puede contribuir de manera decisiva al perfeccionamiento del hoy caótico material normativo”. Evidentemente, ha de verse con ello una evolución respecto de la técnica codificadora propia de las corrientes ilustradas, cuyo producto Tomás y Valiente (1979: 465) sintetizaba magistralmente en la noción de “una ley de contenido homogéneo por razón de la materia, que de forma sistemática y articulada, expresada en un lenguaje preciso, regula todos los problemas de la materia unitariamente acotada”. Sin embargo, el objetivo seguiría siendo el mismo: “los Códigos, pocos, breves y sencillos contienen un Derecho claramente delimitado, un Derecho simplificado (...) El Derecho de los Códigos es legible e inteligible por cualquier ciudadano y esto genera seguridad jurídica” (*ibid.*, pp. 471-472).

Las transformaciones del Estado contemporáneo imposibilitan en la actualidad el aglutinamiento y la fijación de normas al modo en el que se pretendía en el siglo XIX. Sin embargo, quizás la mejor forma de guiar al ciudadano en el maremágnum normativo sea un replanteamiento de las técnicas que entonces sirvieron para forjar la certeza a través de, entre otros, el lenguaje cercano pero riguroso (en este sentido; García-Escudero, 2011: 246-254). No en vano, las codificaciones electrónicas desarrolladas por la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado parecen aproximarse a eso con un éxito debatible, pero disculpable a la vista de las limitaciones impuestas por las competencias y funciones que tiene reconocidas. Quizás,

¹⁸ En concreto, uno de los aspectos más polémicos del texto es la DF7ª en la que se contiene una habilitación normativa “al Gobierno, mediante real decreto, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Sanidad y oído el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, [par]a modificar la obligatoriedad del uso de la mascarilla en los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 6 cuando se den las circunstancias sanitarias apropiadas que así lo aconsejen”. Este punto fue introducido por el RDL 30/2021, de 23 de diciembre, de cuya problematicidad ya hemos dado sumaria cuenta.

si se considera excesivamente difícil articular normativamente este objetivo podría venir a limitarse al ámbito de la difusión de leyes y reglamentos. Es decir, en lugar de articular instrumentos jurídicos amplios sobre una misma materia, hacerlos accesibles como tales a la ciudadanía. En esta línea, planteamos tres medidas fundamentales.

La primera, específicamente en los estados de emergencia: el uso responsable y proporcionado de herramientas como la prevista en el artículo 2 LOEAES (su declaración será “difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen”). En este sentido, por ejemplo, el artículo 19 RD 463/2020 consagraba la obligación de los medios de comunicación social de titularidad pública y privada de insertar los “mensajes, anuncios y comunicaciones que las autoridades competentes delegadas, así como las administraciones autonómicas y locales, consideren necesario emitir”.

La segunda: el establecimiento de una suerte de gabinete de prensa encargado de trasladar una información jurídicamente solvente a los medios de comunicación respecto de la norma. Ello no implicaría que un organismo administrativo desarrollase una labor de interpretación que no le corresponde (no es una adaptación jurídica del tan de moda *fact-checking*), sino la articulación de un recurso público a los efectos de garantizar la inteligibilidad del ordenamiento a los profesionales de la información, muchas veces carentes de herramientas para ello. Que en el ámbito privado hayan surgido iniciativas tendentes a paliar estos desajustes¹⁹ pone de manifiesto la importancia que tienen: los poderes del Estado no deberían perder de vista la incidencia que una buena difusión de sus actuaciones tiene en su propia legitimidad.

La tercera: la articulación de un servicio de publicidad (que bien podría darse en el marco de la Agencia del Boletín Oficial del Estado) con el objetivo de ofrecer de forma sencilla y comprensible la panorámica del Derecho vigente. Una de las dificultades fundamentales se relaciona con el régimen competencial español y las profundas disparidades espaciales, exigiéndose en todo caso el desarrollo de una labor de coordinación con los organismos autonómicos análogos. No parece aceptable que la iniciativa se deje en la práctica a los medios de comunicación sin mucha más garantía que la deontológica²⁰. Hay mucho camino recorrido ya en este sentido, pudiendo mencionarse dos senderos que convendría explorar. En el ámbito internacional, respecto del uso del lenguaje, iniciativas como la Plain Writing Act de 2010 aprobada en Estados Unidos, que tiene entre sus objetivos “mejorar el acceso de los ciudadanos a la información y los servicios gubernamentales al

¹⁹ Como muestra, la exposición del funcionamiento más básico de los Parlamentos que se ofrece en la web de la Asociación de Periodistas Parlamentarios, disponible en: <http://www.periodistasparlamentarios.org/?cat=19> (último acceso: 24/04/2022).

²⁰ También como ejemplo, la “guía de restricciones” de Radio Televisión Española, disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20220412/mapa-confinamientos-espana-coronavirus-restricciones/2041269.shtml> (último acceso: 24/04/2022).

establecer que los documentos gubernamentales emitidos al público deben estar escritos claramente”²¹. En España, a propósito de la sistematización, los esfuerzos desarrollados por diferentes Parlamentos a los efectos de configurar recursos para ordenar material normativo y doctrinal sobre distintas temáticas, generalmente desconocidos por el gran público, pero de notable accesibilidad y calidad. En este sentido, los *dossieres* electrónicos del Senado²² o de Asambleas autonómicas como la catalana²³.

