

# TÉCNICA LEGISLATIVA Y CRISIS ECONÓMICA: LEYES ÓM-NIBUS Y DE MEDIDAS EN EL ESTADO Y LAS COMUNIDA-DES AUTÓNOMAS

DAVID DELGADO RAMOS(\*)

SUMARIO:1.- INTRODUCCIÓN. 2.- LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO PARÁMETRO DE CALIDAD NORMATIVA. 2.1.- *La técnica legislativa como pilar de la seguridad jurídica.* 2.2.- *La técnica legislativa en un contexto de crisis.* 3.- CONCLUSIONES.

---

(\*) Doctor en Derecho

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, agravado por la profunda recesión y la crisis económica, los sucesivos gobiernos, –fuesen éstos del Estado o las Comunidades Autónomas-, han hecho de las leyes ómnibus y de las leyes de medidas instrumentos legislativos “cajón de sastre” para aunar, en un único texto, múltiples cambios normativos sin conexión aparente entre sí.

Estas leyes, profusamente usadas en la larga crisis económica española (2007-2014), no son, no obstante, una construcción *ex novo* del Legislador, sino que hunden sus raíces en el inicio de los años noventa, como herramienta útil que trataba de agilizar el procedimiento legislativo acelerando la entrada en vigor de pequeños cambios legales en un elevado número de leyes.

Sin embargo, de un uso residual en origen se pasó a un uso excesivo amparado por la urgencia de la necesidad o la necesidad de la urgencia, en la que, utilizando como común denominador el ajuste de los desequilibrios económico-presupuestarios, se mezclaron medidas de reforma de la Administración Pública, de reducción del gasto y de incrementos tributarios, junto a otras que nada tenían que ver, centradas en el tráfico jurídico privado mercantil.

Una urgencia que, en un gran número de casos, no era tal, sino la justificación aparente de la voluntad de los diversos gobiernos estatales o autonómicos por aprobar más y más normas, y cada vez más rápido.

El resultado normativo ha sido un *totum revolutum* asistemático y desorganizado que, lejos de contribuir a la seguridad jurídica, la ha subvertido, produciendo que ni el ciudadano conozca o pueda conocer con simplicidad y agilidad la norma aplicable, ni tampoco el juez, mermando así la Justicia y el Estado de Derecho.

En ese sentido, las leyes ómnibus y de medidas se han convertido en una suerte, –salvando las obvias diferencias–, de Real Decreto-ley *sui generis*, toda vez que acaban cumpliendo gran parte de los objetivos de la legislación de urgencia, aunque fruto de un procedimiento tosco y una articulación legislativa aún más tosca, –que va *in crescendo*–, desvirtúan el sentido de este tipo de regulación y su objetivo, –en teoría–, clarificador de la normativa.

Mediante este trabajo pretendemos exponer una visión general de la cuestión y de la problemática tangible y subyacente, desde una perspectiva de la técnica legislativa y de su adecuación a la calidad de las normas y a uno de los objetivos que debe tener toda ley: mejorar la calidad del Estado de Derecho.

## 2. LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO PARÁMETRO DE CALIDAD NORMATIVA

### 2.1. *La técnica legislativa como pilar de la seguridad jurídica*

Si entendemos la técnica legislativa como “*el arte de legislar clara y eficazmente*”(1), su asociación con el moderno principio de seguridad jurídica resulta directa, dado que una legislación clara y transparente, de fácil comprensión por el ciudadano y por quien tiene la labor de aplicar el derecho, la favorece e impulsa.

Por ello, el binomio técnica legislativa-seguridad jurídica constituye una conexión indisociable en el Estado de Derecho, ya que permite asegurar la certeza de la norma para la sociedad y los ciudadanos al garantizar leyes de larga vigencia al margen de gobiernos e ideologías,

---

(1) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *Manual de Técnica Legislativa*. Editorial Civitas/Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2011, pág. 24.

generando confianza y estabilidad y mejorando, así, la calidad de la democracia.

No es de extrañar, con este planteamiento, que la Constitución de 1978 recogiese, en su artículo 9.3, el principio de seguridad jurídica, –englobándolo en un marco general presidido por el principio de legalidad–, ni que el Tribunal Constitucional haya definido sus parámetros generales(2) en una doble vertiente(3), –objetiva y subjetiva–, cohonestándolos, en no pocas ocasiones, con una mejor técnica legislativa en el proceso de elaboración de las normas.

En ese sentido, establecido este binomio y su trascendencia constitucional, resulta comprensible entender la incidencia que tiene, para la seguridad jurídica, la elaboración de las leyes conforme a los principios de técnica legislativa.

## 2.2. *La técnica legislativa en un contexto de crisis*

La virulencia de la crisis económica, primero gradual para, después, ser cada vez más acusada, imprimió un sesgo de necesidad en la adopción de medidas correctoras en el ámbito macroeconómico, que encontraron su punta de lanza jurídica en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que el Gobierno español, tras el inicio de la crisis griega, optó por un ajuste económico-financiero al objeto de reducir el creciente déficit presupuestario español(4).

---

(2) Así lo hace en las SSTC 271/1981, 15/1986, 108/1986, 147/1986, 208/1988, 46/1990, 36/1991, 142/1993, 212/1996, 14/1998, 104/2000, 178/2000, 273/2000, 96/2002, 222/2003, 238/2007, 248/2007 y 84/2008, entre otras.

