Muchas y malas leyes

España no es un país pobre, sino un país enredado. Cada día se aprueban más de treinta normas, nadie es capaz de leerlas y muchas están tan mal hechas que ni el propio Gobierno sabe aplicarlas. El problema no es solo cuántas leyes tenemos, sino cómo son.

Piense en sus últimas vacaciones en familia. Llegó al hotel, entregó el DNI y creyó que el trámite acababa ahí. Desde el 2 de diciembre de 2024 no es así: el hotel o el particular que le alquila el apartamento debe recoger hasta 43 datos de cada viajero y remitirlos al Ministerio del Interior, cuando antes bastaban 14. Entre ellos, su domicilio, su teléfono, el número y la fecha de caducidad de su tarjeta o el IBAN de su cuenta y, si viaja con menores, la relación de parentesco que le une a ellos. El recepcionista, que no tiene a mano el libro de familia, debe anotarlo igual. Si el establecimiento falla, se expone a multas de hasta 30.000 euros. Tan lejos llega que, en junio de 2026, la Comisión Europea abrió un procedimiento de infracción contra España por este decreto.

Cuesta imaginar qué delito se evita conociendo la fecha de caducidad de la tarjeta de una familia de Albacete. Pero el decreto existe, se cumple —o se aparenta cumplir— y alguien lo paga: el hotelero en horas de oficina, el cliente en colas y en precio. Es un ejemplo pequeño, casi cómico, y precisamente por eso retrata bien cómo funciona hoy buena parte de nuestro Derecho.

Hace casi dos mil años, Tácito dejó escrita una frase que merecería estar grabada en el frontispicio del Congreso: *corruptissima re publica plurimae leges*, cuanto más corrompido está el Estado, más leyes tiene. España padece hoy las dos dolencias a la vez: tiene muchas leyes y tiene malas leyes.

Muchas leyes

Entre 1979 y 2021, las administraciones españolas aprobaron 411.804 normas. Solo en 2022 se sumaron otras 11.775: unas 32 al día, una cada 45 minutos. El número de normas que se publican cada año se ha multiplicado por cuatro desde el comienzo de la democracia.

Para hacerse una idea de lo que significa, la CEOE calcula que quien quisiera estar al día de todo lo publicado en los boletines oficiales solo en 2024 tendría que leer 3.557 páginas diarias: el *Quijote* entero, tres veces, cada día del año. Si se apilaran las páginas de un solo año del BOE, la torre mediría unos 150 metros, más que la Gran Pirámide de Keops. Y puestas una detrás de otra, las páginas que publicaron todos los boletines oficiales en 2023 cubrirían los 378 kilómetros que separan Madrid de Murcia.

Nuestro Código Civil establece en su artículo 6 que la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento. Es un principio razonable cuando las leyes caben en la cabeza de un ciudadano corriente. Cuando ni un ejército de abogados puede leerlas, se convierte en una trampa: todos estamos incumpliendo algo, aunque no sepamos qué.

A esa maraña estatal se suman diecisiete parlamentos y gobiernos autonómicos, cada uno con su propio boletín. Solo los horarios comerciales están sometidos a unas 390 normas distintas. Según el Instituto Juan de Mariana, esa fragmentación del mercado nacional cuesta, por sí sola, en torno al 3,5 % del PIB. Una empresa que quiere vender el mismo producto en Murcia y en Lugo no debería necesitar dos departamentos jurídicos.

Malas leyes

Si el problema fuera solo de cantidad, bastaría con ordenar. Pero la calidad de lo que se aprueba ha empeorado al mismo ritmo. El decreto-ley, que la Constitución reserva para casos de «extraordinaria y urgente necesidad», se ha convertido en la forma ordinaria de legislar: en 2024 supuso casi la mitad de las normas estatales con rango de ley.

El caso más elocuente fue el llamado decreto ómnibus. En un mismo texto, el Gobierno metió la revalorización de las pensiones, las ayudas al transporte público, las ayudas a los afectados por la dana y la cesión al PNV de un palacete en París. El Congreso lo tumbó por 177 votos a 171, y con él cayeron todas sus medidas; días después, el Gobierno aprobó otro decreto que recogía muchas de ellas. Cuando en una sola votación se deciden a la vez la pensión de un jubilado y la propiedad de un palacete en París, la ley deja de ser una regla y se convierte en un trueque.

Las leyes, además, son cada vez más largas y oscuras. La reforma laboral de 2021 ronda las 30.000 palabras; el CEU CEFAS y el Instituto Juan de Mariana han redactado una alternativa que dice lo esencial en unas 4.200. Nuestra ley de protección de datos tiene 97 artículos y 22 disposiciones adicionales; Estonia, uno de los países más digitalizados del mundo, concreta esa misma materia en solo once artículos.

Y hay normas que ni siquiera pueden aplicarse. En diciembre de 2022 el Gobierno prohibió vender fruta y verdura entera envasada en lotes de menos de 1,5 kilos, salvo una lista de excepciones —las piezas que se estropean a granel— que debía aprobarse en seis meses. A mediados de 2025, dos años y medio después, esa lista seguía en información pública. Entretanto, Bruselas aprobó su propio reglamento de envases, con una prohibición parecida a partir de 2030, y el Gobierno tiene que volver a reformar su decreto. Durante todo ese tiempo, agricultores, cooperativas y tenderos no han sabido a qué atenerse.

