

# EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS DEFECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

MANUEL MEDINA GUERRERO

*Catedrático de Derecho Constitucional*

*Universidad de Sevilla*

*TRC*, n.º 53, 2024, pp. 251-277

ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. Introducción. Fragmentación parlamentaria y deterioro de la calidad legislativa. II. El fundamento constitucional para un control general de la calidad de las leyes. III. La doble proyección del principio de seguridad jurídica como parámetro de control. IV. La intensidad del control en el marco del artículo 9.3 CE. V. El reforzamiento del control de constitucionalidad: la seguridad jurídica como valor particularmente protegido en otros preceptos constitucionales. VI. Conclusiones

## I. INTRODUCCIÓN. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y DETERIORO DE LA CALIDAD LEGISLATIVA

El deterioro de la calidad técnica de las leyes es un problema que desde hace largo tiempo se viene denunciando en numerosos países de nuestro entorno, pero que ha alcanzado en los últimos años una intensidad desusada, especialmente en España.

Con alcance general, se ha identificado el exceso de producción normativa como la principal razón que explicaría esta pérdida de calidad. Esta “inflación legislativa” (Grass, 2003: 139) obedecería a su vez a diversos motivos. Por una parte, la aceleración del ritmo legislativo trae causa del incremento de las fuentes del Derecho de carácter supranacional; no se trata tanto (aunque también) del aumento de acuerdos y convenios internacionales, sino sobre todo de la creciente actividad desplegada por el legislador europeo y la consecuente exigencia de los legisladores nacionales de acomodar su ordenamiento al también ingente número de Reglamentos y Directivas aprobados. Por otro lado, en la proliferación legislativa ha podido influir la práctica

de hacer de las leyes un instrumento de comunicación mediática: la presencia constante de los actores políticos en los medios se asegura trasladando los asuntos que se entienden de interés para la opinión pública a iniciativas legislativas (Carcassonne, 2005: 40-41). Que tales iniciativas legislativas tengan realmente un carácter innovador o —más aún— que tengan verdaderamente un contenido jurídico, son cuestiones menores que —a juicio de sus impulsores— merece la pena sacrificar en aras de la publicidad mediática.

Pero sean cuales fueren las razones que explican el surgimiento de este legislador “hiperactivo” (Pendás, 2018: 216-217), pocas dudas hay que albergar acerca de que ese exceso ha estado en el origen del notable aumento de las patologías de que adolecen las leyes y, con ellas, de la erosión de la seguridad jurídica. Tan es así, que a comienzos del presente siglo se extendió la apreciación de que la proliferación legislativa —y la merma de calidad a ella inherente— suponía un desafío para el Estado de Derecho [Menéndez Menéndez, A/Pau Pedrón, A. (dirs.), 2004: *passim*]. No es de extrañar en este contexto que en la literatura se intensificase el debate sobre la inseguridad jurídica derivada de la poca calidad de las leyes y sobre los posibles medios para hacerle frente, planteándose así una suerte de “lucha del sistema jurídico contra sí mismo” (Molfessis, 2006: 391). En esta etapa, pues, el principio de seguridad jurídica se convirtió en un valor al alza (Castillo Blanco, 2002: 22-23).

Naturalmente, hay otros factores que inciden en la calidad legislativa, como la propia complejidad de los sectores materiales objeto de regulación, que lógicamente puede —o suele— conducir a la complejidad de la ley (Towfigh, 2008: 2-3). Y en el caso de los Estados políticamente descentralizados se generan específicos problemas de técnica legislativa, como lo acredita la experiencia alemana y austriaca, por ceñirnos a ejemplos de Estados miembros de la UE. E, incluso, la relevancia de la técnica legislativa se acrecienta en el Estado autonómico, al que se ha considerado el ordenamiento jurídico más complejo en el contexto europeo (López Guerra, 1999: 655), pues ciertamente la técnica legislativa tiene que dar respuesta a la cuestión central de insertar “las normas estatales y las normas infraestatales en un mismo ordenamiento” (García Fernández, 1999: 695; asimismo, Álvarez González, 2022: 41).

Tras la irrupción de la fragmentación parlamentaria (2015) se incrementaron en España las señales de alarma sobre el deterioro de la calidad de las leyes. Y ello a pesar de que en una primera fase se matizase ese fenómeno de “hipertrofia legislativa” (Menéndez Menéndez, 2004: 16), al producirse inicialmente un descenso significativo del número de leyes aprobadas<sup>1</sup>; guarismos que, sin embargo, se recuperarían apreciablemente en la XIV legislatura. En cualquier caso, la fragmentación ha impulsado otras prácticas proclives a generar una deficiente regulación, aunque nos limitaremos a señalar a continuación las más relevantes. En primer término, ha alentado en la práctica la hiperutilización de la figura del decreto-ley, que

1 La fragmentación, sin embargo, no supuso un freno tan claro para la actividad legislativa de las CCAA (Carrasco Durán: 2022, p. 90).

obviamente se ha visto estimulada por las situaciones de crisis por las que hemos atravesado; fuente del Derecho que conlleva que se soslaye el mínimo de técnica legislativa que cabe predicar de la legislación ordinaria (Tudela Aranda, 2022, p. 488). Por otra parte, se ha constatado la tendencia a que el Ejecutivo, en lugar de recurrir directamente a su iniciativa legislativa, promueva la presentación de la misma por los grupos parlamentarios que lo sostienen, en ocasiones con la evidente finalidad de sortear las más exigentes y complejas exigencias impuestas a la elaboración de anteproyectos de ley, incluyendo claro está los informes técnicos que han de evacuar determinados órganos (Porrás Ramírez, 2023: 59). Por último, y no por ello menos importante, se aprecia en los últimos años la aprobación frecuente de Leyes ómnibus (por ejemplo, la Ley 11/2023), las cuales “son sencillamente la negación de la seguridad jurídica” (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2021: 79); circunstancia que se agudiza cuando se trata de decretos-leyes ómnibus, a los que se recurre con cierta habitualidad (baste citar los Reales Decretos leyes 5, 6 y 8/2023).

Esas y otras prácticas han abonado fundadamente la tesis de que el nivel de la calidad de las leyes ha tocado fondo en España. Y ante la más que improbable corrección de esta deriva por los propios actores del procedimiento legislativo, inevitablemente las miradas se dirigen a la única instancia institucional que puede mitigar esta lacra: el juez constitucional. Lo cierto es que la aproximación al control de constitucionalidad desde la perspectiva de la técnica legislativa no es reciente (López Guerra, 1994; Viver i Pi-Sunyer, 1996), y que se cuenta desde hace años con valiosas aportaciones doctrinales que invitan a repensar el papel que ha de desempeñar la jurisprudencia constitucional para conjurar el riesgo que entraña para el Estado de Derecho la escasa calidad de las leyes (Cruz Villalón, 2004; García-Escudero Márquez, 2010). Las siguientes páginas no pretenden llegar tan lejos, sino únicamente dar cuenta del estado de la cuestión a la luz de la más reciente jurisprudencia constitucional.

## II. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL PARA UN CONTROL GENERAL DE LA CALIDAD DE LAS LEYES

Atendiendo a los límites jurídico-funcionales de la jurisdicción constitucional, resulta evidente que no está llamada en principio a controlar los defectos de técnica legislativa en que haya podido incurrir el legislador. Y así lo viene reconociendo nuestro Tribunal Constitucional, que constantemente reitera que el control jurisdiccional de las leyes no tiene por objeto su “depuración técnica” (STC 226/1993, FJ 5º), ni revisar su “cualidad técnica” (STC 32/2000, FJ 6º) o “cuestiones de técnica legislativa” (STC 109/2021, FJ 6º). Sencillamente, como tantas veces ha recordado, “no es este Tribunal juez de la calidad técnica de las leyes, en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes” [desde la STC 341/1993, FJ 3º; más recientemente en SSTC 65/2020, FJ 8º A) y 106/2022, FJ 5º c)]. Así, pues, las omisiones o los defectos de técnica legislativa no constituyen, *per se*, en sí mismos considerados, objeto de control de constitucionalidad.

Sin embargo, como reacción frente a la amenaza para el Estado de Derecho que entrañaba el creciente deterioro de la calidad legislativa, es claramente perceptible en los países de nuestro entorno la tendencia hacia la *constitucionalización* de estos asuntos, que se ha proyectado en la práctica en un abandono de la férrea autocontención mostrada hasta la fecha por los jueces constitucionales<sup>2</sup>. Ahora, con alguna naturalidad, se considera accesible a la jurisdicción constitucional el control de los defectos de técnica legislativa en aquellos casos en que la ley no alcanza un estándar mínimo de certeza y/o claridad. Pero, como es obvio, un paso previo para ello es identificar algún principio, mandato o derecho consagrado en la Constitución con el que pueda vincularse o al que pueda reconducirse la pretendida deficiencia de técnica legislativa en cuestión.

En el caso de Alemania, la “seguridad jurídica”, pese a no estar explícitamente mencionada en el texto constitucional, se considera un integrante esencial del principio del Estado de Derecho consagrado en el artículo 20.3 de la Ley Fundamental de Bonn (Dreier, 2007: 70-71). Y es precisamente en esta cláusula del Estado de Derecho donde la jurisprudencia constitucional ha anclado los mandatos de certeza de las leyes y de claridad de las normas<sup>3</sup>, con el alcance que veremos en su momento<sup>4</sup>.

