

Legislación líquida, legislación gaseosa

Albert Calderó

(publicado en CORAL, nº 1, septiembre de 2007)

Vivimos en las instituciones públicas españolas una época de legislación líquida: antes de haber terminado de comprender una ley, antes de haberla aplicado, ya se ha cambiado. La ley cambia más rápido que la capacidad de las instituciones para asimilarla.

Un ejemplo candente lo tenemos en la legislación de la función pública. Acaba de entrar en vigor el Estatuto Básico de la Función Pública, que es la ley 7 del 2007. Según el preámbulo de la propia ley, “el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado”. Es por tanto una referencia elemental, básica y global, algo, debería suponerse, de cierta consistencia y vocación de permanencia. Pues bien, la siguiente ley que han aprobado las Cortes, la ley 8 del 2007, es la Ley del Suelo. Y esta ley, en su Disposición Adicional Novena, modifica diversos preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local, y entre otros, el régimen de incompatibilidades de sus altos cargos y funcionarios.

De modo que la ley 8 del 2007 modifica de modo significativo el contenido práctico de la ley 7 del 2007. Y lo hace mediante un recurso cada vez más usual: las Disposiciones Adicionales. Últimamente cada ley trae en su portaequipajes un sinnúmero de Disposiciones Adicionales, casi siempre modificaciones de otras leyes, con poco o nada que ver con la materia principal de la ley que las acarrea.

No hace muchos años era normal encontrar en nuestras instituciones a juristas que leían todos los días el Boletín Oficial del Estado y así mantenían al día en su memoria un compendio legislativo de los temas en que trabajaban. Esto es del todo imposible hoy en día. Sólo con las más potentes herramientas que combinen la informática con internet es posible, a trancas y barrancas, averiguar día a día la legislación aplicable. La memoria, herramienta imprescindible para el buen jurista hace unos años, es hoy en día el peor aliado: recordar la ley perjudica la conveniencia de no darla nunca por sabida, pues puede haber cambiado por breve que sea el lapso de tiempo en que no la hemos consultado.

Estamos en la era de la legislación líquida. La ley no es algo estable y permanente, es algo que fluye, que cambia cada día.

La legislación española sobre el sector público es también algo que no tiene forma, que se adapta por completo a su envoltorio, que tiene una apariencia engañosa. La ley 7 del 2007 fue presentada a los medios de comunicación como un gran avance en la exigencia de resultados a los funcionarios. Su concepto clave era, según esta presentación, la evaluación del desempeño. Pero todo funcionario que la haya leído ha visto que, en primer lugar, lo que plantea la ley no es muy distinto de lo que ya decía la legislación anterior usando la expresión productividad en vez de desempeño; en segundo lugar, que los teóricos avances de esta nueva ley, en este y en otros aspectos, tienen suspendida su entrada en vigor, o sea que no están vigentes, ni lo estarán hasta que las comunidades autónomas legislen la normativa concreta de desarrollo, algo que puede suceder pronto, o tarde, o nunca.

De todos modos, que una ley permanezca vigente mucho tiempo tampoco es garantía de que se cumpla mejor. La anterior ley que regulaba con cierta amplitud cuestiones relativas a los funcionarios públicos es la ley 30 del 1984, de Reforma de la Función Pública. Muchos de sus preceptos han cambiado desde entonces, por leyes que la han reformado, pero también mediante disposiciones adicionales, artículos de leyes de presupuestos y leyes de acompañamiento de presupuestos, y otras herramientas de liquidez legislativa; pero otros muchos siguen ahí desde hace más de veinticinco años, y a pesar de ello en muchas instituciones siguen sin aplicarse.

En las instituciones públicas españolas, todavía hoy, no es infrecuente que la ley, en lugar de ser el cauce único concebible para toda actuación, sea algo distinto, sea una referencia que sólo hay que aparentar cumplir, o incluso que hay que incumplir con discreción. La expresión “vestir el muñeco” como sinónimo de crear la apariencia formal de cumplimiento de la ley a la vez que se organiza su franco incumplimiento, sigue estando a la orden del día. Es algo que tristemente pervive de la herencia genética franquista: se predica el Estado de Derecho pero se practica otra cosa.

Nuestra legislación líquida, aunque moderna, es peligrosa, porque ayuda a la pervivencia de nuestra legislación gaseosa: la ley usada como cortina de humo para esconder prácticas administrativas que ignoran y desvirtúan la legalidad.

Como muestra de legislación gaseosa un botón: la legislación disciplinaria. La ley es sencilla y lógica: si un funcionario hace una trastada pequeña, hay que imponerle una sanción pequeña. Si hace una trastada mediana hay que imponerle una sanción mediana, y si hace una trastada enorme hay que ponerle de patitas en la calle. Llevo muchos años dando cursos a altos cargos y técnicos de muy diversas administraciones públicas españolas, y casi siempre les propongo un ejercicio. Digo: Que levanten la mano los que piensen que en la institución donde trabajan no hay un 1% de funcionarios que merecerían ser despedidos si se aplicara la legislación disciplinaria. Nunca nadie levanta la mano.