

## EDITORIAL

### LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESPAÑOLA EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2023

Joaquín GARCÍA MURCIA  
Catedrático de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social  
Facultad de Derecho  
Universidad Complutense de Madrid  
*jgmurcia@der.ucm.es*

1. La producción de normas de rango legal en el sistema español durante el primer semestre del año 2023 ha sido relativamente abundante. En ese periodo se han aprobado cuatro leyes orgánicas, trece leyes ordinarias y cinco decretos-ley, todos ellos acompañados del atributo «real» en su denominación y todos ellos respaldados por el pertinente acto de convalidación del Congreso de los Diputados, conforme a las pertinentes previsiones constitucionales. La legislación de carácter orgánico ha estado referida a cuestiones de «salud sexual y reproductiva» vinculada a la interrupción voluntaria del embarazo, al sistema universitario, a la regulación de los delitos relacionados con el maltrato animal y las agresiones a la libertad sexual, y a ciertos aspectos de la responsabilidad penal de los menores. Por su parte, las leyes ordinarias se han ocupado de temas tan diversos como la cooperación para el desarrollo, la protección de los «informantes», la igualdad real y efectiva de las personas transexuales y LGTBI, la ordenación de la pesca, la regulación de los mercados de valores y los servicios de inversión, la consignación de «derechos» en favor de los animales, el régimen económico del Estado con la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, la accesibilidad a determinados productos y servicios, el derecho a la vivienda, la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y la acomodación de nuestro sistema al Derecho de la Unión Europea en asuntos de variada índole. Los decretos-ley, en fin, han incidido en algunos terrenos necesitados indudablemente de atención coyuntural, como todo aquello que tiene que ver con las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, con la reconstrucción de la isla de la Palma a raíz de la catástrofe de origen volcánico

sufrida meses atrás por dicho territorio insular, con la asistencia a personas afectadas por situaciones agudas de vulnerabilidad, con la determinación del precio de la electricidad en el mercado mayorista y la distribución del uso del agua en época de escasez, y con algunos otros que probablemente hubieran podido ser abordados con un poco más de sosiego, como la concesión de incentivos a la contratación laboral, la financiación del sistema de seguridad social, la modificación estructural de las sociedades mercantiles o la intensificación de las posibilidades legales de conciliación de la vida familiar y profesional. Apuntemos por el momento que un número nada desdeñable de este acervo legal responde a iniciativas directas de nuestras instancias políticas, pero buena parte del mismo tiene como detonante más directo e inmediato el cumplimiento de obligaciones de trasposición o incorporación procedentes del Derecho comunitario. En ese mismo tono de aproximación preliminar, habría que decir también que se trata primordialmente de disposiciones legales de nuevo cuño, aunque en más de un caso la labor legislativa de referencia se ha concentrado en la modificación o renovación de textos normativos anteriores. Digamos, para concluir estas primeras acotaciones, que dentro de este interesante conglomerado hay normas que suponen una innovación neta y en cierto modo estructural para nuestro ordenamiento jurídico, frente a otras que tienen un marcado carácter transitorio o instrumental. Recuérdese, por lo demás, que mediante el Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo (*BOE*, 30 de mayo), el Gobierno dispuso la convocatoria de elecciones generales, con la consiguiente disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y el inevitable cierre de los procedimientos parlamentarios de elaboración de las leyes hasta la constitución del nuevo Parlamento, lo cual implicaba también una restricción esencial para el uso del decreto-ley por parte del Gobierno.

