

## I. ESPAÑA

### VIGENCIA Y EFECTOS DE LAS LEYES. ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES

*SUMARIO: 1. Ley 15/1987, de 30 de julio, de tributación de la Compañía Telefónica Nacional de España.—2. Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.—3. Ley 12/1988, de 25 de mayo, de beneficios fiscales relativos a la Exposición Universal Sevilla 1992, a los actos conmemorativos del V Centenario del Descubrimiento de América y a los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992.—4. Ley 30/1990, de 27 de diciembre, de Beneficios fiscales relativos a Madrid Capital Europea de la Cultura 1992.—5. Ley 6/1990, de 29 de noviembre, por la que se modifica parcialmente la Ley 42/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Madrid.—6. Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen fiscal de las cooperativas.—7. Ley 8/1991, de 25 de marzo, por la que se aprueba el arbitrio sobre la producción y la importación en las ciudades de Ceuta y Melilla.—8. Ley 21/1990, de 19 de diciembre, para adaptar el Derecho español a la Directiva 88/357/CEE, sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida y de actualización de la legislación de seguros privados.*

La presente Nota tiene por objeto poner de relieve, con ayuda de varios ejemplos sacados de la práctica legislativa española reciente, diversos defectos de técnica legislativa en materia de vigencia, producción de efectos, aplicación y derogación de las normas.

Lo que sigue no tiene pretensión de constituir un análisis exhaustivo. En primer lugar, los ejemplos que se citarán se refieren a leyes formales elaboradas en los últimos cuatro años. En segundo lugar, todos los supuestos hacen referencia a normas sobre materia económica y fiscal, por lo que, probablemente, podrán aducirse muchos otros ejemplos similares en leyes de diferente materia. Finalmente, tampoco se pretende realizar una sistematización de supuestos relativos a las materias citadas, sino sólo ilustrar, con algunos ejemplos, los frecuentes errores, en alguna ocasión auténticas incongruencias, que se cometen al intentar precisar los efectos de numerosas leyes.

Dado que varios de los defectos que se expondrán derivan de la confusa utilización que el legislador hace de diversas nociones de teoría general del Derecho, me atrevo, a riesgo de parecer pedante, a delimitar lo que entiendo significan algunas de esas nociones, a efectos de lo que aquí se expone.

Así, parto de que la entrada en vigor de una Ley supone su integración en el ordenamiento jurídico y, en consecuencia:

a) en una perspectiva material, su aplicación en sus propios términos, principalmente, la producción de todos sus efectos, salvo las excepciones que estén taxativamente previstas en la propia norma;

b) en una perspectiva formal, la producción de los efectos que la Constitución y el Título Preliminar del Código Civil atribuyen a las leyes, por ejemplo, la inderogabilidad por una norma de rango inferior, la irretroactividad, salvo que dispongan lo contrario, su interpretación según las reglas del artículo 3.º del Código Civil, etc.

La eficacia o producción de los efectos de una norma jurídica es la modificación de la realidad que tiene lugar como consecuencia de la aplicación a ésta de los preceptos de aquélla.

La derogación es la eliminación del ordenamiento de una norma o precepto jurídico, que pierde valor y eficacia de tal para el futuro.

Tras estas elementales nociones de teoría general, paso a exponer los supuestos más arriba indicados.

1. *Ley 15/1987, de 30 de julio, de tributación de la Compañía Telefónica Nacional de España*

Esta Ley es paradigma de la mayoría de los defectos, errores y confusiones que pueden cometerse en la elaboración de una norma legislativa.

Para comenzar, el Gobierno ignoró los mandatos de la Constitución, la Ley General Tributaria y el Reglamento del Congreso sobre la obligación de aportar los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de Ley de las características del presente. El resultado es que la Ley salió de las Cortes sin que los parlamentarios que formalmente la aprobaron tuviesen la menor idea de las consecuencias económicas, sin duda importantes, para el Estado, las colectividades locales, la Compañía Telefónica, los usuarios o los administrados, de la aprobación de la norma. De todas maneras, y ciñéndome a los propósitos enunciados al comienzo de esta Nota, hago sólo aquí referencia a las cuestiones suscitadas en cuanto a la vigencia y eficacia de la Ley.

