

## EDITORIAL

### LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2021: UNA NOTABLE REVITALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Joaquín GARCÍA MURCIA

Director de la Revista FORO  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Facultad de Derecho  
Universidad Complutense de Madrid  
*jgmurcia@ucm.es*

1. Durante el primer semestre de 2021 ha sido aprobado en sede parlamentaria un apreciable número de leyes, lo cual compensa de algún modo el protagonismo prácticamente absoluto del Gobierno a lo largo del año anterior en la elaboración y puesta en vigor de textos de rango legal. En el año 2021 no ha concluido ni mucho menos la fase de aprobación intensa y acelerada de decretos-ley (hasta trece fueron aprobados en su primer semestre), pero ese procedimiento de urgencia ha convivido en esta ocasión con una actividad legislativa relativamente alta en las instancias parlamentarias, las depositarias propiamente del poder legislativo. Desde luego, algunos de esos productos legales de la actividad parlamentaria no son más que el resultado de la tramitación como proyecto de ley de normas aprobadas previamente a través de decreto-ley, generalmente para hacer frente a los efectos de la pandemia covid-19 desde los más diversos frentes. Pero también hay que reconocer que la mayor parte de las leyes parlamentarias que han visto la luz durante ese periodo fueron gestadas íntegramente en las cámaras legislativas, aunque normalmente fuese, como es comprensible, a partir del proyecto de ley oportunamente presentado por el Gobierno. Muchas de esas normas, por otra parte, tienen por objeto la modificación de disposiciones legales anteriores, pero algunas de ellas representan una innovación radical o muy considerable dentro de nuestro ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que, además de esa matriz original, conecten de forma más o menos estrecha con disposiciones legales ya vigentes, o de que también introduzcan algún cambio en las normas preexistentes, normalmente a través de las consabidas «disposiciones finales».

Salvo error u omisión, en el capítulo de las leyes parlamentarias del primer semestre de 2021 que modifican disposiciones legales anteriores (bien es cierto que con muy distinto grado de intensidad) habría que citar la Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de diversos pasajes del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (BOE de 16 de febrero); la Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria «para la eliminación del aforamiento» (BOE de 24 de marzo); la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, de modificación de la Ley del Poder Judicial «para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones» (BOE de 30 de marzo); la Ley 5/2021, de 12 de abril, de modificación del texto refundido de sociedades de capital y de diversas normas de carácter financiero en lo que respecta a la implicación a largo plazo de los accionistas en las sociedades cotizadas (como ocurre con la Ley del Mercado de Valores) (BOE de 13 de abril); la Ley 6/2021, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley del Registro Civil (y con la que, por cierto, se amplía el plazo previsto en la Ley 16/1985 en relación con el Inventario de Bienes Muebles de la Iglesia) (BOE de 29 de abril); la Ley Orgánica 6/2021, de 28 de abril, complementaria de la anterior para la oportuna modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal (necesitada de esa dimensión orgánica) (BOE de 29 de abril), y la Ley 8/2021, de 2 de junio, de reforma de la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica (BOE de 3 de junio), que, entre otros cambios de interés, modifica la Ley del Notariado, el Código Civil, la Ley Hipotecaria, la Ley de Enjuiciamiento Civil y, de nuevo, la Ley del Registro Civil.

Por lo que atañe al segundo bloque normativo que hemos acotado (esto es, el de las disposiciones legales que aportan mayores innovaciones al sistema), y siempre con aquella misma cautela respecto de posibles olvidos o deficiencias en su cómputo, cabe reseñar en este contexto la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia (BOE de 25 de marzo); la Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril, de supresión del apartado 3 del art. 315 del Código Penal (BOE de 23 de abril); la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (que modifica diversas leyes de los sectores de hidrocarburos y de la energía) (BOE de 21 de mayo); la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales (BOE de 27 de mayo), y la Ley Orgánica 8/2021, de

4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia (BOE de 5 de junio), que también efectúa algún cambio relevante en disposiciones legales previas, como la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el Código Civil, la Ley General Penitenciaria y la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre otras.

