

## LA INFLUENCIA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA CALIDAD DE LAS LEYES

Joan Ridao Martín\*

### Resumen

La teoría legislativa tradicionalmente se ha encargado de estudiar la calidad de las leyes desde el punto de vista de la técnica que debe garantizar su corrección examinando cuestiones como el contenido y la claridad del producto normativo, también su accesibilidad por parte de los ciudadanos, en cuanto que condiciones necesarias para garantizar la seguridad jurídica, y no tanto desde la perspectiva de la influencia que el procedimiento pueda tener en el desenlace del procedimiento deliberativo, que es la esencia de la función representativa. El estudio aborda algunas cuestiones orientadas a la consecución de un procedimiento legislativo ágil y participativo, centrado en los grandes debates políticos de fondo, a la vez que examina los cambios organizativos que deben producirse en la mayoría de cámaras, todavía hoy con las manos atadas por las inercias del parlamentarismo racionalizado.

Palabras clave: procedimiento legislativo; parlamentarismo racionalizado; lectura única; legislación de urgencia; leyes de presupuestos.


## THE INFLUENCE OF LEGISLATIVE PROCEDURE ON THE QUALITY OF LAWS

### Abstract

*Legislative theory has traditionally been responsible for studying the quality of laws from the point of view of the technique that must ensure their correctness. It analyses issues such as the content and clarity of the regulatory product, as well as its accessibility to citizens. These conditions are necessary for the predictability of its application, not so much from the perspective of the influence of the procedure on the outcome, the unraveling of the deliberative process, or composition of interests that is the essence of the representative function. The study addresses some issues aimed at achieving an agile and participatory legislative procedure, focusing on major substantive policy debates, while examining the organisational changes that need to take place in most chambers, even today, with hands tied by inertia of rationalised parliamentarism.*

*Keywords: legislative procedure; streamlined parliamentarism; single reading; emergency legislation; budget laws.*

---

\* Joan Ridao Martín, profesor agregado de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona y letrado (e. e.) del Parlamento de Cataluña. Facultad de Derecho, av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona. [jridao@ub.edu](mailto:jridao@ub.edu), [@Joanridao](https://www.instagram.com/joanridao).  0000-0001-9030-3301

Artículo recibido el 22.11.2021. Evaluación ciega: 20.12.2021 y 26.12.2021. Fecha de aceptación de la versión final: 04.01.2022.

**Citación recomendada:** Ridao Martín, Joan. (2022). La influencia del procedimiento legislativo en la calidad de las leyes. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 37-52. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3756>

## Sumario

### 1 Introducción

### 2 El procedimiento legislativo común a revisión

2.1 El inicio del iter legislativo: el alcance de las funciones de calificación y admisión por parte de las mesas parlamentarias

2.2 El procedimiento legislativo común: propuestas para evitar rigideces innecesarias y favorecer el debate político

2.3 La tramitación directa y urgente: en particular, la lectura única

### 3 La problemática creciente de las leyes omnibus

### 4 La función legislativa presupuestaria

4.1 La pérdida de vigencia del principio de anualidad presupuestaria

4.2 El veto o la limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario

### 5 El uso (y abuso) de la legislación de urgencia

### 6 Referencias

## 1 Introducción

En la teoría legislativa, puede encontrarse una literatura ingente sobre la técnica que debe garantizar la corrección de las leyes, pero no tanta sobre la incidencia de las condiciones de cómo se ejerce la función representativa en el procedimiento legislativo como elemento determinante de su calidad.<sup>1</sup> En el primero de los casos se examinan cuestiones como el contenido del producto normativo, su claridad y su accesibilidad para los ciudadanos, condiciones de previsibilidad en cuanto a su aplicación y consecuencias —elemento este estrechamente ligado a la noción de control. En el segundo caso, se examinan los aspectos procesales que afectan al resultado del proceso deliberativo y de composición de intereses diversos.

En efecto, en nuestras cámaras se observa la pervivencia no solo de procedimientos rígidos y opacos —a pesar de los modernos requerimientos de agilidad y transparencia característicos de la sociedad de la información—, sino también de fórmulas procesales que no permiten que la función representativa se centre en la negociación y en los grandes debates políticos de fondo. Todo ello en un contexto en que, además, los parlamentos ocupan una posición cada día más subalterna dentro del sistema político, dado que el epicentro de este sistema, en el marco de la colaboración de poderes, se ha ido desplazando inexorablemente hacia un ejecutivo que ya tenía reservada *per se* una gran capacidad de intervención en el marco del estado social y democrático de derecho (Gómez Corona, 2021, p. 111).

Esto último se traduce en la subsistencia de prerrogativas exorbitantes por parte de los gobiernos a la hora de proponer o impedir la adopción de normas con rango de ley, a consecuencia de los institutos de parlamentarismo racionalizado aún imperantes (capacidad de limitar su admisibilidad o de vetar las iniciativas y enmiendas con incidencia presupuestaria), pero también en el uso desafortunado del poder normativo consistente en dictar normas directamente obligatorias con fuerza de ley (decretos leyes). Además, admitiendo que las mayorías pueden hoy en día subvertir muchas de las rigideces de la tramitación convencional, empezando por eludir la excesiva lentitud que provoca el dogma de las sucesivas lecturas de los textos, esto no debe verse en todos los casos como un elemento positivo, ya que, al contrario, a veces supone una toma de decisiones abusivas y extrañas a los procedimientos para favorecer una tramitación fugaz por la vía de la lectura única sin que concurran los presupuestos habilitantes para ello (Guerrero Salom, 2004, p. 177).

Se trata de cuestiones relevantes, sin duda, ya que está en juego la calidad de los productos normativos, en este caso por la vía de asegurar un procedimiento efectivamente deliberativo, puesto que la legitimidad democrática de la ley se basa no solo en la mayoría que la aprueba, sino también en el procedimiento parlamentario utilizado para su elaboración mediante un debate público y plural, y esto pasa por evitar “mayorizar” la mayoría y restringir los derechos de las minorías y de los ciudadanos que representan (por todas, STC 10/2016, FJ 4, y STC 10/2018, FJ 3). No en vano, tanto la presentación sin restricciones de iniciativas (proposiciones de ley) como de enmiendas a los proyectos de ley forman parte del grupo de actos cuya limitación, coerción o impedimento pueden ser considerados por el Tribunal Constitucional (TC) lesivos del *ius in officium* de los diputados (art. 23.2 CE) y del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes *ex* artículo 23.1 de la CE (entre muchas otras, STC 38/1999, FJ 2; STC 107/2001, FJ 3; STC 40/2003, FJ 2; STC 1/2015, FJ 3; STC 23/2015, FJ 3, y STC 10/2018, FJ 3).<sup>2</sup>

## 2 El procedimiento legislativo común a revisión<sup>3</sup>

Los autores que tratan esta cuestión coinciden en calificar los procedimientos legislativos en general de complejos, largos y reiterativos, incluso de “irritantes” para quienes deben seguirlos o tienen en ellos

1 Entre ellos, López Garrido (1983), Aragón Reyes (1991), Astarloa Huarte-Mendicoa (1997 y 2017), Cazorla Prieto (1999a y b y 2016), Vintró (2006), García-Escudero Márquez (2010 y 2015), García Mexía y Rodríguez-Arana (2010), Tudela Aranda (2013), Santaolalla López (2015), Sarmiento Méndez (2016), Álvarez Vélez (2017) y Aranda Álvarez (2017).

2 La doctrina del TC ha consolidado el criterio de que existe “una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) [...] De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, lo que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (STC 202/2014, FJ 3).