2. Todas las leyes orgánicas aprobadas en el arco temporal que transcurre de enero a junio de 2023 entrañan reformas sobre la situación normativa precedente. No crean derecho nuevo, por así decirlo, aunque su repercusión sobre la situación normativa precedente no deja de ser significativa. El impacto de mayor extensión corresponde sin duda a la LO 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (*BOE*, 23 de marzo), que procede a la derogación de la LO 6/2001 de Universidades y otras normas legales conexas, y que se justifica a sí misma —según expone su preámbulo— en la necesidad de corregir los «desajustes» derivados de lo que nuestro legislador dio por llamar «evoluciones significativas en nuestro panorama universitario», expresión un tanto misteriosa con la que el autor de esta norma quiso referirse, por lo que parece, tanto al «incre-

mento muy considerable del número de universidades» (particularmente de las de propiedad privada), como a las «tensiones y limitaciones presupuestarias» padecidas por las universidades públicas durante las últimas décadas, patologías que a su juicio han desembocado en «la profundización de las desigualdades sociales» y la puesta en riesgo de «la sostenibilidad y la calidad del sistema», a cuyo remedio pretende acudir, tal vez con pretenciosidad excesiva, esta nueva ordenación legal. De especial calado político y social, aunque con un radio de afectación mucho más localizado, ha de calificarse la LO 1/2023, de 8 de febrero (BOE, 1 de marzo), que modifica la LO 2/2010 de salud sexual y reproductiva y de interrupción voluntaria del embarazo, bajo el entendimiento, por parte de los sectores parlamentarios que la han respaldado, de que era necesaria su revisión y adaptación a la vista de «los obstáculos a los que se han enfrentado las mujeres» y ante la constatación de que «la inmensa mayoría de las interrupciones voluntarias del embarazo se acaban produciendo en centros extrahospitalarios de carácter privado», contexto en el que el legislador ha considerado imprescindible, entre otras líneas de actuación, reforzar «la protección de las menores y mujeres con capacidad modificada judicialmente». Tampoco puede negarse la relevancia social de la LO 3/2023, de 28 de marzo (BOE, 29 de marzo), y de la LO 4/2023, de 27 de abril (BOE, 28 de abril), que coinciden en su común afán de reformar el Código Penal pero difieren en su concreto destino material: mientras que la primera de ellas es complemento de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, y, consiguientemente, no tiene otro fin que tipificar desde ese punto de vista penal determinadas conductas contrarias a la nueva regulación (buena parte de ellas relacionadas con actividades de pesca y caza y otras caracterizadas por causar a los animales domésticos lesiones que requieran tratamiento veterinario o abandono de «un animal vertebrado que se encuentre bajo su responsabilidad en condiciones en que pueda peligrar su vida o integridad»), la segunda, que también modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 y la LO 5/2000 de responsabilidad penal de los menores, nace principalmente para reconsiderar algunos aspectos de la reforma operada poco tiempo atrás por la muy polémica LO 10/2022 de «garantía integral de libertad sexual», con el objetivo prioritario, según se expresa literalmente en su preámbulo, de «blindar la ley en favor de las víctimas y evitar el efecto no deseado de una posible aplicación de las penas mínimas de los nuevos marcos penales», y con particular incidencia en la regulación de determinados delitos de connotaciones sexuales, como los tratos degradantes con menoscabo grave de

la integridad moral, los hechos constitutivos de agresión sexual y los actos de carácter sexual realizados con menores de dieciséis años.

