

► **POLÍTICA** Ocho leyes educativas en 40 años son el mejor ejemplo de lo que no hay que hacer.

## MUCHAS

# LEYES

## Y MUY DEFICIENTES LEYES



“TANTO EL ACTUAL COMO EL ANTERIOR GOBIERNO FUERON PRÓDIGOS EN REDACTAR NORMAS QUE TUVIERON CORRECCIONES, ACLARACIONES Y RECTIFICACIONES Y QUE, EN NO POCOS CASOS, FUERON ANULADAS POR LOS TRIBUNALES. ENTRE LOS CASOS MÁS FLAGRANTES Y RECIENTES LAS SENTENCIAS DEL TC SOBRE EL ESTADO DE ALARMA O EL CASO DEL DECRETO LEY 17/21 DEL 14 DE SEPTIEMBRE, PARA ‘MITIGAR EL IMPACTO DE LA ESCALADA DE PRECIOS DEL GAS NATURAL’ UNA NORMA QUE OCUPA 31 PÁGINAS DEL BOE CON UNA LARGUÍSIMA Y CONFUSA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS (14 PAGS.) QUE REQUIRIÓ UNA NOTA OFICIAL ACLARATORIA Y UN DECRETO POSTERIOR QUE ANULABA EN GRAN MEDIDA EL PRIMERO Y CUYO IMPACTO FINAL EN EL PRECIO Y EN LAS FACTURAS DE LA LUZ HA SIDO CASI NULO”.



Una legislación estable y confiable es la prueba del algodón para calificar un país como espacio recomendable para invertir. Son las "leyes justas" que apreciaba Adam Smith.

**¿QUÉ BUSCA UN INVERSOR,** qué requiere un empresario? Aspira a un mercado con oportunidades, acceso a financiación, mano de obra cualificada... Y sobre todo seguridad jurídica, legislación estable y clara y unos tribunales independientes que garanticen el imperio de la ley y promuevan una competencia leal. La legislación estable y confiable supone la prueba del algodón para calificar un país como espacio recomendable para invertir, en resumen las leyes justas que apreciaba Adam Smith.

¿Responde España satisfactoriamente a esos requisitos para merecer inversiones? Las encuestas dicen que... de aquella manera; que sí, pero muy mejorable. España ofrece mercado, dispone de capital físico y humano, pero con exceso de burocracia y creciente inseguridad jurídica. Muchas leyes, varias administraciones con criterios no coincidentes y tramitación reiterativa y engorrosa, a veces imprevisible. En resumen, una democracia inmadura por insuficiente seguridad jurídica. Lo peor es la tendencia, no mejora, a pesar de que durante las últimas décadas se han producido avances significativos, en muchos casos como consecuencia de la integración en la Europa comunitaria. Los últimos años, los de este siglo, no ofrecen mejoraría pese a las recomendaciones europeas.

#### LEYES BREVES, CLARAS Y PRECISAS

Durante la historia reciente de España, al margen del texto constitucional de 1978, de los previos y germinales Pactos de la Moncloa de 1977, y del acuerdo de adhesión a las Comunidades Europeas (1986), cabe destacar dos hitos, dos disposiciones legales, con distinto rango y circunstancias, que han tenido un impacto decisivo para los españoles y que deberían servir como metodología y ejemplo a imitar. Primero la ley para la reforma política de 4 de enero de 1977, y luego el decreto ley 2/85 de medidas de política económica, conocido como ley Boyer. Ambas normas fueron meditaciones, audaces, bien diseñadas y muy efectivas. Una característica une a ambas disposiciones, aparte

de sus relevantes consecuencias, es la brevedad de ambas normas. La ley para la reforma política ocupa página y media del BOE, con una breve exposición de motivos, cinco artículos y tres disposiciones transitorias. Con ese equipaje aquella norma fundamental instituyó la democracia en España, basada en la supremacía de la ley, la inviolabilidad de los derechos de las personas y la soberanía del pueblo expresada en el Parlamento. Provocó unas elecciones legislativas competitivas y limpias, definió las bases de un sistema electoral homologable y abrió, sin decirlo expresamente, un período constituyente.

**“El anterior gobierno, preñado de abogados del Estado, no presenta mejores resultados. La deficiente redacción de la reforma laboral permitió a los jueces matizarla y rebajarla”**

El decreto-ley Boyer de 30 de abril de 1985 también ocupó página y media del BOE, para dictar un período de libre amortización de nuevas inversiones; libertad de horarios comerciales; liberalización de los alquileres y otras medidas de estímulo al empleo y la actividad. Fue una norma que activó un crecimiento económico inmediato, tras más de una década de estancamiento y atonía inversora.

Ambas fueron leyes breves, claras, precisas y disruptivas respecto al (des)orden anterior. Leyes con consecuencias efectivas e inmediatas que marcaron un antes y un después; leyes progresistas en estricto sentido, es decir que produjeron bienestar y crecimiento.

No es esa la conclusión del despliegue legislativo de los últimos años, tanto del actual gobierno como del anterior; pródigos ambos a la hora de redactar normas, muchas de ellas decretos-ley insuficientemente justificados y poco debatidos, que, en demasiados casos, fueron cuestionados por los tribunales, con el consiguiente efecto de ineficacia de los mismos.

“ La Ley para la Reforma Política, de 1977, o el RDL 2/85 de medidas de política económica, la “Ley Boyer”, fueron normas meditaciones, audaces, bien diseñadas y muy efectivas. Que no ocupaban más de página y media de BOE”

Demasiadas normas con redacción deficiente tanto desde el punto de vista gramatical como en calidad legislativa. Normas que tuvieron correcciones, aclaraciones y rectificaciones; que necesitaron matizaciones y que, en no pocos casos, fueron anuladas por los tribunales una vez recurridas. Decisiones judiciales que han abierto tensiones entre el poder ejecutivo-legislativo y el judicial que han mermado calidad democrática al sistema porque van contra la seguridad jurídica.

