

LA LEGISLACIÓN DEL SIGLO XXI: UN ESTUDIO CUANTITATIVO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Juan Alfonso Santamaría Pastor*

I. LA PONENCIA

Esta ponencia versa, dicho de forma sintética, sobre la situación, las peculiaridades y las disfunciones que ofrece una parte sustancial del ordenamiento jurídico del Reino de España: me refiero, en concreto, al conjunto de normas con rango de ley dictadas por las instituciones centrales del Reino de España desde la fecha de aprobación de la Constitución.

Delimitar el objeto de esta ponencia exige algunas precisiones: para los no expertos en Derecho, advertiré, en primer lugar, que cuando hable de «normas con rango de ley», aludiré a todas las que revisten las cuatro formas externas con que vienen rotuladas en el momento de su publicación en el *BOE*: esto es, las aprobadas por las Cortes Generales, en sus dos subtipos de leyes ordinarias y leyes orgánicas, y las dictadas por el Gobierno de la Nación, también en sus dos subespecies de Reales Decretos-leyes y Reales Decretos Legislativos. Y que, cuando empleo el vocablo «ley», me refiero a un texto normativo completo, en cualquiera de las modalidades que antes mencioné, aprobado y publicado unitariamente como tal: a este efecto, pues, «leyes» son por ejemplo el Código Penal o la Ley de Patentes, pero también la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, el Real Decreto-ley 20/2020, por el que

* Sesión del día 12 de marzo de 2024.

se establece el ingreso mínimo vital, o el Real Decreto Legislativo 1/2020, que aprobó el Texto refundido de la Ley Concursal.

Segunda precisión, que este estudio no comprende las normas con rango de ley dictadas por los parlamentos y gobiernos de las comunidades autónomas, ni las normas de rango reglamentario dictadas por los gobiernos y administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, ni de las Entidades locales; tampoco, las provenientes de las instituciones de la Unión Europea, que por imperativo de sus tratados forman parte también del ordenamiento jurídico español. Incluir todas estas normas en el estudio requeriría disponer de unos medios muy superiores a los que alcanza a tener un investigador aislado.

Y tercera, que el análisis que he pretendido realizar versa sobre las características externas y formales de todo este sector del ordenamiento, no sobre el contenido material de las disposiciones que lo integran. Es su objeto, por tanto, examinar esta parte del ordenamiento jurídico como un hecho bruto susceptible de cuantificación y de observación puramente externa; como un elemento de nuestra estructura social cuya importancia no parece preciso ponderar y que creo debe interesar a cualquier analista de la sociedad, porque es un factor que condiciona seriamente su funcionamiento, así como el del mercado.

Debo advertir, finalmente, que no soy el primero en ocuparme de esta cuestión. En los últimos años han visto la luz un cierto número de publicaciones, ciertamente muy valiosas, reseñadas en el apéndice bibliográfico, en las que se expresa una viva preocupación por las dimensiones excesivas que ha adquirido el ordenamiento jurídico, pero también por los graves defectos de calidad y de rigor formal de las normas que lo integran. Se viene hablando, con razón, de que sufrimos un ordenamiento gigantesco, desmesurado, incluso elefantiásico, pero también de un ordenamiento desordenado, confuso, de comprensión cada vez más difícil para un creciente número de ciudadanos. He de decir, de entrada, que estas valoraciones son sustancialmente acertadas, aunque algunas olvidan matices importantes e incurren en alguna exageración, sobre todo en las estimaciones cuantitativas. La ponencia intenta corregir algunas de estas imprecisiones y extraer, de los datos que les voy a someter, algunas pautas tendenciales del comportamiento de nuestra clase política y del funcionamiento del sistema constitucional, en la medida en que la emisión de leyes es uno de los instrumentos principales para el ejercicio del poder.

II. DIMENSIONES

Es frecuente la pregunta, que circula en el mundo jurídico y empresarial con cierta preocupación, de cuántas leyes hay en vigor en España en el momento actual; algunos responden a ojo, aventurando cifras muy abultadas

(se dice que ascienden a doscientas o trescientas mil). Algún autor ajeno al mundo jurídico (Juan Mora-Sanguinetti, economista del Banco de España) se ha atrevido incluso a lanzar una cifra absolutamente concreta: a su juicio, en el período comprendido entre 1979 y 2021, el conjunto de las instituciones públicas españolas aprobó exactamente 411.804 normas nuevas, cifra que comprende las disposiciones de rango reglamentario. No soy capaz de discutir esta cifra, que por lo que luego diré me parece un tanto exagerada, porque este autor no indica sus fuentes ni su método de cálculo. Creo, en todo caso (y lo digo con absoluto respeto al autor) que su cálculo difícilmente puede ser exacto, porque la respuesta a la pregunta que mencioné es prácticamente inabordable: por lo que se refiere a las leyes, porque muchas de las que han sido dictadas han sido objeto de derogación en todo o en parte (a veces, implícita, sin decirlo); y, en cuanto a los reglamentos, porque no todas las disposiciones que se publican en la Sección Primera de los diarios oficiales tienen carácter normativo. Pero no lo haré, sobre todo, porque me parece una tarea de utilidad nula. A lo más que puede aspirarse es, como digo, a saber cuántas leyes se han dictado materialmente a lo largo de un determinado período histórico, que es lo que he intentado hacer.