Como en Alemania, tampoco en Francia en ningún precepto de la Constitución, ni de la Declaración de Derechos ni en los Preámbulos se recoge de forma expresa la idea de seguridad jurídica, pero el Consejo Constitucional la ha inferido de determinadas normas integrantes del bloque de constitucionalidad (Grech, 2015: 410). Y en lo que a este trabajo concierne, cabe afirmar que desde finales de los años noventa se asumen en su doctrina las exigencias de claridad, inteligibilidad y accesibilidad de las leyes (Jouanjan, 2007: 144). El anclaje constitucional sobre el que se asientan tales mandatos es, sin embargo, diferente. Mientras que el principio de claridad lo ha derivado directamente del art. 34 de la Constitución, la accesibilidad e inteligibilidad de la ley, catalogadas como un “objetivo de valor constitucional”, las ha fundamentado en los artículos 4, 5, 6 y 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (doctrina estable desde la decisión n° 99-421 DC de 16 de diciembre 1999, cons. 13)<sup>5</sup>.

2 En nuestro caso, puede servir como ejemplo de esta posición estricta la STC 37/1981, en donde, al abordar el examen de preceptos “cuya ininteligibilidad” no fue rebatida, argumentaría el Tribunal: “Es claro, sin embargo, que, en esta situación, el mismo principio de conservación de la Ley antes invocado impide hacer una declaración de invalidez de tales proyectos, sin perjuicio de que los mismos puedan ser atacados si en su concreción (a través de las pertinentes disposiciones reglamentarias o a través de actos de aplicación) fueren interpretados y aplicados en un sentido contrario a la Constitución.” (FJ 5°).

3 La exigencia de la “claridad de las normas” fue ya desarrollada en el comienzo de la actividad del Tribunal Constitucional federal [BVerfGE 1, 14 (16, 45 y ss)], y lo hizo como respuesta a la inequívoca tendencia a la complejidad que había ido adquiriendo la legislación (Towfígh, 2015: 82).

4 Las referencias jurisprudenciales son muy abundantes; bástenos con apuntar la más reciente: Sentencia de la Sala Segunda de 29 de noviembre de 2023 — 2 BvF 1/21 —, § 80 1.a).

5 Asimismo, por ejemplo, la decisión n° 2001-455 DC de 12 de enero de 2002, cons. 9 y la decisión n° 2005-514 de 28 de abril de 2005, cons. 14.

Por lo que hace a Italia, en donde prácticamente no se declaró inconstitucional una ley por este motivo hasta la Sentencia 110/2023, se explicó precisamente esta tardanza en la dificultad de identificar un parámetro directo para fundamentar la inconstitucionalidad de una ley “oscura” o poco comprensible (Di Majo, 2023: 715; Di Martino, 2023: 962)<sup>6</sup>. Tras fundamentar en alguna ocasión el reproche a una defectuosa técnica legislativa en el principio del buen funcionamiento de la Administración contemplado en el art. 97 CI (Sentencia 70/2013), la Corte Constitucional ha terminado encontrando en el canon de razonabilidad derivado del principio de igualdad (art. 3 CI) el principal punto de referencia para la justiciabilidad de estos casos (Sentencia 110/2023, puntos 4.3.3 y 4.3.4 de los fundamentos jurídicos)<sup>7</sup>.

En contraste con estos anclajes genéricos, un asidero más firme para revisar la constitucionalidad de las leyes con base en su falta de certidumbre o claridad ofrece la Constitución española, ya que garantiza explícitamente ese integrante consustancial a la cláusula del Estado de Derecho que es el principio de seguridad jurídica (art. 9.3). Pues, ciertamente, “sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre” (STC 234/2012, FJ 8º).

Antes de proseguir en el examen del ámbito de cobertura del art. 9.3 CE, conviene precisar en qué sentido enfocaremos el concepto y alcance de la seguridad jurídica a los efectos perseguidos por este trabajo. En primer término, y obviamente, no partimos de la amplia noción de seguridad jurídica ocasionalmente empleada por el TC, en buena medida subsumidora de la totalidad de los principios mencionados en el art. 9.3 CE<sup>8</sup>. Pero aun ciñéndonos al específico principio de seguridad jurídica formulado expresamente en dicho precepto constitucional, hay determinadas manifestaciones del mismo que en puridad no revelan lo que son deficiencias técnicas de legislador propiamente dichas. Es preciso, por tanto, de entre las diversas exigencias que se derivan de este principio, identificar cuáles son las que se relacionan con verdaderos defectos de técnica legislativa. Así sucede, por ejemplo, con la protección de la confianza legítima —algunas veces tildada por el TC de “corolario” del principio de seguridad jurídica (véase Marrero García-Rojo: 191-192)—, la cual, como es sabido, resulta especialmente aplicable a los casos de modificaciones legislativas. En este sentido, con alguna frecuencia el

6 Aunque en la jurisprudencia constitucional no faltan desde antiguo referencias al principio de seguridad jurídica (*certezza del diritto*), que no está recogido expresamente en la Constitución, ninguna declaración de inconstitucionalidad se basó exclusivamente en el mismo (Pegoraro, 2003: 85-90).

7 Ya un sector relativamente amplio de la doctrina había defendido que, en determinados casos, el principio de razonabilidad podía servir para el control de constitucionalidad de las leyes incomprensibles (para más detalles sobre esta posición doctrinal, Scagliarini, 2023: 836). Sobre las debilidades de la asunción del art. 3 CI como canon de constitucionalidad, consúltese Milanesi (2023: 730-734), quien considera más adecuado recurrir al principio de seguridad jurídica.

8 La seguridad jurídica “es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente” (STC 27/1981, FJ 10º).

TC ha declarado que, en determinadas circunstancias, la retroactividad tributaria puede ser contraria al principio de seguridad jurídica (por ejemplo, STC 149/2023, FJ 5º); e, incluso, en alguna ocasión se ha declarado la inconstitucionalidad de una norma por quebrantar la confianza legítima tutelada por el principio de seguridad jurídica (STC 168/2023, FJ 6º)<sup>9</sup>. Pues bien, en relación con esta proyección de la seguridad jurídica, parece evidente que no nos interesan aquellos casos en que no hay confusión, error, falta de claridad en la norma, etc., sino una decisión consciente del legislador, por más que la misma pueda afectar, hasta vulnerarlos, legítimos derechos o expectativas de los destinatarios de la ley en cuestión, como sucedió en la recién citada STC 168/2013.

Una última observación —obvia, pero quizá no del todo impertinente— antes de entrar derechamente en materia. La virtualidad jurídica del principio de seguridad jurídica *ex art. 9.3 CE* no puede llevarse hasta el extremo de considerarlo un mandato constitucional que *fuere* a los actores políticos a adoptar las decisiones o emprender las vías óptimas para alcanzar la calidad de las leyes. El TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el particular a propósito de la práctica de que el Ejecutivo, en lugar de ejercitar su propia iniciativa legislativa, recurra a su grupo parlamentario para que presente proposiciones de ley. En efecto, en la STC 153/2016 (FJ 3º) rechazaría con contundencia la argumentación de los recurrentes de que, al no haberse tramitado la norma como proyecto de ley tal y como aconsejaba la relevancia de la misma<sup>10</sup>, se había vulnerado el principio de seguridad jurídica, toda vez que “entre los objetivos y obligaciones del procedimiento legislativo está el de conseguir que los textos aprobados alcancen la calidad técnica necesaria para que la norma aprobada cumpla con los elementos propios de aquel principio” [véase asimismo la STC 19/2023, FJ 3º B) c)].

### III. LA DOBLE PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA COMO PARÁMETRO DE CONTROL

Según viene sosteniendo en doctrina constante (Ugartemendia Eceizabarrena, 2006: 22), el Tribunal Constitucional atribuye una doble proyección al principio de seguridad jurídica: desde una perspectiva objetiva, la seguridad jurídica engloba los aspectos atinentes a la certeza del Derecho sobre las normas; y

9 En la STC 168/2023 se abordó la constitucionalidad de la suspensión de los plazos para ejercer el derecho a la expropiación rogada contemplada en una ley autonómica; suspensión que sería sucesivamente ampliada a través de diferentes modificaciones de la misma. Además de considerarse contraria a la seguridad jurídica, se consideró la norma inconstitucional por vulnerar el derecho de propiedad (FJ 5º).

10 “Así —puede leerse en el FJ 3º—, para los recurrentes la naturaleza de la norma adoptada y las innumerables repercusiones sociales, económicas y jurídicas de la misma parecían aconsejar la tramitación de un proyecto de ley, y no de una proposición de ley como fue el caso, para poder evaluar y valorar todas estas cuestiones a través del procedimiento preceptivo propio de los proyectos de ley que permite incorporar los correspondientes informes sobre el contenido y adecuación jurídica de la norma”.

desde un punto de visto subjetivo, se concreta en la “expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (doctrina recordada recientemente en la STC 168/2023, FJ 6º).