3. Mucho más variado es, desde luego, el espectro de materias abordado a través de leyes parlamentarias de carácter ordinario en los seis primeros meses de 2023, consecuencia casi obligada de su mayor abundancia. alguna de estas disposiciones legales está en la base de la regulación orgánica que acabamos de presentar, como es el caso de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (*BOE*, 29 de marzo), cuya regulación, con independencia de su grado de pertinencia o acierto, supone sin duda alguna la apertura de espacios jurídicos que hasta no hace mucho tiempo eran prácticamente inimaginables en nuestro país, no ya por su propósito de dar protección a los seres vivos que conviven con el hombre, sino, en especial, por situar entre sus puntos de partida y sus principios reguladores la idea de «dignidad» aplicada a los animales, que no ha llevado propiamente a dotarlos de derechos, pero sí a la imposición de un amplio catálogo de obligaciones, prohibiciones y responsabilidades a las personas de las que, si se nos admite la expresión, depende su existencia, o cuando menos sus condiciones de vida. Si hablamos de derechos, más atinada y previsible era con toda seguridad la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, dedicada a la vivienda (*BOE*, 25 de mayo), que parte naturalmente del art. 47 de la Constitución y que, tras una nutrida serie de intervenciones legales en esta materia por mor de la pandemia covid-19, nace con el doble objetivo de garantizar el acceso «a una vivienda digna y adecuada» para disfrutarla «en condiciones asequibles» y de abordar la regulación «del contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social», todo ello ceñido al ámbito de competencias del Estado y con declarado respeto a las atribuciones autonómicas en esta materia. De derechos trata también, como no podía ser de otra manera, la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e intersexuales (*BOE*, 1 de marzo), que conforme nos explica el propio legislador al comienzo de su articulado, «regula derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y prevé medidas específicas destinadas a la prevención, corrección y eliminación, en los ámbitos público y privado, de toda forma de discriminación; así como al fomento de la participación de las personas LGTBI en todos los ámbitos de la vida social y a la superación de los estereotipos que afectan negativamente a la percepción social de estas personas», además de establecer «los principios de actuación de los poderes públicos» en esos terrenos. A

este mismo apartado de reconocimiento y regulación de derechos pertenece, para acabar con esta tanda de disposiciones, la Ley 2/2023, de 20 de enero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y la lucha contra la corrupción (BOE, 21 de febrero), que fundamentalmente lleva a cabo la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937 de 23 de octubre, y que tiene como finalidad más definida la de otorgar una protección adecuada frente a las represalias que puedan sufrir las personas físicas que informen sobre determinadas acciones u omisiones constitutivas de infracción de gravedad, especialmente —pero no exclusivamente— de las que afectan al cumplimiento de normas de la Unión Europea. De ella tratan, por cierto, buen número de las colaboraciones doctrinales que componen este número de la Revista Foro, desde la que queremos transmitir nuestra más sincera gratitud a sus autores, así como al resto de colaboradores.

4. Otro interesante grupo de disposiciones legales elaboradas y aprobadas en sede parlamentaria durante el tramo temporal seleccionado, dentro todavía de las que revisten carácter ordinario, se ha ocupado de lo que en términos resumidos —y un tanto imprecisos— podríamos llamar el funcionamiento de los mercados, entendidos como espacios típicos de la actividad humana de intercambio profesional y económico. Por orden cronológico, la primera de estas normas es la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (BOE, 1 de marzo), que ha sustituido al texto precedente de 2003 (refundido en 2015) en la tarea de regulación del mercado de trabajo, o más exactamente, y como el propio legislador ha preferido decir, en la labor de «ordenación de las políticas públicas de empleo», con el objetivo, siempre demasiado optimista, de «promover y desarrollar la planificación, coordinación y ejecución de la política de empleo y garantizar el ejercicio de los servicios garantizados y la oferta de una adecuada cartera de servicios a las personas o entidades demandantes de los servicios públicos de empleo, a fin de contribuir a la creación de empleo y reducción del desempleo, mejorar la empleabilidad, reducir las brechas estructurales de género e impulsar la cohesión social y territorial». De otro importante mercado se ocupa, aunque sea de una manera bastante más tangencial, la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera (BOE, 18 de marzo), que ha sido propulsada directamente por el Reglamento UE 1380/2013 y que, lógicamente, proyecta su clausulado sobre diversos aspectos de la actividad pesquera, desde la regulación de los requisitos de acceso a los recursos pesqueros, a la previsión de medidas de protección, conservación y regeneración de los mismos, pasando

