

# De la profusión de normas jurídicas

POR

MANUEL BATLLE VAZQUEZ

*Catedrático de Derecho Civil*

De los agobios del hombre moderno no es el menor el que resulta de la excesiva abundancia de reglas jurídicas (leyes, reglamentos, estatutos, convenios colectivos, etc...) que cada vez proliferan más como resultado del intento de tenerlo todo previsto y que cualquier situación o acción humana esté regulada hasta el detalle pensando con ello evitar conflictos y dar camino seguro a los hombres en sus diferentes actuaciones.

El agobio radica en que los individuos para obrar de modo correcto y conforme a la exigencia social han de ajustar su conducta a unas normas tan numerosas y prolijas que difícilmente las pueden conocer embarazando su propia acción, que con frecuencia se contiene ante el temor de la infracción y la consiguiente sanción. Ello crea un complejo de angustia en el vivir que comporta la infelicidad, y coarta con exceso el libre obrar, porque si hay reglas que por fundamentales y generales fácilmente se intuyen y el individuo puede tenerlas siempre presentes, otras, por concretas y detallistas escapan a nuestro conocimiento con relativa frecuencia y posibilidad y con facilidad las infringimos sin que haya malicia por nuestra parte, pero haciendo caer sobre nosotros el peso sancionador de las normas a cuyo desagradable efecto se une la irritación y el disgusto que produce la consecuencia inesperada de un obrar que no es doloso ni aun negligente, habida cuenta del normal proceder humano.

La ignorancia de la ley es inexcusable por una razón de principio. Siempre se declaró así, pero siempre que se formuló la regla se hizo con protestas racionales y se fundó en la necesidad de que la ley fuera observada. Pero como tantas veces se ha dicho y se preguntaba el humanista Luis Vives: «¿No resulta inicuo que la ignorancia de la ley a nadie ex-



cuse, por un lado, y por el otro, que las leyes sean tan largas y de tan difícil interpretación que nadie pueda ni retenerlas ni comprenderlas?».

En tan diáfanas palabras está el meollo de la cuestión. El principio «ignorantia vel error iuris non excusat», debe de mantenerse porque es bueno, pero los legisladores, que no pueden olvidar su norte que es la Justicia, faltan a ella si en su función no buscan reducir el copioso acervo legislativo evitando preceptos innecesarios, confusos, contradictorios e impropios. Y en eso precisamente, en no evitarlos, radica el mal.

Y tal defecto no es de ahora, aunque si nosotros hemos comenzado a señalarlo como causa de agobio del hombre actual, es porque en el momento presente viene dominando un fuerte intervencionismo del Estado, que puede acusarse como fenómeno universal, y que determina la profusión de normas al multiplicarse los supuestos de actuación jurídica de la Administración.

En gran parte no podemos prescindir de esta complejidad. Una concepción muy simple de la vida lleva a pensar que la regla jurídica es mucha veces innecesaria cuando la moralidad de los individuos es elevada y así mismo el grado de instrucción y el sentido altruista de los ciudadanos. Cuando estas condiciones se producen muchos creen innecesarias las leyes y en tal sentido entienden la famosa afirmación de Tácito: «corruptissima república plurimae leges», que no es totalmente verdad, porque una Sociedad idílica que viviera en espontánea armonía «sine iure certo et sine lege certa» es puramente utópica dadas las condiciones y cualidades humanas, la concurrencia de fines de los individuos y los medios de alcanzarlos, que en su limitación y entrecruzamiento provocan necesarias colisiones y conducen a la necesidad de normas que sustenten los dictados de la conciencia social frente a las actuaciones inspiradas en el egoísmo.

Por eso no es suficiente proclamar tan sólo principios muy generales sino que es necesario descender a regular situaciones concretas con tal de que se produzcan con una cierta frecuencia, porque hay que observar siempre, y según la doctrina de Santo Tomás de Aquino, que en la regla jurídica hay que contemplar lo que más comúnmente acaece y no lo que raramente sucede.

Así es que resulta inevitable la multitud de preceptos jurídicos pero sin que ello quiera decir que no tenga límites su producción evitando que se llegue al detalle nimio, porque no faltan principios y reglas generales que sin ser totalmente abstractos permiten regular situaciones más concretas, cuya subsunción en la regla general es labor inteligente del juez y del intérprete que serán guiados por los usos y por la fuerza de un prudente razonamiento conforme lo requiera la realidad social.