El objetivo de la presente es sustituir el entonces existente régimen de exención general de toda clase de tributos a favor de la Compañía Telefónica a cambio de una participación compensatoria en favor del Estado por el sometimiento de la Compañía a la tributación estatal y a las contribuciones rústica y urbana y la sustitución de las deudas tributarias debidas por los restantes tributos de carácter local por una compensación en metálico anual.

a) *Ambito espacial de vigencia.*

La Disposición Adicional Quinta y la Disposición Adicional Séptima establecen el ámbito espacial de vigencia de la Ley. Si, como afirma la primera de ellas «la presente Ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes tributarios forales vigentes en los Territorios históricos del País Vasco y Navarra», al entrar en vigor la Ley, la Compañía Telefónica quedará sometida a todos los tributos, incluidos los locales, vigentes en dichos territorios. La expresión «la presente Ley se aplicará...» no puede llevar a pensar que, también en estos territorios, la Compañía estaría obligada a pagar la compensación por los tributos locales no pagados,

pues, como se acaba de ver, estos tributos serán exigibles. Parece, pues, que el sistema que se pretende establecer sufre una excepción en lo que se refiere a dos de las Comunidades con mayor nivel de actividad económica y población.

Ahora bien, la Disposición Adicional Séptima afirma que «lo dispuesto en el artículo 4.º de la presente Ley (sustitución de los tributos locales por una compensación) surtirá efectos automáticamente en todo el territorio nacional y respecto de la totalidad de las Entidades Locales, sin necesidad de que éstas adopten acuerdo alguno ni aprueben la correspondiente Ordenanza Fiscal». Luego, esta norma, que hace referencia a todas las Entidades Locales españolas, contradice la Disposición Adicional Quinta, que mantiene la vigencia de los regímenes tributarios forales de los territorios históricos del País Vasco y Navarra en su integridad y sin restricciones. En consecuencia, el mantenimiento de las Disposiciones Adicionales Quinta y Séptima da lugar a una incoherencia de principio.

*b) Ambito temporal de vigencia.*

La entrada en vigor de la Ley y el momento de producción de sus efectos están regulados por varias normas que se contienen en la Disposición Final, el Artículo Primero 3 y la Disposición Derogatoria. La puesta en relación de dichos preceptos, que afectan directamente a la regulación de las materias objeto de la Ley y, en definitiva, a las consecuencias económicas derivadas de su aplicación, plantea varios problemas de interpretación. Para analizarlos se transcribe, a continuación, lo esencial de su contenido:

— Disposición final.

«2. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" y surtirá efectos a partir de 1 de enero de 1988.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, los preceptos contenidos en las Disposiciones Adicionales Primera y Octava surtirán efectos a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley».

— Artículo Primero 3.

«A partir de la fecha de efectividad de esta ley, la Compañía Telefónica Nacional de España está sujeta, y no exenta, a todos los tributos de carácter estatal y local en la forma que se establece en los artículos siguientes, así como a todos los tributos de carácter autonómico en la forma que establezcan las disposiciones de las respectivas Comunidades Autónomas.»

La Disposición Derogatoria establece la derogación del régimen jurídico anterior.

Tras señalar que la fecha de entrada en vigor de la Ley fue el 1 de agosto de 1987, ¿cómo habrá de entenderse lo preceptuado en la Disposición Final 2 y 3?; ¿qué efectos se producen antes del 1 de enero de 1988?; ¿sólo los que derivan de las Disposiciones Adicionales Primera y Octava?;

¿cuándo entra en vigor, o produce efectos, la Disposición Derogatoria?; ¿desde la entrada en vigor de la Ley o desde el 1 de enero de 1988? Parece lógico que la Disposición Derogatoria, que no es un precepto material de la Ley, produzca efectos desde la entrada en vigor de aquélla, tanto más si se tiene en cuenta que se declara taxativamente que dos de las disposiciones de derecho material se aplican desde la entrada en vigor de la Ley.