por el fomento del conocimiento y la investigación oceanográfica pesquera y el establecimiento de reglas de cooperación y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas en todo ese contexto, con vistas, en buena parte, a dar cumplimiento adecuado a las obligaciones dimanantes de la Política Pesquera Común de la Unión Europea. A las dos anteriores hay que añadir la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y los Servicios de Inversión (*BOE*, 18 de marzo), que viene impulsada asimismo por la legislación comunitaria y que, con derogación de alguno de los textos legales que le han precedido en este terreno, tiene por objeto principal la regulación de los actos de emisión y oferta de instrumentos financieros tan característicos de dichos mercados, además de proporcionar reglas sobre los centros de negociación y los sistemas de registro, compensación y liquidación de instrumentos financieros, sobre el régimen de autorización, las condiciones de funcionamiento y el «régimen prudencial» de las empresas de servicios de inversión, sobre la prestación de servicios y las actividades de inversión en España por parte de empresas de terceros países, sobre la autorización y funcionamiento de los proveedores de servicios de suministro de datos y del régimen de supervisión, y sobre los procedimientos de inspección y sanción a cargo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV).

5. Un tercer conjunto de leyes ordinarias podemos componer aún, dentro de nuestro consabido período temporal, con aquellas otras que se ocupan, por tratar de encontrarles un espacio compartido, de la programación de la actividad política y administrativa, muchas de ellas promovidas para llevar a efecto mandatos o requerimientos de la Unión Europea. Una de las más claras en ese sentido es la Ley 13/2023, de 24 de mayo, por la que se aborda la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y otros aspectos tributarios (*BOE*, 25 de mayo), con el propósito formal de incorporar mejor a nuestro sistema lo dispuesto en la Directiva UE 2021/514 y con los objetivos, un tanto protocolarios, de «seguir avanzando en la asistencia al contribuyente» y de mejorar los procedimientos de gestión tributaria, entre muchos otros, norma que introduce modificaciones muy numerosas y variadas tanto en las principales normas impositivas de nuestro ordenamiento como en algunas otras disposiciones legales conexas, como la que se ocupa de los procedimientos administrativos. Mucho más heterogéneo es el recorrido material de la Ley 11/2023, de 8 de mayo (*BOE*, 9 de mayo), que de nuevo debe su existencia a la trasposición de directivas de la Unión Europea, sobre todo a las que se refieren a la accesibilidad de las personas a determinados productos y servicios y a la incor-

poración a los mercados de trabajo nacionales de profesionales altamente cualificados, cuestiones que de todos modos no agotan el contenido de la norma, que se expande asimismo a cuestiones tan variadas como el régimen jurídico del impuesto sobre el valor añadido, los deberes de los proveedores de servicios de pago, la utilización de herramientas y procesos digitales en determinadas actuaciones relativas al régimen jurídico de sociedades, la introducción de medios electrónicos en el ámbito de la legislación hipotecaria o la responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos, junto a otros numerosísimos aspectos de nuestro sistema legal. Contornos muy singulares tiene, de su lado, la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (*BOE*, 21 de febrero), que deroga la Ley de 1998 ante lo que el legislador pomposamente califica como transformación de «las geografías del progreso humano», y que, según reza su primer artículo, no tiene otro objeto que regular el régimen jurídico «de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global», entendida como «aquella que define los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega, como política pública, a través de su acción exterior para contribuir, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a las metas globales de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas, en la actualidad la Agenda 2030, la Agenda de Financiación del Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el Acuerdo de París en el ámbito climático, la Unión Europea y otras instancias multilaterales, y la estrategia española de desarrollo sostenible en su dimensión exterior». Nuestro particular recuento de leyes ordinarias se completa, en fin, con tres leyes que han venido a renovar el marco jurídico de la «cooperación económica» entre el Estado y las comunidades autónomas con régimen propio en materia fiscal y financiera: la Ley 8/2023, de 3 de abril, por la que se modifica la Ley 28/1990 sobre el Convenio Económico con la Comunidad Foral de Navarra (*BOE*, 4 de abril); la Ley 9/2023, de 3 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002 sobre el Concierto Económico con el País Vasco (*BOE*, 4 de abril), y la Ley 10/2023, de 3 de abril, por la que se aprueba «la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026» (*BOE*, 4 de abril).

