

LAS REFORMAS DEL PP: AUTORITARISMO, RETÓRICA Y RESTRICCIÓN DE DERECHOS

MIKEL URRUTIKOETXEA BARRUTIA

UPV/EHU

ABSTRACT

■ *En este artículo pretendemos efectuar un balance de la actividad normativa del Gobierno del PP en sus seis primeros meses. Destacamos una inclinación a las formas autoritarias (excesivo uso del RD Ley y el anuncio continuo de reformas punitivas), una constante tendencia a la restricción de derechos sociales y el uso de una retórica manipuladora que pretende de manera solapada aminorar el rechazo a estas reformas y justificar un reparto no equitativo de la crisis.*

Palabras clave: Restricciones. Real Decreto ley. Autoritarismo. Manipulación.

■ *Artikulu honetan, PPren gobernuaren lehen sei hilabeteetako jarduera arauemailea aztertu dugu. Honako alderdi hauek nabarmendu nahi izan ditugu batik bat: jarrera autoritarioetarako joera (Errege Dekretu Legeak gehiegi erabiltzea eta erreforma zigortzaileak etengabe iragartzea), gizarte-eskubideen etengabeko murrizketa eta, azkenik, erreformen aurkako ahotsak isilaraztea eta krisiaren banaketa ez ekitatiboa justifikatzea helburu duen erretorika manipulatzailer baten erabilera.*

Hitz gakoak: Murrizketak. Errege Dekretu Legea. Autoritarismoa. Manipulazioa.

■ *This article sets out to make an assessment of the regulatory activity of the PP government in its first six months. It highlights an inclination towards authoritarian forms (excessive use of RD Laws and the constant announcement of punitive re-*

forms), a constant tendency towards restricting social rights and the use of a manipulative rhetoric which aims at once to reduce objection to these reforms and to justify an unequal distribution of the crisis.

Key words: Restrictions. Royal Decree - Law. Authoritarianism. Manipulation.

I. Introducción

En las siguientes líneas queremos reflexionar sobre la actividad legislativa de los últimos meses, que coinciden con los primeros del gobierno del PP, y su incidencia en los derechos sociales y laborales. A nuestro juicio, las formas autoritarias (el uso excesivo del RD Ley y la amenaza represiva, por ejemplo) están en consonancia con el contenido restrictivo de derechos de estas normas y todo ello se intenta cubrir con una retórica manipuladora que justifica y oculta ese abuso de poder¹. Son todos ellos aspectos de la ideología neoliberal del Gobierno del PP, que pretende llevar a cabo una gestión anti-democrática en beneficio de ciertas castas y poderes, pero que lo único que conseguirá será una mayor recesión y conflicto pues el velo ideológico le impide ver que los recortes no incitan al crecimiento sino que ahondan la recesión. La crisis se convierte, así, en un pretexto usado como coartada para arreglar las cuentas con la universalidad de los servicios públicos.

La intensa actividad normativa, bajo el amparo del paraguas de la mayoría absoluta, tiene una vocación restrictiva del gasto público, aumentándose los impuestos y tasas, y restringiéndose los derechos sociales y laborales². La crisis internacional funciona como coartada en una doble dirección, para no intervenir en la burbuja inmobiliaria y para imponer recortes en las prestaciones y derechos sociales.

Analizamos, en primer lugar, el intenso recurso al RD Ley y precisamos algunas características que cualifican este uso intensivo del RD ley. En segundo lugar, abordamos el contenido restrictivo común a una gran parte de estos reales

¹ Refiriéndose al RD Ley 3/2012 Baylos (2012a, 12) habla de doble autoritarismo normativo; el comprensivo de la ausencia de debate y publicidad en la creación de la norma y el referido al contenido, dado el aumento del poder despótico del empresario que propicia la misma.

² Para ser exactos, no todas las normas del gobierno con rango de ley dadas en estos seis meses tienen esa vocación restrictiva; hay algunas como los Real Decreto-leyes 8/2012, de 16 de marzo, y 10/2012, de 23 de marzo, que son instrumentos de trasposición de directivas comunitarias. Alguna otra aislada, como el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, es un ejercicio de soberbia y autismo parlamentario, toda vez que se procede a modificar unilateralmente el régimen de administración de RTVE pactado con anterioridad en la ley 17/2006, lo que permitirá al PP nombrar con mayor soltura al presidente de la RTVE y expulsar, por ejemplo, a los representantes sindicales del consejo de administración.

decretos-leyes. Seguidamente, reflexionamos sobre la retórica manipulativa inserta en las propias normas que busca justificar y legitimar lo que no deja de ser un reparto injusto de la crisis. En cuarto lugar, sopesamos la función del anuncio constante de reformas punitivas. Por último, intentamos presentar alguna explicación de esta intensa acción normativa que no consigue, sin embargo, los objetivos anunciados.

II. La forma normativa, exceso de Real Decretos Leyes

Uno de los rasgos que está caracterizando la actividad normativa del Gobierno del PP es el denodado recurso al Real decreto Ley. De las veintidós normas con rango de ley promulgadas durante el gobierno del PP sólo dos son leyes en sentido estricto, el resto son normas del gobierno con rango de ley³.

Esta forma, que prescinde de trámites parlamentarios, permite al Gobierno presentar una imagen superficial de celeridad, cada viernes reforma dice Rajoy, pero conlleva también la pérdida de la depuración que supone el debate parlamentario⁴ y produce una forma de legislar un tanto atropellada⁵. La posesión de la mayoría absoluta allana la convalidación de todas las normas gubernativas con rango de ley, pero propicia por eso mismo el abuso de esta figura.

Si bien no vamos a analizar las entrañas de este alud de decretos leyes, aunque de seguro que nos encontraríamos con más de un material llamativo⁶, sí destacamos seis características que singularizan este uso intensivo del RD Ley:

³ Sólo se han promulgado como leyes aquellas cuya materia impedía la utilización del RD Ley al tratarse de temas a regular por Ley Orgánica; leyes orgánicas 1/2012 y 2/2012 (ambas de contenido presupuestario).