1. Número de leyes.

El resultado de este trabajo (que, hasta ahora, no he visto materializado en ningún estudio) figura en las Tablas 1 y 2, que tienen Uds. en los folios que les han repartido. En ellas se contiene la relación desagregada de los diferentes tipos de norma con rango de ley que han sido dictadas por las instituciones centrales del Estado español en el período 1979-2000 (Tabla 1) y en el siguiente 2001-2023 (Tabla 2). En el primero de ellos, dichas instituciones dictaron un total de 1.460 leyes; en el siguiente, de 2001 hasta nuestros días, un número algo menor, 1.220. Desde el momento de aprobación de la Constitución, pues, el ordenamiento jurídico español ha crecido en 2.680 leyes estatales, a razón de 58,6 leyes por año. Esta cifra se halla muy alejada de las imaginarias que antes mencioné, pero no significa que no sea enorme y preocupante; aunque tenga que ser matizada por las razones a que luego aludiré.

2. Volumen físico de las leyes.

Esto no obstante, desde la perspectiva que interesa, esta cifra no es demasiado significativa. Podría pensarse que dos mil y pico leyes para un período de cerca de medio siglo (cuarenta y tres años) no son un número excesivo; todos tenemos en nuestras bibliotecas un número superior de libros, y tenemos noticia y recuerdo global de todos ellos (o de casi todos). La cuestión es la masa de información que dichas leyes contienen, el número de páginas que suman. El resultado lo tienen Uds. en la sexta columna de las Tablas 1 y 2, cuya

suma arroja la nada despreciable cifra de casi 48.079 páginas de Boletín (9.428 del período 1979-2000 y 38.651 del período 2001-2023). Dicho visualmente, desde la Constitución, el ordenamiento jurídico estatal ha «engordado» en cuarenta y ocho tomos de mil páginas cada uno, una montaña de normas que desafía cualquier capacidad de retentiva. Las dimensiones físicas, tangibles, de este ordenamiento ofrecen también dos datos a resaltar.

El primero de ellos es la línea de crecimiento histórico del volumen físico anual que suponen estas leyes, de la que da cuenta la Tabla número 3. El dato es un tanto sorprendente: en los primeros tiempos de la Transición podría haberse supuesto que, una vez culminado el proceso de sustitución de la normativa producida bajo el régimen de Franco, el afán normativizador iría minorándose; pero, como puede verse, sucedió exactamente lo contrario: la cantidad física de legislación promulgada ha ido aumentando sin parar.

Me refiero al número total de páginas que ocupan las leyes promulgadas cada año, el cual, como se aprecia en la Tabla, ha experimentado un incremento espectacular: el número de páginas de las leyes dictadas en el período 1979 a 2000 rara vez excedió del medio millar; esta cota se superó el último año de este período, el año 2000, y se disparó a lo largo del segundo, salvo en los años de celebración de elecciones generales, en los que el largo período que media desde la convocatoria a la toma de posesión del nuevo gobierno provoca una disminución drástica de la actividad legislativa. Resulta notable, por ejemplo, que en 1985, segundo año del gobierno de Felipe González, las 74 leyes que se dictaron ocuparon solamente 403 páginas; y que en 2015, con un número de leyes solo ligeramente superior, 84, las páginas que consumieron fueron más de diez veces más, 4533. Aunque parezca paradójico, aunque el número de leyes aprobadas descendió del primer al segundo período, su volumen físico aumentó.

Esta aparente paradoja tiene su explicación en un hecho notorio, la diferente dimensión física de cada una de las leyes: lo que el *BOE* nos muestra es que esta dimensión ha ido creciendo también de modo incesante con el tiempo. Para expresarlo gráficamente, me he permitido fijar un módulo límite de admisibilidad, el de 40 páginas por ley. Y he comprobado que, en el período 1979 a 2000, el número de leyes que superan ese módulo fue solo de 44; pero, de 2001 hasta la fecha, este número se dispara, alcanzando las 231. Y, entre ellas, encontramos textos que bien podrían calificarse de faraónicos: por ejemplo, el Real decreto-ley 8/2014 (de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia), consta de 172 páginas; la Ley 13/2009, para la implantación de la nueva Oficina judicial, 191; el Real decreto-ley 5/2023, 205; el Real Decreto Legislativo 8/2015, que aprobó el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, 229; y la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, 294; el récord, no obstante, lo conserva la Ley 35/2005, de valoración de los daños causados a las personas en accidentes

de circulación, cuyo texto suma 507 páginas del diario oficial. Dejo a un lado las leyes de Presupuestos Generales del Estado, que tienden a ser, con mucho, las de mayor dimensión (la Ley 31/2022, de Presupuestos para 2023, tiene 807 páginas).