(3) Como explica García-Escudero, el Tribunal, en su STC 273/2000, “*ha distinguido una doble vertiente, objetiva y subjetiva, en el principio de seguridad jurídica, la primera relativa a la certeza de la norma y la segunda a la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos*”. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Editorial Civitas/Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2010, pág. 18.

(4) El Presidente del Gobierno anunció el 12 de mayo de 2010, ante el Pleno del Congreso, que ante la gravedad de la crisis griega y los riesgos que se cernían sobre España, el Gobierno se veía obligado a un mayor esfuerzo de austeridad: “*el Gobierno ha decidido: reducir las retribuciones del personal del sector público en un 5 por ciento de media a partir de junio de 2010 y congelarlas en 2011; los miembros del Gobierno y*

Una normativa que recogía, como gran parte de los decretos-leyes que ese Gobierno y los sucesivos aprobaron al albur de la crisis, normativa dispar, pero con un denominador común, no siempre sistemático: un ajuste presupuestario en las diversas materias y partidas en él contenidas.

Este Real Decreto-ley, el de mayor enjundia y gravedad de toda la legislatura, conllevaba, además, una derivada jurídico-política muy negativa, ya que suponía una enmienda a la totalidad, de facto, de los Presupuestos Generales del Estado para ese año, que apenas llevaban cuatro meses y medio en vigor, lo que desmontaba totalmente el escenario macroeconómico planteado por el Gobierno tan sólo unos meses antes.

Sin embargo, con anterioridad a este Real Decreto-ley hubo otros textos normativos que fueron los que, con el avance de la recesión, particularmente a partir de 2009, impulsaron una “legislación de crisis” que puso el acento en el contenido material de la norma, descuidando absolutamente su forma.

Un ejemplo de ello lo constituyó la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

---

*los demás altos cargos tendrán una reducción superior al último tramo de la escala que se establezca para los empleados públicos. Suspender para 2011 la revalorización de las pensiones, excluyendo las no contributivas y las pensiones mínimas. Eliminar el régimen transitorio para la jubilación parcial previsto en la Ley 40/2007. Eliminar la prestación por nacimiento de 2.500 euros a partir del 1 de enero de 2011. Reducir los gastos en farmacia mediante una revisión del precio de los medicamentos excluidos del sistema de precios de referencia y mediante la adecuación del número de unidades de los envases de los medicamentos a la duración estandarizada de los tratamientos, así como dispensación de medicamentos en unidosis. Suprimir para los nuevos solicitantes la retroactividad del pago de prestaciones por dependencia el día de presentación de la solicitud, estableciéndose paralelamente un plazo máximo de resolución de seis meses cuyo incumplimiento llevará aparejada retroactividad desde esa fecha. Se dispone asimismo una reducción entre 2010 y 2011 de 600 millones de euros en la ayuda oficial al desarrollo. Se prevé una reducción de 6.045 millones de euros entre 2010 y 2011 en la inversión pública estatal y se prevé un ahorro adicional de 1.200 millones de euros por parte de las comunidades autónomas y las entidades locales”. Estas medidas fueron aprobadas en el Consejo de Ministros del 20 de mayo y recogidas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.*

Una ley que, gestada con el doble objetivo(5) de adaptar la regulación a lo dispuesto en la Ley 17/2009 y, por otro lado, dinamizar el sector servicios, constituía el ejemplo más perfecto de *ley ómnibus*, dado que modificó cuarenta y ocho leyes, agrupadas en servicios profesionales, de ámbito laboral y Seguridad Social, servicios industriales y de la construcción, servicios energéticos, transporte y comunicaciones, servicios de información y medioambientales, además de incluir otras medidas.

Una ley, por ello, fuertemente contestada desde los sectores afectados, que vieron en ella “*una buena intención inicial, pero de dudosa eficacia en la práctica*”(6) y que, en opinión de algún autor dejaba, “*las cosas en términos generales tal y como estaban a pesar de que sobre el papel se modifican infinidad de leyes, para mortificación de juristas en particular y ciudadanos en general*”(7). En definitiva, y desde una perspectiva de técnica legislativa, suponía un instrumento que, lejos de clarificar, inducía a no poca confusión.

Posteriormente, otro ejemplo de ley ómnibus lo constituyó la ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, de larga gestación, –estuvo dieciocho meses en plazo de enmiendas–, que tuvo un objetivo

---

(5) Con ese objetivo se definió en su exposición de motivos: “*El objetivo de la presente Ley es doble. En primer lugar, adapta la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en virtud del mandato contenido en su Disposición final quinta. En segundo lugar, con objeto de dinamizar en mayor medida el sector servicios y de alcanzar ganancias de competitividad en relación con nuestros socios europeos, extiende los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva, siguiendo un enfoque ambicioso que permitirá contribuir de manera notable a la mejora del entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados. El entorno regulatorio resultante de la misma, más eficiente, transparente, simplificado y predecible para los agentes económicos, supondrá un significativo impulso a la actividad económica*”.

(6) MAGRO SERVET, Vicente. “Los actos de comunicación, la Ley Ómnibus y la eliminación del principio de la territorialidad de los procuradores”. *Diario La Ley*, nº 7400, Sección Doctrina, 12 de mayo de 2010, Año XXXI, pág. 2.

(7) LÓPEZ RODRÍGUEZ, José Antonio. “La ley Ómnibus y el silencio administrativo”. *Diario la Ley*, nº 7465, Sección Tribuna, 10 de septiembre de 2010, Año XXXI, pág. 3.

impulsor de la economía y el crecimiento en el grave contexto de crisis económica que atravesaba España(8).