Pero como en el constante fluir de las normas las que tienen ese carácter y virtud de permitir la adaptación a los supuestos concretos son en la práctica modificadas y aún contradichas con harta frecuencia por las nuevas, se hacen oscuros e inseguros los propios principios, como resultado de la permanencia de las normas viejas que acaso responden a supuestos contemplados con espíritu diferente del que late en las nuevas disposiciones.

¿Y cuáles son los remedios para estos males de la superabundancia legislativa y normativa en general? Pues simplemente atender a los dictados de la Ciencia de la Legislación que la experiencia y la sabiduría han ido elaborando. A propósito de esto ha dicho Mario Allara: «El arte de legislar no parece atravesar un período áureo; también el legislador ha devenido presuroso, y perdónesenos la expresión, arroja las normas con una desenvoltura preocupante, ignorando los cánones elementales de la técnica legislativa» (1).

Tampoco es fácil enunciar todos estos cánones, pero sí que es factible recordar algunos de los más fundamentales cuya observancia sería utilísima.

Lo primero que ha de tenerse en cuenta es que el conjunto de normas vigentes en un país constituye un sistema y es malo no contemplar tal sistema en su conjunto cuando se han de dictar nuevos preceptos, porque si no fácilmente surge la antinomia, de perniciosos efectos porque provoca la ruptura del propio sistema y la desnaturalización de las instituciones.

Valga como ejemplo de esto nuestro Ley de Arrendamientos Urbanos en su artículo 57 del texto vigente aprobado por D. de 13 de abril de 1956, al establecer que la extinción del usufructo no determina la extinción del arrendamiento convenido por el usufructuario. Este precepto viene a desvirtuar un postulado fundamental en el Derecho civil cual es el expresado en el aforismo «nadie puede transmitir a otro más derechos que los que él mismo tuviere» y que aparece consagrado en el artículo 480 del Código civil de modo específico y referido al caso que contemplamos. Precepto demoleedor, el de la Ley de Arrendamientos, sin que tenga causa suficiente que lo justifique, porque el posible y problemático abuso o fraude que se pudiera cometer para desahuciar a un inquilino mediante un usufructo constituido a tal intento encontraría su sanción y remedio en el artículo 9 de la propia Ley que permite al Juez apreciar el abuso de derecho. Y así resulta el absurdo de que el usufructuario mismo no puede prorrogar su situación de habitante de una casa, pero en

---

(1) ALLARA (Mario): «L'eccesso di norme nel diritto vigente», pub. en Riv. Trim. di Diritto e Procedura civile, año XIII, 1959.

cambio puede perpetuar la situación de otro quebrantando innecesariamente un principio general.

Y otros muchos ejemplos podríamos aducir entre los que destaca la discutida reforma del art. 1.413 del Código civil que tantos problemas ha suscitado porque su nueva redacción por Ley de 1958 no se compagina bien con los otros preceptos que se refieren a la sociedad de gananciales y que forman un conjunto orgánico.

Otro de los cánones a observar es el de evitar en la ley superfluidades. La ley con su finalidad imperativa no tiene por qué ser recargada con demostraciones y definiciones de conceptos que están suficientemente delimitados en el conocimiento general, ni tiene por qué adoptar un estilo suasorio a todas luces impropio. Esto sólo se puede hacer si se olvida que la economía verbal, con tal de que la dicción sea exacta, es base de claridad y como tal enemiga de los conflictos. Valga como ejemplo, elegido al azar al abrir un repertorio de legislación, la Ley de Instrucción Primaria de 17 de julio de 1945. Ley laudable por su contenido pero desdichada desde el punto de vista de la técnica legislativa, puesto que innecesariamente contiene preceptos que son más propios de un tratado de Pedagogía, otros que son de incumbencia de las leyes fundamentales del orden político del Estado y por tanto implican una redundancia, y otros que ya estaban declarados en otras leyes, como el deber de educación que incumbe a padres y guardadores para el que sólo debieran haberse hecho las declaraciones complementarias necesarias. Pero lo innecesario abunda en esta y en otras leyes que van produciendo, con la mejor voluntad, pero con técnica detestable, un crecimiento desmesurado de la masa legislativa.