3 Con todo, no hay que olvidar que existen otros tipos de procedimientos legislativos que, por razón de espacio, no pueden ser tratados, como la iniciativa legislativa popular. En particular, hay que tener en cuenta la existencia en las Cortes Generales de los procedimientos para la aprobación de leyes orgánicas (art. 130 RCD), de reforma constitucional (art. 146 RCD) y de los estatutos de autonomía (art. 136 RCD), y las de iniciativa autonómica (art. 126 RCD). En el Parlamento de Cataluña destacan los procedimientos de reforma de las leyes de desarrollo básico estatutario y, como en el resto de asambleas autonómicas, el procedimiento de reforma estatutaria.

depositada alguna expectativa (Aranda, 2017, p. 34). Salvo en escasas excepciones –aquellas cámaras en las que se han introducido algunos cambios en la línea de agilizar los procedimientos y hacerlos más transparentes–, se trata de tramitaciones prácticamente decimonónicas, construidas a partir del dogma de las *tres lecturas*, característica del parlamentarismo individual, que no tiene sentido hoy en día.<sup>4</sup> En el caso de las Cortes Generales, se le añaden dos problemas: primero, que este esquema rígido se encuentra fuertemente constitucionalizado (cap. segundo T. III),<sup>5</sup> dificultando su reforma; segundo, el sistema bicameral colegislador *ex constitutione* (art. 66.1, 2 y 90 CE), que ha conducido a que en el sempiterno debate sobre la reforma del Senado se haya planteado la especialización de la cámara alta como cámara de representación territorial y no como *recámara* o cámara de segunda lectura.<sup>6</sup>

## 2.1 El inicio del iter legislativo: el alcance de las funciones de calificación y admisión por parte de las mesas parlamentarias

Una de las cuestiones más espinosas hoy en día y en la que se pone de relieve el rol de la mayoría es la delimitación del alcance de las funciones de calificación y de admisión a trámite de iniciativas parlamentarias –también las legislativas– por parte de las mesas parlamentarias. Se trata de una problemática que no es inédita, pero que ha aflorado con total intensidad en la reciente doctrina constitucional a raíz de la tramitación en el Parlamento de Cataluña de distintas iniciativas durante el denominado *procés soberanista*,<sup>7</sup> extendiéndose posteriormente de forma insólita en la praxis del Congreso de los Diputados, por ejemplo con la inadmisión en términos absolutos de una proposición de ley de amnistía por ser considerada contraria a la Constitución u otra de modificación de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, que pretendía reintegrar la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas al Poder Judicial.<sup>8</sup>

Sobre esto, hay que decir ante todo que la jurisprudencia constitucional que ha controlado el ejercicio de esta función liminar de las mesas parlamentarias se ha mostrado tan evolutiva como desconcertante (Ridao, 2019). Hasta mediados de los años noventa, la doctrina del TC confería a estos órganos rectores una amplia potestad calificadora y las facultaba para verificar tanto los aspectos formales (especialmente, la idoneidad del procedimiento a seguir) como los materiales (examen de la conformidad a derecho del contenido) (por todas, STC 205/1990). A partir de la STC 95/1994 y la STC 124/1995, el alto tribunal operó un giro notable en el sentido de limitar la potestad calificadora a la mera comprobación de los requisitos formales exigidos reglamentariamente (STC 38/1999, STC 40/2003 y STC 208/2003, entre otras), con lo que puso de relieve que el debate en el Pleno de la cámara cumple una importante función representativa y que esto debe permitir a los parlamentarios defender o rechazar las iniciativas, o discutir sobre su adecuación al orden constitucional, y, a los ciudadanos, conocer la opinión y la decisión de sus representantes sobre una determinada cuestión (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2, y STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4), aparte de significar que dentro del núcleo del *ius in officium* no se encuentra subsumido un supuesto “derecho fundamental a la constitucionalidad” de las iniciativas parlamentarias, lo que difuminaría los contornos de este derecho y alteraría la propia configuración del recurso de amparo del parlamentario (art. 42 LOTC). Posteriormente, siguiendo en parte este criterio consolidado, la STC 107/2016 (y también la STC 108/2016 y la STC 109/2016) comportó un nuevo cambio jurisprudencial, por cuanto incidió en que “en supuestos excepcionales, las Mesas pueden inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental citado [art. 23.2

4 Véanse las reflexiones de Astarloa Huarte-Mendicoa (2015, pp. 416-420), García-Escudero Márquez (2006, p. 323 y ss.), Guerrero Salom (2000, p. 19), Larios (2008) o Pendas García (1989, pp. 249-256). Señaladamente, STC 107/2016, FJ 3; STC 108/2016, FJ 3; STC 109/2016, FJ 4, y STC 46/2018. Véase Lasagabaster, 2020, pp. 95-117.

5 Esto fue visto hace años como una muestra de la “importancia creciente de la forma de aprobación de las leyes y la misma complejidad que ha adquirido el ordenamiento jurídico en el Estado actual”, así como de la importancia de las Cortes en un sistema de democracia pluralista ante la postergación de otras épocas (Aja Fernández, 1983, pp. 81-98). No obstante, la *impotentia reformandi* actualmente convierte la Constitución en un corsé rígido que no facilita la modernización del Parlamento y de sus procedimientos.

6 Sobre la reforma del Senado se ha debatido y escrito de forma prolija (Aja Fernández, Albertí Rovira, y Ruiz Ruiz (2005); García Escudero Márquez (2009); Garrido López (2016); Gutiérrez Rodríguez (2004), y Punset Blanco (2006)).

7 Especialmente STC 107/2016, FJ 3; STC 108/2016, FJ 3; STC 109/2016, FJ 4, y STC 46/2018. Véase Lasagabaster, 2020, pp. 95-117.

8 [Proposición de ley orgánica de amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado español \(122/000132\)](#). Grupo Parlamentario Republicano y Grupo Parlamentario Plural. [Última consulta: 23.09.2021]. [Proposición de ley para reintegrar la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas al Poder Judicial. \(122/000188\)](#). Grupo Parlamentario Plural. [Última consulta: 05.01.2021].

CE], las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean palmarias y evidentes” (con cita a la STC 124/1995, FJ 2, y a la STC 10/2016, FJ 4). A partir de ahí, otras sentencias, como la relevante STC 46/2018, pasaron a singularizar este tipo de contravenciones constitucionales haciendo referencia a las iniciativas que “de forma manifiesta desobedezca[n] una decisión de este Tribunal”, aunque reduciendo esta limitación a los supuestos en que “la Mesa sea consciente de que al tramitarla puede estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal”.

Esto –obviamente– no solo introduce un elemento de complejidad en el ejercicio del cometido de los miembros de las mesas, constreñidos a realizar una compulsa de constitucionalidad *ex ante* bajo la apariencia de un juicio técnico, sino que también constituye terreno abonado para un ejercicio abusivo de la mayoría, que puede llegar a impedir que tan solo se debata la toma en consideración de una iniciativa, competencia que debería corresponder al Pleno, por razones de conveniencia o de oportunidad política revestidas con argumentos pretendidamente técnicos, aparte de desconocer que el contenido material de una iniciativa puede variar durante su tramitación a través del ejercicio del derecho de enmienda, ser rechazada por el estricto juego de las mayorías y, por supuesto, expulsada del ordenamiento por el propio TC. No hay duda de que desde la óptica de la representación democrática esto supone un obstáculo a la posibilidad de celebrar un debate público entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria y que esto devenga en una revisión en forma de *overruling* doctrinal por parte del TC y sobre todo por parte de las mayorías que se expresan en las mesas parlamentarias, a las que, por otro lado, se atribuye la facultad de exceder las funciones gubernativas clásicas.

## 2.2 El procedimiento legislativo común: propuestas para evitar rigideces innecesarias y favorecer el debate político

Con carácter general, indicaremos que parece lógico que todas las iniciativas legislativas –ya sean proyectos o proposiciones– deban empezar a tramitarse, una vez admitidas, con un debate de totalidad en el Pleno sobre los principios y la oportunidad que las inspiran, en nombre de la brevedad del trámite (porque solo se realiza cuando efectivamente se hayan presentado enmiendas) y de la igualdad de armas mayoría-minoría. Esta posibilidad ya ha sido introducida reglamentariamente: Cataluña (art. 116), Extremadura (art. 163) y Murcia (art. 126).<sup>9</sup> Por el contrario, en el Congreso de los Diputados (art. 112) y en el resto de las cámaras autonómicas las proposiciones de ley (expresión de la iniciativa legislativa de las minorías) deben superar previamente el debate de su toma en consideración [v. gr. Andalucía (art. 124-125), Aragón (art. 180.4), Asturias (art. 153), Canarias (art. 139.4), Cantabria (129.3), Castilla y León (art. 122), Castilla-La Mancha (art. 156), Galicia (art. 123), Islas Baleares (art. 129), La Rioja (art. 108), Madrid (art. 151), Navarra (art. 148), País Vasco (art. 148) y Comunidad Valenciana (art. 129)].<sup>10</sup>

Siguiendo con la lógica de favorecer la deliberación y el debate político de fondo, una vez finalizado el debate de totalidad y previamente a la formación de la convicción de los ponentes y a la preparación de enmiendas al articulado, parece aconsejable abrir un trámite de audiencia para permitir la participación de grupos sociales y expertos, posibilidad solo reglada actualmente en los reglamentos parlamentarios de Cataluña (art. 117), Andalucía (art. 112), Aragón (art. 163), Asturias (art. 139), Cantabria (art. 115), Extremadura (art. 164), Murcia (art. 127) y País Vasco (art. 134, de miembros del Gobierno). Cerrado el trámite de enmiendas –que requeriría importantes cambios en los plazos y en el control de la homogeneidad de los textos–,<sup>11</sup> se abriría el momento decisivo de la negociación, en fase de ponencia y en comisión, y se encomendaría la corrección técnica de los acuerdos a los letrados.