Esta ley se enmarcaba dentro de la Estrategia de Economía Sostenible aprobada por el Gobierno en noviembre de 2009 pero que, lejos de cumplir con sus objetivos, generó notable confusión, en gran parte debido a la modificación de un elevado número de leyes y la introducción de reformas regulatorias en el mercado financiero y de los seguros, entre otras, lo que incrementó la incertidumbre y la confusión normativa, propiciando el caos jurídico en su aplicación que la propia ley y sus promotores querían evitar.

## 2. LAS LEYES ÓMNIBUS Y LAS LEYES DE MEDIDAS

### 2.1. *Las leyes de medidas del Estado*

Fue el Estado quien, en el contexto de la crisis económica de 1993, comenzó a hacer uso de las leyes de medidas con la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, aprobada en paralelo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado 1994.

Una ley que tenía como objetivo, como exponía en su exposición de motivos, *“la adopción de medidas legislativas de diversa índole*

---

(8) Como expuso en su preámbulo la Ley: *“La Estrategia incluye un variado elenco de iniciativas legislativas, reglamentarias y administrativas, así como la promoción de reformas en ámbitos específicos de la economía española como el laboral o el de la Comisión del Pacto de Toledo. Todas ellas pretenden servir a un nuevo crecimiento, a un crecimiento equilibrado, duradero: sostenible. Sostenible en tres sentidos: económicamente, esto es, cada vez más sólido, asentado en la mejora de la competitividad, en la innovación y en la formación; medioambientalmente, que haga de la imprescindible gestión racional de los medios naturales también una oportunidad para impulsar nuevas actividades y nuevos empleos; y sostenible socialmente, en cuanto promotor y garante de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social.*

*La presente Ley de Economía Sostenible es una de las piezas más importantes de la Estrategia ya que aborda, transversalmente y con alcance estructural, muchos de los cambios que, con rango de ley, son necesarios para incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades demandantes de empleos estables y de calidad”.*

*que coadyuven al cabal cumplimiento de los objetivos económicos previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994”, para lo cual establecía en la norma, en una triple vertiente, “determinados estímulos fiscales, dota a las Administraciones Públicas de unos instrumentos necesarios para llevar a cabo una adecuada reordenación del personal a su servicio y, por último, modifica el régimen jurídico de la protección por desempleo”.*

Esta ley, con estos tres grupos de medidas incluidas(9), anticipaba una nota que, desde entonces, ha caracterizado a las leyes de presupuestos: su naturaleza deslavazada e inconexa entre las diferentes materias que agrupa y modifica.

Posteriormente, esta ley de medidas sería continuada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que vino a complementar, con una perspectiva de política económica, lo establecido por la Ley 22/1993 estableciendo, –como se explicaba en la exposición de motivos–, “*determinadas reformas en el ámbito tributario, modifica en parte el régimen jurídico de la Seguridad Social, introduce algunas innovaciones en la legislación laboral y en las normas reguladoras del régimen del personal al servicio de la Administración y atiende a necesidades concretas, tanto en el ámbito de la gestión administrativa como en el de la organización*”.

Esta ley añadiría a la nota anterior dos notas más que le serían características al común de las leyes de medidas: su carácter accesorio o complementario a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, –ya que serían aprobadas a finales de diciembre de cada año–, y su denominación, –ya que todas, sin excepción, serían definidas como

---

(9) Los tres grupos de medidas modificaron: las leyes tributarias (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre Sociedades, del Impuesto sobre el Patrimonio, del Impuesto sobre el Valor Añadido, del Impuesto sobre Actividades Económicas y establece una nueva regulación de determinadas tasas), la regulación de la Función Pública (reasignación de efectivos y la situación administrativa de la expectativa de destino, la excedencia voluntaria incentivada, la jubilación anticipada incentivada y la cesación progresiva de actividades) y normativa en materia de empleo (la involuntariedad en la situación de desempleo debe ser demostrada mediante la búsqueda activa de empleo, aproximar la cuantía de la prestación a los porcentajes legalmente previstos en relación con las rentas netas dejadas de percibir por el trabajador y reordenación la protección por desempleo de nivel asistencial).

*“de medidas fiscales, administrativas y de orden social”-*, en una suerte de mezcolanza conceptual que contribuiría, cada vez más, a entender este tipo de normativa como “de cajón de sastre”.

El cambio de Gobierno producido en mayo de 1996, consciente de la virtualidad práctica de este tipo de normas, no puso fin a su uso, de nuevo amparado en instrumentos de política económica del Ejecutivo, como reveló la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

En ella, el nuevo Gobierno incluía medidas *“cuya finalidad es contribuir a la mejor y más efectiva consecución de los objetivos de la política económica del Gobierno que se contienen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, y en concreto al cumplimiento de los criterios de convergencia previstos en el artículo 109.J del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”*, para lo cual introducía modificaciones *“de naturaleza tributaria, reforma distintos aspectos de los regímenes jurídicos de protección social, del personal al servicio de las Administraciones Públicas y de Clases Pasivas del Estado y se ocupa de diversas reformas de contenido estructural que afectan a la actuación, gestión y organización de la Administración”*.

Tras ella, durante el resto de la legislatura y la siguiente, –ya en una fase de crecimiento expansivo de la economía–, el Gobierno hizo uso de las Leyes de Medidas como un instrumento más al servicio de la política económica, para lo cual, se introdujo en el primer párrafo de las exposiciones de motivos de todas y cada una de ellas que *“Los objetivos de política económica, plasmados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ..., requieren para su mejor ejecución la adopción de un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance que se configuran como instrumentos eficaces al servicio de la acción política del Gobierno en los distintos ámbitos sectoriales en que ésta se desenvuelve”*.