2. Entre las mayores novedades de todo ese paquete legislativo del primer semestre de 2021 se encuentra, como hemos dicho, la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia (BOE de 25 marzo). Si atendemos a su preámbulo, «pretende dar una respuesta jurídica, sistemática, equilibrada y garantista a una demanda sostenida de la sociedad actual como es la eutanasia», que en este contexto normativo quiere ser entendida en su más pura raíz etimológica (como «buena muerte») y queda definida «como el acto deliberado de dar fin a la vida de una persona, producido por voluntad expresa de la propia persona y con el objeto de evitar un sufrimiento». Según esas mismas explicaciones previas, el texto pretende hacer compatibles los dos «principios esenciales» que, en el parecer de la instancia legislativa responsable de su tramitación, deben estar en la base de una iniciativa legal de ese tipo: de un lado, la afirmación y protección de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física y moral; de otro, la debida consideración a la dignidad, la libertad y la autonomía de la voluntad de las personas. El preámbulo de la LO 3/2021 también dice tomar en cuenta la doctrina expresada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 14 de mayo de 2013 (caso *Gross vs. Suiza*), en el sentido concreto de que «no es aceptable que un país que haya despenalizado conductas eutanásicas no tenga elaborado y promulgado un régimen legal específico».

De las posibles opciones de ordenación jurídica de esta delicada cuestión, el legislador español se muestra explícitamente partidario del así llamado «segundo modelo», que a su entender conlleva la regulación «sistemática y ordenada» de los supuestos en los que la eutanasia no deba ser objeto de reproche penal. Por ello, la LO 3/2021 distingue «entre dos conductas eutanásicas diferentes»: de un lado, la eutanasia activa, en la que «un profesional sanitario pone fin a la vida de un paciente de manera deliberada y a petición de este, cuando se produce dentro de un contexto eutanásico por causa de padecimiento grave, crónico e inhabilitante o enfermedad grave e incurable, causantes de un sufrimiento intolerable»; de otro, la eutanasia pasiva, «en la que es el propio paciente la persona que termina con su vida, para lo que precisa de la colaboración de un profesional sanitario que, de forma intencionada y con conocimiento, facilita

los medios necesarios, incluido el asesoramiento sobre la sustancia y dosis necesarias de medicamentos, su prescripción o, incluso, su suministro con el fin de que el paciente se lo administre».

Con esta especie de introducción, la LO 3/2021 centra su objeto en la regulación de lo que podríamos considerar los cuatro puntos cardinales de esta renovada institución social y jurídica, reflejados en su artículo primero: 1) el «derecho que corresponde a toda persona que cumpla las condiciones exigidas a solicitar y recibir la ayuda necesaria para morir»; 2) el procedimiento que ha de seguirse para ello y las garantías que a tal efecto han de observarse»; 3) el conjunto de deberes y criterios de actuación del personal sanitario encargado de atender a esas personas, y 4) el cuadro de obligaciones de las administraciones e instituciones concernidas «para asegurar el correcto ejercicio del derecho reconocido en esta Ley». Como es ya habitual en nuestros textos normativos (seguramente por influencia de la Unión Europea), la LO 3/2021 también ofrece una lista de conceptos básicos u operativos en este nuevo contexto legal dentro de los que por supuesto hay que destacar la definición de «consentimiento informado», entendido aquí como «la conformidad libre, voluntaria y consciente del paciente, manifestada en pleno uso de sus facultades después de recibir la información adecuada». A ese concepto crucial, el art. 3 de la Ley une en cualquier caso el de «padecimiento grave, crónico e incapacitante», el de «enfermedad grave e incurable», el de «médico responsable», el de «médico consultor», el de «objeción de conciencia sanitaria», el de «prestación de ayuda para morir» (entendida o bien como «administración directa al paciente de una sustancia por parte del profesional sanitario competente», o bien como «la prescripción o suministro al paciente por parte del profesional sanitario de una sustancia, de manera que esta se la pueda autoadministrar para causar su propia muerte), y, finalmente, el de «situación de incapacidad de hecho».