Esta dualidad de proyecciones o vertientes del parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes técnicamente deficientes no es, desde luego, una singularidad española. Como adelantamos, también la jurisprudencia alemana distingue, por una parte, el mandato de certeza (*Bestimmtheit*) de las leyes —que impone al legislador la obligación de formular las normas con la mayor precisión posible atendiendo a las características de la materia regulada y a la finalidad de la ley—, y, por otro lado, el mandato de claridad de las normas. El primero de ellos se centra principalmente en el aplicador de la ley, en tanto que la exigencia de la claridad de las normas se refiere sobre todo a la persona afectada por la disposición. En consecuencia, con el mandato de certeza se persigue fundamentalmente que el gobierno y la administración encuentren en la ley pautas orientadoras y limitadoras de su acción, y que los tribunales puedan llevar a cabo un control jurídico efectivo; mientras que la claridad de la norma incide en la comprensibilidad del contenido de la regulación, en particular con el objetivo de que los ciudadanos puedan prepararse ante eventuales medidas onerosas que, de lo contrario, podrían adoptarse sin su conocimiento y sin la accesibilidad del control jurisdiccional [entre otras, Sentencia de la Sala Primera de 26 de abril de 2022 —1 BvR 1619/17— § 272; Sentencia de la Sala Segunda de 29 de noviembre de 2023 —2 BvF 1/21—, § 81 aa)]<sup>11</sup>.

Ahora bien, aunque certeza y claridad constituyan dos mandatos separados que cuentan con rasgos propios, operan como un parámetro unitario, por lo que, en línea de principio, no puede llegarse a la conclusión de que una norma sea al tiempo incierta y clara, o viceversa: “El mandato de suficiente certeza y claridad de las leyes es un postulado uniforme que combina varios aspectos. En consecuencia, el parámetro debe determinarse de manera uniforme; la diferenciación entre ambos mandatos no puede entenderse en el sentido de que una norma pueda considerarse suficientemente cierta, pero contraria a la exigencia de claridad” [Sentencia de la Sala Segunda de 29 de noviembre de 2023 —2 BvF 1/21—, § 81 aa)].

También en Francia se articuló jurisprudencialmente una vía dual para controlar las deficiencias técnicas de las leyes, aunque su naturaleza y desarrollo en la práctica presentan peculiaridades. Además del principio de claridad —que fue empleado por vez primera a un asunto diferente al ámbito penal en la decisión 98-401 DC de 10 de junio de 1998 (cons. 13)—, la exigencia de “inteligibilidad

11 O, para decirlo en los términos empleados en el Auto (*Beschluss*) de la Sala Segunda de 20 de julio de 2021 —2BvF 1/21— en su número marginal 98, el mandato de claridad “tiene por objeto garantizar que las personas sujetas a la ley puedan comprender (*nachvollziehen*) el contenido de una norma [...]. En consecuencia, la atención se centra en la comprensibilidad del contenido de la disposición [...]. El requisito de claridad de la norma incluye todas las dimensiones y componentes de una norma y, por consiguiente, tanto, tanto sus requisitos fácticos como sus consecuencias jurídicas (véase Towfigh, JA 2015, p. 81 <84>)”.

y accesibilidad de la ley” comenzó a utilizarse en la decisión n° 99-421 DC de 16 de diciembre 1999 conectándola con la categoría de “objetivo de valor constitucional”<sup>12</sup>. Y pronto aparecerían ambas manifestaciones operando conjuntamente en la decisión n° 2001-455 DC de 12 de enero de 2002 (cons. 9), de acuerdo con una formulación que quedaría configurada del siguiente modo en la decisión n° 2005-514 DC de 28 de abril de 2005: “el principio de claridad de la ley [...] y el objetivo de valor constitucional de inteligibilidad y accesibilidad de la ley [...] le exigen [al legislador] adoptar disposiciones suficientemente precisas y formulaciones inequívocas” (cons. 14).

Según esta jurisprudencia, claridad e inteligibilidad se presentan como dos conceptos distintos cuyo fundamento jurídico y naturaleza difieren. Y, sin embargo, desde el principio buena parte de la doctrina restó virtualidad a esta dualidad. Para algunos, se trataba de dos categorías muy próximas, considerándose que la “claridad” no era sino presupuesto o condición mínima de la exigencia de inteligibilidad; sencillamente, “la accesibilidad e inteligibilidad de la ley no es realmente un objetivo, sino otra expresión de la claridad de la ley” (Luchaire, 2005: 680). Bajo otro prisma, se reprochó al principio de claridad que su finalidad no era sino un “ideal ambiguo” (Flückiger, 2007). En suma, por lo general, se dudó de la eficacia práctica de esa dicotomía. Y, de hecho, poco después, en la decisión n° 2006-540 DC, de 27 de julio de 2006, aparece la exigencia de la inteligibilidad como la única norma de referencia en la materia, desapareciendo la expresión “principio de claridad” de la argumentación del Consejo (cons. 9). A partir de entonces, este último principio sería postergado por la jurisprudencia constitucional, dada la ambigüedad de la que ya se había hecho eco un sector de la doctrina, por lo que la centralidad pasó a corresponder plenamente al criterio de la inteligibilidad. Y así sigue siendo hasta la fecha, como lo pone de manifiesto la decisión n° 2021-822 DC de 30 de julio de 2021, en la que el debate se articula únicamente en términos de inteligibilidad y accesibilidad de la ley (considerandos 25-29); y se revela aún de forma más significativa en la decisión n° 2023-850 DC de 17 de mayo de 2023, pues, pese a que los recurrentes habían sostenido la quiebra del “principio de claridad y previsibilidad de la ley” (cons. 19), el Consejo reconduce la alegación a una pretendida vulneración del objetivo de valor constitucional de accesibilidad e inteligibilidad de la ley (conss. 24 y 61).

Una vez realizada esta somera aproximación a las experiencias alemana y francesa, cabe ya adelantar que la jurisprudencia española, a partir de la aludida bifurcación del principio de seguridad jurídica, no ha articulado específicos *tests* o

12 La noción de objetivo de valor constitucional aparece por vez primera en la decisión 141 DC de 27 de julio de 1982 para aplicarla a la salvaguarda del orden público. Se ha proyectado esta categoría a ámbitos muy heterogéneos, como —por mencionar sólo algunos ejemplos— la protección de la salud, la lucha contra el fraude fiscal, el equilibrio financiero de la seguridad social o la búsqueda de una mayoría estable para administrar una colectividad territorial (Luchaire, 2005: 675-677).

estándares autónomos aplicables para cada una de sus vertientes. Por más que esa doble proyección objetiva-subjetiva sigue apareciendo de forma estable, lo cierto es que la diferenciación entre ambas se diluye en un parámetro único, aproximándose así —salvando las distancias— a la construcción del Tribunal constitucional federal alemán, aunque en el caso germano la distinción entre los mandatos de certeza y de claridad de las normas adquiere unos tintes dogmáticamente más definidos. El FJ 5° de la STC 135/2018 es bastante revelador al respecto:

“Desde el punto de vista gramatical, el término «seguridad» denota certeza, certidumbre, pero también confianza o previsibilidad. Si tales cualidades se proyectan sobre el ámbito de lo jurídico, podremos definir la seguridad jurídica como la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación. *Sendos aspectos —certeza y previsibilidad— se encuentran íntimamente vinculados.* Muestran las dos vertientes objetiva-subjetiva, definitorias de la seguridad jurídica, que aparecen reflejadas en la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando afirma que la seguridad jurídica debe ser entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1); pero además, desde una perspectiva subjetiva como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). El primero de los aspectos se concreta en que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). La previsibilidad del resultado aplicativo de la norma depende por tanto de la labor del legislador” [la cursiva es nuestra; doctrina reiterada en la STC 106/2022, FJ 5° a)].”

#### IV. LA INTENSIDAD DEL CONTROL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 9.3 CE

Por consiguiente, el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE abre la puerta de par en par a un control de constitucionalidad de los defectos de técnica legislativa que vulneren las referidas proyecciones del mismo; o, al menos, entorna la puerta para que ese control sea posible.

Pues bien, en la jurisprudencia constitucional la falta de claridad constituye la noción más frecuentemente utilizada para identificar las deficiencias de técnica legislativa susceptibles de vulnerar el art. 9.3 CE (Medina Guerrero, 2003: 131). Efectivamente, las referencias a la claridad como presupuesto de la seguridad jurídica son muy numerosas en nuestra jurisprudencia: el ordenamiento jurídico ha de procurar “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, FJ 4°); “los principios de seguridad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma” (STC

150/1990, FJ 8º); el principio de seguridad jurídica debe ser “entendido como claridad y certeza del Derecho” (STC 16/2023, FJ 8º, por citar una reciente). Y, consecuentemente, se acomoda a la seguridad jurídica la norma que “aparece redactada con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance” (SSTC 235/2000, FJ 8º y 26/2002, FJ 5º).

La falta de claridad más representativa es la que se achaca a deficiencias de índole textual, centrada en la pretendida ambigüedad o imprecisión de los enunciados normativos (Iturralde Sesma, 1989: 228-233). Pero, dejando al margen otras posibles manifestaciones de falta de claridad, es obvio que una ley también puede generar incertidumbre o confusión insuperables cuando contiene disposiciones contradictorias entre sí, y a través de la interpretación no se puede resolver la contradicción determinando cuál de ellas ha de prevalecer —por ejemplo, mediante la aplicación del criterio *lex specialis derogat legi generali*—. Pero cualquiera que sea el concreto defecto alegado, el problema central reside en determinar en qué punto preciso la falta de claridad o confusión creada por la norma deja de ser una cuestión de *mera* técnica legislativa para pasar a convertirse en un asunto constitucionalmente relevante. Y en el caso de que se llegue a esta última conclusión, habría que declarar la vulneración del principio de seguridad jurídica, por más que la oscuridad o indeterminación de la ley, lejos de ser fruto de una inadvertida falta de técnica legislativa, no sea sino una decisión conscientemente deseada por el legislador<sup>13</sup>.

