

## Los españoles y la ley

Por JOSE JUAN TOHARIA

Madrid

Todo el mundo cree, en nuestro país, que las leyes son imprescindibles para el funcionamiento de la sociedad. Pero casi dos de cada tres españoles resultan ignorar la mecánica básica de su creación.

En efecto, por un lado tenemos que, según datos recientes de opinión (Toharia, 1987) (1), tan sólo el 3 por 100 de los españoles considera que, realmente, la sociedad iría mejor sin leyes. La «anarquía normativa» carece, pues, en absoluto de defensores, ni siquiera en el plano teórico y abstracto del «deber ser» (que es en el que, en definitiva, se planteaba la pregunta).

Al mismo tiempo, sólo una llamativa minoría del 39 por 100 de nuestros compatriotas sabe decir, correctamente, cuál es el mecanismo concreto, aquí y ahora, para su elaboración. Un 3 por 100 piensa que las leyes las hace el Rey; un llamativo 43 por 100 que las hace el Gobierno; el 15 por 100 no sabe —o no quiere— dar una respuesta.

Lo cierto es que, comparando esta pauta de respuestas con la obtenida, a una pregunta similar, en el año 1982 cabe apreciar interesantes variaciones (véase tabla 1). En efecto, a lo largo de los últimos cinco años parece haber aumentado de forma importante en nuestro país la idea de que las leyes las hace el Gobierno: el 28 por 100 pensaba eso en 1982, frente al 43 por 100 ahora, lo que implica sencillamente un aumento del 54 por 100. Bien es verdad que, salvo desde un punto de vista de rigurosa técnica jurídico-constitucional, una tal afirmación no es totalmente incorrecta: las Cortes son, ciertamente, quienes hacen las leyes, pero normalmente a partir de proyectos remitidos por el Gobierno. Si además tenemos en cuenta que a lo largo del tiempo transcurrido entre ambas fechas consideradas ha existido, en nuestro parlamento, una holgada mayoría absoluta del partido en el Gobierno no debe extrañar excesivamente que una creciente proporción de ciudadanos haya podido verse inducida a error a la hora de establecer quién es el titular del poder legislativo.

---

(1) TOHARIA, J. J.: *Pleitos tengas... Introducción a la cultura legal española* (Madrid, C.I.S./Siglo XXI, 1987).

TABLA N.º 1

CONOCIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION  
DE LAS LEYES

«Si un amigo suyo extranjero le preguntase quién hace las leyes en España,  
¿que le contestaría usted?»

	Marzo 82	Octubre 87
Las hace el Rey .....	5	3
Las hace el Gobierno .....	28	43
Las hacen las Cortes .....	48	39
No sabe .....	16	14
No contesta .....	3	1
	100	100
(N) .....	(4.985)	(2.449)

Fuente: para 1982, Toharia (1987); para 1987, Banco de Datos del C.I.S. (Estudio n.º 1.708).

Por supuesto, y como cabía esperar, esta identificación errónea de la institución a la que corresponde la titularidad del poder legislativo es más frecuente entre los españoles con nivel de estudios más bajo (véase tabla 2). Pero no deja de ser llamativo que sólo una de cada dos personas con estudios de bachillerato —y sólo dos de cada tres con estudios superiores— sepan decir que las leyes las hacen las Cortes. Es decir, incluso en el estrato más educado de nuestra sociedad abundan quienes desconocen el mecanismo de elaboración de las leyes en nuestro país. Lo cual, a once años ya de las primeras elecciones democráticas y a diez, prácticamente, de la promulgación de la Constitución debería, sin duda, mover a reflexión acerca del aún insuficiente nivel de cultura cívica básica encontrable en nuestra sociedad. Máxime si se tiene en cuenta que dicho grado de desinformación resulta ser el mismo entre los más jóvenes que entre los de otras edades. En efecto (y como puede verse en la tabla 3), la respuesta de que las leyes son elaboradas por las Cortes es dada por el 42 por 100 de los españoles de 18 a 25 años, y por el 46 por 100 de los de 26 a 40, y el 45 por 100 de los de 41 a 50. O lo que es igual, la generación educada durante la pasada década (los que tenían entre 5 y 12 años al morir Franco, y entre 7 y 14 al celebrarse las primeras elecciones democráticas) no parecen haber recibido una educación cívico-social que les informe adecuadamente (o, en todo caso, más que a las generaciones anteriores) acerca de los mecanismos básicos de nuestra actual democracia.