Esta regla de evitar superfluidades es una de las que hay que cuidar más, porque es de las que con más frecuencia se conculcan, puesto que se ha hecho general llevar a los preceptos legales o reglamentarios reglas técnicas, de Medicina, Ingeniería, etc... y hoy con frecuencia nos encontramos, para ciertos efectos, consagradas legalmente hasta fórmulas matemáticas de cálculo, que serán más propias de los tratados técnicos de las varias especialidades que no de una ley o un reglamento. Y véanse por ejemplo los artículos 53 y 56 de la orden de 21 de agosto de 1962, sobre construcción y explotación de grandes presas en donde los preceptos técnicos ocupan un lugar inadecuado entre lo que propiamente es jurídico. Esto es muy frecuente pero es una práctica viciosa que abulta aún más el volumen legislativo y diríamos que aun en contra del buen sentido, porque el legislador no tiene por qué crear técnicas oficiales que no siempre serán compatibles con el progreso de la ciencia que no puede quedar aprisionada en un artículo de un texto normativo que haya que

seguir inexcusablemente y que puede implicar como una fosilización legal de un procedimiento técnico y científico.

Otro remedio para la inflación de las leyes es el empleo de una expresión adecuada que permita la concisión, dando sentido claro a su contenido y evitando los circunloquios. También es éste un defecto de muchas leyes actuales. Con frecuencia, sobre todo en disposiciones administrativas se desprecia el tecnicismo jurídico so pretexto de una claridad que resulta ficticia y peligrosa en la mayor parte de los casos porque sustituye vocablos técnicos unívocos por expresiones vulgares de significación imprecisa o parasémica. El lenguaje es el instrumento necesario e indispensable para la concreción de la norma jurídica y su empleo adecuado aumenta la seguridad y eficacia de la misma y debe de tenerse en cuenta en evitación de dudas y vacilaciones. Lo que no se hace, como recientemente puso de relieve, un insigne jurisconsulto, Pérés Serrano, a propósito de la Ley de Arrendamientos Urbanos (2). Habríamos de recordar con el Fuero Juzgo: «El fazedor de las leyes deve hablar poco e bien».

Los males y remedios que acusamos revelan que la legislación y el complejo normativo son cosas delicadas y de tanta trascendencia que no pueden ser realizadas por la simple exteriorización de los preceptos y de cualquier modo. En su contenido son emanación de los órganos de poder del Estado, pero en su exteriorización y concreción formal requieren una función técnica, un arte que no está al alcance de cualquiera, porque supone conocimientos profundos que hagan practicable las ideas de los políticos haciendo posible la armonía social que con las mismas reglas se busca. Sólo esos técnicos, los jurisconsultos, son capaces de mantener las normas como sistema, de purgarlas de sus defectos formales, de hacerlas sencillas y eficaces, de emplear las expresiones adecuadas, pero para esto es necesario que en la propia organización del Estado y de su Administración se les inserte de modo conveniente.

En el orden propiamente legislativo a veces las leyes vienen preparadas por Comisiones técnicas o comisiones de Codificación que vienen a mantener el sistema general establecido, aunque hay muchas leyes, según la materia a que se refieran, que escapan en su preparación a este órgano unificador, porque son elaboradas por comisiones afectas a Ministerios o ramas especiales de la Administración que con frecuencia polarizan su actuación hacia las finalidades asignadas y pierden sin querer la perspectiva total del orden jurídico, de donde surge, como dijimos, la multiplicidad y la antinomia.

Por ello se ve la conveniencia de que previamente a la elaboración

(2) V. «La L. A. U. ante la Gramática». Anuario de Derecho Civil, octubre-diciembre 1956.

parlamentaria de las leyes y en su último período de preparación pasen por un sólo órgano técnico. Es decir, que las comisiones que tradicionalmente se llamaron de codificación extiendan su función a todas las leyes, cualquiera que fuera su contenido, y que lo mismo se hiciera con las disposiciones emanadas de la función reglamentaria de la Administración, acaso extendiendo y revigorizando las atribuciones del Consejo de Estado cuya función en este punto casi hoy se limita a los reglamentos generales.

De otra manera, insistimos, seguirá latente el germen de posibles discordancias y repeticiones de normas al ser establecidas desde parciales puntos de vista referidos a especiales sectores de actividad, y el complejo legislativo seguirá pesando angustiosamente sobre nosotros incrementado por la constante exigencia del progreso social.

Habrá que buscar el remedio, como un día lo buscó Justiniano, «habiendo reparado en que el cúmulo de las leyes... había llegado a ser tan grande y tan confuso que, extendiéndose en infinita medida, hacía imposible su inteligencia a toda humana capacidad» (*Reperimus autem omnem legum tramitem... ita esse confusum, ut in infinitum extendatur et nullius humanae naturae capacitate concludatur*) (D. Proemia, 1).