9 El Parlamento de Cataluña, a diferencia del Congreso y del Senado, ha realizado varias reformas en profundidad de su Reglamento –la más importante, en 2005– para eliminar buena parte de los vestigios de parlamentarismo racionalizado y simplificar procedimientos, entre ellos el legislativo y el legislativo-presupuestario, y para fomentar al mismo tiempo la transparencia y la publicidad de la actividad y de las sesiones. Sobre el procedimiento legislativo destaca la equiparación procedimental entre proyectos y proposiciones de ley, la participación de entidades y grupos sociales en audiencias y la intervención decisiva de las mesas en la admisión de iniciativas o enmiendas que afectan a créditos presupuestarios.

10 Se pueden consultar reglamentos en Red Parlamentaria. [Última consulta: 30.09.2021].

11 El plazo de presentación de enmiendas no puede ser prorrogado *sine die*, como se hace ahora, para “congelar” la tramitación de la iniciativa si así lo quiere la mayoría. Su contenido debe ser congruente con el texto presentado (STC 119/2011, de 5 de julio; STC 136/2011, de 13 de septiembre, y STC 59/2015, de 18 de marzo). Algunos autores han sugerido que se prevea una regulación para que la Mesa declare que las enmiendas que versan sobre materias ajenas constituyen una iniciativa nueva (Santaoalla López, 2011, pp. 136-176; García-Escudero Márquez, 2013, pp. 199-236).

Esto es relevante, dado que, como es sabido, las reuniones (y los informes) de ponencia se limitan en general a constatar las enmiendas recomendadas por la mayoría, sin profundizar en la motivación política ni técnica. Para ello debería la ponencia –órgano acéfalo e informal por definición– pasar a organizarse en torno a la figura de un relator –de la mayoría, por lo menos en los proyectos de ley–, posibilidad que actualmente solo se da en el Parlamento de Cataluña (art. 120.4 RPC) y en la Asamblea de Extremadura (arts. 169, 174 y 187 RAE). El relator se convertiría en el encargado de impulsar el trabajo de la ponencia y de propiciar la negociación entre los grupos, además de proponer a la comisión las enmiendas de mejora técnica sugeridas por los servicios jurídicos.<sup>12</sup>

Finalizada la fase de ponencia, parecería lógico que la comisión, donde se produce el debate de las enmiendas no recomendadas en ponencia (“vivas”), pudiera debatir enmiendas transaccionales entre las existentes y el texto del articulado, a instancias de cualquier diputado o grupo parlamentario –y no únicamente entre los enmendadores en origen–, siempre que fueran conocidas y aceptadas antes de fijar la posición transaccional por el titular de la enmienda.<sup>13</sup> Además, debería evitarse que el debate final en pleno se convierta, como sucede ahora, en una tercera oportunidad para defender las enmiendas no aceptadas en ponencia o comisión. El debate debería tener un carácter general y político sobre el texto final resultante. A este efecto, se podrían configurar una especie de votos particulares generales al dictamen de la comisión que sirvieran para fijar la posición de los grupos parlamentarios antes de la votación (García-Escudero Márquez, 2010, pp. 673-764).

### 2.3 La tramitación directa y urgente: en particular, la lectura única

La lectura única o tramitación directa en pleno es un procedimiento excepcional que comporta la supresión de fases determinantes del procedimiento común en caso de que la naturaleza o simplicidad de la iniciativa lo aconseje<sup>14</sup> (STC 274/2000, FJ 10, y STC 238/2012, FJ 4, entre otras): el trámite de ponencia e informe y los trabajos de la comisión, salvo que se substancie en esta sede.<sup>15</sup> En coherencia con lo que ya hemos manifestado, es obvio que la ausencia de estos trámites no solo reduce la intensidad cuantitativa de la cámara, sino que también afecta al proceso de conformación de la voluntad política de esta.

En la literatura sobre esta cuestión hay una amplia coincidencia en señalar que las solas circunstancias del consenso y la urgencia –a que se suele apelar en estos casos– no pueden convertirse en una justificación de la lectura única en la medida en que los requisitos que amparan esta modalidad legislativa concentrada deben ser apreciables en casos de especial transcendencia política e institucional, ya que, no en vano, por esta vía se han emprendido reformas constitucionales (art. 135),<sup>16</sup> de la LOTC<sup>17</sup> o del Reglamento del Parlamento de Cataluña (2007).<sup>18</sup> No se puede prescindir del examen de los requisitos de simplicidad o de adecuación,

12 El relator (o “curador de la ley”) es una figura que cuenta con una larga experiencia en varios sistemas parlamentarios, al margen del caso catalán (v. gr. Asamblea Nacional de Francia). Véase Cazorla Prieto (1999b, p. 93 y ss.).

13 La aceptación de enmiendas transaccionales en la fase de comisión está prevista en el artículo 114 del RCD y en el artículo 120.7 del RPC. La Mesa puede admitirlas siempre que se presenten antes de la votación y pretendan una aproximación entre las enmiendas y el articulado. No obstante, no siempre han sido presentadas después de que los grupos agoten el turno de debate. Por ejemplo, en el debate del informe sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña o en el de la Comunidad Valenciana en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, los grupos del PP y del PSOE introdujeron enmiendas sin enmiendas previas sobre la base de enmiendas presentadas (y previamente retiradas) por otros grupos.

14 Los reglamentos de las asambleas de Extremadura y Murcia son más laxos aún, pues el habitual presupuesto habilitante consistente en la simplicidad y adecuación del procedimiento a la naturaleza de la norma se encuentra reducido en el primer caso y en el segundo se regula junto con el procedimiento de urgencia.

15 La lectura única no está reconocida directamente por la CE (tampoco por los estatutos de autonomía), aunque constituye una práctica parlamentaria consolidada, como demuestra el hecho de que, con algunas diferencias, esté regulada en los reglamentos del Congreso (art. 150) y del Senado (art. 129) y en la mayoría de asambleas autonómicas: Andalucía (art. 136), Aragón (arts. 153 y 154), Asturias (art. 165), Islas Baleares (art. 145), Canarias (art. 148), Cantabria (art. 40 y 139), Castilla-La Mancha (art. 168), Castilla y León (art. 130), Cataluña (art. 138), Extremadura (arts. 174 y 177), Galicia (art. 134), Madrid (arts. 167 a 170), Murcia (art. 113), Navarra (art. 158), País Vasco (art. 163), La Rioja (art. 115) y Comunidad Valenciana (art. 135).

16 Reforma del artículo 135 de la CE, 27.12.2011 (BOE n.º 233, 27.09.2011).

17 Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para ejecutar las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del estado de derecho (BOE n.º 249, 17.10.2015).

18 Véase la reforma parcial del Reglamento del Parlamento de Cataluña (BOPC n.º 484, 27.07.2017) [STC 139/2017, 29.11.2018 (BOE n.º 7, 08.01.2018), sobre el recurso de inconstitucionalidad 4062-2017, interpuesto contra el artículo 135.2 del RPC: declara la constitucionalidad del artículo si se interpreta en el sentido de que la tramitación de una proposición de ley en lectura única incluye el trámite de presentación y debate de enmiendas].

si bien la praxis parlamentaria acostumbra a intercambiar este hecho si existe un grado de consenso que permita prever que la propuesta inicial no será modificada en el curso de su tramitación (Gómez Lugo, 2007, pp. 8-9; Vintró, 2017; Ridao, 2018, pp. 2-3), aunque ciertamente el TC se haya mostrado oscilante sobre la posibilidad de aceptar esto (Gómez Lugo, 2008, p. 213 y ss.; Sarmiento Méndez, 2012, p. 68). Hasta el punto de que algunos exponentes doctrinales han llegado a distinguir dos categorías de lecturas únicas: las que son objeto de un acuerdo integral entre dos o más grupos parlamentarios (J. A. Alonso de Antonio y A. L. Alonso de Antonio, 2000, p. 184) y las que tienen naturaleza paccionada (en alusión a la STC 27/2000, que consideró la viabilidad de este procedimiento para tramitar los proyectos de ley que establecían las aportaciones económicas de las diputaciones forales a la hacienda general).