En todo caso, lo cierto es que en España, hoy, se combina la creencia unánime en la necesidad de las leyes para el buen funcionamiento de la sociedad con un notable grado de desinformación acerca de los mecanismos mediante los cuales aquéllas eran elaboradas. ¿Cómo conciliar ambos conjuntos de datos? ¿Acaso piensan los españo-

les que la sociedad necesita leyes, sean éstas las que fueren, y cualquiera que sean los mecanismos o procesos para su elaboración, o lo que es igual, que toda ley por el mero hecho de serlo, y con independencia de cualquier otra consideración, es merecedora de acatamiento? Es ésta una cuestión compleja, llena de matices e implicaciones, y por tanto poco susceptible de ser abordada de forma definitiva. Pero quizá los datos de opinión disponibles puedan contribuir a aportar alguna luz sobre el tema.

TABLA N.º 2

«Si un amigo suyo extranjero le preguntase quién hace las leyes en España, ¿qué le contestaría usted?» (Nov. 1987)

(En porcentajes)

Las hace:	Nivel de estudios			
	Menos de primarios	Primarios	Bachiller	Superiores
El Rey .....	5	3	1	0
El Gobierno .....	43	49	40	34
Las Cortes .....	23	36	54	62
No sabe .....	28	11	5	3
No contesta .....	1	2	1	0

Fuente: Banco de Datos del C.I.S.

TABLA N.º 3

Respuestas a la pregunta: «Si un amigo suyo extranjero le preguntase quién hace las leyes en España, ¿qué le contestaría usted?», según edad de los entrevistados (Nov. 1987)

(En porcentajes)

Las hace:	Edad				
	18-25 años	26-40 años	41-50 años	51-60 años	+ 60 años
El Rey .....	2	1	2	3	6
El Gobierno .....	46	43	42	45	41
Las Cortes .....	42	46	45	34	28
No sabe .....	9	9	10	17	25
No contesta .....	1	1	1	1	1

Fuente: Banco de Datos del C.I.S.

En principio, y en términos muy generales y quizá algo simplistas, cabe tipificar tres grandes actitudes básicas entre las normas legales:

a) Una primera sería la del acatamiento incondicional y a-crítico de toda norma legal por el simple hecho de serlo, es decir, por tener

formalmente condición de tal. De alguna manera esta actitud (que cabría sintetizar en la frase «las leyes deben ser obedecidas simplemente porque son leyes») podría guardar relación con lo que en la literatura filosófico-jurídica se designa como «positivismo».

b) Una segunda actitud posible es justamente la opuesta, la de rechazo radical: la ley no sería sino un instrumento de opresión y de dominación al servicio de intereses sectoriales concretos. Aunque aparentemente se revistan de objetividad, neutralidad y universalismo las leyes, en realidad, no están para servir y beneficiar a todos, sino a unos pocos. Esta posible actitud de principio —que de algún modo cabría emparentar con un marxismo «vulgar» o no matizado— queda contenida en expresiones tales como «Las leyes sólo benefician y protegen a unos pocos y por ello no merecen respeto», utilizada ya en varios estudios de opinión.

c) Finalmente, entre estas dos posturas extremas cabe imaginar una intermedia de aceptación crítica, o condicionada, de la legalidad: las leyes pueden ser buenas o malas, según se ajusten o no a unos parámetros ético-valorativos de entidad superior, y sólo las primeras pueden tener capacidad real de obligar. La tradición ius-naturalista —pero no sólo ella— entraría, por ejemplo, en este tercer tipo de actitud. A los efectos de operativización de esta tercera actitud de cara a los estudios de opinión, se ha identificado ese parámetro valorativo superior, susceptible de conferir capacidad de obligar a las leyes, con la razonabilidad. Así, la fórmula utilizada para tratar de detectar esta tercera actitud posible ha sido: «No debemos obediencia más que a las leyes razonables».