Este dato dista mucho de ser trivial. Afecta a la posibilidad real de conocimiento y, por tanto, a la aplicabilidad práctica de las normas, porque la magnitud física de una ley supone, de hecho, un obstáculo para su lectura y aprendizaje por parte de quienes han de observarla o ejecutarla. La lectura de cualquier ley es dura y aburrida, porque su áspera literatura burocrática no incita a ello; pero leer con detenimiento y tratar de aprehender el contenido de una de largas dimensiones exige una considerable capacidad de sacrificio, que con frecuencia se interrumpe, o se deja de lado, sencillamente. He hablado de 40 páginas porque son las que he comprobado ser capaz de estudiar y analizar a lo largo de una jornada de trabajo antes de incurrir en desaliento y abandono. Y esta dificultad de captación es cada vez más acusada en las generaciones más jóvenes, cuya capacidad de concentración se encuentra cada día más limitada por el abuso de la escritura sintética, por llamarla así, que se emplea en las redes sociales. Pedirle hoy a un abogado joven que lea y se aprenda una ley de cuarenta o más páginas es una misión estéril, que en muy pocos casos será cumplida con éxito.

Consecuencia: estas leyes mastodónticas, que bien podrían hallarse en la biblioteca de los personajes de Rabelais, terminan siendo unas grandes desconocidas y, por tanto, muy frecuentemente inaplicadas, salvo por un reducidísimo puñado de superespecialistas, que conoce un par de ellas, y casi ninguna más. El resto de la enorme colectividad de juristas que circula en nuestro país carece del arrojo necesario para leerlas de un tirón, y menos aún el entusiasmo suficiente para intentar aprendérselas; un entusiasmo que, de existir, se ve desincentivado por la certeza de que lo que está intentando asimilar puede ser modificado por completo en muy breve plazo.

3. Las causas

¿A qué circunstancias puede atribuirse este extraordinario volumen de producción legislativa? Suelen mencionarse, un tanto tópicamente, tres causas de naturaleza puramente política. Pero ninguna de ellas me parece relevante.

a) La primera, el cambio constitucional que se produjo a fines de 1978. En aquellas fechas, podría suponerse racionalmente que la promulgación del nuevo texto constitucional generaría una auténtica avalancha de leyes, que deberían sustituir a todas las dictadas bajo el régimen del general Franco: así lo creímos muchos, y así sucedió, en efecto, de lo que da fe la Tabla 1, que no parece necesario comentar. Pero también en aquella lejana fecha podría haber-

se sentado la hipótesis de que el volumen de esta avalancha disminuiría sensiblemente, transcurridas algunas décadas, una vez culminado este proceso de renovación del ordenamiento.

Pero no ha sido exactamente así: el número total de leyes dictadas en el período 2001 a 2023 (1220) ha sido solo ligeramente inferior al del anterior (1460); y el de las dictadas en varios de los años del segundo período es muy superior al de las emitidas en la mayoría de los ejercicios del primero (así, en los años 2003, 2007 y 2015 se dictaron más de ochenta leyes). Puede concluirse, pues, que la progresiva sustitución del ordenamiento franquista no ha disminuido apenas el empuje normativizador de los sucesivos gobiernos; o, lo que es lo mismo, que la intensidad de este empuje solo se ve levemente condicionado por las transformaciones estructurales que el sistema político pueda sufrir.

b) Algo semejante sucede con la incidencia de procesos electorales. La convocatoria de elecciones generales abre, siempre, un largo período de inactividad de las Cortes y del Gobierno (por el desusado tiempo que se emplea hasta la constitución del nuevo Ejecutivo, que es injustificable), algo que debería disminuir naturalmente la producción de leyes. Pero tampoco ha sido claramente así: la disminución parece estar más relacionada con la fecha, más o menos temprana en el año, en que las elecciones tienen lugar. Así sucedió en los años electorales de 2004, 2008 y 2019, en los que las elecciones se celebraron en marzo y abril, habiéndose aprobado en ellos un número de leyes bastante menor que en otros años (24, 18 y 26, respectivamente). Por el contrario, las elecciones de 2011 y 2015 tuvieron lugar en los meses de noviembre y diciembre, y en estos años se aprobó un número considerable de leyes (73 y 84). El año 2023 fue una excepción, porque habiéndose celebrado las elecciones generales a mitad de ejercicio (23 de julio), el número de leyes debería haber sido más o menos la mitad del de los años de mayor abundancia; quizá ello tenga que ver con el hecho de que dos meses antes se celebraron las elecciones municipales y autonómicas, con un resultado bastante poco favorable para el Gobierno.

c) Y tampoco parece tener una incidencia crucial la orientación política de los Gobiernos y de su Parlamento), ni la suposición de que los Gobiernos de izquierda sean claramente más proclives al empleo de la legislación como instrumento de transformación social. La Tabla 4 refleja el número de disposiciones legales aprobadas bajo el mandato de los siete presidentes del Gobierno que han ejercido su cargo en los años que consideramos, que ofrecen importantes diferencias (desde las 162 aprobadas durante el gobierno del Sr. Calvo Sotelo, hasta las 774 de los gobiernos del Sr. González Márquez). Pero, si ponemos estas cifras en relación con el número de días que cada una de estas personas ocupó la Presidencia, la relación se invierte, de manera que el mayor número de leyes por día correspondió a los dos primeros gobiernos del régi-

men constitucional). La legiferación excesiva no es vicio (o una virtud) típica de la izquierda.

Por el contrario, sí parece resultar de los datos que les presento una mayor inclinación de los Gobiernos de izquierda al uso de los decretos-leyes: de la Tabla 2, en concreto, siempre con referencia al período 2001-2023, resulta que, mientras que dichos Gobiernos dictaron un total de 376 de estas disposiciones, los dictados por los dos Ejecutivos conservadores solo sumaron un total de 234; una diferencia considerable que no alcanza a justificarse, a mi juicio, por la masa de decretos-leyes que hubieron de dictarse en 2020 para hacer frente a la pandemia del Covid-19, que fueron solamente unos veinte.