Así las cosas, no debe extrañar que el TC haya aceptado abiertamente la posibilidad de acudir a la lectura única, prescindiendo de los presupuestos habilitantes, en casos como la citada reforma del artículo 135 de la CE, eso sí, estableciendo, con el fin de no privar absolutamente al parlamentario de seguir ejerciendo sus derechos, la necesidad de garantizar tanto la formulación de enmiendas por escrito (sin perjuicio de la “amplia libertad para regular el derecho de enmienda” (STC 139/2017, FJ 6, 7 y 8) como la exposición oral de posiciones políticas durante el debate previo a la votación (STC 204/2011, FJ 5; STC 238/2012, FJ 4, y ATC 9/2012).<sup>19</sup>

A nuestro juicio, sin embargo, la tramitación en lectura única debe ser utilizada excepcionalmente, orientada a la aprobación de iniciativas legislativas que no requieren un extenso proceso deliberativo o trabajo parlamentario, por razón de la escasa relevancia política o social de su objeto o de su escasa complejidad técnica. Ni que decir tiene que ni la reforma de la Constitución ni la reforma de las leyes orgánicas encajan en estos supuestos. Por otro lado, cabe admitir que no todos los casos son iguales: a diferencia de las asambleas autonómicas, en el Congreso y en el Senado las propuestas de lectura única surgen por iniciativa de las mesas parlamentarias, incardinadas dentro de un sistema bicameral que facilita más el trabajo parlamentario. Y, en cualquier caso, hay que tener en cuenta, una vez más, el derecho de los parlamentarios a ejercer la función legislativa con plenitud. Desde esta perspectiva, la lectura única constituye un procedimiento que implica, por definición, una manifestación de predominio de la mayoría parlamentaria.

### 3 La problemática creciente de las leyes ómnibus

Las reglas de técnica legislativa coinciden en que el contenido de las leyes ha de ser homogéneo, regular una sola materia y, en la medida de lo posible, regularla por completo. Con todo, el ordenamiento español –salvo lo previsto en algún reglamento parlamentario, como el de Cataluña (art. 112)<sup>20</sup> no exige esta homogeneidad con carácter general, a excepción de las iniciativas legislativas populares, si bien el TC no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas, como las enmiendas incongruentes (STC 119/2011, STC 136/2011 y STC 176/2011).

Es bien conocida, sin embargo, la dinámica en la que numerosas leyes –y también decretos leyes<sup>21</sup> contienen decenas de medidas hasta convertirse en normas inacabables y dispersas. En muchos casos, pues, el instrumento –la ley– crea la necesidad –lo que se pretende regular– y se invierten los términos habituales. En el caso paradigmático de las leyes de acompañamiento presupuestario, estas normas acostumbran a contener el diseño completo de la política económica al incluir medidas fiscales, laborales, administrativas, educativas, civiles, culturales, militares, industriales, energéticas, de navegación aérea,

19 El ATC 9/2012 inadmitió de modo muy discutible el recurso de amparo interpuesto por varios parlamentarios del Grupo Parlamentario ERC-IU contra las resoluciones y acuerdos de la Mesa del Congreso que dieron lugar a la tramitación de la reforma. Dado que la CE no contiene cláusulas de intangibilidad –y aunque existieran–, al TC solo le hubiera correspondido juzgar –y dictar sentencia– sobre la conformidad constitucional de los actos parlamentarios de reforma constitucional, a la luz de lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CE, aunque la hipotética declaración de nulidad de los mencionados actos por vulneración de este artículo no se extendiera a la propia reforma.

20 En el derecho comparado hay diversas manifestaciones del requisito de homogeneidad: el *principle of relevancy* aplicado a la Cámara de los Comunes, la exigencia de *lien* o vinculación material en Francia o el *Sachzusammenhang* en el Bundestag.

21 La STC 332/2005 (FJ 17) lo despacha como si se tratara de un hecho habitual en los decretos leyes, reputando que no era causa de ninguna confusión normativa lesiva para la seguridad jurídica “teniendo en cuenta el contenido habitualmente heterogéneo de los Decretos-leyes, los medios existentes en la actualidad para hallar el Derecho vigente en cada momento, y que dicha reforma se integra en un capítulo autónomo del Decreto-ley impugnado”. En esta misma línea, la STC 199/2015.

de puertos, transporte, etc.<sup>22</sup> Es evidente que esta circunstancia puede generar inseguridad jurídica, ya que supone una pérdida de estabilidad de la ley, que a veces adopta una naturaleza más cercana al reglamento, al quedar sometida a cambios más frecuentes.

Lo más chocante es que este hecho no haya merecido un especial reproche del TC, que ha mantenido su criterio tradicional en el sentido de que no hay entre sus atribuciones el control de calidad técnica de las leyes.<sup>23</sup> En opinión del alto tribunal, el contenido heterogéneo de las normas no obsta para que su contenido esté perfecto y sea conocido a través de la su publicación en los boletines oficiales (STC 273/2000, STC 96/2002, STC 136/2011, STC 132/2013 y STC 84/2015), aunque sin demora el TC había exigido la homogeneidad en el caso de los textos en materia electoral (STC 72/1984) o presupuestaria (STC 76/1992 y STC 248/2007). Así las cosas, la reciente STC 161/2019, aun admitiendo que las leyes ómnibus constituyen una técnica legislativa “errónea”, descarta su inconstitucionalidad debido a que “ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo” (STC 136/2011, STC 176/2011, STC 120/2012 y STC 209/2012) (Ripollés, 2020, pp. 377-396). En la STC 132/2013, el alto tribunal declara, además, que estas leyes “no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución” (STC 120/2014).

En nuestra opinión, por el contrario, una cosa es el respeto debido a la libertad de configuración del legislador, que debe ser amplia, y otra la necesidad de que el ordenamiento sea mínimamente claro, y esto es válido “tanto [para] las leyes de contenido homogéneo como [para] las leyes complejas, multisectoriales o transversales” (García Escudero Márquez, 2014). Solo por esto se debería llevar a cabo una actuación decidida sobre los proyectos iniciales, fijar reglas claras para garantizar que se refieran a una misma materia e inadmitir las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con la misma. Por tanto, el acto de calificación parlamentaria debería abarcar la tarea de compulsar o verificar si hay una concatenación substancial con el eje central en relación con el que todas las partes deben guardar coherencia y armonía, conexidad de naturaleza causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante, al margen de que se produzca un posterior control jurisdiccional riguroso.

#### 4 La función legislativa presupuestaria

De entrada, hay que significar que hay tres notas que hoy en día caracterizan este procedimiento, que, si no mejoran, dificultan su debate. La primera, el hecho de que, cuando el artículo 134 de la CE y su homólogo estatutario en Cataluña (art. 212) atribuyen al Gobierno la elaboración de las cuentas, y al Parlamento su aprobación, esto no refleja muy bien la realidad de las cosas, dado que el Gobierno no solo tiene la iniciativa exclusiva, sino que lidera todo el proceso gracias a una serie de limitaciones que condicionan su discusión y enmienda. Además, la modificación del artículo 135 de la CE –y las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (arts. 5 y 11)–<sup>24</sup> ha comportado unos nuevos límites en nombre de la estabilidad presupuestaria y de la reducción de la discrecionalidad en el estado de gastos.

En segundo lugar, su complejidad, superior a la del procedimiento común por razones que se explican históricamente por su trascendencia (*no taxation without representation*). En este sentido, no obstante, la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005 dio como resultado un procedimiento más ágil y sectorializado, ya que, al llegar el proyecto a la cámara, cada comisión realiza debates particularizados por razón de la materia tras la presentación del consejero responsable. Seguidamente tienen lugar la

22 Tienen origen en la STC 76/1992, en que el TC impone la limitación material del artículo 134.2 de la CE a la ley de presupuestos. Se inauguraron con la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma de la función pública y de la protección por desempleo. En varias sentencias posteriores, el TC afirma taxativamente que “las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario solo a este se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE) (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11)” (posteriormente en la STC 136/2011, la STC 176/2011 y la STC 209/2012). Véase Araguás, 2020.