Una introducción que, en el fondo, no hizo más que consolidar esta norma como elemento imprescindible de cara a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para cada año, pero que también sirvió para consolidar un instrumento impreciso, confuso y asistemático de modificación de las normas que, además, *“excluye*

*la intervención de las Comisiones de las Cámaras competentes por razón de la materia”*(10).

No obstante, desde el año 2004, con el acceso al poder del nuevo Ejecutivo, el uso de estas Leyes de Medidas dejó de ser utilizado, siendo la última la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, poniendo con ello fin a una década con diez leyes de medidas aprobadas por el Estado(11).

## 2.2. *Las leyes de medidas de las Comunidades Autónomas*

Este fenómeno fue repicado en las Comunidades Autónomas, quienes comenzaron a hacer uso de él a mediados de los años noventa, con nombres muy similares e idéntica filosofía jurídica.

Así, la Comunidad Valenciana, pionera en el ámbito autonómico, aprobó la primera de estas leyes en 1995, con la Ley 8/1995, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de organización de la Generalitat Valenciana en cuyo preámbulo, –en un tenor muy similar al de las exposiciones de motivos de las leyes de medidas del Estado–, justificaba su existencia con el objetivo declarado de lograr “*Una mejor consecución de los objetivos de política presupuestaria y económica recogidos en la Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1996*”, lo que “*requiere la adopción de un conjunto de medidas, de distinta naturaleza y que afectan a una parte fundamental de los sectores en que se desenvuelve la actividad de la Comunidad, cuya finalidad básica es facilitar el cumplimiento de tales objetivos*”.

Medidas que, centradas en el ámbito de los empleados públicos autonómicos, la contratación administrativa y el patrimonio autonómico, sin olvidar el ámbito tributario y el sector público instrumental,

---

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Editorial Thomson/Civitas, Cizur Menor (Navarra), 1999, pág. 80.

(11) El elenco completo es el siguiente: Ley 22/1993, de 29 de diciembre, Ley 42/1994, de 30 de diciembre; Ley 13/1996, de 30 de diciembre; Ley 66/1997, de 30 de diciembre; Ley 50/1998, de 30 de diciembre; Ley 55/1999, de 29 de diciembre; Ley 14/2000, de 29 de diciembre; Ley 24/2001, de 27 de diciembre; Ley 53/2002, de 30 de diciembre y Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

pretendieron servir de apoyo normativo complementario a la propia ley de presupuestos autonómica.

Esta primera ley, sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en el Estado, no sería fruto de un contexto económico determinado sino que, antes al contrario, su perdurabilidad se ha mantenido hasta el día de hoy. Así, este tipo de leyes se han aprobado con carácter anual desde 1997, –en 1996 no se aprobó otra ley de medidas en la Comunidad Valenciana–, y con un nombre que, desde la ley de medidas de 1998, se ha mantenido igual hasta la última aprobada, de 2014: “*de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat Valenciana*” sumando, hasta el momento, diecinueve leyes de medidas de la propia comunidad.

Otras comunidades siguieron también el ejemplo valenciano, como la Comunidad de Madrid que, en 1996, con su Ley 15/1996, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que ha mantenido su nombre desde entonces hasta la última aprobada, en 2014, con la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, aunque no su periodicidad, toda vez que la Comunidad de Madrid no hizo un uso constante de este tipo de leyes, sumando doce leyes en total(12).

En Asturias, Castilla y León, La Rioja y Murcia, donde comenzó su uso en 1997, tuvieron un uso parecido, algo menor en el caso de la comunidad castellanoleonesa y murciana.

En Asturias, por ejemplo, se inició con la Ley del Principado de Asturias 7/1997, de 31 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, en una tendencia similar a la de la Comunidad de Madrid y al resto de Comunidades Autónomas estudiadas, también con idéntico formato y objeto, pero con un uso menor, puesto que dejaron de ser usadas en 2010, con la Ley 13/2010, de 28 de diciem-

---

(12) Ley 15/1996, de 23 de diciembre; Ley 28/1997, de 26 de diciembre; Ley 24/1999, de 27 de diciembre; Ley 14/2001, de 26 de diciembre; Ley 13/2002, de 20 de diciembre; Ley 5/2004, de 28 de diciembre; Ley 7/2005, de 23 de diciembre; Ley 4/2006, de 22 de diciembre; Ley 7/2007, de 21 de diciembre; Ley 10/2009, de 23 de diciembre; Ley 6/2013, de 23 de diciembre y Ley 4/2014, de 22 de diciembre. Como se ve, la periodicidad no siempre es anual.

bre, de medidas presupuestarias y tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales de 2011. No obstante, Asturias ha hecho un relevante uso de este tipo de normas al contar, también, con once leyes de medidas en total(13).

En Castilla y León este proceso comenzó con la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas, aunque su uso en esta comunidad sería inferior, hasta sumar diez(14) leyes de medidas en total, que finalizarían en 2004, para ser retomadas, tan sólo una vez más, en 2012, en el punto álgido de la crisis económica, con la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras centrada en la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria que, a diferencia de sus precedentes, no fue promulgada en diciembre, sino el 28 de febrero.