Lo que le cuesta a usted

Todo esto no es un debate de juristas. La sobrerregulación funciona como un impuesto que no aparece en la nómina: el Instituto Juan de Mariana calcula que las trabas que encuentran las empresas para vender y trabajar en el resto de Europa y en la propia España nos cuestan 90.000 millones de euros, unos 4.660 euros por hogar. Y ese dinero sale, al final, del bolsillo de las familias. Es una de las razones por las que muchos españoles ganan hoy un sueldo más alto que en 2008 y, aun así, con él pueden comprar menos cosas que entonces: en definitiva, son más pobres.

Se nota, antes que en ningún sitio, en la vivienda. Desde que se planifica un suelo hasta que se pone el primer ladrillo pueden pasar entre 15 y 20 años de trámites, y el papeleo y los impuestos representan entre el 25 % y el 30 % del precio. No es casualidad que en 2002 dos de cada tres hogares encabezados por un menor de 35 años fueran propietarios de su vivienda, y en 2022 menos de uno de cada tres.

Se nota en el autónomo y en la pyme. Según los gestores administrativos, montar una sociedad en España lleva en la práctica casi tres meses, 84 días, y le cuesta al emprendedor 2.580 euros solo por el tiempo perdido. Y casi tres de cada cuatro empresas dicen que las normas laborales y empresariales les frenan a la hora de invertir. El Banco de España lo ha medido: cada vez que el volumen de normas crece un 10 %, los pequeños negocios de menos de diez trabajadores pierden un 0,5 % de su empleo. Y quien consigue crecer recibe un castigo: al llegar a los 50 empleados, una empresa debe asumir de golpe plan de igualdad, una auditoría retributiva, un comité de seguridad y salud y un canal interno de denuncias; con el empleado 51 llega, además, el plan LGTBI. No sorprende que casi el 99 % de nuestras empresas tenga menos de 50 trabajadores.

Se nota en el campo, donde el agricultor pasa más tiempo con formularios que con el tractor: entre 2020 y 2023 cerraron 111.000 explotaciones, un 12,4 % del total. Son unas cien al día. Y se nota en la industria: España ha aprobado seis veces más normas medioambientales con rango de ley que Francia (321 frente a 56) sin obtener mejores resultados ambientales. Más papel no es más naturaleza.

Desatar España

Cervantes, cuyo *Quijote* habría que leer tres veces al día para seguir el ritmo de los boletines, ya lo dejó escrito. En la carta que don Quijote envía a Sancho, recién nombrado gobernador de la ínsula Barataria, le aconseja: «No hagas muchas pragmáticas, y si las hicieres, procura que sean buenas, y sobre todo que se guarden y cumplan». Más de un siglo después, Montesquieu añadiría que las leyes inútiles debilitan las necesarias. Es exactamente lo que ocurre cuando un recepcionista tiene que preguntar a un padre si es el padre de sus hijos, o cuando un agricultor espera años para saber cómo podrá vender su fruta. Cada norma superflua resta autoridad a las que de verdad importan y enseña al ciudadano que la ley es un obstáculo que sortear, no una regla que respetar.

La receta no es ningún misterio. Lo primero es legislar menos: que no pueda aprobarse una norma sin derogar antes varias, como ya han hecho otros países, y que las leyes nazcan con fecha de caducidad, de modo que desaparezcan pasados unos años salvo que se demuestre que sirven para algo. Lo segundo, legislar mejor: una ley, una materia, sin decretos escoba; el decreto-ley, solo para lo verdaderamente urgente; textos breves y en un castellano que entienda cualquiera; y las normas que llegan de Bruselas, aplicadas tal cual, sin añadidos de cosecha propia.

Y, sobre todo, aliviar la vida diaria del ciudadano. Que el silencio de la Administración juegue a su favor y no en su contra: si no contesta en plazo, y no hay un riesgo serio de por medio, lo pedido se entiende concedido. Que nadie tenga que volver a entregar un papel que el Estado ya tiene, ni mendigar una cita para que le atiendan en una ventanilla pública. Que lo que es legal en Murcia lo sea también en Lugo. Que una casa pueda construirse en años y no en décadas. Y que una empresa no reciba una avalancha de obligaciones el día que contrata a su empleado número cincuenta, porque crecer no puede ser un castigo.

España no es un país pobre. Tiene sol, suelo, talento, empresas y gente dispuesta a trabajar. Lo que tiene es una maraña de normas que nadie ha leído entera y que nadie se ha atrevido a desenredar. Cada trámite que sobra es un sueldo que no sube, una casa que no se construye, una empresa que no nace. Tácito lo vio hace casi dos mil años: la abundancia de leyes nunca ha sido señal de buen gobierno. Legislar menos y legislar mejor es, sencillamente, devolver al ciudadano el tiempo y la confianza que hoy se le van en los boletines oficiales.