23 STC 150/1998, citando la STC 341/1993 y la STC 164/1995.

24 La reforma fue promulgada el 27 de septiembre de 2011 (BOE n.º 233, 27.09.2011).



tramitación y el debate de enmiendas que presentan los grupos, también en cada una de las comisiones (Folchi Bonafonte, 2006, pp. 19-20).

Finalmente, la falta de supervisión de la ejecución y liquidación del presupuesto. Como es conocido, esta es una misión que el artículo 136 de la CE encomienda al Tribunal de Cuentas, y los estatutos, a sus homólogos subestatales, como fiscalizadores supremos de las cuentas y de la gestión económica. En la práctica, estos órganos desarrollan una tarea eminentemente vinculada a la comprobación del principio de legalidad y eluden comprobar la eficacia y la eficiencia de la actividad económica-financiera de los poderes públicos, aunque esto está previsto en las normas que regulan estos entes fiscalizadores (artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, o artículo 2 de la Ley 18/2010, de 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas). Para solucionar algunos de estos problemas la doctrina se ha inclinado tradicionalmente por crear una oficina presupuestaria que asesore a los parlamentarios y elabore informes sobre las finanzas públicas. En las Cortes Generales, desde 2010 ya existe una regulación legal<sup>25</sup> que adscribe orgánicamente la Oficina a la Secretaría General de la cámara baja y que tiene como objetivo “el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado”. Las limitaciones de esta Oficina se han revelado evidentes, sin embargo: no ofrece información en línea y la que facilita es fragmentaria, porque la relativa a los organismos autónomos, agencias y otros organismos, así como la del sector público empresarial, queda fuera del convenio suscrito entre la Oficina y el Gobierno (2014) para facilitar el acceso a las bases de los datos gestionados por la Seguridad Social y la Administración General del Estado (Cazorla, 1999b, p. 60 y ss.; Guerrero Salom, 2000, p. 27). En el caso del Parlamento de Cataluña, la situación aún es más precaria, puesto que la Oficina fue introducida en el Reglamento (2005) (art. 251 RPC), bajo la dependencia de la presidencia de la cámara, pero actualmente sigue sin dotación, aunque el 21 de mayo de 2008 el Pleno aprobó por unanimidad una moción que manifestaba la necesidad “de acelerar [su] la puesta en funcionamiento” para que fuera operativa antes de 30 de junio de 2009. Más tarde, la Mesa, a 15 de julio de 2008, designó un letrado-director,<sup>26</sup> sin que conste ninguna ulterior determinación (Ridao, 2021a, p. 406).

Sin embargo, desde la perspectiva de la calidad normativa, quizás los principales problemas que presenta el ejercicio de la función legislativa presupuestaria son los relacionados con la pérdida de vigencia del principio de anualidad presupuestaria y con la capacidad de veto del ejecutivo de las iniciativas legislativas (o enmiendas) que pueden tener incidencia en las cuentas de ejecución. Se trata de cuestiones estrechamente ligadas al hecho de que la superación del trámite presupuestario supone una prueba de fuego para los gobiernos minoritarios, dado que mide su grado de apoyo y liderazgo, de forma que un eventual revés parlamentario debería comportar, al menos convencionalmente, su renuncia y la disolución de la cámara. Esta eventualidad favorece que, a veces, los gobiernos eludan la obligación de presentar las cuentas anualmente a la cámara o abusen de la prerrogativa de mostrar su disconformidad con aquellas iniciativas que puedan alterar las partidas consignadas en el presupuesto en curso.

#### 4.1 La pérdida de vigencia del principio de anualidad presupuestaria

Durante años se había respetado con regularidad la regla de la anualidad, teniendo en cuenta que el proceso de presentación y aprobación de los presupuestos en las fechas previstas es expresión de normalidad en una democracia parlamentaria. Pero ya en la X legislatura de las Cortes Generales (2011-2015) se produjo la primera fractura de este principio, al ser la primera y única vez en democracia que el Parlamento aprobó cinco y no cuatro presupuestos generales del Estado. El presidente del Gobierno, Mariano Rajoy (PP), consciente de las dificultades de conservar la mayoría absoluta obtenida en 2011 después de los resultados obtenidos por su partido en las elecciones europeas en mayo de 2014 y en las elecciones autonómicas y

25 En virtud de la disposición adicional de la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, cuyas previsiones –que paradójicamente no se incluyeron en los reglamentos parlamentarios respectivos– se debían trasladar a sendas resoluciones de las mesas del Congreso y del Senado.

26 Con las funciones de: “a) Asesorar técnicamente a los diputados y a los grupos parlamentarios en relación con la aprobación, el estado de ejecución y la liquidación de las leyes de presupuestos de la Generalitat, sus organismos autónomos y sus empresas. b) Facilitar a los diputados y a los grupos parlamentarios la documentación presupuestaria relacionada con las iniciativas parlamentarias de todo tipo. c) Asesorar a los diputados y a los órganos de la cámara en materias relacionadas con la actividad presupuestaria en otros organismos y países”. A través de la presidencia del Parlamento, los departamentos responsables y las entidades del sector público deben facilitar toda la documentación requerida.

municipales en mayo de 2015, presentó el proyecto de 2016 el 30 de septiembre de 2015, que fue aprobado antes de la inminente disolución de las Cortes (las elecciones se celebraron el 20 de diciembre). Así se dio la paradoja de que existiera mayoría en el momento de la aprobación, pero no en el de la ejecución. Este hecho insólito inaugura una etapa en la que únicamente se aprobaron unos presupuestos en casi cinco años, porque los de 2015 se prorrogaron hasta 2017, y los de 2017 –finalmente aprobados– fueron vigentes hasta julio de 2018 (XII legislatura). Solo el intento fracasado de aprobar las cuentas de 2019 condujo a la disolución del Parlamento. Los de 2019 (año electoral) y 2020 también se prorrogaron. Estos datos confirman, además, la grave crisis institucional experimentada durante este periodo.<sup>27</sup>

Por su parte, en Cataluña la situación no se había revelado mucho mejor. El artículo 32 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña establece que “el Proyecto de ley de presupuestos de la Generalitat y la documentación anexa se remitirán al Parlamento de Cataluña antes del 10 de octubre de cada año, para su examen, enmienda y aprobación”. Pues bien, con fecha 30 de marzo de 2017 se promulgó la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat para 2017, y la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público.<sup>28</sup> Aquel mismo año se celebraron las elecciones de 21 de diciembre, convocadas por el Gobierno del Estado al amparo del artículo 155 de la CE, en el marco de las medidas de ejecución acordadas por el Senado el 27 de octubre de 2017. Por consiguiente, las cuentas de 2017 se prorrogaron en 2018 (Instrucción 1/2017)<sup>29</sup> y nuevamente en 2019, puesto que, aunque el Gobierno aprobó el proyecto el 25 de febrero de aquel año, el ejecutivo decidió ni siquiera registrarlas en el Parlamento al no tener garantía de su aprobación y descartar así la posibilidad de convocar elecciones. En cambio, los presupuestos de 2020 fueron examinados y aprobados por el Parlamento,<sup>30</sup> pero se prorrogaron en 2021, año electoral (14 de febrero), a pesar de las críticas de la oposición por considerar que el nuevo Gobierno debería haber presentado el proyecto de 2021 y que los presupuestos en vigor desde 2019 (prorrogados en 2020) quedaban obsoletos al haber sido diseñados antes de la declaración de pandemia de la covid-19 (febrero de 2020).<sup>31</sup> El Gobierno adujo que

---

27 En Cataluña, la XII legislatura (iniciada el 19.07.2016) finalizó el 05.03.2019. Durante este periodo, el Parlamento queda fragmentado como en la legislatura anterior, en la que se celebró un referéndum unilateral de independencia (01.10.2017), y el Senado adoptó una resolución para aplicar el artículo 155 de la CE y disolver el Parlamento (27.10.2017). Las nuevas elecciones (21.12.2017) dieron una nueva mayoría independentista. En España, después de las elecciones de 20.12.2015, el PP obtuvo la victoria por mayoría relativa. Su candidato, Mariano Rajoy, no aceptó el ofrecimiento de presentarse a la investidura, y lo intentó Pedro Sánchez (PSOE) y fracasó (04.03.2016). El 03.05.2016 se disolvieron automáticamente las Cortes y se convocaron elecciones (art. 99.5 CE): el PP obtuvo una mayoría relativa y Rajoy fracasó en el primer intento de investidura (02.09.2016), pero lo consiguió el 29.10.2016. El 01.06.2018 prosperó una moción de censura presentada por Sánchez, pero el mandato fue breve, ya que las Cortes se disolvieron (5.03.2019) (art. 115 CE). En los comicios, el PSOE logró la victoria por mayoría relativa, aunque Sánchez fracasó en la investidura (25.07.2019). Una vez convocadas elecciones (24.09.2019), Sánchez alcanzó la victoria por mayoría relativa y fue investido (07.01.2020).

