

Legislació líquida, legislació gasosa.

Albert Calderó

(publicat en CORAL, nº 1, setembre de 2007)

Vivim en les institucions públiques espanyoles una època de legislació líquida: abans d'haver acabat de comprendre una llei, abans d'haver-la aplicat, ja s'ha canviat. La llei canvia més ràpid que la capacitat de les institucions per assimilar-la.

Un exemple candent el tenim en la legislació de la funció pública. Acaba d'entrar en vigor l'Estatut Bàsic de la Funció Pública, que és la llei 7 del 2007. Segons el preàmbul de la pròpia llei, "l'Estatut sintetitza allò que diferencia qui treballen al sector públic administratiu, sigui qual sigui la seva relació contractual, dels qui ho fan al sector privat". És per tant una referència elemental, bàsica i global, alguna cosa, s'hauria de suposar, de certa consistència i vocació de permanència. Doncs bé, la següent llei que han aprovat les Corts, la llei 8 del 2007, és la llei del Sòl. I aquesta llei, en la seva Disposició Addicional Novena, modifica diversos preceptes de la llei de Bases de Règim Local, i entre altres, el règim d'incompatibilitats dels seus alts càrrecs i funcionaris.

De manera que la llei 8 del 2007 modifica de manera significativa el contingut pràctic de la llei 7 del 2007. I ho fa mitjançant un recurs cada vegada més usual: les Disposicions Addicionals. Últimament cada llei porta al seu portaequipatge una infinitat de Disposicions Addicionals, gairebé sempre modificacions d'altres lleis, amb poc o res que veure amb la matèria principal de la llei que les porta.

No fa molts anys era normal trobar en les nostres institucions a juristes que llegien tots els dies el Butlletí Oficial de l'Estat i així mantenien al dia en la seva memòria un compendi legislatiu dels temes en els quals treballaven. Això és del tot impossible avui en dia. Només amb les eines més potents que combinin la informàtica amb internet és possible, a empentes i rodolons, esbrinar dia a dia la legislació aplicable. La memòria, eina imprescindible per al bon jurista fa uns anys, és avui en dia el pitjor aliat: recordar la llei perjudica la conveniència de no donar-la mai per sabuda, ja que pot haver canviat per breu que sigui el lapse de temps en què no l'hem consultat.

Som a l'era de la legislació líquida. La llei no és una mica estable i permanent, és una cosa que flueix, que canvia cada dia.

La legislació espanyola sobre el sector públic és també alguna cosa que no té forma, que s'adapta per complet al seu embolcall, que té una aparença enganyosa. La llei 7 del 2007 va ser presentada als mitjans de comunicació com un gran avenç en l'exigència de resultats als funcionaris. El seu concepte clau era, segons aquesta presentació, l'avaluació de l'acompliment. Però tot funcionari que l'hagi llegit ha vist que, en primer lloc, el que planteja la llei no és gaire diferent del que ja deia la legislació anterior usant l'expressió productivitat en comptes d'acompliment; en segon lloc, que els teòrics avenços d'aquesta nova llei, en aquest i en altres aspectes, tenen suspesa la seva entrada en vigor, és a dir que no estan vigents, ni ho estaran fins que les comunitats autònomes legislin la normativa concreta de desenvolupament, una cosa que pot succeir aviat, o tard, o mai.

De tota manera, que una llei romangui vigent molt temps tampoc és garantia que es compleixi millor. L'anterior llei que regulava amb certa amplitud qüestions relatives als funcionaris públics és la llei 30 del 1984, de Reforma de la Funció Pública. Molts dels seus preceptes han canviat des de llavors, per lleis que l'han reformat, però també mitjançant disposicions addicionals, articles de lleis de pressupostos i lleis d'acompanyament de pressupostos, i altres eines de liquiditat legislativa; però molts d'altres segueixen allà des de fa més de vint-i-cinc anys, i malgrat això en moltes institucions continuen sense aplicar-se.

En les institucions públiques espanyoles, encara avui, no és infreqüent que la llei, en lloc de ser la via única concebible per a tota actuació, sigui una cosa diferent, sigui una referència que només cal aparentar complir, o fins i tot que cal incomplir amb discreció. L'expressió "vestir el ninot" com sinònim de crear l'aparença formal de compliment de la llei alhora que s'organitza el seu franc incompliment, segueix essent a l'ordre del dia. És alguna cosa que tristament perviu de l'herència genètica franquista: es predica l'Estat de Dret però es practica una altra cosa.

La nostra legislació líquida, encara que moderna, és perillosa, perquè ajuda la pervivència de la nostra legislació gasosa: la llei usada com a cortina de fum per amagar pràctiques administratives que ignoren i desvirtuen la legalitat.

Com mostra de legislació gasosa un botó: la legislació disciplinària. La llei és senzilla i lògica: si un funcionari fa una trastada petita, cal imposar-li una sanció petita. Si fa una trastada mitjana cal imposar-li una sanció mitjana, i si fa una trastada enorme cal posar-lo de potetes al carrer. Porto molts anys donant cursos a alts càrrecs i a tècnics de molt diverses administracions públiques espanyoles, i gairebé sempre els proposo un exercici. Dic: Que aixequin la mà els que pensin que en la institució on treballen no hi ha un 1% de funcionaris que mereixerien ser acomiadats si s'apliqués la legislació disciplinària. Mai ningú no aixeca la mà.