### 1. El *test* de la “incertidumbre razonablemente insuperable”

Y la línea que marca el tránsito hacia una deficiencia de técnica legislativa constitucionalmente relevante es que la norma genere “en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable” acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos” (*test* acuñado en la STC 150/1990, que reaparece de modo recurrente en la jurisprudencia constitucional hasta la fecha: SSTC STC 16/2023, FJ 8º; 90/2022, FJ 2º; etc.). En efecto, este *test* o estándar acuñado en la STC 150/1990 (FJ 8º) sigue siendo plenamente aplicable en la actualidad:

<sup>13</sup> Como se ha destacado atinadamente, “en no pocas ocasiones de los espacios de ambigüedad, oscuridad o lagunas en las leyes o los reglamentos (o sea, de discrecionalidad) se dice que son fruto de una mala técnica normativa. Y ello no es siempre así. Puede no ser un defecto, o fruto de un descuido, sino la consecuencia de una opción deliberada de quienes han elaborado y aprobado las normas, y reflejan pactos y transacciones entre partidos o grupos de presión destinados a no cerrar su interpretación, permitiendo varias posibilidades. O sea, el asunto se queda abierto, y los partidos o grupos de presión le dan una patada adelante al balón con la esperanza de que el rechace les favorezca” (Beltrán, 2023: 323-324). En esta línea, y refiriéndose a la noción de “ley radicalmente oscura” incorporada a la jurisprudencia constitucional italiana, se ha afirmado que se trata de un fenómeno que “suele ir mucho más allá de la negligencia o la impericia en la redacción del texto, [...] siendo, más banalmente, el efecto colateral e inevitable del compromiso político” (Ferracuti, 2024: 99).

“Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y tomando en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una *incertidumbre razonablemente insuperable* acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica” (la cursiva es nuestra).

Como se desprende del pasaje transcrito, la primera tarea que debe afrontar el operador jurídico es precisamente la de procurar sortear la confusión apurando las vías interpretativas al uso<sup>14</sup>. Ésta es obviamente una pauta también asumida explícitamente en otros países de nuestro entorno. Así, es doctrina reiterada del Tribunal constitucional alemán que se cumple con el mandato de certeza “si los problemas de interpretación planteados por la disposición pueden superarse con los métodos jurídicos tradicionales” [Sentencia de la Sala Segunda de 29 de noviembre de 2023 —2 BvF 1/21— § 83 cc), con cita de otras resoluciones]<sup>15</sup>. De ahí que, como sostiene el Consejo Constitucional francés, “la complejidad de la ley no puede, por sí sola, socavar el objetivo de valor constitucional de accesibilidad e intangibilidad de la ley” (decisión n° 2012-662 de 29 de diciembre de 2012, cons. 119). Ahora bien, la jurisprudencia francesa sí considera inaceptable que las normas presenten “una complejidad excesiva en cuanto a la capacidad de sus destinatarios para medir su alcance” (decisión n° 2005-530 DC de 29 de diciembre de 2005, cons. 77), de tal suerte que, cuando no haya “razones suficientes de interés general” que puedan justificar la complejidad del Derecho (*idem*, cons. 80), y esta alcance “un nivel de complejidad tal que resulte ininteligible para el ciudadano” (cons. 78), las normas devienen “una fuente de inseguridad jurídica” (cons. 84) y, en consecuencia, debe procederse a la declaración de su inconstitucionalidad (cons. 89).

Pero volviendo al *test* central articulado por nuestro Tribunal Constitucional para identificar “la imprecisa línea que delimita el ámbito de la constitucionalidad de la ley y de la falta de calidad de la misma” (STC 90/2020, FJ 2°), de su propia jurisprudencia cabe inferir alguna regla o línea directriz para orientarnos: “Si el

14 Un supuesto —quizá límite— de eludir la declaración de inconstitucionalidad vía interpretativa proporciona la STC 41/2016 a propósito de la incertidumbre generada por una palmaria antinomia: “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha incurrido en una evidente antinomia al imponer a las CCAA obligaciones de signo opuesto cuyo cumplimiento simultáneo resulta imposible: respecto de los mismos servicios, la Comunidad Autónoma está obligada, a la vez, a descentralizar y a centralizar. No corresponde a la jurisdicción constitucional «pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes» [por todas, SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 8, 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 3 d)], pero el cumplimiento de la función que le atribuye la Constitución [art. 161 a)] y su Ley Orgánica reguladora [arts. 2.1 a), 27.1 y 28 de la L.O.T.C.] exige en este caso la aplicación de cánones ordinarios de interpretación para salvar la antinomia.” [FJ 13° e)].

15 Y a juicio de la Corte constitucional italiana únicamente cuando se han empleado todos los cánones hermenéuticos comunes sin que se haya aclarado el significado de una disposición, podrá considerarse que esta contradice los requisitos mínimos de racionalidad de la acción legislativa (Sentencia 110/2023, punto 4.3.4 de los fundamentos jurídicos).

defecto es irrelevante o salvable, la seguridad jurídica no se ve concernida” (STC 90/2020, FJ 2º)<sup>16</sup>. Y por lo general el TC ha realizado un firme ejercicio de autocontención, que le ha llevado a entender que los errores del legislador no son lo suficientemente graves como para generar la vulneración, sin más, del art. 9.3 CE. En efecto, la aplicación de dicha directriz a los casos concretos revela la existencia de una miríada de supuestos de deficiencia técnica del legislador de las que no cabe derivar, por este solo motivo, ningún reproche de inconstitucionalidad (sobre estos “defectos irrelevantes”, véase García-Escudero Márquez, 2010: 27-35). Así, por ejemplo:

- Calificar erróneamente de disposición transitoria a una regulación de vigencia temporal incondicionada (STC 225/1998).
- Remitirse a una norma estatal ya derogada, toda vez que no requería un gran esfuerzo interpretativo saber cuál era la norma aplicable en cada momento (STC 146/1993, FJ 6º).
- Cometer un error al identificar el título competencial en el que se fundamenta la ley [STC 36/2022, FJ 2º C) a]; sencillamente, del principio de seguridad jurídica “no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes” (STC 182/2013, FJ 14º).
- Reproducir de forma literal prescripciones constitucionales [STC 65/2020, FJ 9º a); 51/2019, FJ 6º a)].
- Reproducir en la ley autonómica lo establecido en una ley estatal. A juicio del TC, esta práctica de la *lex repetita* puede merecer reproches de técnica legislativa, pero no aborda su constitucionalidad bajo el prisma del art. 9.3 CE. Aunque, como es sabido, sí puede dar lugar a una declaración de inconstitucionalidad por vulnerar el sistema de distribución competencial, en el caso de que la Comunidad Autónoma no sea competente para regular la materia en cuestión (para más detalles, Medina Guerrero, 2003: 154-156).
- Las omisiones en las leyes no infringen la seguridad jurídica si se pueden sortear acudiendo a los principios generales informadores del ordenamiento jurídico, “con cuyo auxilio pueden salvarse las antinomias y vacíos normativos” (STC 150/1990, FJ 8º). Pero en esto también hay un límite: no pueden salvarse las omisiones mediante una interpretación

<sup>16</sup> La jurisprudencia alemana identifica más criterios o pautas que pueden barajarse para medir el grado de certeza de la ley constitucionalmente exigible. Además de la idea de que el cumplimiento del mandato de certeza no puede determinarse de forma general y abstracta, sino que depende de la naturaleza del objeto de la disposición y de la finalidad de la misma, apunta como posibles elementos a tomar en consideración: el círculo de los aplicadores y de los afectados por la norma y, sobre todo, si esta incide en la esfera de los derechos fundamentales [por todas, Sentencia de la Sala Segunda de 29 de noviembre de 2023 —2 BvF 1/21— § (82) bb)]. Como ha destacado el Auto (*Beschluss*) de la Sala Segunda de 20 de julio de 2021: “las exigencias en cuanto al grado de claridad y certeza son tanto más estrictos cuanto más intensa sea la intromisión en el derecho fundamental que una norma pretende justificar” (§ 82).

que suponga “la reconstrucción de la norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde” (más recientemente, en la STC 90/2022, FJ 2º).

Lo cierto es que, tras espigar en la abundante jurisprudencia constitucional recaída al respecto, son contadísimos los casos en que el Tribunal Constitucional ha apreciado que el legislador ha superado el umbral que separa la mera incorrección técnica de una deficiencia lesiva del principio de seguridad jurídica<sup>17</sup>. De hecho, salvo error por nuestra parte, únicamente hemos detectado dos supuestos. Por una parte, la STC 46/1990, en la que se consideró que se había vulnerado de modo patente la seguridad jurídica como consecuencia de un “complicadísimo juego de remisiones entre normas”, puesto que introducían “perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable” (FJ 4º). Pero sobre esta Sentencia tendremos que volver líneas abajo, cuando afrontemos el delicado tema de las remisiones. Y por otro lado, también relativa a una ley autonómica, la STC 234/2012, en la que el TC entendió que una disposición adicional de la ley de suelo, al equipar territorialmente los “espacios naturales protegidos” con los “lugares de importancia comunitaria”, generaba “incertidumbres razonablemente insuperables” para los titulares de los terrenos (FJ 8º).