Pues bien, tenemos que, en la actualidad, casi uno de cada cuatro españoles (el 24 por 100 exactamente) se muestra de acuerdo con la frase: «Las leyes sólo benefician y protegen a unos pocos y por ello no merecen respeto». Hace cinco años este porcentaje era ligeramente inferior (21 por 100) (véase tabla 4). Es decir, la actitud de radical descalificación de la legalidad es ampliamente minoritaria, aunque alcanza proporciones sustanciales, de entidad no despreciable y que según los datos no sólo parece estabilizarse, sino incluso tender a ampliarse. En este contexto, es preciso tener en cuenta que, al mismo tiempo, casi dos de cada tres españoles (el 61 por 100) piensa que en general las leyes no son imparciales y benefician a algunos grupos (los ricos, los poderosos) más que a otros. Es decir, sólo uno de cada cinco españoles piensa que las leyes *sólo* benefician a unos pocos; pero casi dos de cada tres piensan que benefician *más* a unos que a otros. Y esta es una opinión que resulta ser claramente estable, en el tiempo, y homogéneamente repartida en la sociedad. Se la encuentra, en efecto, en proporciones prácticamente idénticas tanto entre jóvenes como entre viejos, entre habitantes del campo y de la ciudad, entre los más inclinados a la derecha y los más orientados a la izquierda.

TABLA N.º 4

## GRADO DE ACUERDO CON LA FRASE:

*«las leyes sólo benefician y protegen a unos pocos y por ello no merecen respeto»*

	Marzo 82	Octubre 87
Muy de acuerdo .....	4	5
De acuerdo .....	17	19
Ni de acuerdo ni en desacuerdo .....	23	17
En desacuerdo .....	31	32
Muy en desacuerdo .....	8	10
No sabe .....	11	14
No contesta .....	6	3
(N) .....	100 (4.985)	100 (2.499)

Fuente: Véase Tabla n.º 1.

Ese sesgo básico, de raíz, de las leyes se percibe en beneficio de una categoría tan vaga y amplia como «los ricos» y «los poderosos». Y tienen esa idea tanto los votantes de AP como los del PSOE, CDS o IU, por tomar como referencia únicamente a las principales formaciones políticas de ámbito estatal. Es de señalar que la idea de que quienes detentan el poder político legislen en beneficio propio es, en cambio, muy limitada: sólo un 3 por 100 de los españoles que creen que, en general, las leyes benefician más a unos que a otros (lo cual equivale a apenas el 2 por 100 de todos los españoles) piensan que el sesgo de las leyes va a favor de «los que gobiernan»; un 3 por

TABLA N.º 5

*Porcentaje de entrevistados que, entre 1976 y 1987, se muestra de acuerdo con cada una de las dos frases siguientes (en %)*  
*(Han sido agrupadas las respuestas «Muy de acuerdo» y «Bastante de acuerdo»)*

	1976	1978	1980	1982	1984	1985	1986	1987
Las leyes deben ser escrupulosamente obedecidas porque son leyes .....	62	64	64	57	62	49	47	56
No debemos obediencia más que a las leyes razonables .....	60	47	36	35	23	38	46	35

Fuente: J. J. Toharia, *Pleitos tengas* (Madrid, CIS, 1987), y CIS, estudio n.º 1.708.

100 (o el 2 por 100 del total de la población adulta) cree que las leyes están sesgadas a favor de «los socialistas», un 2 por 100 (equivalente a algo más del 1 por 100 del total) cree que a favor de «los que las hacen» y un 4 por 100 (equivale a algo más del 2 por 100 del total) que a favor de «los políticos». Es decir, en conjunto, y sumando todas estas menciones, tenemos que, entre quienes creen que las leyes están sesgadas apenas uno de cada ocho (equivalente a poco más del 7 por 100 de la población total) cree que lo están a favor específicamente de la clase política. Y esta pauta se encuentra por igual, con tan sólo variaciones de énfasis, en todos los electorados. En efecto, por un lado, piensan que las leyes están sesgadas, generalmente, a favor de «los ricos», «los poderosos» o «la clase alta» una mayoría clara: el 33 por 100 de todos los votantes de AP, el 46 por 100 de todos los votantes del PSOE, el 41 por 100 de todos los del CDS, el 38 por 100 de todos los de CiU y el 57 por 100 de todos los de IU. Por otro lado, y asimismo entre el conjunto de todos los votantes de cada partido (y no ya sólo entre aquellos de ellos que dicen creer que las leyes están sesgadas) quienes piensan que la legalidad beneficia más que al resto de la ciudadanía a la clase política («los que gobiernan», «los socialistas», «los que las hacen», «los políticos») representan tan sólo el 11 por 100 en el caso de AP, el 5 por 100 en el caso del PSOE, el 4 por 100 en el caso del CDS, el 6 por 100 en el caso de CiU y el 6 por 100 en el caso de IU. Es decir, en la medida en que se percibe la existencia de un cierto sesgo en la legalidad (cosa que, recuérdese, cree el 61 por 100 de los españoles), éste resulta ser más de carácter «socio-económico» o «estructural» que estrictamente y específicamente «político».

