



**JOSÉ RAMÓN
CHAVES
GARCÍA**

Magistrado en
la Sala de lo
contencioso-
administrativo del
TSJ de Galicia

SABER ESCRIBIR LEYES: SI NO SE ENTIENDEN, NO SE CUMPLEN

EN TIEMPOS en que se lee poco, los Boletines Oficiales se revelan como cauces privilegiados de difusión porque publican “urbi et orbe” todas las leyes, que son ofrecidas en formato virtual accesible, gratuito, para toda la ciudadanía y encerrando criterios, mandatos o prohibiciones cuya efectividad se asegura en última instancia por los tribunales.

Esta objetiva relevancia de los Boletines impone el máximo rigor y claridad en la formulación de las leyes, siguiendo el conocido mandato del Fuero Juzgo: *El facedor de las Leis debe hablar poco e bien*; y al contrario, impone evitar desatinos tan actuales como confundir calidad con cantidad, aplicar experimentos legislativos de “corta y pega”, dejarse seducir por novedades o modas que nada renuevan, o descuidar las reglas gramaticales de la buena prosa.

No faltan leyes confusas en su comprensión. Hemos de aceptar que el legislador es casi omnipotente (prácticamente, la Constitución es su único freno jurídico) pero también hemos de reconocer que no puede ser infalible porque la escurridiza meta de regular la vida en sociedad supone moverse en un campo donde reina lo que los científicos califican de principios caóticos, esto es, donde siempre existe un ámbito de incertidumbre, donde los pequeños incidentes pueden tener efectos enormes y donde lo ideológico está presente. En suma, hay leyes deficientes porque el legislador no sabe, no quiere o no puede abordar determinadas cuestiones técnica o políticamente espinosas.

Ahora bien, no todas las deficiencias de comprensión de las leyes son iguales. Una cosa son las leyes que admiten diversas interpretaciones a la luz de los principios generales del derecho o de los principios lógicos o hermenéuticos que ofrece el art.3 del Código Civil, situaciones conflictivas que deberán aclararse en primera línea por abogados u otros operadores. Y otra cosa muy distinta son las leyes que se ofrecen ostensiblemente confusas o absurdas de manera que los operadores

jurídicos tienen que suplantar al legislador para poner orden y sentido común; aquí, los abogados pasan de ser médicos de cabecera que manejando su ciencia, diagnostican y explican las dolencias e indican remedios, a ser cirujanos perplejos empujados a “salvar la vida del enfermo”, arriesgándose a tientas para abrir, amputar o aplicar una lavativa, con poca fe en los resultados.

Estas graves deficiencias de la técnica legislativa o borroneos legales sorprenden enormemente dado que el ámbito parlamentario cuenta con procedimientos reglados y complejos plagados de garantías frente al error de fondo y forma en que pudiere incurrir la ley en trance de aprobación (ponencias, dictámenes, alegaciones, informes de letrados, etc). Sin embargo, la oscuridad de las leyes existe y se debe a gérmenes identificados.

DIFERENTES CAUSAS

En unos casos, responde a la condición humana de los parlamentarios que comporta limitaciones para dar respuesta general y certera a la riqueza de supuestos y casos que la vida ha deparado o que puede deparar en el futuro. En otros casos, los errores y erratas son debidos a la precipitación por razones políticas, cuando se intenta atajar un fenómeno mediático, alarma social o situaciones de injusticia clamorosa, al precio de bajar la guardia de la inteligibilidad de la norma. Otras veces el atajo de los Decretos leyes sirve para apagar el incendio a costa de destrozar el mobiliario del rigor técnico y expresivo. Las más, se trata de enmiendas de última hora que se alzan en caballos de Troya de la ley; ello sin olvidar los casos de ignorancia parlamentaria en que bajo la filosofía de Maquiavelo solo importa el fin partidista pasando a segundo plano los medios lógicos y lingüísticos correctos. Y como no, a veces la incompreensión de la norma se debe al deseo de aplicar un lenguaje políticamente correcto que se aparta tanto del uso coloquial como de la jerga jurídica, lo que pro-



voca normas positivas similares a leyes naturales como la teoría de la relatividad, con bella fórmula para estampar en las camisetas pero incomprendible para el común de la ciudadanía.

El resultado son leyes que resultan completamente enigmáticas y difíciles de descifrar. O preceptos legales aislados que como ovejas negras infiltradas en el rebaño del concreto texto legal se ofrecen oscuros o incongruentes. En ambos casos, hay buena intención pero se produce el clásico de los cuentos a la inversa, puesto que el legislador pretende un hermoso cisne que, se convierte, tras enmiendas, informes técnicos y pactos, en un patito feo, e incluso en un extraño ornitorrinco.