Sobre tales bases, la LO 3/2021 reconoce «el derecho de toda persona que cumpla los requisitos previstos en esta Ley a solicitar y recibir la prestación de ayuda para morir», con la precisión de que la decisión de solicitarla ha de ser «autónoma», esto es, «fundamentada en el conocimiento sobre su proceso médico», después de que el interesado hubiera sido informado «adecuadamente» por el equipo sanitario responsable. Por otra parte, en la historia clínica «deberá quedar constancia de que la información ha sido recibida y comprendida por el paciente», y en el procedimiento que se siga habrán de garantizarse «los medios y recursos de apoyo, materiales y humanos, incluidas las medidas de accesibilidad y diseño uni-

versales y los ajustes razonables que resulten precisos para que las personas solicitantes de la prestación de ayuda para morir reciban la información, formen y expresen su voluntad, otorguen su consentimiento y se comuniquen e interactúen con el entorno de modo libre, a fin de que su decisión sea individual, madura y genuina, sin intromisiones, injerencias o influencias indebidas». En esa misma tesitura habrán de adoptarse en especial «las medidas pertinentes para proporcionar a las personas con discapacidad acceso al apoyo que pueden necesitar en el ejercicio de los derechos que tienen reconocidos en el ordenamiento jurídico» (art. 4).

A partir de esos mimbres estructurales, la LO 3/2021 se ocupa de las condiciones necesarias para recibir la prestación de ayuda para morir (art. 5), de los requisitos que ha de cumplir la pertinente solicitud (art. 6), de los términos que ha de observar una eventual denegación de dicha petición (art. 7), del procedimiento que ha de seguir el médico responsable ante una solicitud (art. 8), de la manera de actuar cuando se aprecie una situación de incapacidad de hecho (art. 9), del modo de ejercicio de la competencia de verificación previa asignada a la Comisión de Garantía y Evaluación (art. 10), de las condiciones de realización de la prestación de ayuda para morir (art. 11), de la comunicación que ha de hacerse a la citada Comisión tras la prestación de ayuda para morir (art. 12), de las exigencias de protección de la intimidad y confidencialidad (art. 15), del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios (art. 16), y de la creación, composición, funciones y deberes de las Comisiones anteriormente mencionadas (arts. 17 ss.). Particular relevancia dentro de este cúmulo de previsiones tiene el precepto legal que contempla la intervención de los servicios de salud (art. 14), que no en vano viene precedido por la consignación de una «garantía pública de acceso a la prestación de ayuda para morir», que por ello mismo queda incluida en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud y cuenta con financiación pública (art. 13).

En sus pasajes finales, la LO 3/2021 apostilla que el fallecimiento como consecuencia de la prestación de ayuda para morir «tendrá la consideración legal de muerte natural a todos los efectos, independientemente de la codificación realizada en la misma» (DA 1.<sup>a</sup>), y remite al capítulo VI del título I de la Ley 14/1986, General de Sanidad, para la determinación de su régimen sancionador (DA 2.<sup>a</sup>). Lógicamente, y con el fin de hacer compatibles los correspondientes mandatos legales, esta nueva regulación de la eutanasia ha conllevado la modificación del apartado 4 del art. 143 del Código Penal, al que, además, se añade ahora un apartado 5 para eximir

de responsabilidad penal a «quien causare o cooperare activamente a la muerte de otra persona cumpliendo lo establecido en la ley orgánica reguladora de la eutanasia». Con la excepción de alguna de sus previsiones, la LO 3/2021 fija su entrada en vigor para los tres meses siguientes a su publicación oficial.