La cuestión se complica al considerar lo que prescribe el artículo Primero 3. El concepto «fecha de efectividad» de una Ley es una noción que no está recogida ni en la Constitución ni en el Código Civil y que no está definida o delimitada en el Proyecto de ley. Por ello, se puede plantear una serie de preguntas que no tiene clara respuesta. ¿Qué significa exactamente «fecha de efectividad» y en qué se diferencia de la fecha de entrada en vigor? En este proyecto de ley ¿cuál es su fecha de efectividad?; ¿el 1 de enero de 1988, que es cuando parece que se quiere la producción de los efectos de la mayoría de sus normas?; ¿la fecha de entrada en vigor, que es cuando surten efecto dos de las Disposiciones del texto legal?; ¿otro momento distinto? La llamada «fecha de efectividad» condiciona nada menos que la cuestión central del Proyecto, o sea, la sujeción de la Compañía Telefónica al sistema tributario en su conjunto, aunque sea con las modalidades establecidas en el propio texto legal.

Las consecuencias de las diversas posibles interpretaciones no sólo no se limitan al ámbito de la teoría jurídica, sino que, como antes se apuntó, inciden esencialmente en los derechos e intereses de las partes, en las prerrogativas de las Entidades locales y, en última instancia, en la situación de los ciudadanos en cuanto administrados y usuarios del servicio telefónico.

## 2. *Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*

Los debates sobre este texto legal dieron lugar, en su día, a fuertes controversias sobre diversas cuestiones materiales de la regulación establecida (criterios de valoración de los bienes y derechos transmitidos, posible establecimiento de un impuesto extraordinario sobre el patrimonio al tomar en consideración el patrimonio preexistente de los herederos, posible inconstitucionalidad de la desigualdad de la imposición por diferencias de edad, etc.), pero centrándome de nuevo en los aspectos de vigencia y eficacia, cabe señalar lo que sigue.

La Disposición transitoria cuarta afirma lo siguiente:

«Asimismo, cuando el contrato se hubiere celebrado antes de la publicación del proyecto de esta Ley en el "Boletín Oficial de las Cortes", la percepción de cantidades por los beneficiarios de contratos de seguros sobre la vida continuará disfrutando...».

Esta Disposición, siguiendo un criterio reciente, técnicamente desafortunado, vuelve a atribuir efectos importantes a la realización de actos

antes o después de la publicación del Proyecto en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales.» A esto hay que decir que un Proyecto de ley es un texto en fase de debate, que puede, en principio, ser modificado. Si la razón de la norma que se comenta es evitar maniobras económicas o de otro tipo antes de que el texto alcance vigor de ley, entonces se está primando indebidamente a las personas o instituciones que tienen acceso a los textos preparatorios (anteproyectos, esencialmente) previos a la fase de envío del Proyecto a las Cortes. En cualquier materia, el orden jurídico existente antes de su modificación por una nueva norma legal, tiene unas notas de validez y licitud indiscutibles y es normal que los ciudadanos apelen al mismo si lo estiman conveniente.

La Disposición Final Primera 3 declara que «a la entrada en vigor de la presente Ley dejará de aplicarse el Impuesto sobre Bienes de las Personas Jurídicas». ¿Qué quiere decir «dejará de aplicarse»? Si, como parece, lo que se pretendía era eliminar del ordenamiento dicho Impuesto, debería haberse dicho «se suprime el Impuesto...» o «quedan derogadas las normas reguladoras del Impuesto...» o alguna fórmula similar.