28 Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono (DOGC, n.º 7340, 30.03.2017).

29 Las elecciones de 21.12.2017 otorgaron la victoria a Ciudadanos, primera fuerza en la cámara, aunque se reeditó la mayoría de gobierno integrada por Junts per Catalunya y Esquerra Republicana de Catalunya. La actividad del Parlamento durante el año 2018 estuvo condicionada por la extrema polarización política existente desde el inicio del *procés* soberanista y por la respuesta coercitiva del Estado, cuya intervención vía artículo 155 de la CE no se levantó hasta el 02.06.2018. También quedó condicionada por las vicisitudes de la política española, sometida a una gran inestabilidad política. Durante el 2018 se presentaron siete decretos leyes, vinculados a la falta de créditos presupuestarios para afrontar determinadas necesidades financieras del sector público o acuerdos en materia de función pública, a consecuencia de la situación de prórroga presupuestaria (véase el Decreto 273/2018, de 20 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2017, mientras no entren en vigor los de 2019) (DOGC, n.º 7776, 28.12.2018).

30 El año 2020 se corresponde con el último periodo del mandato iniciado con las elecciones de 21.12.2017. La inhabilitación del presidente Joaquim Torra (STS 477/2020) (28.09.2020) dio lugar a su sustitución por el vicepresidente Pere Aragonès (30.09.2020). Iniciado el procedimiento de investidura del nuevo presidente (30.09.2020), la presidencia del Parlamento dictó una resolución que constataba la imposibilidad de investir un candidato (21.10.2020). Con el Decreto 147/2020 se disolvió la cámara y se convocaron elecciones (21.12.2020). Una sentencia del TSJC anuló el Decreto 1/2021, de 15 de enero, por el que se dejaba sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 14 de febrero de 2021 debido a la crisis sanitaria derivada de la pandemia causada por la covid-19. Finalmente, los comicios se celebraron el 14.02.2021.

31 Véase el Decreto 146/2020, de 15 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2020, mientras no entren en vigor los de 2021 (DOGC, n.º 8297, 17.12.2020), y el Decreto ley 54/2020, de 29 de diciembre, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria (DOGC, n.º 8307, 31.12.2020).

su decisión no había sido guiada por ningún tipo de cálculo político, sino por el hecho de que el ejercicio de 2021 ya se encontraba en fase muy avanzada y debía centrar sus esfuerzos en los presupuestos de 2022.

#### 4.2 El veto o la limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario

Como sabemos, una de las singularidades de los presupuestos como ley primordial es que la intervención de los parlamentarios no debe fracturar, sin conformidad gubernamental, la confianza de la que es depositario el Gobierno, traducándose en la necesidad de preservar al máximo la integridad y coherencia de su programa económico y, por tanto, la posibilidad de expresar su disconformidad con la tramitación de iniciativas legislativas o de enmiendas que pudieran incidir en las cuentas que se ejecutan. Como es obvio, la eventual fragmentación de las asambleas propicia que pueda llegar a ser difícil construir mejoras sólidas que apoyen al Gobierno, ya que aumenta las probabilidades de conflictos interinstitucionales entre la cámara y el ejecutivo hasta las maniobras de bloqueo de todo tipo (García Morillo y Pérez Tremps, 1998, p. 11; Giménez Sánchez, 2017, p. 79).<sup>32</sup>

A tal efecto, el TC ha identificado tradicionalmente los parámetros que deben permitir calificar la adecuación de la eventual disconformidad gubernamental, en función de su repercusión en las cuentas, y ha asignado a las mesas de las cámaras el control formal y material del referido veto para garantizar la transparencia y previsibilidad del ejercicio para todas las partes que intervienen en la actividad legislativa presupuestaria. En este sentido, el TC ha declarado que la apreciación del alcance del veto por parte de las mesas parlamentarias tiene un alcance técnico-jurídico que debe evitar incurrir en valoraciones de oportunidad o conveniencia políticas y se ha mostrado muy restrictivo en esto (Giménez Sánchez, 2017, pp. 92-93) (señaladamente, STC 223/2006 y STC 242/2006).<sup>33</sup>

Con todo, la más reciente jurisprudencia –las recientes STC 53/2021<sup>34</sup> y STC 17/2019,<sup>35</sup> y en parte también otras precedentes como la STC 34/2018, la STC 44/2018, la STC 94/2018 y la STC 139/2018– ha constituido un punto de inflexión notable, ya que el TC ha pasado de exigir que el control de la potestad gubernamental consista en verificar que esta no se ejerce de forma arbitraria o espuria a requerir, además, que los órganos calificadoros verifiquen que tanto la resolución de aceptación del criterio del ejecutivo como, en su caso, el resultado de las eventuales peticiones de reconsideración han de ser motivadas de forma suficiente en relación con una serie de criterios (que la incidencia de la iniciativa sobre los gastos o los ingresos sobre el presupuesto en vigor sea real y efectiva e identificable en créditos concretos).

En el ámbito autonómico, aunque la gran mayoría de estatutos de autonomía no prevean nada sobre esto,<sup>36</sup> todas las asambleas parlamentarias regulan esta figura de una u otra forma. La doctrina constitucional, además, ha corroborado la identidad entre el veto estatal y el autonómico en relación con su naturaleza jurídica y funcionalidad (STC 223/2006, FJ 5), apreciación esta que también ha recibido el apoyo de una parte considerable de la doctrina (Marrero García-Rojo, 2007, p. 316; Escribano, 2008, p. 83). No obstante,

32 El veto presupuestario, recurso ocasional en las diez primeras legislaturas a las Cortes (en las que la media de vetos osciló sobre la veintena en cada legislatura), batió todos los registros a partir de la XII legislatura (más de cuarenta, incluso estando el Gobierno en funciones) (García Majado, 2018).

33 Los pronunciamientos de 2006 resolvieron controversias de ámbito autonómico: un recurso de inconstitucionalidad sobre la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (STC 223/2006) y un recurso de amparo contra una decisión de la Mesa del Parlamento vasco (STC 242/2006). Los de 2018 resolvieron dos conflictos de atribuciones ex artículo 73 de la LOTC planteados por el Gobierno del Estado contra acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados (STC 34/2018 y STC 44/2018) y otros tantos recursos de amparo planteados por grupos parlamentarios contra acuerdos de este órgano (STC 94/2018 y STC 139/2018).

34 Véase el comentario de Isabel María Abellán (2021) sobre esta sentencia, referida al veto presupuestario impuesto por el Gobierno de Murcia.

35 Esta sentencia, referida al Congreso de los Diputados, estimó un recurso de amparo presentado por varios diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos - En Comú Podem - En marea contra varios acuerdos de la Mesa que rechazaban someter al Pleno una proposición de ley de modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, con el fin de fortalecer la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales (BOCG - CD, n.º 137-2, 13.10.2017, y BOGC - CD, n.º 256-1, 07.05.2018). Se puede consultar su tramitación en la actividad parlamentaria del [Congreso de los Diputados](#).

36 Solo dos comunidades (la Comunidad Valenciana y Extremadura) prevén en sus estatutos una potestad equivalente a la del artículo 134.6 de la CE. El Estatuto de la Comunidad Valenciana de 1982 la preveía en su artículo 55.1, pero tras la reforma de 2006 se desplazó al actual artículo 76.1. Por su parte, Extremadura estableció esta potestad en el artículo 61 b) de su Estatuto de 1983 –posteriormente artículo 60 b)–, y actualmente en el artículo 23.2.

es relevante que en su reforma de 2005 el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 111.2), en la línea de eliminar las prerrogativas exorbitantes del ejecutivo, atribuyó a la Mesa la facultad de apreciar la circunstancia de afectación de los créditos presupuestarios en vigor, con independencia de que el Gobierno manifieste su disconformidad, además del hecho de que el Gobierno no puede denegar la conformidad a una tramitación si los efectos económicos derivados pueden posponerse expresamente a otro ejercicio presupuestario.<sup>37</sup> A partir de este ejemplo innovador, que podría reproducirse en otros ordenamientos, se trataría de considerar la doble vertiente de responsabilidad establecida por la jurisprudencia: precisar normativamente los criterios técnico-jurídicos como procedimentales a aplicar a la valoración de la fundamentación proporcionada por el Gobierno en la motivación de la disconformidad, y atribuir la decisión final a la mesa parlamentaria, siempre que los efectos presupuestarios no se hubieran diferido expresamente a otro ejercicio.