3. Distribución tipológica. De los datos numéricos que figuran en las Tablas 1 y 2 se deducen también algunas consideraciones de interés, que se refieren a la distribución tipológica de las leyes: esto es, al mayor o menor volumen que ofrecen sus cuatro formas de emisión, leyes ordinarias, orgánicas, Reales Decretos-leyes y Reales Decretos Legislativos.

a) Empezando por estos últimos, los Reales Decretos Legislativos (que son, como es bien sabido, producto de una delegación hecha por las Cortes Generales, al amparo del artículo 82 de la Constitución, la Tabla 1 acredita la escasa utilización que se ha hecho de esta técnica, que muestra, además, una línea decreciente: hasta el año 2000 se dictaron solo 42 Decretos legislativos en un bloque de 1.460 leyes (de los cuales cerca de la mitad no merecería propiamente esta denominación, por tratarse de delegaciones legislativas atípicas); y este número descendió hasta 27, poco más de la mitad. Y una segunda peculiaridad, que no resulta de la Tabla: casi todas esas disposiciones responden a la modalidad de textos refundidos; de las dos modalidades que prevé nuestra Constitución, solo se han dictado, en este lapso de tiempo, tres textos articulados de otras tantas leyes de bases.

Esta escasez puede parecer extraña: en un ordenamiento sujeto a modificaciones constantes de las leyes que lo integran (luego me referiré a ello), un texto refundido, que incorpora y armoniza todas estas modificaciones con la versión original de la ley en un documento único, ofrece una extraordinaria comodidad a los aplicadores, a los que ahorra la penosa tarea de conservar dichas modificaciones, por lo que parecería deseable que su uso hubiera alcanzado mayores niveles. No ha sucedido así, probablemente, por la concurrencia de varios desincentivos: primero, lo extremadamente laboriosa que resulta la tarea de elaboración de un texto refundido, que no consiste en la mera sustitución mecánica del texto de un artículo por otro de nueva redacción, sino que obliga a una reconsideración general de toda la norma para armonizar el lenguaje y evitar contradicciones. Segundo, la conciencia de su escasa utilidad, ya que los textos refundidos, como las demás leyes, suelen ser objeto de modificaciones que se producen con suma frecuencia y rapidez. Y tercero, por la re-

sistencia latente de los propios aplicadores de la respectiva normativa: la comodidad de disponer de un texto consolidado y único se ve empañada por la incomodidad inherente a los cambios en la numeración de los artículos originales, que cada aplicador ya tiene memorizados.

b) Resulta también chocante a primera vista el elevado número de leyes orgánicas dictadas en el tiempo de vigencia de nuestra Constitución: 384, nada menos (203 en el primer período y 181 en el segundo). La configuración que dio a estas normas el artículo 81 de la Constitución daba la apariencia de tratarse de una modalidad normativa de uso limitado a unos pocos supuestos, lo que esta cifra parece desmentir. Pero la misma es un tanto engañosa, ya que el número de leyes orgánicas que regulan de nueva planta y en su integridad una materia es mucho más reducido; la mayor parte de las leyes orgánicas dictadas se dedican a la modificación de otras anteriores, como luego aludiré.

c) Por fin, los datos de las mismas Tablas desautorizan en parte la opinión, bastante extendida, de que los Reales Decretos-leyes se hayan convertido en una forma de legislar equivalente a la aprobación de leyes ordinarias. Tampoco es cierto, como a veces se dice ligeramente, que «haya más Decretos-leyes que Leyes»: en la realidad, computando las normas de uno y otro tipo dictadas desde la Constitución, los decretos-leyes solo suponen algo más de un tercio respecto del conjunto de leyes ordinarias.

Pero sí es cierto que su número total (688) es muy elevado, con tendencia a crecer y, sobre todo, excesivo: recordemos que, solo desde 2018, se ha hecho uso del Real Decreto-ley en 142 ocasiones. Sobre esta utilización desmesurada se ha dicho ya todo en las publicaciones especializadas, a cuyas críticas nada añadiré. Ciertamente, la extraordinaria y urgente necesidad que la Constitución exige concurrió, con evidencia, en las no pocas situaciones de catástrofe física que acaecieron en el país (recordemos el terremoto de Lorca, la erupción de la isla de La Palma y las frecuentes anomalías meteorológicas), así como en el terrible estado de cosas de los primeros meses de pandemia, entre otras; pero me resisto a creer que, desde 1979 hasta hoy, hayan acaecido casi setecientas situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, que es el requisito que el art. 86 de la Constitución exige para poder hacer uso de esta modalidad de legislación.

El notorio abuso que se ha hecho del Decreto-ley no se explica por una supuesta precariedad e inestabilidad de los Gobiernos, como sucedió hace años en la República italiana, situación que aquí se ha dado en muy escasas ocasiones. Más bien se ha debido, a mi juicio, a otras muchas causas. Primera, a una pura razón de comodidad: es mucho más sencillo llevar directamente una norma al Boletín y someterla a un rápido trámite de convalidación, que presentarla al parlamento como proyecto de ley y tener que dar explicaciones a todos los grupos sobre su contenido, aunque el resultado final sea el mismo. Segun-

da, una finalidad dramática: utilizar el decreto-ley permite vender la imagen de un Gobierno expeditivo, preocupado y eficaz. Y tercera, la extrema deferencia que viene mostrando la doctrina del Tribunal Constitucional hacia la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad.