Entre los casos más flagrantes y recientes cuentan las sentencias del Constitucional sobre los “estados de alarma” dictados para gestionar la pandemia que no han tenido más consecuencias que el reproche a sus redactores y patrocinadores. Un reproche no asumido ya que no se nota propósito de enmienda.

### “Otro de los ejemplos más elocuentes de la inseguridad jurídica, de la chapucería política, es el de las políticas de estímulo de las renovables”

Flagrante ha sido también el caso del decreto-ley 17/21 de este año (14 de septiembre) dictado para “mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. Una norma que ocupa 31 página del BOE con una larguísima (14 páginas) y confusa exposición de motivos, redactada por varias manos y sugerencias de varios ministerios, arbitrados por la presidencia del gobierno. Una vez conocida la norma requirió explicaciones adicionales mediante una nota oficial sin rango legislativo y un posterior decreto que anuló buena parte de la norma al tener en cuenta datos y realidades del mercado eléctrico que los primeros redactores desconocían o que ignoraron y desdeñaron por mor de enviar señales al electorado de que controlaban la escalada de precios, que se imponían a un sector monopolístico y abusón. El resultado final no ha tenido efecto alguno en el precio mayorista de la electricidad ni en su traslado a las facturas, a pesar de las rebajas fiscales aplicadas con carácter temporal.

El comparativo con otros países (por ejemplo, Italia o Portugal) afectados por el mismo problema de encarecimiento de los precios de la electricidad es tan llamativo

como decepcionante. Otros gobiernos, ante el mismo problema, tomaron decisiones más precisas, más ajustadas, mejor ponderadas, con menos aparato legislativo, que han sido más eficaces sin introducir inestabilidad e inseguridad jurídica; sin culpabilizar a la industria y sin incendiar a la opinión pública.

### CHAPUCERÍA

Si este gobierno ha sido pródigo en producción legislativa de poca calidad, el anterior presidido por Rajoy y preñado de abogados del estado, tampoco presenta mejores resultados. Por ejemplo, la jaleada reforma laboral de julio de 2012, ley estrella del gobierno Rajoy que sus adversarios han decidido derogar, ocupa 75 páginas del BOE, más que el Estatuto de los Trabajadores que enmendaba para introducir flexibilidad en las relaciones laborales.

La deficiente redacción tropezó con los tribunales que matizaron, rebajaron, aguaron buena parte de las reformas pretendidas por la ley. Ni consiguió neutralizar la ultraactividad de los convenios, ni alentó los convenios de empresa, ni restó requisitos a los expedientes de empleo. Pese a todas esas deficiencias esa norma ha mejorado el desempeño del empleo durante los años de aplicación de la misma. Además, los Expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) que alentó la reforma aunque estaban contemplados en la legislación anterior, ha sido un instrumento decisivo para evitar que la pandemia produjera un descalabro del empleo. La aplicación de los ERTEs, que el actual gobierno se atribuye como medida estrella de su gestión frente a la pandemia está inspirada en legislación anterior.

Otro de los ejemplos más elocuentes de la inseguridad jurídica, de la chapucería política, es el de las políticas de estímulo de las energías renovables. Cada gobierno una estrategia y una rectificación de lo anterior que ha provocado decenas de recursos en tribunales internacionales de arbitraje con resultados desiguales. España que debía partir con ventaja en la aplicación de nuevas fuentes de energía ha perdido oportunidades por la inconsistencia normativa, por déficit de seguridad jurídica.

Un país que había sido ejemplo para sus vecinos por la aplicación del consenso como estrategia política para instaurar la democracia y la concordia ha ido abandonando ese modelo de éxito contrastado, por otro de confrontación y descalificación de las

## Naufragio en el disenso partidista

La política española actual es una de las que en la Unión Europea padecen más por la polarización y confrontación partidista que afecta a cuestiones de estado que van desde la conveniente reforma constitucional a la gestión de los recursos europeos para la recuperación. Las reformas que reiteradamente proponen tanto la Unión Europea como otros organismos internacionales, que bien merecen consenso partidista amplio, naufragan en la confrontación partidista inflamada de retórica y no de contenido. No pactan porque el disenso se ha convertido en objetivo y argumento electoral más allá de lo posible y razonable.

Muchas normas, muy deficientes que producen inseguridad jurídica que desincentivan la inversión y producen inhibición de los funcionarios profesionales que evitan asumir riesgos. La administración pública funciona con freno de mano, con el reglamento en la mano que en muchas ocasiones conduce a no hacer y a aplazar las decisiones. La distancia entre la administración permanente y los altos cargos políticos no propicia la eficacia burocrática que es una de las condiciones necesarias para un buen funcionamiento del mercado. La reforma de la Administración, tan urgente como la educativa, naufraga en ese modelo de disenso partidista incapaz de pactar los asuntos de estado.

decisiones de los adversarios. Ocho leyes educativas a lo largo de cuarenta años son el mejor ejemplo de lo que no hay que hacer, del manifiesto error a la hora de afrontar uno de los problemas sociales más lesivos: una deficiente educación básica.

Otro tanto para la reforma del sistema de pensiones que tras décadas de consenso a través del Pacto de Toledo entró en fase de disenso el año 2011 cuando el PP optó por no apoyar, por razones electorales, la reforma propuesta por el gobierno socialista. Dos años después el PSOE devolvió la moneda a los populares rechazando la propuesta de reforma patrocinada por Rajoy-Fátima Báñez. ■