⁴ Una consecuencia es la proliferación de las correcciones de errores sobre aspectos sustantivos y no sobre meras cuestiones gramaticales. Así, la corrección de errores del RD Ley 16/2016 modificó de forma significativa diversos apartados de la misma, por ejemplo, el régimen y derechos del personal funcionario sanitario cuya situación ha cambiado tras la corrección mediante la adición de un par de alteraciones.

⁵ Un ejemplo claro nos encontramos en el art. 6.cuatro del RD Ley 14/2012 que modifica el art. 68 de la ley Orgánica 6/2001, de Universidades. Este artículo utiliza los ECTS como referente de la actividad docente de los profesores universitarios. Los ECTS, siglas en inglés y no habituales en la parte dispositiva de las normas, son *una unidad de medida que refleja los resultados del aprendizaje y volumen de trabajo realizado por el estudiante para alcanzar los objetivos establecidos en el plan de estudios* (exposición de motivos RD 1393/2007, de 29 de octubre). Hemos de entender que la norma quiere decir que la carga docente de los profesores será el equivalente a la docencia presencial de esos 24 créditos (16 o 32 en su caso), pero no lo dice.

⁶ Otto Von Bismark afirmó que *Con las leyes pasa como con las salchichas: es mejor no ver como se hacen*, para resaltar los espurios intereses que rodean la confección normativa. Sin entrar a profundizar debemos señalar que sobre la reforma laboral se ha comentado, por ejemplo, que la modificación y abaratamiento de los despidos objetivos se ha efectuado bajo la presión de los lobbys de las grandes multinacionales (del automóvil, en especial) que están preparando planes de deslocalización de sus fábricas en España (Sánchez, 2012)

1. **Lo extraordinario convertido en banal.** El art. 86 CE estipula la posibilidad de que en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno pueda adoptar normas con fuerza de ley, esto es, sustituir al Legislativo, supeditado a que se cumpla esa condición y a la validación posterior por el Parlamento. Es cierto que es criterio constante del TC admitir que la CE no se limita a permitir la utilización del R Decreto-ley de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta (por todas STC 137/2011), entendiéndose también legítima su utilización «*en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta*» (STC 6/1983). Sin embargo, el abuso de esa fórmula genera fuertes dudas ya que si todo es extraordinario nada lo es⁷, banalizándose la urgencia que exige el art. 86.1 de la CE. Veinte RD leyes en seis meses de gobierno viene a ser un record en el uso y abuso de esta fórmula normativa⁸.
2. **La forma es el mensaje.** Se percibe en estos modos la pretensión de producir un efecto de autoridad y de dominio. Sin embargo, el recurso intensivo a esta fórmula, prescindiendo del legislativo, envía un mensaje autoritario, contrario a la división de poderes y a la propia democracia. El derecho es un lenguaje formal donde el prescindir de las formas es altamente significativo y peligroso para su propia legitimidad. La mayoría absoluta no es un bálsamo de Fierabrás que todo lo cura. Estas formas autoritarias están en consonancia con el repliegue antidemocrático y tecnócrata con que Europa encara estas crisis⁹. Sin embargo, parece que a la ciudadanía no termina de gustarle estos modos pues los sucesivos gobiernos que se enfrentan a unas elecciones las pierden.
3. **La Justificación meramente formal.** La justificación de la extraordinaria y urgente necesidad se vuelve puramente formal; menos de dos líneas por ejemplo en el RD Ley 14/2012, invocándose la eliminación del déficit y el cumplimiento con su reducción como un estribillo o un mantra ritual que convierten estas razones en una especie de «Dios lo quiere» que todo lo justifica y nada razona. Recuérdesse que es doctrina reiterada

⁷ Guamán e Illueca hablan de involución social a través de la reforma permanente para caracterizar el estado de perenne modificación normativa que caracteriza el ámbito laboral (Guamán e Illueca, 2012, 57).

⁸ Es cierto que en el último gobierno de Rodríguez Zapatero el uso de los RD Leyes se incrementó llegando hasta 20 (2010) y 19 (2011), mientras que en los años iniciales fueron sólo de 10 (2008) y 14 (2009), pero aún así el gobierno actual mantiene una primacía en el abuso de esta figura dado el escaso tiempo que lleva y el elevado número de real decreto leyes utilizados.

⁹ Baylos (2012b) destaca la propensión de la tradición autoritaria española por el recurso a esta figura normativa (donde bastaba la comunicación de este fórmula sin control real por el legislativo), mientras que recelaba del parlamentarismo democrático.

del TC que la extraordinaria y urgente necesidad no es «*una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-Leyes*» (STC 68/2007, de 28 de marzo). Este cumplimiento solamente ritual de la justificación del presupuesto habilitante del Real decreto Ley, a nuestro juicio, sitúa este modo de legislar fuera de los moldes constitucionales (en igual sentido Baylos, 2012b).

4. **Exceso de normas intrusas**, esto es, de aquellas que nada tiene que ver con el contenido del RD ley concreto y cuya extraordinaria y urgente necesidad se suele escamotear de la justificación del preámbulo, pues se dan *aprovechando la ocasión*, para decirlo en palabras de la exposición de motivos del RD Ley 5/2012, con respecto a las modificaciones introducidas por su Disposición final tercera en la Ley 36/2012 sobre acceso a la profesión de abogado y procurador¹⁰.
5. **Límites vulnerados**. En la mayoría de los casos no se justifican, ni se aluden siquiera a cuáles son los peligros o los daños que se producirían de utilizar la vía legislativa normal, extremo entendido como necesario en la justificación del uso del RD Ley por el Tribunal Constitucional (Cf. SSTC 68/2007, 31/2011, 137/2011...). Además, es dudoso que se haya respetado la prohibición de afectar por medio de este tipo de norma los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos en varios de estos RD leyes¹¹, por ejemplo, en el caso del RD Ley 14/2012 con respecto al derecho a la educación y a la autonomía universitaria (art. 27 CE) o en la extraña e injustificada transformación restrictiva del derecho a la protección a la sanidad y a la atención sanitaria operada por el RD Ley 16/2012¹².
6. **Mutación normativa**. Más que un supuesto de uso extraordinario del Real Decreto con rango de ley, asistimos a una mutación no prevista de

¹⁰ Otros ejemplos de normas intrusas pueden ser la disposición final 2.^a del RD Ley 14/2012, dedicado a los recortes en la educación, que incluye modificaciones sobre el impuesto de sociedades o la Disposición Adicional octava del RD Ley 3/2012, norma sobre la reforma laboral, que regula las especialidades en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público estatal.