3. Aunque quizá no tanto como la que acabamos de presentar, también es suficientemente novedosa para nuestro sistema normativo la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE de 21 mayo). Si prestamos atención de nuevo al preámbulo de la norma, podemos advertir que quiere inscribirse en la senda de la acción emprendida por la Organización de Naciones Unidas —cuando menos desde la Convención Marco sobre el Cambio Climático de 1992— para responder de forma urgente a lo que viene calificándose como «amenaza del cambio climático». En cualquier caso, también hunde sus raíces esta Ley en el Pacto Verde Europeo promovido por la Comisión Europea en 2019 y en la Estrategia Europea de «Descarbonización» diseñada con el horizonte de 2050, al mismo tiempo que asume lo que el legislador denomina «conclusiones actualizadas y sistematizadas de la comunidad científica» a tenor del informe especial emitido por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 2018, así como las directrices emanadas del Acuerdo de París de 2015, de su texto complementario de Katowice de 2018 y de la ya muy conocida Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A la vista de ese entorno internacional, nuestro legislador ha considerado que España —que ratificó en 2016 el Acuerdo de París— debe ofrecer «respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía, así como facilitar las señales adecuadas para atraer la confianza de los inversores y minorar los riesgos financieros asociados al incremento en el volumen de emisiones de gases de efecto invernadero o a la mayor vulnerabilidad frente a los impactos físicos del cambio climático».

El articulado de la Ley 7/2021 parte en buena medida del Reglamento 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que pide a los Estados miembros la elaboración de Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC) y fija los términos de la ya mencionada Estrategia de Descarbonización. De ahí que la Ley 7/2021 haya nacido antes que nada para acuñar «los elementos reguladores» del primer PNIEC español, sin perjuicio de su validez y utilidad para los que sucesivamente tengan que presentarse ante la Comisión Europea. De ahí

también que actúe sobre el presupuesto básico de que «avanzar en una economía descarbonizada y segura implica aceptar un uso responsable de los recursos», con la necesidad consiguiente de limitar con carácter general las acciones e iniciativas que pudieran ser contradictorias con dicho objetivo. De ahí que se pretenda, en fin, mejorar «la capacidad del Estado para hacer frente a las oportunidades y a los desafíos de la transición ecológica y de la descarbonización mediante una Estrategia de Transición Justa, que sirva como guía de acción para optimizar los beneficios y minimizar los riesgos sobre el empleo». En un terreno mucho más concreto, aunque dentro de esas mismas aspiraciones, se sitúa el propósito adicional de esta Ley de precisar el alcance de «las obligaciones de reporte no financiero» de las «empresas cotizadas», con el fin de que incorporen «la información relativa al nivel de exposición a riesgos climáticos y de carbono y las estrategias y objetivos para su mitigación».

Muchos de esos presupuestos y fundamentos han pasado literalmente al articulado de la Ley 7/2021, que conforme a su art. 1, y en el marco del Acuerdo de París de 2015, tiene por objeto más concreto el de facilitar tanto la descarbonización de la economía española como su transición a lo que se viene conociendo como «modelo circular», con el que se supone que hay que garantizar un «uso racional y solidario de los recursos» y promover un proceso de desarrollo sostenible «que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades». Para hacerlo más visible, y se supone que para conducir la acción pública en este contexto, la Ley fija un amplio —casi interminable— catálogo de «principios rectores», que en términos generales no son más que reiteración de los objetivos y deseos expresados a lo largo de su extensa exposición de motivos («desarrollo sostenible», «descarbonización» o «protección del medio ambiente»), y entre los que figuran muchas de las que parecen ser fórmulas ineludibles en los tiempos actuales para rearmarse frente a este tipo de amenazas («preservación de la biodiversidad», «resiliencia», «igualdad de mujeres y hombres»), bien es cierto que con una mención meritoria a determinados fines sociales («accesibilidad universal», «protección de colectivos vulnerables») y con sendas llamadas, desde luego muy razonables, al uso de «la mejor y más reciente evidencia científica disponible», a la «mejora de la competitividad de los sectores productivos», a la «certidumbre para las inversiones» y a la «calidad y seguridad de suministro de energía» (art. 2). Naturalmente, todas estas previsiones generan —o deberían generar— las pertinentes obligaciones para la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, que «en el

ámbito de sus respectivas competencias» deben cooperar y colaborar para la consecución de tales objetivos. Salvedades, cautelas o reglas especiales se establecen para los sectores de las fuerzas armadas (DA 1.<sup>a</sup>), de la aviación civil (DA 4.<sup>a</sup>) y del transporte ferroviario (DA 6.<sup>a</sup>).