## 5 El uso (y abuso) de la legislación de urgencia

Dado que la figura del decreto ley supone una fractura del principio de división de poderes, el ordenamiento constitucional (art. 86 CE) y estatutario (v. gr. art. 64 EAC) lo configura bajo el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, y condicionado a una serie de límites materiales. Se prevé, además, que estas normas deben ser sometidas a debate y votación de totalidad en el plazo de treinta días posteriores a su promulgación, en que debe recaer expresamente un pronunciamiento sobre la validación o derogación del texto a través de un procedimiento especial y sumario previsto reglamentariamente. Durante este plazo, las cámaras pueden tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. En el ámbito autonómico, tras un intenso debate doctrinal, esta figura también fue recogida en varios estatutos de segunda generación y presenta actualmente un notable arraigo. Esto es relevante para algunos sectores doctrinales refractarios a este tipo de normas, ya que entienden que, si hay razones poderosas para restringir el decreto ley estatal al ámbito de lo excepcional, aún hay más razones para ello en el ámbito autonómico, dado que el tamaño y la proximidad de las asambleas autonómicas les permite reaccionar con más celeridad a las urgencias extraordinarias por la vía de los procedimientos de lectura única o de tramitación urgente.<sup>38</sup>

No se trata de una cuestión nueva, ya que muy pronto algunos autores alertaron del peligro de una utilización no regular de este instrumento (Aragón Reyes, 2016, pp. 135-170). En la práctica, algunos de los temores expresados hace cuarenta años se han visto lamentablemente confirmados. Solo hay que ver que entre los años 2008 y 2021 se aprobaron 263 decretos leyes estatales (50 durante la contingencia de la covid-19),<sup>39</sup> cifra que contrasta con el número de leyes ordinarias u orgánicas aprobadas en este mismo periodo (383). En Cataluña, 150.<sup>40</sup> Esto ha comportado que con más frecuencia las leyes se presenten como respuesta a necesidades inaplazables formuladas en términos muy perentorios, y, por tanto, menos meticulosos. Además, cabe añadir que se ha constatado que no es infrecuente que las normas ni tan solo lleguen a motivar sus razones para acudir a este instrumento singular o que se esgriman razones de conveniencia como la de dar cumplimiento a una proposición no de ley o una pretendida coherencia con un conjunto normativo anterior. La tipología de decretos leyes irregulares, sin embargo, es más amplia: decretos que propician delegaciones legislativas o reglamentarias, que regulan materias puramente reglamentarias<sup>41</sup> o que modifican abiertamente leyes orgánicas, y, en fin, decretos leyes omnibus, que regulan múltiples leyes. Desde una perspectiva empírica, diferentes estudios doctrinales han revelado

37 DOGC, n.º 6967, 01.10.2015.

38 Algunos sectores doctrinales negaron la posibilidad de que existieran los decretos leyes autonómicos por no existir una habilitación constitucional expresa (García de Enterría y Tomás Ramón Fernández), mientras que otros postulaban que esta habilitación debía figurar en los estatutos (Santamaría Pastor, Sales Hernández, Entrena Cuesta y Astarloa Huarte-Mendicoa). Otros (Aragón) han considerado que este instrumento es poco oportuno en el ámbito autonómico dada la simplificación institucional de sus asambleas (unicamerales), porque se impide su impugnación al TC por parte de las minorías y porque no tienen en cuenta el menor alcance de las competencias autonómicas, y proponen que el control del TC sea más incisivo que en los decretos leyes estatales. De hecho, esta última posibilidad ya fue enunciada, pero no concretada, en la STC 93/2015 (y ratificada en la STC 230/2015 y la STC 211/2016).

39 Estos datos pueden consultarse en la actividad parlamentaria del [Congreso de los Diputados](#). [Última consulta: 27.09.2021].

40 Los datos pueden consultarse en la actividad parlamentaria del [Parlamento de Cataluña](#). [Última consulta: 01.10.2021].

41 Lo que seriamente se rechaza, en línea con algunos votos particulares formulados en sentencias como la STC 329/2005 y la STC 332/2005 (Casas Bahamonde), la STC 12/2015 (Ortega Álvarez) o la STC 199/2015 (Asua Batarrita, Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos).

la ausencia del presupuesto habilitante en la práctica totalidad de los supuestos analizados, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.<sup>42</sup>

Por si fuera poco, el control del TC se ha traducido en una doctrina caracterizada por una especial deferencia al legislador material, en el sentido de aceptar meramente la “utilidad de la decretación de urgencia en el tiempo presente” (en alusión a contingencias como la crisis económica o la pandemia de la covid-19) y consentir el “amplio margen de discrecionalidad que cabe conceder al Gobierno”,<sup>43</sup> si bien cabe admitir que últimamente se vislumbra una brizna de esperanza dado que en algunas sentencias recientes el TC o no ha apreciado supuesto habilitante o ha visto que colidía con límites materiales infranqueables (STC 73/2017, sobre la “amnistía fiscal”, y STC 110/2021, sobre la incorporación del vicepresidente Pablo Iglesias a la comisión del Centro Nacional de Inteligencia vía el Decreto ley 8/2020, de medidas para hacer frente al impacto económico y social de la covid-19). Y es que, si bien se deben tener en cuenta –como asevera el TC– “las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos leyes enjuiciados”,<sup>44</sup> esto no puede contravenir las prescripciones constitucionales y estatutarias.

Por ello parece pertinente –sin necesidad de reformar la trayectoria constitucional o estatutaria de este instituto– poner freno a la profusión de decretos leyes que vulneran el artículo 1.1 de la CE, tanto en lo referente al estado de derecho como al estado democrático, puesto que la escasa intervención parlamentaria (solo en el acto de la validación, en un debate de lectura única y con escaso tiempo para entrar en el fondo de la cuestión) menoscaba la institución parlamentaria y una de sus principales funciones, la legislativa, lo que impide que el Parlamento se convierta en una institución dinámica y prestadora de nuevos servicios políticos. Siempre existirá la posibilidad, como ha apuntado algún autor, de obligar reglamentariamente a convertir en ley el decreto ley una vez validado y posibilitar la participación plena de los grupos parlamentarios.<sup>45</sup> Pero la regla general ha de ser que en un marco en el que prevalece la ley formal, salvo en casos urgentes y necesarios, no hay cabida para ningún principio de indiferencia sobre la titularidad de la facultad para legislar ni sobre el procedimiento a seguir para hacerlo. En esto, por supuesto, una vez superada definitivamente la fase de excepcionalidad provocada por las sucesivas crisis económica y sanitaria, el TC está llamado a realizar un enjuiciamiento lo más riguroso posible.<sup>46</sup>

## 6 Referencias

Abellán, Isabel María. (2021). El ejercicio de cargo público representativo: iniciativa legislativa parlamentaria vs. veto presupuestario gubernamental. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2021, de 15 de marzo. Recurso de amparo n.º 6546-2018. (BOE n.º 97, de 23 de abril de 2021). *Revista de las Cortes Generales*, 111.

Aja Fernández, Eliseo. (1983). Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo. *Anuario de Derecho Parlamentario*.

---

42 Véanse algunos estudios clásicos: Astarloa Huarte-Mendicoa (1985), Carrillo (1987), De Vega García (1991), Tur Ausina (2002) y Herraiz Serrano (2011), y, más recientes, desde una base empírica: Aragón (2016), Carrillo (2016), Carmona (2018), Gómez Lugo (2018) o Martín Rebollo (2016).

43 El TC ha razonado que el decreto ley permite “dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” y que “la utilización de este instrumento normativo se estima legítimo en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta”. Por ello el TC ha cerrado generalmente la puerta a la posibilidad de anular un decreto ley, aduciendo la falta de prueba en contrario o su propia incapacidad para pronunciarse sobre la oportunidad técnica de las medidas adoptadas (STC 139/2016).