III. VOLATILIDAD

Y paso ya a aludir al segundo rasgo característico de nuestro ordenamiento. Decía hace unos minutos que la cifra que expresa el número total de leyes aprobadas en este período histórico debe ser matizada o corregida. Esa cifra puede dar la impresión que, desde 1979, las instituciones del Estado han puesto en vigor más de dos mil quinientos textos legales de nueva planta, como son algunos de los que acabo de mencionar. No ha sido así, por la razón de que muchas de esas leyes se limitan a modificar, más o menos ampliamente, textos legales precedentes, dando nueva redacción a algunos de sus preceptos, añadiendo algunos o derogando sin más otros. Esta práctica ha dotado a este sector la legislación estatal de un altísimo grado de volatilidad; y también de desorden. Se trata de un fenómeno de importancia capital, de consecuencias más graves que sus extraordinarias dimensiones, por lo que parece necesario resaltar sus principales características.

1. En primer lugar, se produce con una frecuencia extraordinaria. Quiero decir que muchas de las leyes que se computan en esa masa de 2.680 textos están destinadas, exclusivamente, a modificar textos legales anteriores; y que otras muchas, que pretenden regular de principio a fin un sector o una institución, contienen en sus disposiciones adicionales o finales normas de modificación de textos anteriores, que muchas veces no guardan la menor relación sustantiva con el objeto principal de la ley. A título de mero ejemplo: en el año 2010 se dictaron 68 disposiciones legales; de ellas, 40 solo contienen disposiciones modificadoras de leyes anteriores. Y la proporción es similar en otros ejercicios: en 2022, por ejemplo, se dictaron 74 leyes, de las cuales 44 eran de pura modificación de normas precedentes.

2. En segundo lugar, su heterogeneidad: las modificaciones que estas leyes imponen se refieren con frecuencia a una única ley, o a leyes en cierta forma relacionadas con lo que constituye el objeto o la materia principal de dicha ley; pero, en muchos casos, se operan también modificaciones que no guardan conexión alguna con dicha materia. Se aprovecha, por decir así, una ley para introducir reformas en otras que versan sobre materias absolutamente ajenas: son, las llamadas en el argot parlamentario, leyes con polizón, que en la práctica, han sido y siguen siendo numerosísimas; sirvan de ejemplo, dentro del mismo año 2010 que antes mencioné, la Ley 43/2010, del servicio postal universal, cuya disposición adicional octava regula las cuentas de compensación de

las autopistas de peaje; o la Ley 2/2010, sobre subsidio por desempleo, que modifica otra ley (¡de la misma fecha!) que adoptó medidas urgentes para paliar los daños producidos por ciertos incendios forestales; pero los supuestos en que esta anomalía se ha producido son mucho más numerosos.

3. Tercero, su reiteración: son diversas las leyes que han sido objeto un afán de modificación constante, casi obsesivo, en la mayoría de sus artículos: el Código Penal de 1995, por ejemplo, fue modificado en cuarenta y seis ocasiones por otras tantas leyes orgánicas (de su versión original queda ya bastante poco); la Ley Orgánica del Poder Judicial, más todavía, por otras sesenta y cinco leyes; y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por ochenta y siete. Y este impulso modificador ha afectado a algunos preceptos concretos, en múltiples ocasiones. También algunos ejemplos: los artículos 71 y 159 de la Ley de Contratos del Sector Público han sido reformados en 5 ocasiones: los artículos 83 y 132 del Código Penal, en 8; y la disposición adicional cuarta de la Ley de lo contencioso, en 10.

4. Y cuarto, el desorden y aparente improvisación con que estas modificaciones tienen lugar, como resulta de la simultaneidad o alta proximidad con la que se producen. La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la de Contratos, por ejemplo, fueron modificadas por la Ley 11/2020 y por el Real Decreto-ley 36/2020, ambos del mismo día 30 de diciembre; la misma Ley de Contratos (dejando a un lado el borbotón de Reales Decretos-leyes de los primeros meses de la pandemia, que parece justificado), fue también modificada por las muy cercanas en el tiempo Leyes 9 y 18 de 2022, así como por las Leyes 2, 3 y 4/2023, de 20 de febrero la primera y 29 de febrero las dos siguientes. Y la Ley de la jurisdicción contenciosa, igualmente, se reformó por las Leyes 15, 16 y 18/2022, de 12 de julio y 5 y 28 de septiembre, así como por las Leyes 2 y 4/2023, de 20 y 28 de febrero.

