



Leyes a go-go

Descripción

Cualquier profesional del Derecho, por el mero hecho de moverse en este ramo, vive entre apuros. Apuros continuos. El Abogado vive pendiente de la necesidad de cumplir los plazos, de entregar en el Juzgado sus papeles a tiempo. La prisa es para él, a poco que trabaje, algo cotidiano. Pero en compensación, hasta no hace mucho, tenemos tiempo para estudiar. Por mucho lío que uno tuviese en el despacho, siempre existía la garantía de que el Derecho tiene un mínimo de estabilidad. No quiero decir con esto que vayamos a seguir aplicando siempre la misma Ley de las XH tablas, pero sí que los decenviros trabajaron pausadamente; y por tanto produjeron un buen sistema jurídico.

Hoy no. Hoy todo el mundo corre. La informática y el fax han jugado una mala pasada al Derecho. El número de las sentencias, ya sea del Tribunal Constitucional o del Tribunal Supremo, puede calificarse, para los efectos de su conocimiento o lectura directa, de inabarcable.

Y lo mismo pasa con las leyes. Ni siquiera los profesionales del Derecho pueden seguir el ritmo legislativo. Cuánto menos la gente. Es cierto que la ignorancia de las Leyes no excusa de su cumplimiento. Se trata de un principio general del Derecho, plasmado en el Código Civil, pero que está de algún modo ínsito en toda norma: cada disposición general viene al mundo diciendo el que no me conoce, es porque no quiere.

Pero esto no es verdad. Aun quien quiere, en las actuales circunstancias, no puede conocer todo el derecho vigente. Es demasiado numeroso. Y cambia demasiado deprisa. Se trata de una nueva forma de despotismo que los antiguos no conocieron.

Demasiadas leyes

En primer lugar, se legisla demasiado. Desde 1983 hasta 1992, ambos años inclusive, en España se han promulgado 534 normas con rango de Ley (contando, por tanto, leyes orgánicas, Decretos-Leyes, y Decretos Legislativos). O sea: 53,4 leyes por año.

Y eso sin contar ni las leyes de las Comunidades Autónomas (que son tan leyes como las demás), ni los efectos jurídicos de los tratados internacionales, ni los Reglamentos y Directivas CEE. Las Leyes de las Comunidades Autónomas son innumerables. Y además, recurridas frecuentemente ante el Tribunal Constitucional; el cual, pasados no pocos años, declarará su nulidad. O sea, además de numerosas, inciertas.

Esta presión es difícil de aguantar: sólo la árdua tarea de estar al día en qué partes de las leyes son las que están vigentes, es un exasperante ejercicio de paciencia. El legislador obliga al profesional del Derecho que quiera estar al día a dedicar muchas horas al estudio.

O a gastar mucho: cuesta mucho dinero a los profesionales comprar el último capricho del legislador con forma de Ley. Existen ya numerosos servicios que lo único que venden es la posibilidad no ya de estudiar, sino de estar al día. Los mecanismos editoriales son variados. Unos, recopilan la normativa (lo que en sí a veces no es fácil), determinan cuál está vigente y cuál no (muy difícil, a veces), y finalmente publican un libro en el que lo más importante es la fecha de edición. El estado de la Nación Hay quien publica también, pero en hojas sueltas, prometiendo un futuro cuadernillo con las modificaciones futuras. Otros, con más medios, venden las leyes ya informatizadas. Pero esto es carísimo. Mucho más caro que un libro. Y a pesar de todo, se vende. El último grito comercial de Aranzadi es la legislación suministrada en... disco óptico. Un éxito en el mercado. Muy caro, pero compensa más que conservar en casa los cinco tomos anuales de legislación, para no mencionar los tomos de jurisprudencia. Hasta el BOE se suministra ahora en CDROM, o on line, vía módem. A este paso, en las Facultades de Derecho habrá que introducir una asignatura de informática aplicada. Y los Abogados ya talluditos, al paro. Porque de otro modo, no sabrán qué es lo vigente.

Leyes de poca monta

Nuestro legislador es, además, un caprichoso. No se ocupa y menos mal de los grandes temas del Derecho. Se ocupa sólo de los resortes económicos del Poder, y de lo que las encuestas no el sentido del buen gobierno consideran urgente. Parece como que se ha propuesto zurcir todo el ordenamiento, y desde luego va a conseguirlo. Porque los grandes Cuerpos Legislativos el Código Civil (de 24VH1889), la Ley de Enjuiciamiento Civil (de 3XI1881), la Ley de Enjuiciamiento Criminal (de 14EX1882), el Código Penal (de 14IX1944), etc., siguen ahí, incólumes. Ya veremos qué pasa con el Código Penal. De momento, lo que viene pasando es esto: se aprueba una nueva Ley; y luego, pocos meses después, se remiendan sus defectos en la Ley de Presupuestos.

La Ley de Presupuestos

Hasta que el Tribunal Constitucional ha puesto orden en esto, el legislador ha hecho de nuestra capa un sayo, cada año, por la vía de la Ley de Presupuestos. Menos mal que con la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de mayo de 1992 se acabaron por lo menos en teoría los chanchullos normativos por vía de Ley de Presupuestos. Durante no pocos años, se han venido introduciendo en el ordenamiento, mediante esta maniobra, modificaciones de casi todo, como si la Ley de Presupuestos fuera la empanada anual, llamada a ser condimentada con las sobras legislativas de todos los Ministerios durante el año. Los colegas extranjeros se extrañaban más o menos de que pudiésemos tragar semejantes mendrugos, pero nosotros, poco a poco, nos íbamos acostumbrando.