44 STC 6/1983, FJ 5; STC 182/1997, FJ 3; STC 11/2002, FJ 4, y STC 137/2003, FJ 3.

45 En el acuerdo PSOE-Ciudadanos (2015) para la investidura de Pedro Sánchez, que finalmente fue rechazada, se llegó a plantear una propuesta para que se tramitaran los decretos leyes como proyectos de ley una vez validados, sin necesidad de acuerdo de la cámara.

46 El TC pronto manifestó que la extraordinaria y urgente necesidad debe ser motivada de forma explícita y razonada, sin acudir a meras fórmulas rituales. No parecen aceptables, pues, fórmulas genéricas del tipo “crisis económica” para dar cobertura simultánea a una infinidad de medidas. Esto ha sido recientemente reiterado por el TC (STC 68/2007, STC 137/2011 y STC 93/2015).

- Aja Fernández, Eliseo, Albertí Rovira, Enoch, y Ruiz Ruiz, Juan José. (2005). *La reforma constitucional del Senado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alonso de Antonio, José Antonio, y Alonso de Antonio, Ángel Luis. (2000). *Derecho Parlamentario*. José María Bosch Editor.
- Álvarez Vélez, María Isabel. (2017). La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación *ex ante*. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36, 39-62.
- Aragón Reyes, Manuel. (1991). La función legislativa en los parlamentos y sus problemas actuales. *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos.
- Aragón Reyes, Manuel. (2016). *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Iustel. Biblioteca Jurídica Básica.
- Araguás, Irene. (2020, 27 de mayo). [La Llei 5/2020, 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient: algunes reflexions des de la tècnica normativa](#). *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*.
- Aranda Álvarez, Elviro. (2017). El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma. *Revista de Estudios Políticos*, 175, 17-65.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. (1985). Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento jurídico español. *Revista de Administración Pública*, 106.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. (1997). Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo ordinario. *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El Procedimiento Legislativo*. Congreso de los Diputados.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. (2015). *Técnica Normativa 2016-2017*. Memento Practico Francis Lefebvre.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. (2017). *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Iustel - Fundación Alfonso Martín Escudero.
- Carmona Contreras, Ana María. (2018). El Decreto-ley: configuración constitucional y praxis aplicativa. En *España constitucional (1978-2018): trayectoria y perspectivas* (tomo III). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carrillo López, Marc. (1987). El Decreto-Ley: ¿excepcionalidad o habitualidad? *Revista de las Cortes Generales*, 11, 47-80.
- Carrillo López, Marc. (2016). Gobernar por decreto-ley: el abuso de la excepcionalidad. *Arte de legislar*. Consejo General de la Abogacía Española.
- Cazorla Prieto, Luis María. (1999a). *El Congreso de las Diputados (su significación actual)*. Aranzadi.
- Cazorla Prieto, Luis María. (1999b). *Codificación contemporánea y técnica legislativa*. Aranzadi.
- Cazorla Prieto, Luis María. (2016). El principio de transparencia en el procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados. *Anales de la Academia Matritense del Notariado* (tomo 56, 69-93).
- De Vega García, Agustín S. (1991). *¿En qué casos puede el Gobierno dictar decretos-leyes?* Tecnos.
- Escribano, Francisco. (2008). La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas. *Auditoría Pública. Revista de los Órganos de Control Externo Autonómicos*, 45, 49-88.
- Folchi Bonafonte, Imma. (2006). El nou Reglament del Parlament de Catalunya. *Activitat Parlamentària*, 99-116.
- García-Escudero Márquez, Piedad. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- García-Escudero Márquez, Piedad. (2009). Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el informe del Consejo de Estado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87, 157-182.
- García-Escudero Márquez, Piedad. (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Aranzadi Thomson Reuters.
- García-Escudero Márquez, Piedad. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes? *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 199-236.
- García-Escudero Márquez, Piedad. (2013). Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria. *Cuadernos Parlamentarios. Revista especializada del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios*, 5, 63-79. Congreso de la República del Perú.
- García-Escudero Márquez, Piedad. (2015). Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36.
- García Majado, Patricia. (2018, 19 de abril). Del uso al abuso del veto presupuestario. *Agenda Pública - El País*.
- García Mexía, Pablo, Rodríguez-Arana, Jaime (dir.), y Hernando Masdeu, Javier (coord.). (2010). *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. Fundación Universitaria San Pablo CEU.
- García Morillo, Joaquín, y Pérez Tremps, Pablo. (1998). Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del “veto presupuestario”. *Parlamento y Constitución. Anuario*, 2, 9-44.
- Garrido López, Carlos. (2016). Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 107, 75-116.
- Giménez Sánchez, Isabel M. (2017). El control del Parlamento sobre el llamado “veto presupuestario” del Gobierno. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42 (monográfico sobre el control parlamentario del Gobierno), 77-102.
- Gómez Corona, Esperanza. (2021). La desparlamentarización del sistema político español. Del Parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido. *Revista de Derecho Político*, 111, 111-132.
- Gómez Lugo, Yolanda. (2007). [La tramitación legislativa en lectura única](#). *InDret*, 4.
- Gómez Lugo, Yolanda. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados.
- Gómez Lugo, Yolanda. (2018). El Decreto-ley a examen: tres supuestos de uso abusivo. En Marcos Vaquer Caballería (coord.), Ángel Manuel Moreno Molina (coord.) y Antonio Descalzo González (coord.), *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Pareja Alfonso*. Tirant lo Blanch.
- Guerrero Salom, Enrique. (2000). La actividad del Congreso: una evaluación. En Antonia Martínez (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos.
- Guerrero Salom, Enrique. (2004). *El Parlamento: qué es, cómo funciona, qué hace*. Síntesis.
- Gutiérrez Rodríguez, Francisco J. (2004). *El debate sobre la reforma del Senado* (p. 437-441). Cámara del Senado.
- Herráiz Serrano, Olga. (2011). Teoría y práctica del decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas comunidades. *Cortes. Anuario de Derecho Parlamentario*, 25.
- Larios, María Jesús. (2008). [Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives](#). *Revista Catalana de Dret Públic*, 37 (número sobre el estado democrático), 183-222.

- Lasagabaster, Iñaki. (2020). *Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes (con obligada referencia a Cataluña)*. IVAP.
- López Garrido, Diego. (1983). La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II legislatura). *Revista de Derecho Político*, 17.
- Marrero García-Rojo, Ángel. (2007). El control del ejercicio por el gobierno de la facultad de veto presupuestario. (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, 309-359.
- Martín Rebollo, Luis. (2016). Uso y abuso del Decreto-ley (un análisis empírico). En José María Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado* (vol. 1, tomo I, pp. 665-731). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pendás García, Benigno. (1989). Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa. En Fernando Sáinz Moreno (coord.) y Juan Carlos da Silva Ochoa (coord.), *La calidad de las leyes*. Eusko Legebiltzarra, Parlamento vasco.
- Punset Blanco, Ramón. (2006). De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 107-142.
- Ridao, Joan. (2018). La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28.
- Ridao, Joan. (2019, 20 de marzo). [L'estrany cas de l'“evolutiva” doctrina del TC sobre les funcions de qualificació de les iniciatives parlamentàries per part de les meses](#). *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*.
- Ridao, Joan. (2021a). *Lleis polítiques de Catalunya*. Marcial Pons.
- Ripollés Serrano, María Rosa. (2020). Las leyes ómnibus no quiebran *per se* el principio de seguridad jurídica. Inconstitucionalidad indirecta por contravención de normativa estatal básica: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 878/2019. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 377-396.
- Santaolalla López, Fernando. (2011). ¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas? *Revista de las Cortes Generales*, 83, 135-176.
- Santaolalla López, Fernando. (2013). *Derecho parlamentario español*. Dykinson.
- Santaolalla López, Fernando. (2015). *Por un nuevo procedimiento legislativo*. Dykinson.
- Sarmiento Méndez, Xosé Antón (coord.). (2012). *Manual de actuación del parlamentario*. El Derecho.
- Sarmiento Méndez, Xosé Antón. (2016). La función legislativa. *Manual de Derecho Parlamentario Autonómico*. Dykinson.
- Tudela Aranda, José. (2013). Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 94.
- Tur Ausina, Rosario. (2002). *El control parlamentario de las Decretos-Leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección Cuadernos y Debates, 132.
- Vintró, Joan. (2006). Prólogo a Alfonso Valle, *La formación de la ley*. Grupo Editorial Acento S.A. - EDITASA.
- Vintró, Joan. (2017, 5 de marzo). [El Parlamento exprés: antecedentes y contexto](#). *Agenda Pública*.