3. *Ley 12/1988, de 25 de mayo, de beneficios fiscales relativos a la Exposición Universal Sevilla 1992, a los actos conmemorativos del V Centenario del Descubrimiento de América y a los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992*

Esta Ley ha adquirido una cierta notoriedad porque se aprovechó su tramitación para, en infracción de las reglas usuales de técnica legislativa sobre el contenido de las normas jurídicas, incluir en ella un precepto (la Disposición adicional segunda) que exonera del carácter de renta, a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, los premios de los sorteos organizados por la Cruz Roja Española.

Pasando a lo relativo a la vigencia y efectos, el número 2 de su Disposición final establece:

«Respecto a los Juegos Olímpicos de Barcelona, cesará en su vigencia (la presente Ley) el 10 de agosto de 1992 y, en cuanto a la Exposición Universal de Sevilla 1992, el 13 de octubre de 1992, sin perjuicio de su aplicación a las Sociedades Estatales o al "Comité Organizador Olímpico Barcelona 1992" durante el período necesario para su completa liquidación.»

O sea, que una Ley cesa en su vigencia, pero continúa aplicándose.

4. *Ley 30/1990, de 27 de diciembre, de Beneficios fiscales relativos a Madrid capital Europea de la Cultura 1992*

Esta Ley sigue los pasos de la antes glosada y sus autores cometen idénticas infracciones. Una de sus normas, la Disposición adicional cuar-

ta, regula una materia (el estatuto y beneficios de la Sociedad estatal «Infraestructuras y Equipamientos Hispalenses, S.A.») que nada tiene que ver con el título y el contenido de esta Ley, aunque sí, quizá, por obra de la solidaridad interregional, con la antes comentada. Y, pasando a las cuestiones de vigencia, el número 2 de su Disposición final establece:

«Cesará en su vigencia el 31 de diciembre de 1992, sin perjuicio de su aplicación al Consorcio durante el período necesario para la disolución del mismo.»

Sólo caben idénticos comentarios que los relativos a la Ley 12/1988, antes manifestados.

5. *Ley 6/1990, de 29 de noviembre, por la que se modifica parcialmente la Ley 42/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Madrid*

Según el nuevo texto de la Ley 42/1983, modificada, «... la cesión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones será efectiva a partir del día 1 de enero de 1990» (apartado Dos del número 1 del artículo único de la Ley.)

La entrada en vigor de la Ley, de acuerdo con su Disposición final, se ha producido el 1 de diciembre de 1990 (al día siguiente de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», que tuvo lugar el 30 de noviembre de 1990.)

Ahora bien, ¿cómo puede establecerse, con carácter retroactivo, la cesión de un impuesto? Se podrá quizá ceder el producto de la recaudación, pero no la serie de operaciones que conducen a aquel resultado. Si la Administración actúa en sus relaciones con el administrado de forma ajustada al ordenamiento jurídico, crea unas situaciones que no puede libremente revocar, entre otras razones, por los principios de respeto a los derechos adquiridos y los constitucionales de la seguridad jurídica y la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales. Dado que estos principios vinculan tanto al Estado como a las demás entidades territoriales, no puede admitirse que actos administrativos del Estado que declaren derechos individuales puedan ser revocados posteriormente por actos de una Comunidad autónoma. Esta afirmación se refiere, en particular, a los actos firmes; así no sería admisible que, tras un proceso regular de gestión tributaria, una deuda tributaria liquidada y satisfecha por el contribuyente pudiese ser revocada en base a la retroactividad que la cesión de tributos establecida en el presente proyecto de Ley parece contemplar.

En resumen, no hay inconveniente en que, por normas jurídicas o pactos entre el Estado y otras comunidades territoriales, se modifiquen las asignaciones de recursos que les correspondan como consecuencia de la aplicación, para el futuro o retroactiva, de las normas jurídicas, pero ello no puede suponer variaciones para peor de la situación jurídica de los administrados.

6. *Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen fiscal de las cooperativas*

Esta Ley establece preceptos muy confusos para regular su ámbito temporal de vigencia.

Los dos primeros párrafos de la Disposición Final Primera afirman:

«La presente Ley entrará en vigor el día de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" y surtirá efectos para los ejercicios que se inicien a partir de la expresada fecha.