Con todo, lo cierto es que si bien una mayoría de los españoles no cree en la imparcialidad absoluta y total de las leyes (que, en conjunto, perciben como más beneficiosas para quienes están social y económicamente mejor situados), tan sólo una reducida fracción llega hasta el punto de creer en un sesgo radical, total o irremediablemente de la legalidad, que la haga indigna por completo de respeto. En realidad la postura que cabría etiquetar como «legalismo a-crítico» («Las leyes deben ser obedecidas porque son leyes») ha solidado en general, a lo largo de la última década, recibir la adhesión de la mayoría de los españoles (véase tabla 5). No sin altibajos notorios: la idea de que, por encima de cualquier posible reticencia o reserva, «la ley es la ley» no presenta un perfil de aceptación precisamente estable. En efecto, la aceptación incondicional, de principio, de toda ley por el mero hecho de serlo se sitúa en torno al 60 por 100 entre 1976 y 1984. A partir de esa fecha experimenta un descenso apreciable, situándose por debajo del 50 por 100. En 1987 registra nuevamente un ascenso, situándose en el 56 por 100.

Por otro lado, ocurre que la aceptación condicionada de la ley (reflejada en la formulación: «No debemos obediencia más que a las

leyes razonables») presenta una evolución que resulta ser básicamente la inversa: a medida que se efectúa la transición a la democracia va perdiendo adeptos (pasando del 60 por 100 en 1976 a tan sólo el 23 por 100 en 1984) para, a partir de ahí, y coincidiendo justamente con la crisis relativa del «legalismo a-crítico», experimentar un aumento apreciable (38 por 100 en 1985, 46 por 100 en 1986), que en 1987 registra una nueva caída (que, a su vez, coincide nuevamente con la evolución, en este caso en sentido ascendente, del «legalismo acrítico»). ¿Cabe encontrar alguna explicación a estas fluctuaciones o se trata acaso de una pauta errática sin mayor unión con la dinámica socio-política? Por un lado, parece como si, con la progresiva consolidación de la democracia (período 1976-84) existiese en nuestra sociedad una creciente propensión a presuponer la razonabilidad y bondad de las leyes y, por tanto, una decreciente identificación con la idea de su aceptación condicionada, «a beneficio de inventario». Los años 1985 y 1986, en los que fueron promulgadas leyes que dieron ocasión a polémica y, en varios casos, a recursos ante el Tribunal Constitucional (LODE, LOPJ, etc.), parecen registrar una erosión en la creencia general de que en un Estado de derecho la capacidad de obligar de las leyes radica, fundamentalmente, en su perfección formal (garante de su legitimidad democrática), y no en su intención, contenido o posibles consecuencias. Y de ahí, quizá, el rebrote de la propensión a una aceptación condicionada de la ley que hemos apreciado en esos años. Que se trató de algo coyuntural parece demostrarlo, por último, el nuevo giro de la opinión apreciable en los datos correspondientes a 1987.

Por otro lado, ahora como hace cinco años, una mayoría clara de los españoles considera que «hemos de obedecer la Ley aun cuando vaya contra nuestros intereses» (65 por 100; véase tabla 6) y que «las circunstancias personales no son excusa bastante para violar la Ley» (58 por 100; véase tabla 7). Es decir, con todo, y pese a creer mayoritariamente que las leyes benefician, en general, más a unos que a otros (pero no *sólo* a unos y *nada* a otros), dos de cada tres españoles se muestran conformes con la idea de que el interés general plasmado —aún cuando imperfectamente, desde su punto de vista— en las normas legales debe prevalecer siempre sobre el interés particular. Y esta es una idea que parece estar sólidamente establecida.

Las leyes son necesarias y hay, en principio, que obedecerlas: pero, en la práctica, las cosas no son así. En efecto, en opinión de los propios españoles, en nuestro país la tendencia dominante es la de la básica inobservancia de las leyes. En efecto, en la actualidad sólo el 33 por 100 (el 35 por 100 en 1982) cree que los españoles obedecemos mucho o bastante a la ley, mientras que en cambio una clara mayoría del 57 por 100 (el 52 por 100 en 1982) piensa por el contrario que la obedecemos poco o muy poco (véase tabla 8). O lo que es igual, el sentimiento claramente dominante, al respecto, en

TABLA N.º 6

## ACTITUDES ANTE LA FRASE:

«Debemos obedecer la Ley aun cuando vaya en contra  
de nuestros intereses»

	Marzo 82	Octubre 87
Muy de acuerdo .....	11	14
De acuerdo .....	50	51
Ni de acuerdo ni en desacuerdo .....	18	11
En desacuerdo .....	7	7
Muy en desacuerdo .....	1	2
No sabe .....	8	11
No contesta .....	5	6
	100	100
(N) .....	(4.985)	(2.499)

Fuente: Vid. Tabla n.º 1.