Murcia, por su parte, comenzó el uso de las leyes de medidas con la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, sin justificar el sentido de su uso(15), que ni siquiera justificó desde una óptica presupuestaria, como viene siendo habitual con este tipo de legislación. Posteriormente, a partir de la siguiente ley, de 1998(16), adoptaría una justificación que la conectase

---

(13) Ley 7/1997, de 31 de diciembre; Ley 18/1999, de 31 de diciembre; Ley 4/2000, de 30 de diciembre; Ley 14/2001, de 28 de diciembre; Ley 15/2002, de 27 de diciembre; Ley 6/2003, de 30 de diciembre; Ley 7/2005, de 29 de diciembre; Ley 11/2006, de 27 de diciembre; Ley 6/2008, de 30 de diciembre; Ley 4/2009, de 29 de diciembre y Ley 13/2010, de 28 de diciembre.

(14) Ley 11/1997, de 26 de diciembre; Ley 13/1998, de 23 de diciembre; Ley 6/1999, de 27 de diciembre; Ley 11/2000, de 28 de diciembre; Ley 14/2001, de 28 de diciembre; Ley 21/2002, de 27 de diciembre; Ley 13/2003, de 23 de diciembre; Ley 9/2004, de 28 de diciembre; Ley 1/2012, de 28 de febrero y Ley 4/2012.

(15) En su preámbulo, esta norma se definió así: *“La presente Ley recoge una serie de medidas que afectan a diferentes áreas de la actividad de la administración regional. Estas medidas se concretan en modificaciones legislativas que se agrupan en cuatro capítulos: “Disposiciones en materia tributaria”, “Disposiciones en materia presupuestaria”, “Disposiciones en materia de función pública regional” y “Disposiciones en materia administrativa”.*

(16) Así, *“La presente Ley recoge una serie de medidas que afectan a diferentes áreas de actividad de la Administración regional, y que en la mayoría de los casos son complementarias de las medidas de política económica del Gobierno regional, recogidas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1999. Las referidas medidas se concretan en una serie de modificaciones legislativas que se agrupan en cuatro capítulos: «Disposiciones en materia tributaria», «disposiciones en materia de*

con la ley de presupuestos regional a la que trataba de servir de acompañamiento. Tónica que adoptaría desde entonces en toda la normativa del género posterior, hasta sumar un total de seis leyes de medidas(17).

Mención especial merece La Rioja, que merece ser reseñada como caso aparte, dado que, junto con la Comunidad Valenciana, constituye la comunidad que mayor uso, –y abuso– ha hecho de esta norma, al sumar un total de diecinueve leyes de medidas entre 1997 y 2014(18).

En Andalucía, Aragón y Galicia se empezaron a usar en 1998, con un tenor parecido en el caso de Andalucía, –con nueve(19) leyes de medidas aunque, en puridad, la comunidad haya hecho un uso parcial de ellas en otro tipo de normativa específica, como la presupuestaria o de índole social-, y menor en el caso de Aragón, –con siete(20) leyes de medidas aprobadas-, con una particularidad muy interesante en el caso de esta comunidad autónoma, como es el caso de que, en un mismo año, en 2014, aprobó dos leyes de medidas, una en enero y otra en diciembre, caso único en comparación con el resto de comunidades autónomas(21).

---

*Hacienda Pública Regional», «disposiciones en materia de Función Pública Regional» y «disposiciones en materia administrativa».*

(17) Ley 13/1997, de 23 de diciembre; Ley 11/1998, de 28 de diciembre; Ley 8/2004, de 28 de diciembre; Ley 12/2006, de 27 de diciembre; Ley 7/2011, de 26 de diciembre y Ley 6/2012, de 29 de junio.

(18) Ley 9/1997, de 22 de diciembre; Ley 1/1998, de 11 de febrero; Ley 12/1998, de 17 de diciembre; Ley 7/1999, de 20 de diciembre; Ley 7/2000, de 19 de diciembre; Ley 7/2001, de 14 de diciembre; Ley 10/2002, de 17 de diciembre; Ley 10/2003, de 19 de diciembre; Ley 9/2004, de 22 de diciembre; Ley 13/2005, de 16 de diciembre; Ley 11/2006, de 27 de diciembre; Ley 6/2007, de 21 de diciembre; Ley 5/2008, de 23 de diciembre; Ley 6/2009, de 15 de diciembre; Ley 10/2010, de 16 de diciembre; Ley 7/2011, de 22 de diciembre; Ley 7/2012, de 21 de diciembre; Ley 13/2013, de 23 de diciembre y Ley 7/2014, de 23 de diciembre.

(19) Ley 11/1998, de 28 de diciembre; Ley 17/1999, de 28 de diciembre; Ley 15/2001, de 26 de diciembre; Ley 10/2002, de 21 de diciembre; Ley 18/2003, de 29 de diciembre; Ley 3/2004, de 28 de diciembre; Ley 12/2006, de 27 de diciembre; Ley 1/2008, de 27 de noviembre y Ley 11/2010, de 3 de diciembre.

(20) Ley 4/1998, de 8 de abril; Ley 15/1999, de 29 de diciembre; Ley 13/2000, de 27 de diciembre; Ley 26/2001, de 28 de diciembre; Ley 3/2012, de 8 de marzo; Ley 2/2014, de 23 de enero y Ley 14/2014, de 30 de diciembre.