La Ley 7/2021 también fija algunos «objetivos mínimos nacionales para el año 2030», entre los que destacan los de reducción de «gases de efecto invernadero» en un 23 por 100 al menos respecto del año 1990, «penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final» en un porcentaje mínimo del 42 por 100 y mejora de «la eficiencia energética» con disminución del consumo de energía primaria en al menos un 39,5 por 100. El propósito global es que «antes de 2050 y, en todo caso, en el más corto plazo posible», España alcance «la neutralidad climática» (art. 3). Para ello se utiliza el PNIEC como «herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima», en la que deben figurar al menos los objetivos de dicha política, las «contribuciones cuantitativas» de «reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y absorciones por los sumideros» y de energías renovables y de eficiencia energética, y «las políticas y medidas correspondientes para alcanzar dichos objetivos» (art. 4). También se prevé la aprobación de una «Estrategia de Descarbonización a 2050» revisable cada cinco años (art. 5), y se dispone de manera más concreta que las nuevas concesiones dentro del dominio público hidráulico para la generación de energía eléctrica habrán de tener como prioridad «el apoyo a la integración de las tecnologías renovables en el sistema eléctrico» (art. 7). El fomento de la «eficiencia energética» y de la oportuna rehabilitación de edificios (art. 8); la exclusión de nuevas autorizaciones de «exploración, permisos de investigación de hidrocarburos o concesiones de explotación para los mismos» y del procedimiento de «fracturación hidráulica de alto volumen» (art. 9), y de permisos de exploración o investigación y de concesiones directas de explotación de minerales radiactivos (art. 10); la exigencia de justificación bastante para la aplicación de nuevos beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil (art. 11); el fomento mediante planes específicos de «la penetración de los gases renovables» (art. 12); el establecimiento por parte del Gobierno de «objetivos anuales de integración de energías renovables y de suministro de combustibles alternativos en el transporte» (art. 13); la promoción de «movilidad sostenible» en el «parque de turismos y vehículos comerciales ligeros» (art. 14), y la instalación de «puntos de recarga eléctrica» (art. 15), son otras tantas previsiones en este ambicioso y complicado programa de actuaciones.

Junto a todo ello, la Ley 7/2021 prevé la elaboración de una «Estrategia de Transición Justa» como «instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición» (arts. 27 y 28). En ese contexto, y de forma más concreta, se prevé asimismo el cese de la producción de carbón nacional (art. 29); la aplicación de recursos públicos «a la lucha contra el cambio climático» (art. 30); la incorporación «de manera transversal y preceptiva» de criterios medioambientales y de sostenibilidad energética a la contratación pública cuando guarden relación con el objeto del contrato (art. 31), y la integración del «riesgo del cambio climático» por parte de las entidades «cuyos valores estén admitidos a negociación en mercados regulados, entidades de crédito, entidades aseguradoras y reaseguradoras, y sociedades por razón de tamaño» (art. 32). Especial referencia hace la Ley desde esta perspectiva a la actuación del sistema financiero y energético (art. 33), a la estrategia de descarbonización del sector eléctrico (art. 34), a las acciones de educación y capacitación frente al cambio climático (art. 35), y al fomento de la investigación, desarrollo e innovación sobre cambio climático y transición energética (art. 36).