¹¹ El TC suele primar un criterio restricto al respecto; entendiendo que la afectación concurre cuando «*se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos*» (STC 111/1983, de 2 de diciembre). Aún así en alguno de los derechos afectados, derecho a la protección a la salud por ejemplo, estaríamos a nuestro juicio en esa situación de clara afectación.

¹² Este último RD Ley ha modificado no sólo el carácter universal del derecho sino la propia configuración del mismo ya que el art. 1 de la Ley 16/2003, ahora modificado, hablaba de titularidad de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria, mientras que en su actual dicción sólo estipula que se garantizará la asistencia sanitaria en España aquellas personas que ostenten la condición de asegurado, redacción, sin duda, más restrictiva del propio contenido del derecho y contraria, por taxativa, a la dicción del art. 43 CE. La protección de la salud reconocida en el texto constitucional integra y desborda la asistencia sanitaria, ahora regulada.

las fórmulas legales, ya que se ha convertido en el modo habitual de legislar, rompiendo así los límites constitucionales y propiciando una deriva autoritaria al amparo de la mayoría absoluta.. Además, a menudo, se ha transformado en un modo de legislar bifásico, primero el RD Ley y seguido la propia ley. Más allá de las ganancias estratégicas de tal forma de intervención a la hora de negociar con otras fuerzas parlamentarias, esta forma normativa genera espacios de inseguridad jurídica que como modo habitual de legislar la hacen poco recomendable.

Aún cuando varias de estas normas se justifican en el incremento de la seguridad jurídica (así por ejemplo, se reconoce expresamente en las exposiciones de motivos de los RRDD Leyes 20/2011,3/2012 y 7/2012), la continua modificación normativa, que incide incluso en la legislación más reciente¹³, a nuestro juicio, la lesiona, máxime en aquellos casos en que el texto del RD ley es modificado por otro del mismo gobierno en los meses inmediatamente posteriores¹⁴. Aparentemente, este modo de regular atropellado, donde una norma gubernativa modifica normas con rango de ley, para ser a su vez modificada por un RD ley posterior, parece incrementarse; el RD Ley 19/2012, último de la serie por ahora, incluye alteraciones de los RRDD-leyes 12/2012, 16/2012 y 18/2012¹⁵.

III. El contenido de las modificaciones normativas

En los 20 reales decretos-leyes aprobados hasta ahora las materias abordadas abarcan una gran pluralidad de temas y materias, pero poseen como elemento común una comprensión restrictiva de los servicios públicos y los derechos laborales y sociales¹⁶. Se está actuando con la estrategia del cangrejo, avanzar hacia atrás, eliminando conquistas y derechos sociales, de un plumazo, sin discusión.

Se está actuando de cara a la galería, forzados por instancias comunitarias e internacionales y mercados abstractos, sin que las medidas posean consecuencias positivas en el corto y medio plazo, más bien al contrario. Esta característica de

¹³ Así, por ejemplo, Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero modifica normas recientes y urgentes como RRDD Leyes 11/2010, 2/2011 y 16/2011, de 14 de octubre.

¹⁴ Este es caso del RRDD Leyes 2/2012, de 3 de febrero, y 7/2012, de 9 de marzo, que han sido modificado por Real Decreto-leyes 18/2012, de 11 de mayo, y por el 10/2012, de 23 de marzo, respectivamente.

¹⁵ Disposiciones finales 3.^a, 4.^a y 5.^a del RD Ley 19/2012.

¹⁶ Es significativo que cuando uno de estos reales decretos-leyes aborda una materia social de manera no restrictiva sino ampliando derechos sociales, entonces se aparta del derecho rígido y se adopta modelos del *soft law* y cercanos a la responsabilidad social. Este es el caso del RD Ley 6/2012 (de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos), donde las verdaderas garantías se encuentran en un código de buenas prácticas anexo a la norma y de adscripción voluntaria para las entidades financieras.

legislación a la carta, bajo presión, se explicita incluso en la exposición de algunos RD Leyes (cf. RD Ley 3/2012).

Respecto al contenido intentamos identificar unas notas generales comunes tras la diversidad de materias:

- a) Aparentemente, el Gobierno juega con varios escenarios de tal manera que ante la respuesta negativa de los mercados puede adoptar otras medidas como sacadas de la manga¹⁷, aunque algunas no son más que meras ocurrencias, sin discusión previa y sin una decantación mínima, ya que se adoptan sin ningún tipo de debate. Prima la imagen de celeridad y dinamismo sobre el contenido.
- b) La avalancha de cambios normativos genera inseguridad y dificultades para la planificación, pues cualquier cuestión puede abordarse sin discusión ni demasiadas justificaciones en cada sesión de gobierno. Como dice Cabeza Pereiro (2012) para qué planificar si luego vendrá alguna ocurrencia del gobierno que lo trastocará todo¹⁸. Si se persigue generar confianza, de entrada esta inestabilidad normativa produce justo lo contrario, una evidente inseguridad y una enorme renuencia a empezar nada ahora mismo. Esta falta de planificación conlleva consecuencias puramente normativas, pues se adoptan normas de desarrollo de carácter coyuntural pero que pueden incurrir en defectos formales. Este el caso, a nuestro juicio, de la Orden ESS/487/2012 que modifica el RD 801/2011 que contenía el Reglamento de los procedimientos de regulación de empleo y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos. Al ser una orden que modifica una norma de rango superior, sin habilitación específica para ello, es nula por vulnerar el principio de jerarquía normativa y la seguridad jurídica¹⁹.
- c) El rasgo común en el contenido es la voluntad restrictiva²⁰. Todo se sacrifica a un nuevo Moloch, la reducción de déficit, en un ejercicio de

¹⁷ Los RRDD Leyes 14/2012 y 16/2012 que recortaron gasto público y restringieron derechos en educación y sanidad son ejemplos en este sentido.