En suma, se echa en falta una mayor iniciativa por parte del Gobierno para acercar su actividad no solo estrictamente política, sino también normativa a los ciudadanos. Ponerse manos a la obra con esta tarea conduciría como una pendiente resbaladiza a asumirla también respecto de las leyes *stricto sensu*, en consonancia con las competencias que tiene atribuidas. Y lo más importante: contribuiría a fortalecer el Estado de Derecho mediante el robustecimiento de uno de sus principios nucleares, el de la seguridad jurídica.

IX. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo anterior, puede verse que el problema de fondo pasa por una concepción de la cultura democrática. La técnica normativa es un instrumento necesario para mejorar la calidad de nuestro ordenamiento, pero en absoluto suficiente. Así pues, los supuestos vinculados al Derecho de emergencia y a la legislación de urgencia analizados ilustran la necesidad de armonizar la vertiente técnica y la estrictamente sustantiva no como manifestaciones dispares de los principios que articulan el conjunto del sistema, sino en tanto que dos caras de la misma moneda. Siguiendo a García-Pelayo (1959: 139), “la Constitución ha sido definida como una forma abierta a través de la cual pasa la vida. Pero hay que añadir que la vida no pasa sin dejar su impronta en la configuración de esa forma”. En este sentido, la experiencia de los últimos años muestra tanto la consolidación y agudización de una serie de prácticas lesivas del principio de seguridad jurídica en relación con los Reales Decretos-leyes como también la configuración de nuevos vicios de dudosa aceptación constitucional en relación con las declaraciones del estado de alarma.

En suma, ante una situación de inestabilidad, el jurista debería colocar en un primer plano el interés por la técnica normativa también en relación con aquellos instrumentos que, sin ser leyes, cuentan con su mismo rango o están en disposición de incidir en el sistema de fuentes con la misma o mayor inten-

²¹ Véase <https://www.plainlanguage.gov/> (último acceso: 24/04/2022).

²² Véase <https://www.senado.es/web/conocersenado/biblioteca/dossieresareastematicas/index.html> (último acceso: 24/04/2022).

²³ Véase <https://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-documentals/dossiers-tematics/index.html> (último acceso: 24/02/2022).

sidad. Solo de este modo se podría hacer frente a un proceso de perversión del texto fundamental que puede llevar a su desvalorización y a la merma de un elemento clave de su corazón mismo: los principios consagrados en el artículo 9.3 CE. En este sentido, Lasalle (1931: 109) advertía del peligro de los precedentes al referir que “basta con que una vez, la primera vez, [se] tenga poder para hacer algo, para que a la segunda vez, al repetirse el acto, se considere ya asistido del derecho necesario”. La preocupación por la calidad técnica de las normas es así una herramienta indispensable para luchar contra la erosión de los derechos de los ciudadanos, debiendo denunciarse la vulneración de ambas para evitar que daños concretos se enquisten. Del mismo modo, la elaboración de propuestas ha de tener en cuenta el papel que hoy juegan los medios de comunicación y las tecnologías de la sociedad de la información. Todos deberíamos tomar conciencia de este reto, clave para la defensa de la Constitución en tiempos convulsos y marcados por la interacción digital.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M. (2020). “Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España. Retos actuales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, 17-73.
- ARAGÓN REYES, M. (2016). *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*. Madrid: Iustel.
- ARAGÓN REYES, M. (10 de abril de 2020). “Hay que tomarse la Constitución en serio”. *El País*.
- BASSOLS COMA, M. (2008). “El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de las normas”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (33), 43-60.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1994). *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid: Real Academia Española.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA MAJADO, P. (2022). Libertad de circulación de las personas, leyes de policía sanitaria y COVID-19. *Revista de Derecho Político* (113), 127-152.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Cizur Menor: Aranzadi.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2011). *Manual de Técnica Legislativa*. Cizur Menor: Aranzadi.

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2018). “40 años de técnica legislativa”. *Revista de las Cortes Generales*, 179-213.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2021). “Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* (21), 82-104.
- GARCÍA PELAYO, M. (1959). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Revista de Occidente.
- GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. (2018). “Órganos de apoyo técnico a las Cámaras legislativas en el Parlamento del siglo XXI”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* (15), 75-89.
- LASSALLE, F. (1931). *¿Qué es una Constitución?* (2012 ed.). Barcelona: Ariel.
- LÓPEZ GUERRA, L. (2006). “Pluralismo y técnica normativa”. *Cuadernos de Derecho Público*, 11-18.
- MARTÍN REBOLLO, L. (2015). “Uso y abuso del Decreto-ley (un análisis empírico)”. *Revista Española de Derecho Administrativo* (174), 23-92.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. IV. El ordenamiento jurídico*. Madrid: Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2007). “Principio de seguridad jurídica y técnica normativa”. *Revista de Derecho Administrativo*, 251-268.
- SALVADOR SALVADOR, G., Y SALVADOR SALVADOR, J. (2019). La simplificación del lenguaje jurídico en España: una propuesta de regulación del proceso de redacción legislativa. *Ámbitos. Revista de estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, 75-85.
- SANZ GÓMEZ, R., Y SANZ GÓMEZ, S. (2020). Análisis cuantitativo del uso del decreto ley en España (1979-2018). *Revista de Estudios Políticos* (188), 127-158.
- TERUEL LOZANO, G. (2020). Los Decretos-leyes en la crisis del coronavirus: perspectiva constitucional. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* (8), 216-225.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1979). *Manual de Historia del Derecho español*. Madrid: Tecnos.