Los pasajes finales de la Ley 7/2021 (arts. 37 a 39) se dedican a la «gobernanza» del cambio climático (con la creación de un Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética), a la cooperación interadministrativa en esta materia (a través, por ejemplo, de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático), y a la participación pública en la preparación y gestión de las pertinentes medidas (con la puesta en marcha de «fórmulas abiertas y canales accesibles» para los agentes sociales y económicos y el público «en general»). Finalmente, la Ley 7/2021 prevé la aprobación reglamentaria en el plazo de un año de las medidas que garanticen el cumplimiento por parte de nuestro país de las obligaciones internacionales de «coordinación, seguimiento, evaluación, publicidad, informe y notificación» de los datos relativos a emisiones de gases de efecto invernadero y de la política seguida a tal efecto (art. 40); la elaboración de «un estudio del estado de situación y una propuesta de calendario para que la Administración General del Estado y los organismos y entidades que conforman el sector público estatal se desprendan de participaciones o instrumentos financieros de empresas o entidades cuya actividad mercantil incluya la extracción, refinado o procesado

de productos energéticos de origen fósil» (DA 2.<sup>a</sup>); la adopción de «una estrategia de financiación climática internacional» con los correspondientes compromisos y las pertinentes previsiones de cooperación e inversión en países en desarrollo orientadas a hacer frente al cambio climático y de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, contribuyendo a la creación de valor y de empleo en España y en los países objeto de cooperación (DA 3.<sup>a</sup>); el impulso de la «economía circular» mediante un proyecto de ley de «residuos y suelos contaminados» (DA 5.<sup>a</sup>); la constitución de un grupo de expertos para «evaluar una reforma fiscal que valorará la fiscalidad verde» (DA 7.<sup>a</sup>); el impulso de «la utilización de las distintas instalaciones de ensayos disponibles» para proyectos tecnológicos de investigación e innovación relacionados con la materia (DA 8.<sup>a</sup>), y la preparación por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) de un plan para la reducción del consumo de energía en el ámbito de la Administración General del Estado (DA 9.<sup>a</sup>).

4. Como se ha podido ver, dentro de este amplio catálogo de leyes parlamentarias del primer semestre del año 2021 han convivido las leyes orgánicas con las leyes ordinarias. Normalmente, unas y otras han caminado por senderos separados, pero a veces han recorrido itinerarios complementarios, para acometer conjuntamente la correspondiente operación legislativa (como es el caso de la Ley ordinaria 6/2021 y de la Ley orgánica 6/2021, ambas sobre el Registro Civil). En términos generales, se trata de textos abigarrados, profusos y de estructura compleja, entre otras razones porque expanden sus efectos reguladores sobre parcelas muy variadas de la realidad social y quieren actuar sobre componentes diversos del sistema legal preexistente (como ocurre con las normas que afectan a la regulación del Registro Civil o con la Ley 5/2021 sobre sociedades de capital, entre otros posibles ejemplos). No obstante, también hay buenos exponentes de legislación de nueva planta de trazo sencillo y muy decorosa presentación formal, como es el caso, tal vez el más evidente, de la Ley Orgánica 3/2021 sobre la eutanasia.

Muy distintos son, asimismo, los móviles o factores de impulso en todo este panorama legislativo; diferencia que también se aprecia en su grado de solidez y en la consistencia de su espacio de juego. Algunas de las disposiciones legales que hemos tenido oportunidad de citar se han fraguado al calor de los debates políticos del momento (como es el caso de las sendas reformas de los Estatutos de Autonomía de Murcia y Cantabria) o de demandas sociales de nueva generación (como la Ley de cambio climático). En cambio, otras responden a la necesidad de actua-

lizar nuestras instituciones jurídicas (como es el caso de la protección de la infancia y la adolescencia) o de hacer frente a problemas financieros o económicos (con bastante frecuencia ligados a la pandemia covid-19). Alguna de las leyes parlamentarias aprobadas en este tramo temporal guarda estrecha conexión con mandatos procedentes de directivas de la Unión Europea (como es el caso de la Ley Orgánica 7/2021 sobre cambio climático), y más de una ha sido modificada en más de una ocasión a lo largo de su todavía corto periodo de vigencia (como ha sucedido con la Ley 1/2021 sobre violencia de género), prueba de la fragilidad característica de los productos normativos de nuestros días. El carrusel legislativo de estos meses ha vuelto a revelar, por lo demás, la especial coyuntura que desde hace algún tiempo viene atravesando la legislación civil, tradicionalmente tan sólida y hoy en día tan expuesta a los cambios sociales y económicos.