¹⁸ Cabeza Pereiro se refiere al ámbito universitario ante la modificación de la carga docente de los profesores universitarios efectuados por el RD Ley 14/2012, pero es extrapolable a la generalidad de medidas restrictivas.

¹⁹ López Parada (2012) considera que estamos ante un uso inédito de una Orden Ministerial para dar una interpretación oficial de la disposición derogatoria del Real Decreto-ley 3/2012 en lo relativo a los antiguos expedientes de regulación de empleo. Se trata de una especie de Circular administrativa, pero dirigida al público en general... (de la que cualquiera puede discrepar). Personalmente creo que el recurso a la disposición habilitante del RD 801/2011 por parte de la Orden cierra el paso a esta interpretación, estamos ante una norma nula por contravenir el principio de jerarquía de fuentes de la que el gobierno es consciente y ha intentado disimular con un subterfugio. Pero, en cualquier caso, de aceptarse la hipótesis de López Parada también estaríamos ante una chapuza, que lesiona la seguridad jurídica.

²⁰ La primera norma dada fue el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre de 2011, que bloqueó el aumento de la masa salarial y, por tanto, el incremento de plazas de plantilla en el ámbito público.

autofagia, pues estas reducciones continuas generan recesión que, a su vez, aumenta el déficit y éste ocasiona nuevas medidas restrictivas en una cadena interminable. Se ataca una y otra vez a la estructura pública de los servicios, en un movimiento que genera una espiral de desafectación hacia los mismos por parte de la ciudadanía mejor situada económicamente. Se recurre, además, a postulados demagógicos y populistas, y se incurre en disonancias entre lo anunciado tras el Consejo de Ministros y el texto concreto del RD ley. Este es el caso, por ejemplo, del control del llamado turismo sanitario en la presentación del Consejo de Ministros, que se convierte en expulsión del sistema sanitario de los extranjeros no comunitarios en el texto del RD Ley 16/2012.

- d) El gobierno resulta débil con los fuertes y fuerte con los débiles. Deja indemnes a los grandes poderes y restringe el acceso a los bienes públicos a los más pobres, desde posiciones que rayan la demagogia xenófoba (por ejemplo en la exclusión de la prestación sanitaria de los trabajadores irregulares). Las medidas se presentan como única opción cuando derivan de un determinado perfil ideológico muy sesgado. Piénsese que a la Iglesia católica no se le ha bajado la subvención ni se ha modificado su exención fiscal. Se restringen derechos sociales, mientras se sostiene la pompa inflada de la burbuja inmobiliaria mediante las ayudas al sector financiero (y la restauración de las deducciones por adquisición de vivienda, que la Unión Europea parece que va a exigir se eliminen con motivo de las condiciones de la ayuda-rescate de los 100.000 millones a la banca).
- e) La voladura de lo público posee también una finalidad de ganar mercados cautivos para la iniciativa privada²¹. Así, la reforma laboral (así como la previa de las pensiones) alientan la suscripción de planes de pensiones privados, mientras que las restricciones en educación y en sanidad impulsan el recurso a la cobertura privada para cubrir las necesidades en estos ámbitos (Barba, 2012). Igualmente el RD Ley 3/2012 incide en la privatización de los servicios mediante la autorización a las empresas de trabajo temporal de funcionar como agencias de colocación.
- f) Un rasgo llamativo es la tendencia común en distintos Decretos leyes en procurar diferencias en los receptores de las medidas como fórmula de minorar la resistencia a la disminución de derechos que producen las distintas modificaciones. Esto es claro en el RD Ley 3/2012, pues en la reforma laboral se acrecientan las diferencias entre las diversas categorías de trabajadores, pero también se mantiene en otras normas como en el RD Ley 14/2012 entre los diferentes tipos de docentes con respecto a

²¹ Para valorar la restricción de lo público que persigue este gobierno téngase en cuenta que su intención es reducir el porcentaje del gasto público en el PIB de un 45,6% en 2010 al 37% en 2015 (GOBIERNO, 2012, 48), mediante recortes en los sectores que más se identifican con los derechos sociales, por ejemplo, se propugna bajar la inversión pública en enseñanza del 4,9 al 3,9% del PIB.

los sexenios, o entre los alumnos, según se trate de primeras o posteriores matriculas, o en el RD Ley 16/2012 entre los extranjeros irregulares o no respecto al acceso a la sanidad, etc.

- g) En definitiva se está procediendo a dismantelar parte del estado de Bienestar en aquellas parcelas que tienen que ver con la universalidad de los servicios y con la igualdad y solidaridad en sus aspectos redistributivos, mientras se incrementan los aspectos más propios de un estado clasista (represores, asistenciales de bancos, subvencionadores de ciertas actividades empresariales, etc.). Quizás parezca una mera cuestión de matiz, pero hay, por ejemplo, todo un abismo entre la concepción de la sanidad como algo propio de los asegurados o concebirlo como un derecho universal de todo ciudadano²². La últimas reformas avanzan hacia atrás, desandan pasos dados y se vuelve, así, a aquella concepción de la sanidad menos inmediata; no hay titulares del derecho a la salud sino asegurados, de un modelo universal se retrocede a un modelo de aseguramiento.

Comentando los recortes en sanidad y educación afirmaba el editorial del New York Times que *Shortchanging tomorrow's work force to pay for yesterday's housing bubble makes no economic sense*²³ (es decir, defraudar a la fuerza de trabajo de mañana para pagar la burbuja inmobiliaria de ayer carece de sentido económico). Y, sin embargo, es lo que este gobierno se empeña en hacer: Restringir los derechos, incrementar tasas, cánones e impuestos, eliminar expectativas sociales..., en definitiva, se están laminando los derechos futuros de los ciudadanos para intentar compensar el impacto de la burbuja inmobiliaria que ellos no crearon²⁴.

A pesar de la intención de presentarlas como normas equilibradas, intención que se vuelve explícita en el RD Ley 3/2102, de realizarnos las preguntas canónicas de Cicerón o Séneca para medir la intención *Cui bono? Cui prodest?* (¿A quién beneficia?) la respuesta está clara, estos cambios poseen beneficiarios evidentes (patronal e instituciones financieras, por ejemplo) y perjudican a la ciudadanía en general²⁵.