Puede pensarse que exagero. Pero no: por Ley de Presupuestos se ha modificado frecuentemente (por irrisorio que esto parezca), la propia Ley General Presupuestaria. La Ley de Presupuestos ha servido de cauce para regular materias tan presupuestarias y financieras como las estructuras de los ejércitos, regular las zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, fundir RNE y Radio Cadena, reglamentar el pase a la segunda actividad en el Cuerpo Superior de Policía, o quitar y poner Organismos Autónomos. La Ley de Presupuestos ha convertido el Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado más bien en un Texto Parcheado (nueva categoría conceptual que habrá que

introducir prontamente en el ordenamiento, si las cosas siguen como hasta ahora). La Ley General Tributaria se ha hecho cada año más incierta. En suma: la Ley de Presupuestos hasta hoy ha sido una Ley sorpresa. Allí podía salir de todo.

Por Decreto-Ley

Es también frecuente el abuso en la utilización de los Decretos-Leyes: el total de los Decretos-Leyes producidos desde el 28 de diciembre de 1978 hasta hoy octubre de 1992, es de 155 Decretos-Leyes. La media cuantitativa anual de este tipo de legislación excepcional y supuestamente de emergencia, desde 1979 hasta hoy (excluyendo para este cómputo los cuatro días en que la Constitución estuvo en vigor en 1978), es por tanto de 155/13 Decretos-Leyes: 12 Decretos-Leyes por año. Uno, por tanto, al mes. Y eso que se supone que son normas con carácter excepcional, y que han de limitarse a las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad.

En la práctica, el Decreto-Ley ha servido sobre todo para que los Gobiernos salgan de sus apuros políticos. Para Astarloa, que escribe en 1985, y por tanto no podía tener en cuenta los casos más modernos, la extraordinariedad no ha corrido buena fortuna: «se han dictado decretos con fuerza de ley sobre las prácticas y enseñanzas sanitarias especializadas (Decreto-Ley 1/1981), la autorización de obras en el Puerto Autónomo de Bilbao (Decreto-Ley 17/1979), la modificación de las fechas de referencia del censo (Decreto-Ley 20/1979), la reordenación de organismos autónomos en diversos Ministerios (Decreto-Ley 13/1980), la prohibición de utilización de determinados gasóleos (Decreto-Ley 21/1979), la extinción de entidades de ahorro (Decreto-Ley 11/1981, que justifica su urgencia en las garantías a tomar ante la extinción que él mismo decide), etc...»

Con tanto abuso, todo el sistema constitucional de producción normativa se ha subvertido, y el Decreto-Ley ha pasado a ser una forma ordinaria de legislación. Porque claro: si el Gobierno tiene problemas políticos para sacar adelante un proyecto de ley, y le resulta incómoda la tramitación parlamentaria del procedimiento legislativo ordinario (porque la discusión será real, y la prensa se hará eco de lo que se diga), hay que eliminar dos obstáculos: hay que evitar al máximo la discusión social, y hay que imponer a las Cámaras una «política de hechos consumados» a la que no puede sustraerse. El remedio: el Decreto-Ley.

Nocivo para la salud política

La volatilidad del Derecho tiene un efecto social demoledor. No tanto porque el incumplimiento de lo que se desconoce se haga más excusable, cuanto porque el conocimiento de lo que hay que cumplir deviene muy oneroso. Especialmente, en materia fiscal:

Hacienda tiene demasiados privilegios. También en las Cortes. La normativa fiscal, o bate récords de velocidad en la tramitación parlamentaria (por ejemplo, Ley del IVA), o se aprueba descaradamente, sin el más mínimo rubor, por Decreto-Ley; y aun con carácter retroactivo (por ejemplo, IRPF), esperando que el TC sea benévolo. O pensando que, sea cual sea la sentencia del TC, no habrá que devolver. Pero, si no hay que devolver, entonces ¿por qué hay que pagar?

Muy en particular, la relativización de las exigencias de rigor constitucional impuestas para el uso del Real Decreto-Ley han dado fruto especialmente en cuanto a la enorme laxitud con que se ha venido entendiendo que la economía es circunstancia siempre perentoria que autoriza para que se haga uso, más que de la legislación ordinaria, de cualquier forma de desmán normativo, no importa cual. Durante los pasados años, la historia demuestra cómo el Ministerio de Economía y Hacienda se ha

servido a cada momento de las formas legislativas que más le convenía, instrumentando una situación política de coyuntura favorable en las Cortes Generales del partido que le apoya, para ostentar privilegios normativos con rango de ley, casi siempre de tratamiento urgente o excepcional, como si recaudar o arreglar los problemas económicos de la nación fuera lo único importante de la política, o tuviese reglas especiales, privilegios, sólo válidos para las iniciativas de ese Ministerio. Para Hacienda, vale todo: la ley de presupuestos, la presentación de enmiendas en el Senado para torear al Congreso de los Diputados, y sobre todo, hacer uso del Real Decreto-Ley.

Todo ello, para no hablar del uso que se ha hecho de la potestad reglamentaria, tanto por el Ministerio de Economía y Hacienda como por cualquier otro Ministerio. Eso lo dejamos para otro día.

Fecha de creación

30/12/2011

Autor

Iñigo Coello de Portugal

Nuevarevista.net