6. Por lo que toca al listado de decretos-ley aprobados por el Gobierno a lo largo del primer semestre de 2023, podríamos distinguir de nuevo tres pequeños apartados, atendiendo a la razón de ser y la fundamentación de las normas de referencia. Dos de ellos responden netamente a necesidades urgentes de regulación y revelan con nitidez su preceptivo carácter

temporal o transitorio, al mismo tiempo que vienen a cumplir, sin ningún género de dudas, la función institucional de esta clase de normas de prestar remedio a la coyuntura social o económica que está en la base de su elaboración. Nos referimos, en primer término, al RDL 3/2023, de 28 de marzo, de prórroga del mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista regulado en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo (*BOE*, 29 de marzo), convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 20 de abril de 2023 (*BOE*, 25 de abril), norma de urgencia que parte de que la implantación del denominado «mecanismo ibérico» de modulación de precios se ha erigido «como uno de los principales instrumentos de respuesta» ante la subida de los costes del gas natural provocada por el contexto geopolítico internacional, y que, desde ese presupuesto, procede a posponer su caducidad desde la fecha inicialmente prevista del 31 de mayo de 2023 a la más holgada de 31 de diciembre de 2023, operación que se lleva a cabo bajo la razonable convicción de que tal mecanismo constituye una especie de «seguro para todos los consumidores» frente a la hipótesis realista de nuevas alzas de envergadura en los precios de la energía, que no dejaba de estar justificada por el mero hecho de haberse constatado «una evolución favorable» de los precios durante los meses inmediatamente previos a esta intervención pública, y que en todo caso vino acompañada en el RDL 3/2023 de la pertinente adaptación de otros elementos nucleares del mencionado instrumento regulatorio, como la llamada «senda de gas». Una valoración similar puede hacerse del RDL 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agrícola y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, y en el que se incluyen normas de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y de prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas (*BOE*, 12 de mayo), norma que fue convalidada por Resolución del Congreso de los Diputados de 7 de junio de 2023 (*BOE*, 9 de junio). En concordancia con sus designios, el RDL 4/2023 contiene básicamente dos tipos de medidas extraordinarias: de un lado, las que prestan apoyo a los titulares de explotaciones agrarias que vieron agravada su situación tanto por el contexto climatológico de sequía y de elevación inusual de las temperaturas como por los efectos de la guerra de Ucrania, con el fin último de garantizar la seguridad alimentaria y corregir eventuales desequilibrios del mercado, y, de otro lado, las que tienen por objeto paliar «los graves e imprevisibles daños derivados de la sequía» en el

conjunto de nuestra población, consistentes sobre todo en una gestión más atenta de abastecimientos y regadíos y en la «identificación de determinadas actuaciones de ejecución inmediata» para llevarlas a cabo con carácter prioritario. A todo ello añade el RDL 4/2023 algunas previsiones de carácter laboral y de seguridad social de indiscutible tono coyuntural (como el aplazamiento del pago de cuotas en dicho sistema), así como algunas otras sobre transporte respecto de las que, sin embargo, la concurrencia de la nota de urgencia es mucho más discutible.