A título de ejemplo de leyes condenadas a la incompreensión, citaríamos la Ley de Contratos del Sector Público del año 2007 convertida hoy día en lo que ninguna editorial publicaría: una ley extensa, plúmbea, enrevesada, inflada de neologismos jurídicos (“diálogo competitivo”, “regulación armonizada”, “poder adjudicador”, etc) y que emula un difícil sudoku para armonizar la selva de ámbitos de aplicación, tipos de contratos, formas de adjudicación y requisitos asfixiantes; además cuando los juristas creen conocer el escenario del régimen contractual tras “las horas de vuelo” de vigencia de tal legislación, se retoca el avión legal, y los intérpretes se sienten como el mítico Sísifo, volviendo a empezar la subida con la pesada carga de interpretar la nueva norma.

Más habituales son los preceptos concretos que hacen tambalearse la seguridad jurídica, como son esa especie en extinción calificada de Disposiciones Transitorias y que se incluyen como postre final en las leyes para intentar unir el pasado y el futuro mediante redacción críptica a gusto de todos y que provoca enormes conflictos a la hora de precisar el alcance de los derechos adquiridos. O las Disposiciones Finales que intentan evitar lagu-

nas temporales, siendo caso elocuente la manida Disposición Final cuarta (apartado 3) del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 (EBEP) que acudió a la habitual cláusula de estilo de mantener vigentes las leyes y normas reglamentarias anteriores “en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto” abriendo la caja de los truenos administrativos y judiciales para identificar qué normas habían quedado enterradas y cuales sobrevivían, cuestión controvertida y de impacto en más de dos millones de empleados públicos.

El rizo de la sorpresa se riza cuando el legislador introduce con ocasión del paso del proyecto de ley por el Senado un caballo de Troya legal con impacto similar a una pincelada cubista o de brocha gorda en Las Meninas. Un primer ejemplo lo ofrece el art.78 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1988 que introdujo, mediante una simple enmienda de 23 apartados, el procedimiento abreviado en lo contencioso-administrativo, obligando a la valiosa labor judicial de resolver día a día las numerosas lagunas y disarmonías del injerto de un juicio oral de inspiración laboral, con toques del juicio verbal civil al solemne proceso de control de las Administraciones Públicas. El segundo ejemplo nos lo trajo la reciente bomba de relojería implantada por otra enmienda de última hora a la misma ley procesal contenciosa, con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de Julio de modificación de la LO del Poder Judicial, relativa a la suspensión de ejecución de sentencias de demolición hasta que no se indemnice a los terceros de buena fe, y que abre infinidad de interrogantes en su aplicación práctica.

“VÁLVULAS DE SEGURIDAD”

A veces el sistema tiene sus propias “válvulas de seguridad” para garantizar que el mensaje legal se comprenda con claridad. Con carácter general se incluye el Preámbulo o Exposición de Motivos para ofrecer explicaciones que con estilo narrativo y descriptivo pretenden resumirnos lo que se acerca con fuerza normativa.

Otras veces el propio cuerpo legal dedica preceptos a explicar el significado de los conceptos manejados en lo que se conoce como interpretación auténtica de la Ley (“a los efectos de esta Ley, se entenderá...”).

Si así y todo algo falla, siempre está la técnica de la socorrida corrección de errores de la norma





El mensaje legal importa y si se aparta de las reglas lógicas, lingüísticas y de precisión, no podrán los ciudadanos tomarse en serio la norma lo que les conduce a trivializarla e incumplirla. Una ley sencilla, clara y bien escrita es un antídoto frente a la litigiosidad y además fomenta la credibilidad y confianza en el ordenamiento jurídico..

publicada con rápida inserción en el mismo Boletín Oficial para corregir los errores de sintaxis, numéricos, uso de mayúsculas así como errores mayúsculos. Lo excepcional pero no inédito es que bajo la capa de la mera corrección de errores el corrector acometa labores de “chapa y pintura” que van mas allá del puro lavado y pulimentado, en un intento desesperado de cambiar el fondo de la norma bajo el pretexto de corregir las formas.

Lo triste es que el ordenamiento jurídico parte de la idea de “orden” y malamente puede hablarse de orden cuando la comprensión de las normas se revela inaccesible al común de los ciudadanos e incluso para los operadores jurídicos. Puede aceptarse que se presuma legalmente que todos los ciudadanos conocen todas las leyes por su mera publicación, aunque sea excesivo para la cabeza humana; también puede aceptarse la fórmula del iura novit curia, con cierta ingenuidad pues tampoco los jueces son ordenadores con inagotable capacidad de almacén y procesamiento de datos jurídicos. Ahora bien, para poder presumir tales conocimientos en ciudadanos o jueces, habrá de cuidarse el legislador de hacerse entender con claridad.