²² Desde el año 1986 la sanidad se definió como un derecho universal. Ahora, por obra de el RD Ley 16/2012, se vuelve a definir como un derecho del asegurado. De entrada, piénsese que es plausible que existan sujetos no incluidos entre los asegurados, y a los que sí llegaba la asistencia sanitaria como derecho universal, por ejemplo, mayores de 26 años que no trabajen y no figuren como desempleados. Seguramente se buscará una manera de incluirles, pero la fórmula actualmente utilizada posibilita en mayor grado la exclusión.

²³ *New York Times*, «An Overdose of Pain», April 12, 2012.

²⁴ El último ejemplo de esta tendencia es la socialización de las pérdidas de Bankia, eso no ha sido una nacionalización, que, además, se ha producido con una enorme confusión, torpeza e imprecisión.

²⁵ También se inserta en esa estrategia la pretensión de disminuir las cotizaciones empresariales a la SS y sustituirlas por incrementos en los impuestos indirectos (IVA), de tal manera que se socializan los costes empresariales.

Debe precisarse que, además, los recortes perpetrados en sanidad, educación, trabajo..., tienen una continuidad en otros ámbitos como el anuncio de la imposición de tasas judiciales, que vulnerarán el derecho a la justicia gratuita contenido desde la primera versión de la norma procesal laboral.

IV. La retórica de la manipulación

Aun cuando consideramos que es inherente a la normas y a la acción del gobierno una función comunicativa, incluso de propaganda o publicitaria, creemos que la actividad normativa del PP se inclina hacia la manipulación, en cuanto que procura una influencia ilegítima por medio de un discurso privilegiado (Van Dijk, 2006, 50) y a su través se busca legitimar un incremento en beneficio de ciertos poderes sociales (empresarios, financieras, etc.), en detrimento de los derechos de los trabajadores, con un reparto no equitativo de los costes de la crisis. En definitiva, asistimos a un discurso encaminado a la manipulación que intenta hacer admisible y aceptable un abuso de poder²⁶, con un reparto injusto de los costes de la crisis.

No es infrecuente que las normas de este gobierno se justifiquen en una falacia o en un sofisma y se les imponga un objetivo imposible. Así, por ejemplo, en la exposición del RD Ley 3/2012 se justifica de manera falaz la modificación laboral en que la destrucción se debe a la rigidez de la legislación laboral²⁷; es obvio que la causa del desempleo se debe a otras causas, crisis económica, estallido de la burbuja inmobiliaria, sostenimiento público del agiotaje financiero fallido, etc. Imputar a la legislación laboral la responsabilidad del desempleo es una falacia consciente (un sofisma) que intenta justificar de manera engañosa la reforma laboral. Esta contradicción con las normas de la lógica evidencia que estamos ante un discurso impostado y manipulador. La creación de empleo, finalidad que se le atribuye a esta reforma laboral, se evidencia empíricamente que es un objetivo imposible pues, como comenta Casas (2012), *en su reforma continua está el reconocimiento mismo de su fracaso*.

También se buscó enmendar la imagen de improvisación que suscitaba la sucesión de modificaciones mediante su inclusión a finales de abril en unos do-

²⁶ La manipulación es una técnica de dominación, en cuanto abuso de poder, que también incluye otras como la desinformación o el adoctrinamiento (Van Dijk, 2009, 41). Los conceptos usados se utilizan de acuerdo al Análisis Crítico del Discurso.

²⁷ Aunque la afirmación se enuncia en varias ocasiones el apartado VII de la Exposición de Motivos del RD Ley 3/2012, especialmente trascendente porque es el que efectúa la justificación del presupuesto habilitante del art. 86.2 CE expresamente dice que: *La rapidez e intensidad de la destrucción de empleo en España se debe fundamentalmente a la rigidez del mercado laboral español, como ha sido puesto de manifiesto en multitud de ocasiones tanto por organismos internacionales como por la Unión*.

cumentos generales que se denominaron Programa Nacional de Reformas de España 2012 y Programa de Estabilidad de España 2012-2015. Pura superchería superficial, pues la explosión de la burbuja ha dado lugar a decretos no previstos en esos documentos como el RD Ley 18/2012.

Sin duda se ha articulado toda una estrategia de comunicación encaminada a presentar como inevitable las restricciones de gasto público, a la vez que las normas se dan incesantemente pero de manera continua en un maniobra de goteo diseñada para intentar reducir al mínimo la oposición a los recortes (Barba, 2012²⁸).

En esa política de comunicación del Gobierno dos constantes más han sido el intento de expulsión de la propia responsabilidad hacia fuera (hacia el pasado, hacia Europa, a todos...) y una lucha nominalista, una batalla por evitar la designación lacerante y por introducir un eufemismo que funcione como lenitivo del problema²⁹. En consonancia con ese último rasgo, vamos a analizar alguno de estos recursos retóricos de las normas centrados en la utilización, o la omisión, de ciertas palabras. Klemperer, reflexionando sobre el lenguaje del Tercer Reich, enfatiza que el medio de propaganda más potente del nazismo no fueron los discursos, ni los artículos, ni los símbolos, sino las palabras aisladas que inconscientemente adoptamos y conforman así nuestra personalidad (Klemperer, 2001, 31). Nosotros vamos a resaltar el uso retórico de los silencios de las normas, las palabras cuento y las palabras comadreja³⁰.

a. Los silencios de las normas

El silencio también puede ser un recurso retórico, bien para no tener que explicar lo que no se puede³¹, bien para poder omitir algún dato real pero lacerante e ignominioso. Son generales en todos las medidas restrictivas los silencios sobre el por qué de esas cuantías que se minorizan, y cuáles son los objetivos a conseguir a través de los mismos.

En el RD Ley 3/2012 se omitía toda referencia a cómo el abaratamiento del despido iba a conseguir mayor creación de empleo. De entrada la facilitación y rebaje del coste del despido lo que ocasiona es un incremento del mismo. El silencio es solo la otra cara del miedo, pues a su través la facilitación del despido enlaza con la devaluación indirecta de las condiciones salariales (Lago, 2012, 3),

²⁸ Como afirma este autor además se presentan los derechos como privilegios para justificar su eliminación o restricción.