7. Esas dudas acerca de la pertinencia del uso del decreto-ley puede que alcancen mayor dimensión en relación con otras dos normas legales aprobadas por el Gobierno en este periodo, que invocan razones de urgencia pero que contienen una regulación que parece más propia de una disposición legal menos apresurada. Empecemos por el RDL 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas (*BOE*, 11 de enero), convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 24 de enero de 2023 (*BOE*, 27 de enero). Es verdad que, como muchas otras de estos últimos años, esta norma se ubica en los planes legislativos consignados en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que en su «Componente 23» consigna el objetivo de impulsar «la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales», y es cierto asimismo que desde hace tiempo se viene pidiendo una reordenación y simplificación de los muchos y desperdigados incentivos previstos por el sistema español para tratar de fomentar la contratación laboral. Pero ese tipo de medidas —salvando lógicamente los casos de catástrofe o patología coyuntural que reclamen una actuación inmediata e ineludible— pueden ser adoptadas perfectamente a través de los procedimientos de elaboración parlamentaria de las leyes, pues la mejora real y estructural del mercado de trabajo —como el amparo de la situación profesional de los artistas— no depende en modo alguno de una medida extraordinaria u ocasional. Por lo que se refiere a esta concreta intervención gubernativa también debe tenerse en cuenta que ya en los momentos de su programación se estaba fraguando la nueva Ley de Empleo, que, como tuvimos ocasión de ver, fue aprobada en el mes de febrero de ese mismo año, y que de buen grado —y con mejor cobertura técnica— habría podido albergar aquellas concretas previsiones de fomento del empleo. Parecido puede ser el diagnóstico científico del RDL 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un

nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones (*BOE*, 17 de marzo), convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 30 de marzo de 2023 (*BOE*, 1 de abril), que, por cierto, también se inscribe en ese contexto de reformas y que, dentro del mismo, se corresponde precisamente con el «Componente 30» del Plan antes mencionado, relativo «a la sostenibilidad del sistema público de pensiones». Como con todo lujo de detalles reseña su preámbulo, el RDL 2/2023 se sitúa en una nueva senda de reformas legales del sistema de seguridad social diseñada a partir de las correspondientes sesiones del «Pacto de Toledo» e inaugurada por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, que, entre otras rectificaciones respecto de la situación normativa precedente, implantó un nuevo método de revalorización de las pensiones de seguridad social, como probablemente se recordará. Al igual que esos precedentes, el RDL 2/2023 persigue el loable objetivo de mantener un digno nivel de protección por parte del sistema público de seguridad social, pero es muy probable que tales propósitos puedan ser perseguidos sin pérdida alguna de eficacia mediante el instrumento legal por excelencia, que es naturalmente la ley parlamentaria. A la postre, el texto del RDL 2/2023 se traduce en la aplicación de una cuantiosa lista de modificaciones sobre un texto legal —la Ley General de Seguridad social— que, como todo el mundo sabe, no es norma de vocación coyuntural, sino más bien la columna vertebral del sistema. Sería bueno que los cambios que afectaran a un instrumento legal de tan altos cometidos, y dotado de tal grado de consistencia y envergadura, se hicieran directamente desde el Parlamento, cuyo ritmo de producción, que no tiene por qué ser exasperante, es absolutamente compatible con las necesidades de adaptación de la seguridad social.

8. Un tono híbrido parece ofrecer, desde ese mismo prisma crítico, el RDL 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan medidas de diversa consideración: de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de la Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles, de adaptación en ese mismo sentido de las normas nacionales sobre conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y, en general, de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea (*BOE*, 29 de junio), un decreto-ley que, por lo demás, tuvo que ser convalidado, dada la situación de