En la forma dispuesta en el párrafo anterior quedarán derogadas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley y, en particular, las siguientes...»

Esta es una norma perturbadora y técnicamente incorrecta. Es ya criticable costumbre prescindir del período de 20 días de *vacatio legis* prescrito para las leyes en el número 1 del artículo 2.º del Código Civil, que debería normalmente permitir el conocimiento de la norma por los afectados y por los ciudadanos en general, antes de que comience la vigencia de aquélla. Pero, al menos, se solía establecer la vigencia de la Ley al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», lo que le proporcionaba el teórico plazo de un día para entrar en el conocimiento de la disposición de que se tratase.

En el presente caso y de forma inevitable, la norma entró en vigor antes de que los ciudadanos tuvieran la posibilidad real de leer su texto en el «Boletín Oficial del Estado». El que la ley pueda ser conocida en períodos anteriores de su tramitación, no obsta a que sea el Boletín Oficial el órgano a través del cual nace para los ciudadanos el formal conocimiento de las normas jurídicas; en consecuencia, el precepto analizado atenta contra los principios de seguridad jurídica y de publicidad de las normas consagrados en el artículo 9.3. de la Constitución.

Pero, además, la redacción de la norma confunde esencialmente las nociones de entrada en vigor y producción de los efectos de la Ley. ¿Cuáles son las consecuencias que derivan de que la Ley entre en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»? ¿Cuáles son las consecuencias (o los efectos) que se producen «para los ejercicios que se inicien a partir de la expresada fecha»? ¿Cuál es la diferencia entre uno y otro hecho? ¿La derogación de las normas contrarias a la presente Ley se produce a la entrada en vigor de ésta o para los ejercicios que se inicien a partir de la expresada fecha?

Como ya manifesté antes, entiendo que la derogación de las normas contrarias a una ley nueva se produce a la entrada en vigor de ésta, mientras que la eficacia de las nuevas disposiciones se producirá de acuerdo con el tenor de los preceptos contenidos en la nueva norma. Pero ninguno de los interrogantes antes transcritos tiene respuesta evidente en el texto de la disposición comentada.

Por otra parte, la condición del surgimiento de los efectos «para los ejercicios que se inicien a partir de la expresada fecha» dista de ser clara. «Ejercicio» no es un concepto jurídico unívoco acuñado en la legislación o por la doctrina, y el Diccionario de la Real Academia de la Lengua contiene diez acepciones del vocablo. Pero, aun suponiendo que se trate de «ejercicio presupuestario», tampoco se dice si es el ejercicio presupuestario del Estado o de las empresas o cooperativas de que se trate.

7. *Ley 8/1991, de 25 de mayo, por la que se aprueba el arbitrio sobre la producción y la importación en las ciudades de Ceuta y Melilla*

Esta Ley sustituye un anterior Arbitrio a la entrada de mercancías por otro de nuevo creación. La fase transitoria entre la derogación del primero y la vigencia del segundo plantea problemas.

Así, según el primer párrafo del número 2 de la Disposición final:

«La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".»

Y la Disposición derogatoria afirma:

«1. Quedan derogadas cuantas disposiciones legales y reglamentarias regulan el hasta ahora vigente Arbitrio a la entrada de mercancías en Ceuta y Melilla.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de lo previsto en las Disposiciones transitorias.»

Esto significa que, desde la entrada en vigor de la Ley, el Arbitrio a la entrada de mercancías es eliminado, desaparece del ordenamiento jurídico. Si alguno de los dos ayuntamientos objeto de la Ley pretendiese imponerlo, liquidarlo o recaudarlo, cometería infracción.

La aplicación del nuevo Arbitrio se establece a los treinta días de la fecha en que se publiquen las Ordenanzas fiscales que deben adoptar los ayuntamientos de Ceuta y Melilla para desarrollar esta Ley (tercer párrafo del número 2 de la Disposición final.)