Una manifestación característica de esta forma de operar son las conocidas como leyes-ómnibus o leyes-escoba, textos que, con cualquier finalidad más o menos sincera (reactivación económica, o transposición de directivas comunitarias), se limitan a engarzar, una tras otra, reformas de preceptos de múltiples leyes anteriores del más variado contenido. En los años ochenta del pasado siglo, este tipo de legiferación tomó como vehículo las leyes de presupuestos generales del Estado; cuando el Tribunal Constitucional formuló objeciones a la inclusión en la ley de presupuestos de modificaciones que nada tenían que ver con el objeto principal de dicha ley, se acudió al soberano fraude de sacar todas esas modificaciones de dicha ley, reuniéndolas en una ley que se debatía y aprobaba simultáneamente con las leyes de presupuestos (por lo que fueron llamadas coloquialmente «leyes de acompañamiento»). El Gobierno presidido por el Sr. Rodríguez Zapatero, en un acto expreso de contricción ejemplar, se propuso abandonar dicha práctica, que no obstante no tardó en reaparecer bajo los rótulos y finalidades más diversas, siendo la más usual la de ley

de medidas económicas, fiscales y de orden social; una práctica que ha sido adoptada con entusiasmo por casi todas las comunidades autónomas, y que hoy se encuentra plenamente incorporada al modo de proceder legislativo. Así lo demuestra el indescriptible Real decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, un texto desmesurado de 205 páginas en el que hay, como podría decirse, de todo: desde medidas concretas de subvención y ayuda a diversos sectores productivos, a la modificación de no menos de veinte leyes, entre las que se cuentan todas las leyes procesales, el Estatuto de los Trabajadores, la Ley del Contrato de Seguro y la Ley del Sector Eléctrico.

La volatilidad del ordenamiento es un fenómeno de gravedad extraordinaria, más aún que sus dimensiones; y es un fenómeno ante el que la clase política parece totalmente insensible. Los problemas que genera son múltiples: en el orden de la producción legislativa, porque la introducción continua y sucesiva de modificaciones singulares en un texto legal, hechas sin planificación alguna, propicia el establecimiento de normas desconectadas del conjunto, cuando no contradictorias con otros preceptos. En el orden de su aplicación, porque introduce un factor de incertidumbre acerca de lo que en una ley está vigente o no (aunque hoy, felizmente, disponemos de un instrumento capital, la base de datos de legislación del *BOE*, que ofrece textos consolidados –esto es, con todas sus modificaciones ya incorporadas– de todas las leyes y reglamentos, un instrumento que utilizamos todos los juristas); lo malo es que estas versiones consolidadas carecen de valor jurídico, como la propia web del Boletín advierte modestamente).

Pero esta constante variabilidad de las leyes parece revelar un fenómeno más profundo. Examinando el contenido de las modificaciones, y dejando a un lado las no muy numerosas de contenido altamente ideológico, la impresión que causan es la de una relevancia muy escasa, de manera que no parecen ser el producto de decisiones conscientes, de alta política, adoptadas a nivel de Gobierno; ni siquiera de los titulares de las carteras respectivas. Antes bien, la trivialidad de la mayoría de las reformas parece ser el indicio de un fuerte desinterés gubernamental por la mejora de las grandes leyes, cuya promoción parece haberse dejado a los titulares de centros directivos de los ministerios, o incluso a funcionarios real o supuestamente expertos; de su mano proceden, sin duda, los textos que terminan siendo asumidos y confirmados por los órganos representativos de la soberanía nacional, que no por esta sanción dejan de ser puras ocurrencias de funcionarios; de ahí que dichos textos no suelen incurrir en la imprudencia de proponer reforma relevante alguna de la que, por su importancia, pudiera suponerse un contenido ideológico que pudiera resultar sospechoso de desviacionismo para alguno de los sectores del Gobierno.

Hablo de reformas poco relevantes por no calificarlas, en algún caso, de inoportunas o irresponsables. Aunque se trate de un ejemplo, no me resisto a trasladarles el estupor y la indignación que me produjo, en aquellos terribles días

de primavera de 2020, cuando todo el país se hallaba confinado y consternado por las decenas de fallecimientos que se estaban ya produciendo en los hospitales y residencias, leer en el Boletín Oficial del Estado del 1 de abril la modificación que el Real Decreto-ley 11/2020 introducía en el artículo 29.4 de la Ley de Contratos del Sector Público. ¿Para salvar vidas? Pues no: solo para incorporar (¡santo cielo!) una excepción al régimen de prórrogas de los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva. ¿Tan urgente y necesario era?

IV. CONCLUSIÓN

Termino ya. Antes aludí a algunas de las causas que la opinión común considera como determinantes de las dimensiones desproporcionadas que presenta el ordenamiento jurídico estatal y de volatilidad. El análisis de los datos parece revelar que estas supuestas causas son irrelevantes, y que el problema se encuentra en otras dos circunstancias.

La primera de ellas es, sin duda, la pulsión normativizadora que aqueja a la clase política, su desordenada pasión legiferante, una anomalía psicológica que ignoro si está bien estudiada, pero cuya evidencia salta a la vista (la he echado de menos en el espléndido libro de Steven Pinker, que trata tantas otras cosas importantes). Es un rasgo natural en el ejercicio del poder la inclinación a imponer de modo masivo a la generalidad de los ciudadanos las ideas y pautas de conducta que el gobernante considera inexcusables o deseables, una decisión que, cuando se materializa, produce un alto grado de satisfacción (al que, por cierto, se une una creencia infantil y primitiva en la naturaleza tau-matúrgica de la ley, a la que se supone capaz de modificar de modo inmediato y automático la conducta de sus destinatarios). Como ya dije en mi discurso de ingreso ante esta misma asamblea, esta pulsión es adictiva y autoalimentada: el afán de hacer el bien a los demás, imponiéndoles legalmente las propias ideas, no se calma con la promulgación de la ley en la que éstas se expresan; por el contrario, la consecución de ese objetivo singular parece generar la necesidad física de volver a hacerlo una y otra vez, buscando otro u otros diferentes objetivos. No otra explicación tiene el aumento incontenible de la producción de normas que he tratado de reflejar en esta ponencia.