TABLA N.º 7

## ACTITUDES ANTE LA FRASE:

«Las circunstancias personales no son nunca excusa  
bastante para violar la Ley»

	Marzo 82	Octubre 87
Muy de acuerdo .....	10	12
De acuerdo .....	43	46
Ni de acuerdo ni en desacuerdo .....	20	13
En desacuerdo .....	8	10
Muy en desacuerdo .....	2	2
No sabe .....	12	14
No contesta .....	6	3
	100	100
(N) .....	(4.985)	(2.499)

Fuente: Vid. Tabla n.º 1.

nuestra sociedad es que resulta más normal la no obediencia que la obediencia de la Ley. Y esta es una idea que se encuentra extendida de forma tan generalizada y homogénea que no existen diferencias en este punto, entre los españoles, ni por sexo, ni por edad, ni por nivel educativo ni por ideología ni por lugar de residencia. Ciertamente cabe argumentar que el que los españoles expresen la sensación de que se obedecen poco las leyes no implica, forzosamente, que en



la realidad ello sea así. Sin duda con esa respuesta se está transmitiendo más una percepción de actitudes que una descripción de comportamientos: sencillamente, en base a estos datos no cabe concluir que en España la gente cumpla poco las leyes, sino que los españoles piensan que la gente cumple poco las leyes. Y ello no tanto porque cotejen comportamientos concretos con prescripciones normativas (hacerlo requeriría un grado de familiarización con el mundo legal impensable en el ciudadano medio) como porque perciban un clima de despego, desentendimiento o desimplicación a su respecto. En otras palabras, probablemente lo que los datos anteriores expresan es la percepción de que «cumplir la Ley» no constituye una preocupación espontáneamente prioritaria en el comportamiento cotidiano de los españoles: la Ley es algo con lo que uno «se topa», no algo que se busca de antemano como guía u orientación de la acción.

En todo caso, a esta sensación básica de inobservancia de la Ley cabe hacerle dos breves apostillas.

TABLA N.º 8

## RESPUESTAS A LA PREGUNTA:

*«Qué le contestaría a un amigo suyo extranjero si le preguntara si en España, en general, la gente obedece mucho, bastante, poco o muy poco las leyes»*

	Marzo 82	Octubre 87
La gente obedece mucho las leyes .....	6	4
La gente obedece bastante las leyes .....	29	29
La gente obedece poco las leyes .....	39	45
La gente obedece muy poco las leyes .....	13	12
No sabe .....	10	9
No contesta .....	3	1
	100	100
(N) .....	(4.985)	(2.499)

Fuente: Vid. Tabla n.º 1.

Por un lado, la generalizada sensación de inobservancia de la Ley se obtiene de forma idéntica no ya sólo cuando se pregunta por la Ley en general, sino cuando, por ejemplo, se hace por leyes tan concretas y específicas como las de tráfico. En efecto, sólo el 8 por 100 de los españoles opina que, en general, en nuestro país se cumplen adecuadamente las normas de tráfico, mientras que en cambio un 52 por 100 opinan que dichas normas no son cumplidas (2). El tipo

(2) Vid. «El País», 24-4-1988, sondeo de DEMOSCOPIA.

o clase de Ley resulta pues irrelevante a la hora de inducir al acatamiento.

Por otro lado, si las leyes no se cumplen es, en buena medida, porque no se las hace cumplir. Es decir, porque fallan los mecanismos de *enforcement*; es decir, los procesos e instituciones precisos para que una Ley pueda pasar del papel a la realidad. Dos de cada tres españoles (el 65 por 100 exactamente) piensan, en efecto, que en nuestro país no se castiga adecuadamente la transgresión legal. Y de ello culpan, fundamentalmente, al Gobierno (así lo dice el 73 por 100): no al Gobierno actual ni, en realidad, a ningún Gobierno concreto, sino a la instancia suprema sobre quien recae la responsabilidad de los asuntos colectivos y a la que se percibe como mucho más preocupada por proponer leyes que por cercionarse de su aplicación y cumplimiento una vez establecidas.