²⁹ Paradigmática, en este sentido, es la batalla sobre la operación de financiación europea que se ha centrado en el intento de gobierno de que la misma no se denomine rescate.

³⁰ Para un análisis sobre la retorica de uno de estos reales decretos leyes, RD Ley 3/2012 sobre la reforma del mercado de trabajo, puede verse Urrutikoetxea (2012, 23-31).

³¹ ¿Por qué ahora se habla de asegurados y no de derecho universal en a la sanidad? El RD Ley 16/2012 silencia a este trascendente cambio.

una vez que la puerta a la devaluación monetaria está cerrada dentro del Euro. El gran personaje no mencionado pero presente en todas sus manifestaciones es el miedo³², el miedo a la pérdida del puesto de trabajo, ahora más fácil y barato con las reformas sobre el despido, que posibilitará aceptar condiciones peores de empleo.

b. Palabras comadreja

En argumentación jurídica se habla de palabras comadreja para designar aquellas palabras que son tretas para equivocar, que insinúan o sugieren pero que se desvanecen en nada (Calonje, 2009, 215). La forma como se utiliza determinadas palabras (equilibrio, seguridad, flexiseguridad..., pero también se podrían añadir otras como estabilidad, por ejemplo) las convierte en palabras comadreja, encaminadas a sugerir lo contrario de lo que producen, a fomentar un espejismo manipulativo.

De hecho los RRDD leyes del PP están llenos de ciertas expresiones paradójicas, o que entran en contradicción con su referente, en un uso cercano al doble-pensar de la neo-lengua de la novela *1984* de Orwell. Así, el termino racionalización³³, racionalizar el gasto público en ese ámbito, donde se sugiere que la situación previa es irracional es engañoso o manipulativo en una situación real donde el motivo de la intervención no es ese³⁴; toda la reducción del gasto social se presenta como eliminación de lo superfluo y un incremento de la eficacia del gasto público (Barba, 2012).

Eficacia, eficiencia y flexibilidad son palabras tótem, mágicas, flexibles ellas mismas que se pueden usar tanto en educación como en empleo³⁵, pero que ocultan más que dicen. Palabras con connotaciones positivas que pretender disimilar el contenido negativo real que tienen todas las restricciones de derechos sociales y de gasto público.

³² Cabeza Pereiro reflexiona en una entrada de su blog sobre el miedo surgido con la reforma laboral del PP que *El miedo no nos hace más productivos ni más eficaces ni más comprometidos con las empresas. El miedo genera resentimiento. Empobrece y endurece la sensibilidad de las personas. Quizá suscite obediencia en el corto plazo, pero no es asumible como proyecto vital de una sociedad* (Cabeza 2012).

³³ Usado, por ejemplo, en el RD Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. El RD Ley 16/2012, no habla de racionalización pero la perspectiva es similar, ya que se refiere garantía de la sostenibilidad de la sanidad (medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones).

³⁴ Otra palabra con un uso similar es contención (del gasto en ese ámbito público que se restringe) que se utiliza en varios RD leyes, por ejemplo, RD Ley 20/2011. Su utilización es muy frecuente en el documento enviado a Bruselas para justificar las medidas adoptadas (Gobierno de España, 2012, 7, 24, 26 y 44).

³⁵ Eficacia es una palabra comodín usada en 12 de los RRDD leyes, eficiencia en 11, mientras que flexibilidad, por su lado, es utilizada en 5 de ellos.

También posee la cualidad de eufemismo la propia denominación de reforma, que a menudo se incluye en la denominación de las normas, aun cuando en la presentación del Consejo de Ministros se alude sin complejos a lo conocido por todos, que se tratan de recortes. Son puros espejismos verbales que intentan confundir³⁶.

c. Palabras cuento

Utilizamos la expresión de palabras cuento, para designar a esas palabras que funcionan como verdaderas narraciones condensadas, micro-relatos que conllevan una determinada presentación y aprehensión de la realidad.

Por ejemplo, en el RD Ley 3/2012 (y en otras normas previas, como el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre³⁷) se produce una sustitución de trabajo por empleo y aparece como una cualidad a conseguir la empleabilidad, uno de los núcleos de intervención de este RD Ley, que no es otra cosa que la capacidad de ser empleado o usado por el otro sujeto del contrato, esto es, no es más que una forma de cosificar al trabajador como objeto de uso empresarial. Paralelamente en este RD Ley 3/2012 se designa a los empresarios bajo una designación positiva, emprendedores. Aunque en apariencia estamos ante un simple cambio terminológico, en realidad supone un cambio en el eje de referencia de las relaciones laborales que pasa del trabajador al empresario, donde emerge como sujeto positivo, emprendedor, y el trabajador solo parece como objeto de uso (y sólo se le menciona como sujeto activo en el fraude laboral)³⁸. Nosotros percibimos un sutil enlace entre el relato sugerido por estas palabras, que conlleva una minusvalorización del trabajo, una exaltación del papel del empresario y del incremento del autoritarismo empresarial que propugna la norma (Aparicio, 2012). Incluso nos podríamos plantear si esas simples modificaciones no naturalizan la transformación de la función de la ley laboral que pasa de ser una norma protectora del trabajo *regulándolo como fin en sí mismo y no como una mercancía*, a ser *un medio en el sistema productivo subordinado a las exigencias de la «creación de empleo», a las exigencias de la economía para crear empleo* (Casas et al., 2012)³⁹.

³⁶ Esta exaltación de la justificación en la norma justo en aquello que se pretende reprimir también se está produciendo con el anuncio de la modificación Ley de Seguridad Ciudadana que se presenta encaminado a garantizar el derecho de manifestación, pero que introduce mayores sanciones a quienes por ejemplo vayan encapuchados a las manifestaciones.

³⁷ Que en su artículo 9 cambia la denominación del Ministerio, sustituyendo la mención clásica de trabajo por empleo.

³⁸ Estamos ante una presentación de la vieja y rancia narración sobre el trabajo de las clases dirigidas que, mirando desde arriba, conciben a los trabajadores como objetos de uso empresarial y sujetos activos del fraude y del absentismo. En definitiva una mirada llena de desconfianza que les cosifica.