(21) Dos leyes, además, de extraordinario volumen, de más de doscientas páginas cada una. En ambas, se recoge prácticamente idéntica justificación de este instrumento de

Galicia, por su parte, con ocho leyes(22), comenzó utilizando estas normas con la Ley 2/1998, de 8 de abril, de medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública, patrimonio, organización y gestión, con un uso diferenciado en dos periodos. El primero, entre 1998 y 2003, y el segundo, entre 2010 y 2014, agrupables bajo el prisma de una superior sistematización, mejora tributaria y organizativa(23), en el primer periodo, y de “normativa de crisis”, en el segundo caso.

---

técnica legislativa en su primer párrafo. La primera de ellas, la Ley 2/2014, la exposición de motivos declara, no escondiendo su naturaleza: *“La presente ley integra dos bloques diferenciados de medidas que no aspiran a completar, sino a complementar el ordenamiento jurídico autonómico a través de reformas o modificaciones normativas de carácter puntual e instrumental. Observando lo que ya se ha convertido en una costumbre de técnica legislativa, la ley aborda una serie de medidas tributarias, por un lado, que afectan tanto a los tributos cedidos como a los tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como un elenco de medidas administrativas, por otro, calificación del legislador que, sin embargo, integra objetivos de amplitud y ofrece prestaciones de gran utilidad y flexibilidad para la introducción de reformas legislativas de ámbito sectorial y carácter coyuntural. Las leyes de medidas, cuya efectividad se planifica para alcanzar su vigencia en los albores de cada nuevo año, constituyen una especie de programa, más allá de la pura cotidianeidad de las urgencias y necesidades administrativas, próxima a una declaración de objetivos inmediatos de la acción gubernamental y parlamentaria para la apertura del nuevo ejercicio”*. En la segunda, la Ley 14/2014, afirma lo mismo: *“La presente ley integra dos bloques diferenciados de medidas que no aspiran a completar, sino a complementar el ordenamiento jurídico autonómico a través de reformas o modificaciones normativas de carácter puntual e instrumental. Observando lo que ya se ha convertido en una costumbre de técnica legislativa, la ley aborda una serie de medidas tributarias –por un lado-, que afectan tanto a los tributos cedidos como a los tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como un elenco de medidas administrativas –por otro-, calificación del legislador que, sin embargo, integra objetivos de amplitud y ofrece prestaciones de gran utilidad y flexibilidad para la introducción de reformas legislativas de ámbito sectorial y carácter coyuntural”*. Esta cuestión, nada baladí, revela, junto a una definición muy preclara del concepto de ley de medidas, el carácter instrumental y asistemático con el que se utiliza en el ámbito autonómico.

(22) Ley 2/1998, de 8 de abril; Ley 8/1999, de 30 de diciembre; Ley 5/2000, de 28 de diciembre; Ley 3/2002, de 29 de abril; Ley 9/2003, de 23 de diciembre; Ley 15/2010, de 28 de diciembre; Ley 12/2011, de 26 de diciembre y la Ley 12/2014, de 22 de diciembre.

(23) Así se desprende con la Ley 2/1998, de 8 de abril, que señala que *“La inclusión en anteriores leyes de presupuestos de diferentes materias que aun situadas dentro de los límites que configuran el marco jurídico de las normas de esa naturaleza podrían en ocasiones afectar a la claridad y unidad temática del conjunto hace aconsejable separar de la Ley presupuestaria del actual ejercicio una serie de medidas concebidas al servicio de la política económica general llevada a cabo por la Junta de Galicia.*

Baleares fue otra comunidad que introdujo más tarde las leyes de medidas en su ordenamiento, en 1999 concretamente, con la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas, de función pública y económicas.

Una ley que, ya en su exposición de motivos, constituye un ejemplo sorprendente de *excusatio non petita*, toda vez que trata de justificar la existencia de la Ley desde una perspectiva positiva(24), pero reconociendo el mal uso de esta práctica. Un argumento que, sin embargo, no obstó para que la propia comunidad siguiese haciendo uso de este tipo de normativa, hasta sumar un total de ocho leyes de medidas entre 1999 y el año 2013(25).

---

*Del mismo modo, se conciben de forma independiente aquellas otras que modifican con carácter permanente el contenido de leyes que guardan relación con el desarrollo de esa política, representando un componente necesario para su mejor ejecución o, en otros casos, revistiendo el carácter de mecanismos de utilidad al servicio de la acción de gobierno.*

*En ese sentido, agrupadas para una mejor sistemática en títulos diferenciados por materias conexas y en disposiciones adicionales, se integran en la presente Ley normas reguladoras de distintos aspectos fiscales, presupuestarios, patrimoniales y de la función pública de la Comunidad Autónoma, así como de organización y gestión de entes públicos, Puertos de Galicia, y de organismos autónomos, Servicio Gallego de Salud y Aguas de Galicia”.*

(24) Así, la propia Ley afirma que “Las leyes usualmente denominadas «de acompañamiento de los presupuestos generales» se han utilizado hasta ahora como una mezcla de normas de muy diversa naturaleza, provocando una dispersión legislativa que dificultaba a los ciudadanos el seguimiento de la actividad normativa. Incluso, las normas incluidas en las mencionadas «leyes de acompañamiento de los presupuestos», a veces ni siquiera tenían trascendencia económica o presupuestaria, lo que, evidentemente, suponía desvirtuar la naturaleza propia de una ley de acompañamiento a los presupuestos generales.