nuestras Cortes, por Acuerdo de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 26 de julio de 2023 (BOE, 28 de julio). Ciertamente, el carácter extraordinario y urgente propio (e inexcusable) del decreto-ley puede advertirse en muchos pasajes de esta norma, principalmente en los que se ubican entre sus arts. 152 y 222, ambos inclusive, en lo que, en efecto, se plasman medidas coyunturales para hacer frente a las consecuencias de la guerra de Ucrania, de las erupciones volcánicas en la Isla de La Palma, de la subida del precio de la electricidad o de los carburantes, y de la pérdida de poder adquisitivo en un contexto de dificultades económicas. Pero, como literalmente proclama su preámbulo (que ocupa nada más y nada menos que de la página 90.565 a la página 90.625 del boletín oficial de referencia), «el presente Real Decreto-ley se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva que consta de cinco libros, conformados por 226 artículos, cinco disposiciones adicionales, diez disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales». Todo un compendio normativo, como por lo demás acredita la lectura de sus primeros 126 artículos (dedicados al régimen de modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles), de su art. 127 (modificación del Estatuto de los Trabajadores en materia de conciliación de la vida laboral y familiar), de su art. 128 (modificación del Estatuto Básico del Empleado Público en ese mismo tema), de su art. 129 (modificación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social en materia de despido), de sus arts. 130 a 146 (modificación del régimen sancionador dentro de las normas legales de «lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea»), de su art. 147 (que modifica normas de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial), de su art. 140 (que se ocupa del acceso y uso del Registro de Titularidades Reales en el contexto normativo de prevención del blanqueo capitales), de su art. 149 (que modifica la legislación de ordenación de los transportes terrestres en relación con el arrendamiento de vehículos con conductor), y de sus arts. 223 a 226 (que reforman las leyes procesales de los distintos órdenes jurisdiccionales). No parece difícil llegar a la conclusión de que no es materia indicada para un decreto-ley, por decirlo de manera llana. En realidad, a esa conclusión probablemente llegaron también los impulsores de la norma, que no obstante la justifican en la necesidad de cumplimentar a tiempo obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea. Pero aquí reside la gran cuestión de nuestro tiempo (si se nos permite la exageración): ¿está contemplada en verdad la hipótesis de «urgencia reguladora» en el supuesto de hecho del art. 86.1 de nuestra Constitución? ¿Es apto dicho precepto constitucional para cubrir la pere-

za, el descuido o el retraso en la labor legislativa? ¿Es la amenaza de sanciones al Estado español motivo bastante para utilizar el procedimiento legislativo del decreto-ley? Es seguro que la respuesta a estos interrogantes variará de unos intérpretes a otros, pero quizá no pueda negarse que la aceptación del decreto-ley en tales casos entraña una determinada concepción de la acción y la responsabilidad política.

9. El catálogo de intervenciones legales que hemos expuesto en los párrafos anteriores permite añadir algunas otras consideraciones de carácter más general, no siempre favorables desde la perspectiva de la buena técnica legislativa. Es relativamente frecuente, por ejemplo, que los textos legales referidos procedan a la reforma incidental de disposiciones legales no anunciadas en su título, aun cuando se haga muchas veces por razones de conexión material (como es el caso de los conciertos entre universidades e instituciones sanitarias en la legislación universitaria). También ocurre a menudo que las que se rotulan como leyes orgánicas limiten ese carácter orgánico a una parte relativamente pequeña de su contenido (como de nuevo cabe predicar de la ya mencionada Ley de Universidades). Vale la pena insistir, por otra parte, en el trasfondo «europeo» de muchas de las disposiciones legales aprobadas en España en este periodo temporal, pero tampoco conviene perder de vista las dosis de programación política que contienen algunos de los textos legales reseñados, que son reveladoras a su vez de su notable carga ideológica. Hemos citado ya la nueva Ley universitaria a otros efectos, pero también podría ponerse como ejemplo de unas iniciativas de legislación que se deben más a una determinada visión política de la sociedad que a necesidades técnicas o institucionales. La dimensión política e ideológica es más claramente perceptible aún en las leyes sobre igualdad, vivienda, bienestar de los animales o incluso cooperación al desarrollo, lo cual no quiere decir, obviamente, que no sean intervenciones legales oportunas, pertinentes o aconsejables. Los aspectos formales de nuestra legislación moderna también admitirían alguna valoración crítica, ya sea desde los excesos descriptivos y explicativos de los decretos-ley (muy probablemente motivados por el ánimo de atar cabos con vistas a eventuales juicios de constitucionalidad), ya sea por el uso intensivo de calificativos más o menos complacientes a la hora de definir principios, objetivos o tareas (como puede comprobar el lector en el art. 1 de la Ley 1/2023 sobre cooperación al desarrollo, por poner alguna muestra).