Un apunte particular merecen las leyes parlamentarias procedentes de normas de urgencia aprobadas previamente por el Gobierno. Cuatro ejemplos podemos ofrecer en ese apartado: la Ley 1/2021 sobre protección a las víctimas de violencia de género (que procede del RDL 12/2020); la Ley 2/2021 de prevención, contención y coordinación frente a la crisis sanitaria (procedente del RDL 21/2020); la Ley 3/2021 sobre medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar las consecuencias de la pandemia (que viene del RDL 9/2020), y la Ley 4/2021 sobre permiso retribuido recuperable para «personas trabajadoras» (nacida del RDL 10/2020). Todas estas disposiciones legales han de tomarse desde luego como fruto típico de la capacidad legislativa del Parlamento, pero son un tanto decepcionantes en su configuración y en su contenido no solo porque poco añaden a lo ya realizado con anterioridad por el Gobierno, sino también porque ni dan suficientes explicaciones sobre su procedencia ni exponen en forma debida su efecto derogatorio respecto de las medidas legales previas a las que vienen a sustituir, con la consiguiente incertidumbre para el destinatario; en algunos casos decepciona hasta su denominación, que se mantiene en los mismos términos que en el texto legal del que provienen pese a nacer en un contexto distinto y con una diferente configuración. Como los decretos-ley que les precedieron, todas esas leyes albergan previsiones interesantes, pero su capacidad de impacto sobre el ordenamiento jurídico es en muchos casos muy escasa, por haber quedado prácticamente agotada con la norma de urgencia que estuvo en su origen. Es verdad que alguna de estas normas parlamentarias ha enriquecido su oferta reguladora respecto de su más directo prece-

dente, como es el caso de la Ley 1/2021, que ha incorporado a la estrategia de lucha contra la violencia de género una particular idea de «diálogo civil», entendido aquí como instrumento encaminado a recabar y conocer «el parecer y la opinión de las mujeres a través de sus organizaciones representativas». Pero el balance global rinde pocas innovaciones, lo cual quiere decir que, como ya tuvimos ocasión de señalar, el papel del Parlamento ha sido aquí bastante reducido.

Capítulo aparte en todo ese bagaje normativo debe dedicarse también a la Ley Orgánica 5/2021, cuyo artículo único se limita a suprimir «el apartado 3 del art. 315 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal». Si nos fijamos en su reveladora exposición de motivos, es una disposición legal que trata de dar respuesta a la acción legislativa e institucional emprendida «desde la llegada al Gobierno del Partido Popular en diciembre de 2011», en la que, según los impulsores o responsables de dicho texto, cabía advertir una constante y sistemática labor «de desmantelamiento de las libertades y especialmente de aquellas que afectan a la manifestación pública del desacuerdo con las políticas económicas del Gobierno», coronada por una reforma laboral «que prácticamente excluyó la negociación colectiva de los trabajadores y que devaluó o directamente eliminó otros muchos de sus derechos» y acompañada por un panorama de asfixia de «la capacidad de reacción, protesta o resistencia de la ciudadanía y de las organizaciones sindicales». Ante esa descripción escénica, más previsible en los debates políticos que en los textos legislativos, los autores de esta nueva norma legal entendieron que de nuestro ordenamiento punitivo debía desaparecer «la forma agravada de coacciones prevista en el artículo 315, apartado 3, del Código Penal», bajo el presupuesto técnico de que «el genérico delito de coacciones ya protege de manera adecuada la libertad de no hacer huelga».