*Esta Ley, que cuenta con 20 artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones derogatorias y dos disposiciones finales, incluye únicamente normas que, directa o indirectamente, tienen una naturaleza económica o presupuestaria que justifique que se tramite simultáneamente con la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el 2000”.*

(25) Ley 12/1999, de 23 de diciembre; Ley 9/2000, de 27 de octubre, Ley 16/2000, de 27 de diciembre; Ley 20/2001, de 21 de diciembre; Ley 8/2004, de 23 de diciembre; Ley 25/2006, de 27 de diciembre; Ley 6/2007, de 27 de diciembre; Ley 6/2013, de 7 de noviembre.

Cataluña merece también una mención especial, porque introdujo las leyes de medidas en su ordenamiento en el año 2000, con dos leyes, la Ley 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas, y la Ley 15/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

En la primera de ellas, el legislador autonómico no deja lugar a dudas sobre el fundamento que da lugar al nacimiento de esta ley, al declarar que *“La doctrina que ha venido elaborando el Tribunal Constitucional sobre los límites constitucionales de las leyes de presupuestos, contenida, entre otras muchas, en las sentencias 174/1998 y 203/1998, distingue en las leyes de presupuestos, por un lado, un contenido mínimo indispensable, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y habilitación de gastos, y, por el otro, un contenido posible, no necesario o eventual, en el sentido de que pueden incluir materias distintas a las indispensables, siempre que tengan una relación directa con los gastos e ingresos o con los criterios de política económica general”*.

Posteriormente, siempre con el mismo objetivo económico-presupuestario, la comunidad utilizaría este tipo de leyes en once veces más, hasta sumar trece(26). La última, la Ley 3/2015, de 11 de marzo.

Otra comunidad autónoma, Canarias, fue también tardía en la introducción de leyes de medidas en su ordenamiento, en el año 2004, con la Ley 2/2004(27), de 28 de mayo, de medidas fiscales y tributarias, justo cuando gran parte de las Comunidades Autónomas

---

(26) Ley 4/2000, de 26 de mayo; Ley 15/2000, de 29 de diciembre; Ley 21/2001, de 28 de diciembre; Ley 31/2002; Ley 7/2004, de 16 de julio; Ley 12/2004, de 27 de diciembre; Ley 5/2007, de 4 de julio; Ley 17/2007, de 21 de diciembre; Ley 16/2008, de 23 de diciembre; Ley 26/2009, de 23 de diciembre; Ley 7/2011, de 27 de julio; Ley 2/2014, de 27 de enero y Ley 3/2015, de 11 de marzo.

(27) Esta Ley, mucho más sutil en la justificación de uso que alguna de sus homólogas, compartió con ellas, sin embargo, su *leit motiv* como instrumento al servicio de la política presupuestaria del ejecutivo autonómico canario. Así, la propia Ley se autojustificaba sosteniendo que *“El desarrollo y ejecución del programa político del Gobierno, acompasado con los objetivos de política económica que se establecen en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2004, exige o hace conveniente la adopción de una serie de medidas de carácter tributario y fiscal, cuya plasmación*

dejaron de utilizarlas, –en consonancia con la política legislativa del Gobierno central– aunque, como dato curioso, volvería a hacer uso de ellas, –también siguiendo la práctica de gran número de comunidades durante la crisis económica–, en el año 2012, con dos normas, y 2014, sumando en total cuatro leyes de medidas(28), siendo por ello la comunidad que menos leyes de medidas aprobó.

Extremadura, por su parte, forma parte del elenco de Comunidades Autónomas que han utilizado las leyes de medidas con un objetivo netamente corrector de la recesión económica, con cuatro en total desde el año 2010(29).

Así, con la Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, explica el sentido de su utilización desde la ya conocida sentencia del Tribunal Constitucional, que prohíbe el uso de las leyes de presupuestos con un contenido no estrictamente presupuestario, justificando su existencia desde la necesidad de dar respuesta a los desafíos de la crisis sobre las finanzas regionales(30). Justificación que será empleada en las tres leyes posteriores como complemento normativo de la ley de presupuestos(31).

---

*en el ordenamiento jurídico autonómico requiere el rango legal, que coadyuven en su consecución mediante la regulación de distintos ámbitos de la acción pública.*

*La relación directa que las medidas que se contienen en la Ley guarda con el Presupuesto autonómico para el año 2004 hace necesario que su vigencia y aplicación resulte paralela a la de la Ley presupuestaria”.*

(28) Ley 2/2004, de 28 de mayo; Ley 4/2012, de 25 de junio; Ley 8/2012, de 27 de diciembre y Ley 9/2014, de 6 de noviembre.

(29) Ley 19/2010, de 28 de diciembre; Ley 4/2012, de 28 de diciembre; Ley 2/2014, de 18 de febrero y Ley 1/2015, de 10 de febrero.

(30) Así lo explica en su exposición de motivos: “Buena parte de las medidas que se establecen en esta ley son la respuesta que la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el ejercicio de su capacidad para establecer y modificar tributos, ofrece a un contexto de crisis económica. En ellas se concreta su voluntad de allegar nuevos recursos a la hacienda regional con los que reducir el déficit de las cuentas públicas autonómicas, de promover la actividad económica en ciertos sectores y la creación de empleo en determinados colectivos, de repartir de forma equitativa el incremento de la presión fiscal, de beneficiar fiscalmente a las familias, y de seguir coadyuvando por esta vía a la preservación del medio ambiente”.