Estas Ordenanzas deberán aprobarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de la Ley (segundo párrafo del número 2 de la Disposición final.)

Ahora bien, la Disposición transitoria primera establece:

«Hasta la fecha en que comience a aplicarse el Arbitrio que se establece por virtud de la presente Ley, continuará existiendo en Ceuta y Melilla el actualmente vigente Arbitrio a la entrada de mercancías, el cual quedará definitivamente suprimido a partir de dicha fecha.»

La puesta en relación de todos estos preceptos conduce a una contradicción insalvable.



¿Qué quiere decir «actualmente vigente»? Quizá en el espíritu de sus redactores estaba la fecha en que elaboraron el texto, anterior a la entrada en vigor de la Ley en que se convertirá el proyecto analizado. Pero, cuando esto último se produzca, el Arbitrio a la entrada de mercancías ya no estará «actualmente vigente», pues habrá sido borrado del ordenamiento por la rotunda norma de la Disposición derogatoria. Y es claro que una norma inexistente no puede continuar exigiéndose (\*).

La consecuencia será un período de tiempo entre la entrada en vigor de la Ley y la realización de los preceptos de la Disposición final, previsiblemente de varios meses, en que no podrán exigirse ni el Arbitrio antiguo ni el nuevo.

8. *Ley 21/1990, de 19 de diciembre, para adaptar el Derecho español a la Directiva 88/357/CEE, sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida y de actualización de la legislación de seguros privados*

Los comentarios que siguen se hacen a título meramente informativo. El grave defecto formal que se va a exponer tuvo su origen en el proyecto de Ley enviado por el Gobierno, pasó la aduana del Congreso y sólo fue corregido en el Senado. No afecta, pues, a un texto normativo vigente, pero quizá no sea ocioso, en una Nota como la presente, cuyo objetivo es poner de relieve defectos de técnica jurídica relativos a la vigencia y la aplicación de las leyes, señalar este supuesto que, como se indica, llegó, con el serio defecto que se va a describir, a superar la fase parlamentaria del Congreso. Ello prueba, incidentalmente, que nuestra denostada Cámara Alta desarrolla, de vez en cuando, una tarea legislativa útil. La Ley comentada adapta la legislación española de seguros a diversas directivas de la CEE.

El artículo 32 de la Directiva 88/357 establece lo siguiente:

«Los Estados miembros modificarán sus disposiciones nacionales con arreglo a la presente Directiva en un plazo de dieciocho meses a partir de su notificación e informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

Las disposiciones modificadas con arreglo al párrafo primero serán aplicables en un plazo de veinticuatro meses a partir de la notificación de la presente Directiva.»

---

(\*) Como ilustración de lo que aquí se dice, cabe señalar que, en el curso de la sesión plenaria habida en el Senado el día 27 de febrero de 1991, en la que se debatieron estas normas, frente a las observaciones del Senador Sr. Ortiz González, del Grupo Parlamentario Popular, que puso de relieve los defectos que aquí se señalan, el Senador Sr. Cercós Pérez, del grupo Parlamentario Socialista, argumentó que «la segunda (se refería al número 2 de la Disposición derogatoria) alfoja (sic) la primera» (se refiere al número 1 de la Disposición derogatoria). (Diario de Sesiones del Senado, IV Legislatura, número 55, miércoles, 27 de febrero de 1991, página 3104).

La Directiva fue notificada a los Estados miembros el 30 de junio de 1988, lo que significa que las normas españolas en la materia debieron ser modificadas antes del 1 de enero de 1990 y entrar en vigor no más tarde del 1 de julio de 1990.

España incumplió este mandato comunitario y el proyecto de Ley en la materia fue enviado del Congreso al Senado en octubre de 1990. A pesar de ello, la Disposición final segunda declaraba:

«La presente Ley entrará en vigor el día primero de julio de 1990.»

Esta norma, cabe suponer, pretendía, de forma defectuosa, salvar el incumplimiento del plazo antes señalado.