³⁹ Aunque creemos que esa subordinación a la creación de empleo, entendida como subordinación a las necesidades de la empresa unilateralmente definidas por el empresario, se hace explícita en la última reforma pero se encuentra de siempre en las entrañas del Derecho de Trabajo.

Otra palabra que tiene esa vertiente narrativa es la omnipresente reforma, que ya hemos citado como ejemplo de palabra comadreja o generadora de confusión, y que aparece en 12 de los RRDD Leyes. Es todo un pequeño relato el que se contiene en esa palabra, reforma, que implica una presentación positiva de la acción que se lleva a cabo y pretende que las modificaciones se lean no como son en realidad meras restricciones, sino como innovaciones o mejoras en ese ámbito. Esta noción se complementa con la visión de que los recortes son sólo eliminación de lo superfluo; al fondo de esta retórica se contiene todo una falsa explicación de las causas de la crisis, «vivimos por encima de nuestras posibilidades», «el estado de bienestar es demasiado grande»...

Como se ve son pequeños cambios que pasan casi desapercibidos, meras palabras, pero que implican todo una revisión de la realidad que pretende que ser aceptada sin cuestionamiento, solapadamente.

V. La amenaza fantasma, el anuncio de reformas penales como represión disuasoria

Además del inusitado uso y abuso al recurso del RD ley, el gobierno anuncia reformas una y otra vez del Código Penal, para reprimir con dureza la resistencia a las reformas por ejemplo. Por definición, en cuanto que inciden en derechos y libertades contenidas en el título I de la CE, la fórmula del RD ley está vedada. Los temas planteados para la modificación son variopintos, desde el recrudecimiento de las penas en los delitos con mayor impacto popular (terrorismo, delitos sexuales...) ⁴⁰, a la creación de nuevas figuras punitivas que repriman el rechazo a las protestas populares o incrementen la represión de conductas de resistencia pasiva.

De entrada, como juristas desconfiamos de las modificaciones interminables de las leyes, pero aún más, de las que afectan al Código Penal. En 16 años de vigencia el actual Código penal ha sufrido veintiséis modificaciones. Evidentemente algunas han sido variaciones de retoque, pero 26 cambios son demasiados, lo mida quien lo mida y sean de la entidad que sean. Además varias han sido singularmente extensas; como la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que ocupaba más 70 páginas de modificaciones. Es de resaltar que cuando se abre la veda de los cambios se acumulan las modificaciones en normas diversas en un mismo año: en el año 2000 se acumularon hasta 6 leyes orgánicas de modifica-

⁴⁰ En algunas de estos tipos se plantea introducir la cadena perpetua en el catalogo de penas mediante lo que se denomina prisión permanente revisable, donde el segundo adjetivo persigue anular el primero. Así a través de este juego de palabras se intenta presentarla como si no fuera contraria al art. 25.2 CE (orientación de las penas privativas de libertad a la reinserción social).

ción del Código penal y en el 2003 fueron 5 (en ambos casos gobernaba el PP, ¿casualidad?). ¿Cuántas vendrán ahora? Un Código es una norma estable, sistematizada y ordenada, o debería de serlo. En última instancia, esta enmienda interminable debe querer decir que se legisla muy mal, pues nunca se consigue una mínima estabilidad. El remiendo continuo destroza la imagen de un código como conjunto ordenado y estable de normas sobre una determinada materia.

Por otro lado, sospechamos que la mayoría de estas enmiendas responden a lo que llamaríamos **populismo punitivo**, sólo la sanción penal y cuanto más grave mejor es la respuesta adecuada a los problemas sociales. De ahí la saturación de la población carcelaria española con una tasa delictiva no muy alta comparada con el resto de Europa.

Una segunda veta que alienta este anuncio de cambios penales reside en una propaganda basada en el principio de autoridad y la represión de la disidencia. De ahí el anuncio de la punición de formas de resistencia pasiva como delitos contra la autoridad, la pretensión de considerar un «delito de integración en organización criminal» convocar concentraciones violentas por Internet o la extensión de responsabilidades a los convocantes por los desordenes o destrozos que pudieran producirse en el transcurso de las mismas. Política de amedrentamiento y represión disuasoria.

Por tanto, el anuncio y las propias modificaciones cumplen una doble función de legitimación del populismo y represión anticipada de la disidencia⁴¹.

De hecho estas medidas represivas contrastan con el trato exquisito a los bancos y financieras. Dentro del RD Ley 18/2012 se recoge como norma intrusa (Disposición final primera que modifica el texto refundido de la Ley del impuesto de sociedades) que se incentivará la adquisición de vivienda hasta el final de año con una exención del 50 por 100 del incremento de plusvalía en los impuestos correspondientes (renta y sociedades). Si tenemos en cuenta que en la actualidad los particulares que vendan su vivienda habitual están exentos totalmente de pagar por el incremento de plusvalía que ha generado la vivienda en su declaración de la renta, en realidad esta disminución del gravamen beneficia a los particulares que vendan segundas residencias o, especialmente, a las grandes financieras o especuladores que se ven obligados a desprenderse de las viviendas que les llegan, por ejemplo, por impagos de las hipotecas. No es difícil calibrar cual es el objetivo de esta medida, enjuagar con dinero público las reducciones de precio que están efectuando las entidades financieras.

⁴¹ Terradillos Basoco (2012) añade dos finalidades más a este parcheo penal que, por supuesto, no descartamos; una sobreactuación penal que compense la falta de autonomía en otros ámbitos y una maniobra de distracción de lo económico, sin descartar que se aproveche que todo el mundo mira hacia la crisis para introducir de manera solapada cambios de envergadura en la orientación de la política criminal.

VI. Conclusiones; «nada... y sin embargo insisten»

No entramos a evaluar el efecto de las medidas planteadas en todos los RD leyes, son demasiadas para hacerlo, pero parece que todo es humo. Si nos fijamos en un caso concreto, los efectos del empleo que se suponen era la justificación esencial de la reforma laboral (RD Ley 3/2012), está claro la nula repercusión positiva de las modificaciones laborales, según la previsión del gobierno del desempleo para este año (ya que se acabará el año con un incremento de 600.000 desempleados)⁴². Incluso en el ámbito de los recortes las previsiones se quedan obsoletas ante la magnitud del déficit escondido en Madrid o Valencia o de los requerimientos de la Banca; sólo las necesidades de Bankia doblan el monto de las reducciones que se pretendían conseguir con los RD Leyes 14 y 16/2012. El monto del rescate, aunque se niegue el nombre, impreciso aún en su cuantía final, se perfila al menos de 100.000 millones de euros, superando con mucho todas las reducciones anteriores.