(31) Como, por ejemplo, en la Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras: “La presente ley aprueba un conjunto de medidas fiscales,

En último lugar, el caso de la comunidad de Castilla-La Mancha resulta verdaderamente singular en lo relativo a las leyes de medidas, fundamentalmente, porque ha sido la comunidad autónoma que menos uso ha hecho de este tipo de normas, alejándose así de la dinámica pre y post crisis del resto de Comunidades Autónomas, al haber utilizado tan sólo dos leyes de medidas, en el punto álgido de la crisis y el inicio de la recuperación económica, a finales de 2013(32).

Dos leyes que, aprobadas en menos de un mes, ni vinieron precedidas de leyes de medidas que les sirviesen de modelo, ni fueron sucedidas por más normas, lo que permite definir a las leyes de medidas aprobadas en Castilla-La Mancha como normas verdaderamente excepcionales y, sobre todo, que han sido utilizadas con un criterio de técnica legislativa coherente, ya que la primera de ellas aúna sólo materias tributarias, siendo la segunda, de acompañamiento, una auténtica ley de medidas.

Así, la primera de ellas, la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de medidas tributarias, afirma en su exposición de motivos que *“la presente ley regula y sistematiza las medidas en materia de tributos cedidos por el Estado que son directamente aplicables por los contribuyentes en las declaraciones o autoliquidaciones que deben presentar ante la Administración Tributaria, adoptadas en ejercicio de la capacidad normativa reconocida por las disposiciones anteriormente reseñadas”*, mientras que la Ley 9/2013, de 12 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014, comienza explicando en su exposición de motivos, que *“El Tribunal Constitucional, en relación*

---

*administrativas y financieras cuya inclusión en un texto legal independiente de la Ley de Presupuestos se justifica puesto que, aunque son, por regla general, instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de política económica reflejados en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Extremadura, no guardan relación directa con el contenido propio del citado texto legal.*

*El desarrollo y ejecución del programa político del Gobierno, junto con los objetivos de política económica que se establecen en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2015 exige que se adopten una serie de medidas de carácter tributario y fiscal, cuyo reflejo en el ordenamiento jurídico autonómico requiere el rango legal”.*

(32) Ley 8/2013, de 21 de noviembre y Ley 9/2013, de 12 de diciembre.

*con las leyes de presupuestos, insiste en el contenido definido de las mismas, de manera que no contengan más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional. Ello implica que no tienen cabida en la norma presupuestaria las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico que no guarden una relación directa con los ingresos o gastos que forman el presupuesto. No obstante, la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha debe seguir profundizando en medidas de racionalización y eficiencia en lo que se refiere al gasto público, lo que supone adecuar el marco normativo actual a las nuevas necesidades”.*

Por ello, concluye que *“la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014 pretende completar el marco de actuación de la Administración Regional mediante la adaptación de la legislación reguladora de determinadas materias que, aun cuando no dejan de ser instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de política económica fijados por el Gobierno de la Comunidad Autónoma en la norma presupuestaria, no están relacionadas directamente con el contenido propio de la misma, por lo que deben ser realizadas a través de un texto legal de tramitación separada e independiente de aquella”.*

Todo ello permite definir el uso que ha hecho la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en relación con las leyes de medidas como esencialmente correcto en lo relativo a la técnica legislativa.

### 3. CONCLUSIONES

La proliferación de las leyes de medidas y de las mal llamadas leyes ómnibus ha puesto en cuestión el principio de seguridad jurídica al desvirtuar su sentido originario como normativa excepcional, al haber sido utilizadas, al contrario de su naturaleza, como instrumentos jurídicos con propuestas legislativas de índole netamente presupuestario o reformista.

En el Estado, pionero en su uso, tuvieron un origen presupuestario, toda vez que la doctrina del Tribunal Constitucional impedía su

inclusión en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, como hasta ese momento se habían utilizado.

Su virtualidad, conocida entonces, propició un incremento de su uso en años sucesivos, que se frenó en seco en 2004 aunque, poco después, en 2009, haría su aparición un instrumento similar, las leyes ómnibus, mucho más extensas, complejas y transversales y con un contenido absolutamente inconexo, salvo la tradicional justificación económico-presupuestaria.

Sin embargo, ambos tipos de leyes, no muy distintas entre sí, comparten su origen como instrumentos normativos de crisis, aunque difieren entre ellas en un aspecto básico: si bien las leyes de medidas tienen un objetivo esencialmente económico, de resolución de desequilibrios presupuestarios a través de medidas de índole tributario, administrativo u organizativo, entre otros, las leyes ómnibus tienen una finalidad fundamentalmente reformista, clarificadora y de adaptación del ordenamiento, aunque vayan dirigidas a impulsar el crecimiento económico.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, comenzaron a utilizar las leyes de medidas en 1997, poco después del Estado, cuando las sucesivas leyes de medidas estatales estaban empezando a desarrollarse.

Este tipo de legislación también ha sido utilizada en las Comunidades Autónomas como “legislación de crisis”, con una técnica normativa caracterizada frecuentemente por su sentido deslavazado e inconexo, que más bien parece pensado y objetivado como una suerte de “parche” jurídico de resolución de problemas de índole presupuestario *ad hoc*, que como un verdadero instrumento de reforma de algún aspecto en concreto del ordenamiento, como debiera ser.

De nuevo, la solución a la proliferación de este tipo de leyes y su problemática derivada debiera consistir en la aprobación de leyes modificativas separadas, una por materia, con la inclusión de una tabla de equivalencias y preceptos en vigor, para evitar que una ley de modificación no genere confusión en torno a la vigencia de la precedente con lo que se evitaría, así, la pérdida de la seguridad jurídica.