En suma, hay que superar el umbral mínimo que se considera soportable de confusión o incertidumbre trazado por estas SSTC para entender que un precepto legislativo es inconstitucional fundándose exclusivamente en que quiebra el principio de seguridad jurídica *ex art.* 9.3 CE. Valga como ejemplo la STC 128/2018 (que abordó el examen del art. 86.3 LJCA, relativo al recurso de casación por infracción de normativa autonómica), en donde se concluiría que la regulación “puede haber creado cierta vacilación en algunos aspectos de la dinámica del recurso de casación autonómico, pero no concurre el *alto grado de indeterminación* que la STC 46/1990 describe” (FJ 5º).

Detengámonos a continuación en un par de grupos de casos de posibles malas prácticas legislativas que resultan particularmente significativos.

## 2. El control de las “normas intrusas” y de las leyes ómnibus

La deficiencia de técnica legislativa conocida como “norma intrusa” consiste en incorporar en un texto legislativo un precepto ajeno a la materia que es objeto

<sup>17</sup> Como adelantamos páginas atrás, aunque en la STC 168/2023 se consideró inconstitucional una norma por vulnerar el artículo 9.3 CE —más específicamente, por transgredir la confianza legítima que el TC deriva del principio de seguridad jurídica—, en puridad no podíamos catalogarla como un supuesto de error o deficiencia técnica del legislador, sino una decisión consciente y querida por el mismo, razón por la cual no parece representativa a los efectos de este trabajo.

de su regulación, circunstancia que, lógicamente, puede generar incertidumbre acerca de la propia existencia de la norma (Iturralde Sesma, 1989: 233). En efecto, como tantas veces se ha destacado en la literatura, es recomendable que el objeto de las leyes sea lo más homogéneo posible (en esta línea, Sánchez Morón, 1989: 107); y así vendría a reflejarse en las *Directrices de técnica normativa*, aprobadas por el Consejo de Ministros el año 2005, en donde se aconseja encarecidamente que “[e]n la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto.”<sup>18</sup> No parece, sin embargo, que se haya avanzado mucho en esta práctica virtuosa desde entonces, e incluso cabe afirmar que la situación ha empeorado en los últimos años, pues, como señalamos páginas atrás, han proliferado las leyes ómnibus, las cuales, al fin y al cabo, no suponen sino llevar al paroxismo el empleo de las normas intrusas.

Hay que reconocer que la jurisprudencia constitucional ha facilitado que se haya producido un cierto avance en la mitigación de la práctica de las leyes heterogéneas. Pero esto sólo es perceptible en aquellos supuestos en que la heterogeneidad de la ley no es, por decirlo así, una deficiencia de origen presente ya en el proyecto o proposición de ley, sino que es una deficiencia sobrevenida a raíz de la aprobación de enmiendas que no guardan una relación directa con la materia regulada en el correspondiente proyecto o proposición. Por el contrario, muy poco —prácticamente nada— es lo que se ha avanzado para atajar esta práctica cuando la heterogeneidad está ya en la iniciativa legislativa.

a) “*Normas intrusas*” procedentes de enmiendas

Como es sabido, al comienzo el Tribunal Constitucional se inclinó por asumir una concepción formal de enmienda en la STC 99/1987: “(...) no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia del Gobierno” [FJ 1º b)]. A la luz de esta concepción estrictamente formal de enmienda, los órganos encargados de calificar los documentos parlamentarios debían considerar como tal todo escrito que se presente con este carácter; y en la hipótesis de que la enmienda terminase incorporándose al texto definitivo de la ley, aun siendo perfectamente identificable como

18 Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las *Directrices de técnica normativa* (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2005).

“norma intrusa”, esta eventual “incorrección” de técnica legislativa en ningún caso llegaría a adquirir relevancia constitucional: “En concreto es inadmisibile la consideración de que el art. 32.4 (pensión de orfandad incompatible con trabajo activo) pueda causar inseguridad por incluirse la norma en esta Ley 30/1984 y no en una relativa a clases pasivas o de seguridad social. Lo más que ello podría constituir sería una incorrección técnica, ajena a la jurisdicción constitucional, pues la “materia” regulada por una Ley, desde esa perspectiva, no ha de ajustarse a una pretendida homogeneidad” [FJ 6º c)].

Pues bien, tras una fase titubeante de notable incertidumbre en la jurisprudencia del TC, desde la STC 119/2011 se afirma indubitamente la existencia de límites materiales a las enmiendas, requiriéndose una “conexión de homogeneidad” entre las enmiendas y los textos enmendados (sobre esta evolución jurisprudencial, consúltese García-Escudero Márquez, 2013: 201-208)<sup>19</sup>. Sea como fuere, importa notar que esta jurisprudencia deja a salvo de forma explícita un ancho espacio de maniobra al respecto a los correspondientes órganos de dirección del legislativo: «para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración» (STC 119/2011, FJ 8º).

Y naturalmente, una vez constatada esa “conexión de homogeneidad”, ningún reproche constitucional cabe hacer al ejercicio del derecho de enmienda, sin que pueda tomarse en consideración ni la relevancia de los aspectos introducidos vía enmienda, ni la circunstancia de que las enmiendas hayan sido presentadas por el grupo parlamentario que sustenta al Gobierno (STC 49/2023, FJ 11º).

#### b) *Proyectos o proposiciones de ley heterogéneas*

Según decíamos líneas atrás, ningún progreso se aprecia en la jurisprudencia constitucional para atajar el fenómeno de la proliferación de las leyes ómnibus cuando la heterogeneidad procede ya de la propia iniciativa legislativa. Así es; poco después de la referida STC 119/2011 sobre las enmiendas, veía la luz la STC 136/2011, que negó categóricamente la quiebra de la seguridad jurídica en estos supuestos: “tampoco puede aceptarse como válida la pretendida inseguridad de origen de la ley impugnada por tratarse, según la definen los Diputados recurrentes, de una ley de contenido indefinido, sin objeto predeterminado, pues la norma tiene un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado

<sup>19</sup> Y así ha venido a recordarlo recientemente la STC 167/2023 (FJ 6 b): “el Tribunal tiene declarado que, aunque ni la Constitución ni el Reglamento del Senado contienen una previsión expresa relativa a los límites materiales al derecho de enmienda, «[e]llo, sin embargo, no implica que desde la perspectiva constitucional no quepa extraer la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y el texto a enmendar» [...] (STC 119/2011, FJ 6; en el mismo sentido SSTC 59/2015, FJ 5, y 216/2015, FJ 5).”

en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el «Diario Oficial de las Cortes Generales», como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el «Boletín Oficial del Estado» (FJ 9º). Por consiguiente, proseguiría este FJ, no es suficiente para apreciar la inconstitucionalidad “el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente. Al hacerlo el legislador ha optado por la tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas cada una de ellas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico, lo que en sí mismo no vulnera el art. 9.3 CE”. En suma, concluiría el Tribunal, este modo de proceder podría ser, en su caso, “expresión de una mala técnica legislativa”, pero de tal circunstancia no cabía inferir necesariamente una infracción del principio de seguridad jurídica.

Esta autocontención del TC se ha venido manteniendo hasta la fecha, sin que se haya producido ningún avance. Esto se pone claramente de manifiesto en la STC 161/2019, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 10/2018, que venía a modificar 16 textos legislativos. Frente a la alegación de que el conjunto de la Ley quebrantaba el principio de seguridad jurídica, su FJ 3º reiteraría la jurisprudencia existente para negar la vulneración denunciada: “[...] 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, citando la STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2)”. Y prosigue acto seguido este mismo fundamento jurídico recordando lo que ya había declarado en la STC 136/2011 (FJ 3º), a saber, que “el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo” (para más detalles sobre esta Sentencia, véase Ripollés Serrano, 2020: 384-385).

Por lo demás, es de reseñar que esta doctrina se aplica en iguales términos cuando se trata de Decretos-leyes ómnibus (STC 199/2015, FJ 3º); circunstancia que, fundadamente, se ha valorado como “un nuevo paso atrás hacia la oscuridad y confusión del ordenamiento jurídico” (García-Escudero Márquez, 2018: 208). A destacar es la relativa frecuencia con la que se recurre a esta figura para la transposición de Directivas; práctica a la que ha mostrado cierta deferencia hasta el momento el Tribunal Constitucional, pues, aun cuando no basta con alegar este solo hecho para justificar la extraordinaria y urgente necesidad, sí se tiende a aceptar a partir de la valoración de un criterio causal —apertura de procedimientos de incumplimiento contra España— y un criterio material —la relevancia de la medida— (STC 1/2012, FFJJ 9º y 10º). No parece preciso señalar que se trata

de una línea jurisprudencial que puede estimular a los Ejecutivos a no ser demasiado diligentes en la transposición de Directivas: en lugar de elaborar concretos proyectos de leyes para transponer las correspondientes Directivas en plazo, resulta tanto más sencillo acumular la transposición de varias en un Decreto-ley, dificultando así el control parlamentario. Parece evidente que este es otro ámbito de mejora en la jurisprudencia constitucional<sup>20</sup>.

En resumidas cuentas, se advierte una cierta reluctancia —quizá comprensible— a efectuar un severo control de las leyes de contenido heterogéneo bajo el prisma del art. 9.3 CE. En cualquier caso, la aludida doctrina sobre las leyes ómnibus y el principio de seguridad jurídica no debe llevar a la equívoca conclusión de entender que se excluya por completo, enteramente, la eventual aplicación del repetido precepto constitucional a estos supuestos. Como se apunta en la STC 199/2015 (FJ 3º) al recapitular la doctrina sobre las leyes ómnibus, “d) este tipo de leyes tampoco infringen *de forma automática* el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)”. Por consiguiente, no cabe descartar que, en algún caso específico, la heterogeneidad —quizá operando cumulativamente con otros factores generadores de confusión— llegue al extremo de superar el umbral a partir del cual esta práctica nada aconsejable pase a generar una “incertidumbre razonablemente insuperable”.