Y segunda, la concepción implícita de la ley como un simple instrumento operativo de acción política, a través del cual los partidos intentan materializar sus objetivos ideológicos, imponiéndolos a la población. Con independencia de que ello pueda considerarse legítimo, que quizá lo sea, debe advertirse que esta concepción lleva de forma inexorable a una completa pérdida de respeto hacia la ley, que es contemplada como una simple herramienta de usar y tirar y que, por ello, puede ser cambiada, manipulada y sustituida de modo expeditivo, sin el menor escrúpulo, y sin cuidado ni precaución alguna,

olvidando que quienes han de cumplirla son ciudadanos ajenos a la ideología de los partidos; a los que en muchos casos les resulta literalmente imposible, por sólido que sea su sentido de la observancia de la ley.

Esta concepción puramente utilitaria de las normas lleva a prescindir muchas veces por completo, en el momento de su diseño, a prescindir de un análisis sobre la efectiva posibilidad de su cumplimiento; de lo que deriva también, además de su desconocimiento, un alto grado de inobservancia; aunque se sabe igualmente, en otros casos, de muchas normas cuyo cumplimiento íntegro sería tan imposible como catastrófico (piénsese en el colapso apocalíptico que acaecería si de golpe, todos los conductores aplicaran en su totalidad las prescripciones del Reglamento General de Circulación).

La experiencia me dice que ha de olvidarse toda esperanza de que esta pulsión y esta concepción burdamente utilitaria de la ley desaparezcan o disminuyan en el tiempo que nos resta de vida. Confíemos en que las nuevas generaciones puedan hacerla realidad.

Tabla 1. Leyes 1979-2000

	Leyes	Leyes Org.	Dec. Leyes	Dec. Leg.	Total leyes	Total págs.	Media págs.
1979	45	4	22	1	72	285	3,9
1980	83	13	16	3	115	342	2,9
1981	50	8	19	1	78	261	3,3
1982	53	13	26	0	92	205	2,2
1983	46	14	9	0	69	324	4,6
1984	53	10	15	0	78	246	3,1
1985	51	14	8	1	74	403	5,4
1986	25	4	3	16	48	198	4,1
1987	34	7	7	1	49	279	5,6
1988	44	7	7	1	59	368	6,2
1989	20	3	7	1	31	219	7
1990	31	1	6	3	41	320	7,8
1991	31	13	5	1	50	225	4,5
1992	39	10	6	1	56	418	7,4
1993	23	0	22	1	46	239	5,1
1994	43	20	13	2	78	535	6,8
1995	44	16	12	2	74	689	9,3
1996	14	5	17	1	37	410	11
1997	66	6	29	0	101	574	5,6
1998	50	11	20	0	81	794	9,8
1999	55	15	22	1	93	979	10,5
2000	14	9	10	5	38	1115	29,3
Total	914	203	301	42	1460	9428	

Tabla 2. Leyes 2001-2023

	Leyes	Leyes Org.	Dec. Leyes	Dec. Leg.	Total leyes	Total págs.	Media págs.
2001	26	7	16	1	50	765	15,3
2002	53	10	10	1	74	947	12,9
2003	62	20	7	0	89	2461	27,6
2004	4	3	11	6	24	828	34,5
2005	28	6	16	0	50	381	7,6
2006	44	8	13	0	65	1334	20,5
2007	56	16	11	2	85	2297	27
2008	4	2	10	2	18	421	23,3
2009	26	3	14	0	43	1133	26,3
2010	44	9	14	1	68	1632	24
2011	38	12	20	3	73	2108	28,8
2012	17	8	29	0	54	1601	29,6
2013	27	9	17	1	54	2115	39,1
2014	36	8	17	0	61	2820	46,2
2015	48	16	12	8	84	4533	53,9
2016	0	2	7	1	10	107	10,7
2017	12	1	21	0	34	1313	38,6
2018	11	5	28	0	44	1746	39,6
2019	5	3	18	0	26	451	17,3
2020	11	3	39	1	54	2509	46,4
2021	22	11	32	0	65	2557	39,3
2022	39	15	20	0	74	3272	44,2
2023	13	4	8	0	25	1667	66,6
Total	626	181	390	27	1224	38998	

Tabla 3. Leyes 1979-2023

	Leyes	Leyes Org.	Dec. Leyes	Dec. Leg.	Total leyes	Total págs.
1979-2000	914	203	301	42	1460	9428
2001-2023	626	181	390	27	1224	38998
Total	1540	384	691	69	2684	48426

Tabla 4. Número total paginas (leyes/año)

	Número de paginas (leyes/año)
1980	342
1985	403
1992	418

	Número de páginas (leyes/año)
1995	689
2000	1115
2006	1334
2011	2108
2015	4533
2022	3272