La disposición mezcla las nociones de entrada en vigor y producción de efectos de una norma jurídica. Una norma puede tener efectos retroactivos, con los límites que establece el artículo 9.3 de la Constitución (que no sea norma sancionadora ni restrictiva de los derechos individuales, casos en que no es admisible la retroactividad), pero nunca puede entrar en vigor en fecha anterior a su promulgación, por la propia naturaleza de las instituciones jurídicas. Las normas jurídicas constituyen reglamentaciones de sectores de la vida social, que no pueden aplicarse a situaciones ya consolidadas en el pasado por la actuación de los ciudadanos y las entidades jurídicas en base a normas anteriores vigentes. Las normas jurídicas no pueden rehacer el pasado, aunque puedan modificar algunas consecuencias del mismo.

Pero a este argumento de esencia, de naturaleza, se pueden añadir otros de carácter constitucional.

La disposición analizada va en contra de los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de publicidad de las normas, consagrados todos en el artículo 9.3 de la Constitución.

Ello va contra el principio de legalidad, pues no puede establecerse para una fecha determinada la validez de un conjunto de mandatos y prohibiciones que en ese momento no tenía carácter de norma jurídica, no existía como tal.

Va en contra del principio de seguridad jurídica, pues los ciudadanos no pudieron cumplir unas normas entonces inexistentes y que, en consecuencia, desconocían y no deben verse afectados por las consecuencias de ello.

Va en contra del principio de publicidad de las normas, pues éstas sólo son exigibles si son públicas y los ciudadanos pueden tener conocimiento de las mismas, lo que, obviamente, no sucede con la presente norma desde su pretendida entrada en vigor hasta la fecha de su futura publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Una demostración patente de lo antes dicho, surge del efecto conjugado de la norma citada sobre la entrada en vigor y la Disposición derogatoria. A la entrada en vigor (1 de julio de 1990) se derogan todas las disposiciones entonces vigentes opuestas a la nueva normativa; luego todos los órganos y personas, públicos y privados, que, desde entonces, actuaron y

tomaron decisiones en esta materia lo hicieron en la más radical ilegalidad al no poder, por obvias razones, conocer las normas vigentes, que son las que se elaboraron con posterioridad. La teórica consecuencia sería la nulidad de todos esos actos y decisiones. Pero decimos teórica consecuencia, que no práctica, porque deriva de un imposible metafísico: la obligatoriedad jurídica de unas normas inexistentes. Y, de acuerdo con el adagio jurídico clásico, *ad impossibilia nemo tenetur*.

Ahora bien, si efectivamente se pretendiera dar un valor real y efectos prácticos a las disposiciones citadas, puede ejemplificarse las consecuencias que ello provocaría.

En primer lugar, las entidades aseguradoras y sus directivos que no hubiesen observado algunos de los múltiples mandatos que en el proyecto de Ley se contienen habrían, en principio, cometido infracciones de las que deberían ser responsables y por las que deberían ser sancionados en los términos establecidos por la Ley 26/1988, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (alguien podría quizá oponer el principio de legalidad penal, según el que no se puede condenar por un delito o falta si no hay una ley penal preexistente, pero partimos de la vigencia efectiva en el pasado de unas normas elaboradas en un momento posterior).

En términos similares, las autoridades públicas que hubiesen infringido esos preexistentes mandatos serían también responsables. Cabe citar, por ejemplo, todos los supuestos en que no se hubiese permitido la actuación en España de entidades aseguradoras de otros países comunitarios, cuando, según la nueva reglamentación, hubieran tenido derecho a ello.

Volviendo al terreno de la realidad, nada de esto se ha producido, pues el Senado ha modificado la Disposición final segunda, fijando, como no podía ser de otra manera, la vigencia de la Ley con posterioridad a su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», eso sí, a costa, inevitablemente, de poner de relieve el incumplimiento del mandato comunitario a que antes se aludió.

José Manuel BRETAL VÁZQUEZ