### 3. El control de las remisiones

Por lo general, la remisión es una técnica de uso común que puede ser incluso conveniente en ocasiones, al reducir la carga del texto de la ley y evitar que existan disposiciones diferentes sobre asuntos semejantes. Pero ha generado tradicionalmente dudas desde la perspectiva constitucional; en especial cuando se trata de remisiones dinámicas y externas, señaladamente cuando el reenvío se hace a una norma de otro ordenamiento, como puede suceder con alguna frecuencia en los Estados políticamente descentralizados (Salvador Coderch, 1986: 234)<sup>21</sup>.

Por consiguiente, en línea de principio, no cabe considerar que las remisiones sean incompatibles con las exigencias de certeza y claridad de las leyes [así, Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal constitucional alemán de 29 de noviembre de 2023, § 84 d) d)]. Ahora bien, allá donde haya remisiones en cascada poco claras y susceptibles, por tanto, de generar dificultades excesivas de aplicación en la práctica, se hace evidente que se pone en cuestión el mandato de

20 En un artículo recientemente publicado se ha señalado que las SSTC 110/2021 y 111/2021 parecen apuntar un cierto viraje jurisprudencial, tendente a efectuar un más intenso control (Lligadas González, 2023: 153-157).

21 Así, en Austria, son este tipo de remisiones las que más habitualmente han producido Sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad por vulneración del mandato de certeza de la ley (Bezemek, 2014: 29-35).

claridad normativa<sup>22</sup>. En consecuencia, el Tribunal constitucional alemán no ha dudado en declarar inconstitucional por vulnerar dicho mandato el empleo por el legislador de cadenas de remisiones de varios niveles (así, por ejemplo, Sentencia de la Sala Primera de 26 de abril de 2022, § 391).

De hecho, ha versado precisamente sobre un asunto de remisiones uno de los excepcionales supuestos en que nuestro Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional una ley por conculcar el art. 9.3 CE. En efecto, la STC 46/1990, relativa a las leyes canarias 14/1987 y 6/1989, fundamentarían en este precepto su decisión: “Finalmente ha infringido también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular; la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa; debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo” (FJ 4º).

## V. EL REFORZAMIENTO DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD: LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO VALOR PARTICULARMENTE PROTEGIDO EN OTROS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

La justiciabilidad de los defectos de técnica legislativa se ve notablemente potenciada cuando la exigencia de certeza del Derecho se presenta como un mandato impuesto por un concreto precepto constitucional. En estos supuestos, la falta de claridad o la confusión de que adolezca la ley puede ser combatida cumulativamente por esta específica disposición operando conjuntamente con el art. 9.3 CE. El principio de seguridad jurídica refuerza, con ello, su virtualidad como canon de constitucionalidad. Así sucede tanto en el ámbito de los derechos fundamentales, como en relación con las singularidades que rodean constitucionalmente a la Ley de Presupuestos.

22 Sentencia de la Sala Primera del Tribunal constitucional alemán de 19 de mayo de 2020, § 215.

## 1. La esfera de los derechos fundamentales

Las específicas exigencias que debe atender el legislador limitador de los derechos fundamentales abren un cauce para que puedan someterse al TC defectos de técnica legislativa. La reserva de ley *ex art. 53.1 CE*, especialmente cuando es interpretada a la luz de la jurisprudencia del TEDH sobre la “calidad de la ley”, persigue efectivamente, entre otros objetivos, el de preservar la seguridad jurídica. Como es sabido, de acuerdo con esta comprensión más específica de la expresión “calidad de la ley”, el TEDH viene exigiendo unas condiciones más estrictas de previsibilidad al legislador de los derechos fundamentales, en particular cuando se trata de intromisiones singularmente intrusivas en la esfera de libertad de los ciudadanos, como las intervenciones telefónicas o la prisión provisional (Cruz Villalón, 2004: 114).

Pues bien, esta aproximación a la noción de “calidad de la ley” (véase asimismo Arzo Santisteban, 2014: 112-118) y su estrecha vinculación con el principio de seguridad jurídica ha sido inequívocamente asumida desde la STC 49/1999 (FJ 4º):

Esa reserva de ley a que, con carácter general, somete la Constitución española la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su Título I, desempeña una doble función, a saber: de una parte, asegura que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos «únicamente al imperio de la Ley» y no existe, en puridad, la vinculación al precedente (SSTC 8/1981, 34/1995, 47/1995 y 96/1996) constituye, en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas. [...] la reserva de ley no es una mera forma; sino que implica exigencias respecto al contenido de la Ley que, naturalmente, son distintas según el ámbito material de que se trate. Y, así, si bien es cierto que las exigencias de certeza no son las mismas cuando se trata de imponer limitaciones a la licitud de la conducta individual que cuando se establecen las condiciones bajo las cuales pueden interceptarse legítimamente las comunicaciones telefónicas (Sentencia del T.E.D.H., de 2 de agosto de 1984, Caso Malone, núm. 67), también lo es que en todo caso el legislador ha de hacer el «máximo esfuerzo posible» para garantizar la seguridad jurídica [STC 62/1982, fundamento jurídico 7.º c)] o, dicho de otro modo, «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho» (STC 36/1991, fundamento jurídico 5º)”.

Así, pues, está plenamente consolidada en nuestra jurisprudencia la idea de que cuando el legislador no satisface las características mínimas imprescindible de certeza y previsibilidad en la conformación de los límites de determinados derechos, quebranta asimismo el principio de seguridad jurídica [así, por ejemplo, las

SSTC 49/1999 (FJ 5º), 184/2003 (FJ 5º) y 99/2021 (FJ 6º) en relación con el derecho al secreto de las comunicaciones, o la STC 292/2000 (FJ 15º) respecto del derecho a la protección de datos personales}.

Por otra parte, es importante notar que, en algún caso, las exigencias mínimas de certeza y precisión constituyen un elemento conformador del propio contenido constitucionalmente protegido de un específico derecho, como sucede paradigmáticamente con el clásico derecho a la legalidad penal<sup>23</sup>. En lo que a nosotros concierne, la estrecha conexión entre el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y los valores de certeza y claridad requeridos a la norma se pone gráficamente de manifiesto en la jurisprudencia constitucional, que llega a catalogar la seguridad jurídica como un interés jurídico protegido integrante del propio contenido esencial de este derecho fundamental [en este sentido, por citar un ejemplo reciente, STC 54/2023, FJ 3b)].

## 2. Los límites materiales de la Ley de Presupuestos

De acuerdo con el art. 134.2 CE, el contenido arquetípico de la Ley de Presupuestos se halla integrado, de una parte, por la previsión de ingresos que el Gobierno estima recaudar tras valorar las expectativas económicas para el año en cuestión, y, por otro lado, por la habilitación o autorización de gastos para ese determinado ejercicio económico. Pero además de este contenido esencial, que resulta indisponible por conformar la identidad misma del presupuesto, es constitucionalmente posible que las leyes de presupuestos incorporen otras disposiciones, bien porque guarden una conexión económica —al tener relación directa con los ingresos o gastos del Estado u operar como vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —en cuanto sirvan a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto— (baste citar, SSTC 248/2007, FJ 4; 217/2013, FJ 5; 99/2016, FJ 8). Ahora bien, la legitimidad de este último posible contenido exige que “la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma”, de tal suerte que no es posible reconducir a la categoría de

23 Así, en Francia, a partir del principio constitucional de legalidad de los delitos y las penas consagrado en el art. 8 de la Declaración de Derecho de 1789, el Consejo Constitucional francés viene requiriendo a las normas penales que estén elaboradas en términos suficientemente claros y precisos (así, por ejemplo, las decisiones nº 80-127 DC de 19 y 20 de enero de 1981, nº 84-183 DC de 18 de enero de 1985 y nº 86-213 DC de 3 de septiembre de 1986 ; o, para citar algunas de las más recientes, la decisión nº 2023-850 DC de 17 de mayo de 2023, cons. 84 y 85 y la decisión nº 2023-853 DC de 26 de julio de 2023, cons. 5). No faltan obviamente declaraciones de inconstitucionalidad que se fundamentan en el incumplimiento de tales exigencias, como ocurrió por ejemplo en la decisión nº 84-181 DC de 11 de octubre, cons. 30 y 31, y en la decisión nº 84-183 DC de 18 de enero de 1985, cons. 12 (véase sobre el particular Pardo Falcón, 1990: 292-293). También en Italia la Corte Constitucional impone unos requisitos mínimos de claridad y precisión de las normas penales en virtud del principio de legalidad establecido en la materia en el art. 25.2 CI, declarando en consecuencia inconstitucionales las disposiciones que no satisfacen tales exigencias (por ejemplo, Sentencias 96/1981, 185/1992 y 25/2019).

contenido eventual de la Ley de presupuestos aquellas normas “cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria” y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la misma [SSTC 152/2014, FJ 4 a) y 135/2016, FJ 2; y, en la misma línea, la STC 122/2018, FJ 3 d)].