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA. VV. (2009): *Evolución de la actividad regulatoria en España 1978-2008: Descentralización y comunidades autónomas*. Econlaw Strategic Consulting, Madrid.
- ARAGÓN REYES, M., (2016): *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Iustel, Madrid.
- ARANA GARCÍA, E., (dir.) (2015): *Algunos problemas actuales de técnica legislativa*. Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., (dir.) (2015): *Técnica normativa*. Editorial Francis Lefèvbre, Madrid.
- (2017): «Uso y abuso del derecho-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, pp. 415 ss.
- (2021): *Reivindicación de la Ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo*, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 100.
- (2022): *El imperio del decreto-ley y el debilitamiento del Parlamento*, en Cancio, R. (coord.) y Cazorla, L. M. (dir.), *Últimas novedades normativas afectantes al sector eléctrico*, Aranzadi, pp. 45 ss.
- ATIENZA, M., (1997): *Contribución a una teoría de la legislación*. Cívitas, Madrid.
- BETANCOR, A., (2009): *Mejorar la regulación. Una guía de razones y de medios*. Marcial Pons, Madrid.
- CANO BUESO, J., (1994): *Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado Social*, en AA. VV, *La técnica legislativa a debate*. Tecnos, Madrid.
- CAPÓ GIOL, J., (1990): *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación política*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- CAZORLA PRIETO, L. M., (1999): *Codificación contemporánea y técnica legislativa*. Aranzadi, Elcano.
- COFFEY, McLAUGHLIN, P. A. y PERETTO, P. (2020): *The cumulative cost of regulations. Review of Economic Dynamics*, 38, p. 1-21.
- CORONA FERRERO, J. M., et al. (COORD.) (1994): *La técnica legislativa a debate*. Tecnos, Madrid.
- FERNÁNDEZ, T. R., (1998): *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*. Cívitas, Madrid, 1998.

- FERNÁNDEZ, T. R., y ARAGÓN REYES, M., (2023): *Motorización o incontinencia legislativa*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.
- FUERTES, M., (2008): «Once tesis y una premática para salvar la dignidad de la ley», *Revista de Administración Pública*, núm. 177, pp. 119 ss.
- GALIANA SAURA, Á., (2003): *La legislación en el Estado de Derecho*. Dykinson, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., (1999): *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Cívitas, Madrid.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., (2013): «De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31, pp. 199 ss.
- GARCÍA MEXÍA, P., RODRÍGUEZ-ARANA J., y HERNANDO, J. (2010): *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la Justicia*. Fundación San Pablo-CEU, Madrid.
- GONZÁLEZ GARCÍA, E., (1985): «El articulado de las leyes anuales de Presupuestos», en *Presupuesto y Gasto Público* n.º 24, 1985, pp. 66 ss.
- GRETTEL (1989): *Curso de técnica legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- IRTI, N., (1992): *La edad de la descodificación*. Bosch, Barcelona.
- LAPORTA, F. J., (2007): *El imperio de la Ley. Una visión actual*. Trotta, Madrid.
- MARTINEZ-CARDÓS RUIZ, J. L., (2002): *Técnica normativa*. Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- MARTÍNEZ MARÍN, A., (2021): *Un Gobierno que regula la sociedad por Decreto-ley quebranta el Estado de Derecho*. Diego Marín, Murcia.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. D. P., y PONCE DE LEÓN, L., (dir.) (2004): *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson/Cívitas, Madrid.
- MENÉNDEZ MORENO, A., (1988): *La configuración constitucional de las leyes de presupuestos generales del Estado*. Lex Nova, Valladolid.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. y SALVADOR-MORA, S. (2016): «El impacto económico de la actividad normativa. Los riesgos de la «gran convergencia»». *Revista de Economía Industrial*, 398, p. 117-128.
- MORA SANGUINETTI, J. S., (2019): «La “complejidad” de la regulación española ¿Cómo medirla? ¿Qué impacto económico tiene?», *Tribuna de Economía* n.º 907, marzo-abril 2019, pp. 147-162.
- (2022): «Las cuatrocientas mil normas de la democracia española. Cuantificación e impacto de la complejidad normativa de España», *Revista de las Cortes Generales* n.º 114, segundo semestre 2022, pp. 231-153.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- QUEROL BELLIDO, V., (1985): «Las modificaciones legislativas mediante el articulado de las leyes anuales de presupuestos del Estado», en *Presupuesto y Gasto Público* n.º 23, 1985, pp. 101 ss.

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (2023): «El confuso devenir de la deslegalización», *Revista de Administración Pública* núm. 222, septiembre-diciembre 2023, pp.. 17-32.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., (ed.) (2008): *Técnica normativa en la Unión Europea*. 2 vols., Secretaría General del Senado, Madrid.
- SANZ GÓMEZ, R., y SANZ GÓMEZ, S., (2020): «Análisis cuantitativo del uso del decreto-ley en España», *Revista de Estudios Políticos* núm. 188, abril-junio 2020, pp. 127-158.
- SOSA WAGNER, F., y FUERTES, M., «El maltrato a la ley, eclipse democrático», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 129, septiembre-diciembre 2023, pp. 13-46.
- ZAPATERO, V., (1996): «Producción de normas», en AA. VV., *El Derecho y la Justicia*. Trotta, Madrid.