En fin, en esta abreviada reseña de singularidades debe hacerse también una referencia a las dos significativas reformas experimentadas por la LO 6/1985 del Poder Judicial en el periodo temporal que hemos tomado de referencia. La primera de ellas fue efectuada por la LO 4/2021 con el fin de establecer un régimen jurídico particular para la «situación extraordinaria» del Consejo General del Poder Judicial una vez superado el plazo máximo de mandato «sin que se haya producido la debida renovación». La LO 4/2021 procede al reajuste en tal circunstancia del cuadro de facultades del CGPJ con el ánimo de mantener tan sólo las que a juicio del legislador resultan «necesarias para garantizar el normal funcionamiento del órgano», siempre que no impliquen «una injerencia en

las legítimas atribuciones del Consejo entrante». Mediante esa intervención legal, la lista de atribuciones ordinarias del art. 560 LOPJ queda sustituida en esa coyuntura especial por una relación mucho más restringida aportada por el nuevo art. 570 bis LOPJ, en la que ya no figuran ni las de propuesta de nombramiento de jueces y magistrados (muy difundida por los medios de comunicación) ni bastantes otras (menos conocidas seguramente), como la de interponer conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado, la de impartir instrucciones a los órganos de gobierno de juzgados y tribunales en materias de su competencia o la de resolver los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de dichos órganos, además de restringirse el ámbito material de la potestad reglamentaria del CGPJ y las competencias de elaboración y ejecución de su presupuesto. Por su parte, la LO 7/2021 se ha encargado, sobre todo, de incorporar a la LOPJ nuevas reglas sobre protección de datos en el contexto de la actividad jurisdiccional. También entra este otro cambio legal en la lista de atribuciones ordinarias del CGPJ, bien es verdad que de modo incidental y en relación con esta materia de protección de datos (art. 560.1.19.ª LOPJ), pero, sobre todo, ha significado el establecimiento de las condiciones de viabilidad y licitud del tratamiento de datos personales con «fines jurisdiccionales», esto es, del tratamiento de «los datos que se encuentren incorporados a los procesos que tengan por finalidad el ejercicio de la actividad jurisdiccional», particularmente en «el ámbito de la jurisdicción penal» (arts. 236 bis a *decies* LOPJ). La LO 7/2021 también ha entrañado la actualización, mejora o ampliación de algunas reglas ya existentes conectadas con esa problemática general (como las de los arts. 234, 235 y 236, sobre los derechos de acceso a determinados datos o documentos o la publicidad de los edictos), la apertura de acceso público respecto de «los datos personales contenidos en los fallos de las sentencias firmes condenatorias» cuando se hubieren dictado en virtud de determinados preceptos del Código Penal o de la LO 12/1995, de Represión del Contrabando, y concurren determinadas circunstancias (art. 235 bis LOPJ), y la exigencia de que «las resoluciones y actuaciones procesales» contengan «los datos personales que sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados, en especial para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión»; regla que se completa con una especie de cautela conforme a la cual «los jueces y magistrados, los fiscales y los letrados de la Administración de Justicia, conforme a sus competencias, podrán adoptar las medidas que sean necesarias para

la supresión de los datos personales de las resoluciones y de los documentos a los que puedan acceder las partes durante la tramitación del proceso siempre que no sean necesarios para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión» (art. 236 *quinquies* LOPJ).

En una visión global, la masa de disposiciones legales aprobadas por el Parlamento español durante los seis primeros meses del año 2021 permite apreciar también las distintas funciones que puede y suele desempeñar el Derecho y sus variadas formas de ordenación de las relaciones sociales. Como hemos podido apreciar, muchas de esas normas suponen un cambio directo y más o menos inmediato para la situación social de referencia por la exactitud o contundencia de sus mandatos y la fuerza reguladora de sus previsiones. Quizá la Ley de eutanasia sea, de nuevo, el ejemplo más significativo a estos efectos, en tanto que por sí misma crea un nuevo escenario, muy distinto del anterior, para el comportamiento de las personas, para su entorno social y para su relación con los poderes públicos. No sucede lo mismo, sin embargo, con algunas otras leyes de este mismo periodo, en tanto que se dedican a la planificación del futuro en mayor medida que a la regulación del presente. La Ley de cambio climático pertenece sin duda a este otro capítulo, en el que el papel del Derecho, sin dejar de ser importante, está mucho más subordinado al devenir de otros elementos configuradores de la sociedad, como los económicos, los culturales o los puramente políticos.