A pesar de no verificarse las consecuencias anunciadas en la justificación de las modificaciones, existen diversas razones que explican esta insistencia en la actividad normativa gubernativa:

1. En parte por la maldición del gobernante, que debe actuar en cualquier caso, hacer algo, lo que sea, ya que lo único que no se perdona es la inactividad y quedarse quieto.
2. Es también una cortina de humo, un juego de manos, una maniobra de diversión que escamotea la responsabilidad y las causas de la crisis. Si fijamos la atención en esta mano, abracadabra, desaparecen las causas de la crisis, ni hablamos ya de regular el caos que generaron las burbujas que al reventar paralizaron la economía. La culpa la tuvo el chachachá, o que vivimos por encima de nuestras posibilidades...
3. A río revuelto ganancia de pescadores, hay que ganar incluso cuando pierden todos, es un lema que reza para los patrones, pasar el coste de la crisis al otro. Al aumentar el ejército de reserva de parados, se presiona para que las condiciones de empleo bajen, de ahí la insistencia de rebajar las condiciones de empleo público.
4. Si no es de un modo será de otro, si no es posible una devaluación monetaria por estar dentro de la moneda única, entonces se procede a una devaluación indirecta bajando los costes laborales por activa (congelación salarial, por ejemplo) o por pasiva (desapoderando lo colectivo y lo público).

⁴² Las previsiones para el año que viene son que el desempleo se incrementará hasta llegar al 25,1% de la población. Eso sí, el gobierno afirma hacia 2020 se habrán generado 1763.000 empleos por efecto de la reforma laboral, datos contenido en el Programa de Estabilidad 2012-15. Más allá de lo ilusorio que resulta una previsión a tan largo plazo, es casi seguro que en los próximos años se harán otras reformas laborales. Es pura ficción cosmética.

Bibliografía

- APARICIO TOVAR, J. (2012): «La reforma: violencia empresarial, degradación del trabajo y mala fe»; Blog del autor, *Desde mi cátedra*, <http://japariciotovar.blogspot.com/2012/02/la-reformaviolenciaempresarial.html>
- BARBA, M. (2012): «Posología del recorte: “primero se llevaron a los médicos... pero a mí no me importó porque tenía seguro privado”», blog del autor: *Hitza Kalean* <http://hitzakalean.blogspot.com.es/>
- BAYLOS GRAU, A. (2012a): «El sentido general de la reforma: La ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresario», *Revista de Derecho Social*, n.º 57, número monográfico, pp. 9-18.
- BAYLOS GRAU, A. (2012b): «Medidas urgentes todas las semanas», blog del autor, *Según Antonio* <http://baylos.blogspot.com.es/2012/04/medidas-urgentes-todas-las-semanas.html>
- CABEZA PEREIRO, J. (2012): «¿Qué hay menos digno que tener miedo?»; blog del autor: *O blog de Jaime Cabeza*, <http://www.conjaimecabeza.blogspot.com/2012/02/que-hay-menos-digno-que-tenermiedo.html>
- CABEZA PEREIRO, J. (2012b): «A Universidade de Vigo no contexto do despropósito de onte», blog del autor: O blog de Jaime Cabeza, <http://conjaimecabeza.blogspot.com.es/2012/04/universidade-de-vigo-no-contexto-do.html>
- CALONJE VELÁZQUEZ, C. (2009): *Técnica de la argumentación jurídica*, Thomson Reuters, Cizur Menor.
- CASAS BAAMONDE, M.E. (2012): «Derecho del Trabajo y Empleo», *Relaciones Laborales*, n.º 4, Sección Editorial, Quincena del 15 al 29 de febrero de 2012.
- CASAS, M.E.; RODRIGUEZ-PIÑERO, M. y VALDÉS, F. (2012): «La nueva reforma laboral», *Relaciones Laborales*, n.º 5, Sección Editorial, Quincena del 1 al 15 de marzo de 2012.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2012): *Actualización del programa de estabilidad (2012-2015)*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_spain_es.pdf
- GUAMÁN, A. e ILLUECA, H. (2012): *El huracán neoliberal. Una reforma laboral contra el Trabajo*, Ediciones Sequitur, Madrid.
- KLEMPERER, V. (2001): *LTI La lengua del Tercer Reich. Apuntes de un filólogo*, Minúscula, Barcelona.
- LAGO, M. (2012): «Reforma laboral: contra la mayoría social», *Cuadernos de la Fundación 1.º de mayo*, n.º 26.
- LÓPEZ PARADA, R. (2012): «Nota urgente sobre el desarrollo reglamentario de los despidos colectivos», blog del autor: *Xanerrasti*, <http://xanerrasti.wordpress.com/2012/03/14/nota-urgente-sobre-el-desarrollo-reglamentario-de-los-despidos-colectivos/#comments>
- SÁNCHEZ, C. (2012): «La reforma (laboral) que surgió del “lobby”», *El Confidencial*, 12/02/2012.
- TERRADILLOS BASOCO, B. (2012): «En tiempos de crisis... más, y peor, Derecho penal», *Nueva Tribuna*, 21 de mayo de 2012 (<http://www.nuevatribuna.es/opinion/juan-m-terradillos-basoco/2012-05-21/en-tiempos-de-crisis-mas-y-peor-derecho-penal/2012052108272000723.html>)
- URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M. (2012): «El Preámbulo del RD Ley 3/2012, o las retóricas de la manipulación», *Revista de Derecho Social*, n.º 57, número monográfico, pp. 19 y ss.
- VAN DIJK, Teunn (2006): «Discurso y manipulación: discusión teórica y algunas aplicaciones», *Revista Signos*, 39(60), 49-74.
- VAN DIJK, Teunn (2009): *Discurso y poder*, Gedisa, Barcelona.