Así, pues, la Ley de presupuestos no puede incorporar más disposiciones que las que se acomoden a su contenido constitucionalmente definido (art. 134.2 CE) o guarden una conexión directa con este, debiendo por ende declararse inconstitucional cualquier “norma intrusa” que no pueda catalogarse como contenido adicional. Lo que importa destacar a los efectos de este trabajo es que el TC, prácticamente ya desde la STC 76/1992 [FJ 4º a)], justifica explícitamente la limitación material de la Ley de presupuestos también en la salvaguarda de “la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 C.E., esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.)” [línea jurisprudencial que se recuerda de modo constante hasta la fecha: STC 145/2022, FJ 2 a)].

Esta concurrencia de los arts. 134.2 y 9.3 CE se ha revelado muy efectiva para hacer frente a las “normas intrusas” que puedan albergarse en la Ley de presupuestos, como lo atestiguan, por mencionar algunos ejemplos recientes, las SSTC 16/2022 y 109/2021, que declararon la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de presupuestos de Castilla-La Mancha para 2020 y de la Ley de presupuestos de la Generalitat Valenciana para 2017, respectivamente<sup>24</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

Como hemos comprobado en las anteriores páginas, durante largo tiempo los tribunales constitucionales han tendido a aplicar con prudencia sus facultades revisoras en este ámbito, por lo que las declaraciones de inconstitucionalidad han tenido un carácter excepcional, salvando —claro está— aquellos casos en que los vicios de certeza de la norma se conectan directamente con el contenido protegido por un específico derecho fundamental (señaladamente, el derecho a la legalidad penal). Así se pone también de manifiesto en la experiencia española, como lo acredita el hecho de que únicamente en un par de ocasiones nuestro Tribunal Constitucional haya llegado a la convicción de que la norma objeto de control adoleciera de esa “incertidumbre razonablemente insuperable” que denota la vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE (SSTC 46/1990 y 234/2012).

<sup>24</sup> La STC 145/2022 hizo lo mismo respecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, pero en esta ocasión, una vez constatada la vulneración del art. 134.2 CE, el Tribunal Constitucional entendió que no era necesario entrar en la posible conculcación del art. 9.3 CE (FJ 4º).

Se trata, por lo demás, de una tendencia al *self-restraint* que se ha mantenido por la generalidad de los tribunales constitucionales de un modo bastante estable, pese a que los reproches sobre la pérdida de la calidad técnica de las leyes fueran aumentando paulatinamente con el paso de los años, en particular desde el comienzo del presente siglo, hasta el punto de llegar en ocasiones a criticarse expresamente las deficiencias de la ley en sus resoluciones pero sin dar inicialmente el paso de declarar su inconstitucionalidad por este motivo<sup>25</sup>. Tan sólo cabe apreciar un mayor activismo al respecto en la jurisprudencia constitucional francesa, pues con la llegada del siglo no faltan declaraciones de inconstitucionalidad tanto por considerar quebrantado el principio de claridad<sup>26</sup> como por estimar que la norma en cuestión era contraria al objetivo de valor constitucional de inteligibilidad y accesibilidad de la ley<sup>27</sup>. Particularmente representativa de esta actitud más incisiva del Consejo Constitucional francés es la decisión nº 2005-512 DC de 21 de abril de 2005, en la que por vez primera se combatía frontalmente la práctica de incluir en las leyes meras declaraciones políticas o simbólicas, carentes de verdadera virtualidad jurídica, que había sido severamente reprochada por el Consejo de Estado años atrás<sup>28</sup>. Así es: en esta decisión declararían inconstitucionales unas disposiciones por carecer manifiestamente de “significado normativo” (considerando 17); control intenso de constitucionalidad que no tuvo una buena acogida en la literatura (así, entre otros, Champeil-Desplats, 2007 y Le Bot, 2010) y que no ha vuelto a reiterarse hasta la fecha.

Sin embargo, debe destacarse que en estos últimos años se aprecia en algunos de los países de nuestro entorno más próximo una actitud más decidida de realizar un efectivo control de la constitucionalidad de este tipo de normas. En este

25 Ilustrativo a este respecto puede ser el Auto (*Beschluss*) de la Sala Primera del Tribunal Constitucional alemán de 9 de abril de 2003 —1 BvR 1749/01—, en donde se criticaría la falta de claridad de una ley (§§ 56-58). La declaración de inconstitucionalidad se produciría ya, por infringir el mandato de certeza de la ley, en la Sentencia de la Sala Primera de 24 de abril de 2013 —1 BvR 1215/07—, relativa a la Ley de archivo de datos antiterroristas. Sobre la actitud particularmente cautelosa de la Corte Constitucional italiana al controlar la inteligibilidad de las leyes, tendente a declarar inadmisibles o infundadas las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas frente a disposiciones confusas, véase Di Majo, 2023: 716.

26 Decisión nº 2000-435 DC de 7 de diciembre de 2000, cons. 53 y decisión nº 2004-500 DC de 29 de julio de 2004, cons. 15.

27 Decisión nº 2003-475 DC de 24 de julio de 2003, cons. 26 y decisión nº 2005-530 DC de 29 de diciembre de 2005, cons. 89. Con todo, aun cuando no fuera una práctica desconocida en la jurisprudencia constitucional francesa, la impresión predominante en la literatura es que seguía siendo bastante excepcional que se declarase la inconstitucionalidad de un precepto legal por ser ininteligible (Derosier/Cartier, 2022: 71).

28 En efecto, en su informe de 1991 ya había criticado ese “Derecho blando, Derecho borroso, Derecho en estado gaseoso” [Rapport public du Conseil d'Etat, Études et Documents du Conseil d'État, Paris, *La Documentation française*, 1991, nº 43, p. 32; la referencia la he tomado de Champeil-Desplats, 2007]. De hecho, el Consejo Constitucional, con anterioridad a la citada decisión nº 2005-512 DC, ya había reaccionado frente a esta práctica e identificaba en sus resoluciones preceptos carentes de efectos jurídicos o de valor normativo, llegando en la decisión nº 2004-500 de 29 julio 2004 a hacer una advertencia expresa al legislador acerca de la exigencia constitucional de que las leyes tengan un alcance normativo (considerando 12).

sentido, el Tribunal Constitucional federal alemán ha considerado inconstitucionales sendas cadenas de remisiones normativas por generar confusión (Sentencias de 19 de mayo de 2020 —1 BvR 2835/17— y de 25 de abril de 2022 —1BvR 1619/17—), y asimismo ha declarado inconstitucional una norma por su falta de claridad normativa (Sentencia de 28 de septiembre de 2022 —BvR 2354/13—). Por su parte, el Consejo Constitucional francés ha entendido asimismo que adolecían de inconstitucionalidad unas disposiciones por resultar “ininteligibles” (Sentencia nº 2021-822 DC de 30 de julio de 2021). Y, en fin, la Corte Constitucional italiana, en la Sentencia 110/2023, declara por vez primera la inconstitucionalidad de una norma por estar “afectada de radical oscuridad” y quebrantar, en consecuencia, el principio de razonabilidad derivado del art. 3.1 CI<sup>29</sup>.

Esta tendencia a realizar un más riguroso control de constitucionalidad al respecto aún no ha hecho acto de presencia entre nosotros. Es cierto que en alguna de las más recientes Sentencias el Tribunal Constitucional aborda con mayor detalle y cuidado el trazado de las líneas maestras del parámetro de constitucionalidad frente a los defectos de técnica legislativa, y eventualmente pone el énfasis en las tenues y desvaídas fronteras que separan (y aproximan) los terrenos de la mera irregularidad técnica y de lo constitucionalmente relevante. Como reconoce en la STC 90/2022 (FJ 2º), “[l]a imprecisa línea que delimita el ámbito de la constitucionalidad de la ley de la falta de calidad de la misma, no facilita” la tarea de determinar cuándo una ley vulnera el principio de seguridad jurídica que el art. 9.3 CE garantiza. Tal vez, este orden de consideraciones esté anticipando un cambio de acento en la aplicación de la doctrina jurisprudencial existente sobre el art. 9.3 CE, en línea con la experiencia de los países europeos mencionados.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Álvarez González, E. M. (2022). *La función normativa y la técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Arzo Santisteban, X. (2014). *La concretización y actualización de los derechos fundamentales*. Madrid: CEPC.

29 Y, más recientemente, la Sentencia 147/2023 se apoyaría en esta argumentación para apuntalar la inconstitucionalidad de una disposición de una ley siciliana: “Al concluir el examen de la mencionada cuestión de legitimidad constitucional, este Tribunal no puede dejar de señalar cómo la sucesión de múltiples, fragmentarias y contradictorias modificaciones legislativas de textos normativos [...] hace que la legislación sea caótica y difícil de entender para los ciudadanos y para todos los operadores jurídicos [...] con posibles repercusiones en la razonabilidad misma de las disposiciones, si “albergan una incertidumbre intolerable en su aplicación concreta” (sentencia nº 110 de 2023). Lo que resulta aún más alarmante en materias —como la construcción y el urbanismo— que no sólo tienen una clara relevancia económica, sino que también repercuten en otros intereses constitucionales de primordial importancia, como el medio ambiente y el paisaje.” (punto 4.5 de los fundamentos jurídicos).

- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2021). Reivindicación de la Ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo. *Revista de las Cortes Generales*, 110, 65-95.
- Beltrán de Felipe, M. (2023). Recensión al libro de Álvarez González "La función normativa y la técnica legislativa en España". *Revista de Administración Pública*, 221, 321-327.
- Bezemek, Ch. (2014). Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs. *Journal für Rechtspolitik*, 22, 26-37.
- Carcassonne, G. (2005). Penser la loi. *Pouvoirs*, 114, 39-52.
- Carrasco Durán, M. (2022). El Parlamento fragmentado como Parlamento desracionalizado: investidura, formación de gobierno y actividad legislativa. En Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (eds.), *Calidad democrática y Parlamento* (pp. 83-108). Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad/Marcial Pons.
- Castillo Blanco, F. A. (2002). El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. *Documentación Administrativa*, 263-264, 21-72.
- Cruz Villalón, P. (2004). Control de la calidad de la Ley y calidad del control de la Ley. En Menéndez Menéndez, A. y Pau Pedrón, A. (dirs.), *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho* (pp. 113-133). Madrid: Colegios Libre de Eméritos/Civitas.
- Champeil-Desplats, V. (2007). N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 21.
- Derosier, J. P. y Cartier, E. (2022). Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques (juillet à décembre 2021). *Titre VII*, 8, 71-80.
- Di Majò, L. (2023). Una legge « radicalmente oscura » è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 110/2023, 2023/II, 715-725.
- Di Martino, C. (2023). Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni, 2023/III, 960-990.
- Dreier, H. (2007). Deutschland. En von Bogdandy, M., Cruz Villalón, P. y Huber, P. M., *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band I Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts* (pp. 3-85). Heidelberg: C. F. Müller.
- Ferracuti, N. (2024). Le leggi-labirinto e la crisi della certezza del diritto, 2024/I, 91-108.
- Flückiger, A. (2007). Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal. *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 21, 110-118.
- García-Escudero Márquez, P. (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Madrid: Civitas/Thomson Reuters.
- García-Escudero Márquez, P. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 199-236.
- García-Escudero Márquez, P. (2018). 40 años de técnica legislativa. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 179-213.
- García Fernández, J. (1999). Problemas de técnica legislativa en el ámbito de la producción normativa de las Comunidades Autónomas. En Hernández Lafuente, A. (coord.), *El funcionamiento del Estado autonómico* (pp. 693-741). Madrid: INAP.
- Grass, E. (2003). *L'inflation législative a-t-elle un sens?* *Revue du droit public*, 1, 139-162.
- Grech, F. (2015). Le principe de sécurité juridique dans l'ordre constitutionnel français. *Revue française de droit constitutionnel*, 102, 405-428.
- Iturralde Sesma, V. (1989). Cuestiones de técnica legislativa. *Revista Vasca de Administración Pública*, 24, 225-260.

- Jouanjan, O. (2007). Frankreich. En von Bogdandy, M., Cruz Villalón, P. y Huber, P.M., *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band I Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts* (pp. 87-150). Heidelberg: C. F. Müller.
- Le Bot, O. (2010). L'apparence normative dans la jurisprudence constitutionnelle. En Jacquinot, N. (dir.), *Juge et apparence(s)* (pp. 55-75). Toulouse: Presses de l'Université Toulouse Capitole.
- Lligadas González, G. (2023). Laxitud interpretativa y abuso de las situaciones económicas complejas y de la heterogeneidad en los Decretos-leyes: Novedades en la práctica gubernamental y en la jurisprudencia constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 128, 129-159.
- López Guerra, L. (1994). La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional. En Corona Ferrero, J. M., Pau Vall, F. y Tudela Aranda, J. (coords.), *La técnica legislativa a debate* (pp. 297-307). Madrid: Asociación Española de Letrados de Parlamentos/Tecnos.
- López Guerra, L. (1999). Técnica legislativa y legislación estatal con incidencia en las Comunidades Autónomas. En Hernández Lafuente, A. (coord.), *El funcionamiento del Estado autonómico* (pp. 653-669). Madrid: INAP.
- Luchaire, F. (2005). Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel: l'objectif de valeur constitutionnelle. *Revue française de droit constitutionnel*, 64, 675-684.
- Marrero García-Rojo, A. (2018). Comentario al artículo 9.3. En Rodríguez-Piñero M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. Tomo I* (pp. 175-195). Madrid: BOE/Wolters Kluwer.
- Medina Guerrero, M. (2003). El control jurisdiccional de los defectos de técnica legislativa. En Pegoraro, L. y Porras Nadales, A. J. (coords.), *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali* (pp. 125-160). Bologna: Libreria Bonomo.
- Menéndez Menéndez, A. y Pau Pedrón, A. (dirs.). (2004). *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*. Madrid: Colegios Libre de Eméritos/Civitas.
- Milanesi, M. (2023). L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure», 2023/II, 726-736. Disponible en <https://giurcost.org>.
- Molfessis, N. (2006). Combattre l'insécurité juridique ou la lutte du système juridique contre lui-même. En Conseil d'État, Rapport public annuel 2006, *Sécurité juridique et complexité du droit* (pp. 391-406). Études et documents, 57. Paris: La Documentation française.
- Pardo Falcón, J. (1990). *El Consejo Constitucional francés*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pegoraro, L. (2003). Il problema della tecnica legislativa come problema costituzionale. En Pegoraro, L. y Porras Nadales, A. J. (coords.), *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali* (pp. 63-99). Bologna: Libreria Bonomo.
- Pendás García, B. (2018). La Ley contra el Derecho. Reflexiones sobre la calidad de las normas. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 215-220.
- Porras Ramírez, J. M. (2023). ¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias? *Revista de Derecho Político*, 117, 43-71.
- Ripollés Serrano, M. R. (2020). Las Leyes ómnibus no quiebran *per se* el principio de seguridad jurídica. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 377-396.

- Salvador Coderch, P. (1986). Las remisiones. En GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa* (pp. 221-241). Barcelona: Bosch.
- Sánchez Morón, M. (1989). Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal. En Sáinz Moreno, F. y da Silva Ochoa, J. C. (coords.), *La calidad de las leyes* (pp. 101-119). Vitoria: Parlamento vasco.
- Scagliarini, S. (2023). La Corte e la tecnica legislativa, 2023/III, 832-842. Disponible en <https://giurcost.org>.
- Towfigh, E. V. (2008). *Komplexität und Normenklarheit – oder: Gesetze sind für Juristen gemacht*. Bonn: Max Planck Institute for Research on Collective Goods. Disponible en [https://homepage.coll.mpg.de/pdf\\_dat/2008\\_22online.pdf](https://homepage.coll.mpg.de/pdf_dat/2008_22online.pdf)
- Towfigh, E. V. (2015). “Nur erst, wenn die Form ganz klar ist, wird dir der Geist klar werden”. Zum grundgesetzlichen Gebot der Normenklarheit. *Juristische Arbeitsblätter*, Heft 2, 81-87.
- Tudela Aranda, J. (2022). La crisis de la forma de gobierno parlamentaria ¿Síntoma de enfermedad grave o mera coyuntura? En Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (eds.), *Calidad democrática y Parlamento* (pp. 469-496). Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad/Marcial Pons.
- Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. (2006). El concepto y alcance de la seguridad jurídica en el Derecho constitucional español y en el Derecho comunitario europeo: un estudio comparado. *Cuadernos de Derecho Público*, 28, 17-54.
- Valembois, A. L. (2005). La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français. *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 17.
- Viver i Pi-Sunyer, C. (1996). Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década. *Autonomías*, 21, 15-31.

\*\*\*

TITLE: *The Spanish Constitutional Court and flaws of legislative technique.*

ABSTRACT: *For some years now, in some European countries the decline in the quality of laws has come to be perceived as a threat to the rule of law. For this reason, some constitutional courts have abandoned their usual self-restraint in the review of defects in legislative technique in order to carry out a more intense control in this regard. Thus, in Germany, France and Italy, on the basis of very general constitutional provisions, the constitutional courts use parameters such as comprehensibility, accessibility and clarity of the laws, and in more recent years declarations of unconstitutionality have become relatively common. This paper focuses on examining the constitutional jurisprudence on the principle of legal certainty explicitly enshrined in the Spanish Constitution, with the main objective of assessing whether our Constitutional Court also joins this tendency to control the lack of quality of laws more strictly.*

RESUMEN: *Desde hace algunos años, en algunos países europeos la pérdida de la calidad de las leyes ha llegado a percibirse como una amenaza para el Estado de Derecho. Por eso, algunos tribunales constitucionales han abandonado su habitual autocontención en la revisión de los defectos de técnica legislativa para pasar a realizar un control más intenso al respecto. Así, en Alemania, Francia e Italia, a partir de disposiciones constitucionales muy generales, los tribunales constitucionales emplean parámetros tales como la inteligibilidad, accesibilidad y claridad de las leyes, y en los años más recientes son relativamente habituales las declaraciones de inconstitucionalidad. Este artículo se centra en examinar la jurisprudencia constitucional recaída sobre el principio de seguridad jurídica explícitamente consagrado en la Constitución española, con el*

*principal objetivo de valorar si también nuestro Tribunal Constitucional se suma a esa tendencia a controlar de forma más estricta la falta de calidad de las leyes.*

KEY WORDS: *Rule of law, quality of the law, principle of legal certainty, constitutional review.*

PALABRAS CLAVE: *Estado de Derecho, calidad de la ley, principio de seguridad jurídica, control de constitucionalidad.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 26.01.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 15.02.2024

CÓMO CITAR / CITATION: Medina Guerrero, M. (2024). El Tribunal Constitucional y los defectos de técnica legislativa. *Teoría y Realidad Constitucional*, 53, 251-277.