Por eso, tanto el ciudadano como los jueces y los abogados, tienen derecho a una expresión de las normas en términos comprensibles puesto que el cumplimiento o eficacia de una ley está en relación directa con su claridad. La mayoría de los accidentes de tráfico en pasos de peatones tienen lugar cuando la luz está en ámbar como la mayoría de los litigios tiene lugar cuando la ley ofrece zonas confusas o claroscuros que desorientan al destinatario.

Ahora bien, hemos de insistir en que hay oscuridades legales que dan lugar a incumplimientos “razonables” que provocan la necesidad de fijar el recto sentido de la ley con arreglo a técnica y ciencia jurídica. Pero también hay oscuridades legales tan disparatadas que propician incumplimientos “irracionales” que generan confusión y pérdida de tiempo, energías y debates estériles. Veamos la diferencia.

Una ley clara en su formulación y sentido puede resultar legítimamente discutible en su alcance bajo técnicas y principios jurídicos con debates jurídicos “de capa y espada”, mediante la leal confrontación de tesis de abogados; se darán incumplimientos legales sobre la base de la duda razonable y la solución judicial definitiva enriquecerá el sistema jurídico en términos de coherencia y seguridad jurídica. Por ejemplo, recordemos un

caso de aclaración de voluntad de la propia Constitución, nada menos que la interpretación de la locución utilizada en su artículo 33.3 referida a la expropiación forzosa “mediante” indemnización, y en que el Tribunal Constitucional tuvo que aclarar si la preposición “mediante” era equivalente a “previa” o si era equivalente a “con la entrega, anterior o posterior de la” indemnización, matiz de inmensas consecuencias y efectos globales, y cuya dificultad interpretativa fue demostrada al zanjarse con una sentencia decidida por voto de calidad del presidente, por cierto en el sentido de que no se imponía el previo pago sino su efectividad.

En cambio otras leyes se ofrecen ostensiblemente oscuras en sus términos, mal escritas o de ambigüedad absurda o exasperante para sus destinatarios. Son leyes llamadas a resistencias numantinas a su cumplimiento, a litigios de papiroflexia y a sistemas jurídicos zarandeados como el sensato Sancho Panza en la venta. En suma, la torpeza del legislador que no se hace entender, provoca desorientación a los operadores jurídicos llamados a lidiarla, incrementa el ruido mediático, y propicia burbujas de litigios que estallan sin beneficio para nadie.

A medio camino, entre preceptos legales dignos de interpretación seria y preceptos legales de redacción grosera, quedarían los casos en que el legislador se siente cómodo con conceptos jurídicos indeterminados y renuncia a precisarlos, propiciando praxis judiciales variadas, proteicas y que dejan sumidos a los operadores jurídicos en la actitud de jugadores ante el devenir de la ruleta judicial. Es el caso de la sencilla pero tormentosa fórmula de las “serias dudas de hecho o de derecho” utilizada por el art.139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que es la varita mágica judicial para exonerar de las costas judiciales en los procesos contencioso-administrativos y que unida a esa otra potestad jurisdiccional de textura abierta que es la “limitación de cuantía de la condena en costas” suele situar a los litigantes en territorio Comanche, donde las sorpresas y el peligro acechan en el pronunciamiento de sentencia sobre la imposición de las costas.

SOBRESATURACIÓN CIUDADANA

Por último, a veces la confusión deriva no tanto de un concreto precepto o norma legal sino de la sobresaturación ciudadana ante el aluvión de textos legales, que brotan en los Boletines fruto de una euforia legislativa o del deseo de dejar huella de cambios globales en el ordenamiento, como en

esta última década que, en lo que se refiere al mundo del Derecho Administrativo, ha sufrido una rehabilitación interior en bloque donde solo quedan las fachadas y el tejado mientras que la practica totalidad de columnas legislativas ha sido renovada (leyes de procedimiento administrativo y de régimen jurídico, o contencioso-administrativa, por ejemplo), a lo que se añaden los innumerables textos refundidos en que el Ejecutivo ha asumido la labor de unificar y armonizar la labor dispersa del legislador (Haciendas, Tráfico, Estatuto Básico del Empleado Público, Contratos, etc).

En suma, el mensaje legal importa y si se aparta de las reglas lógicas, lingüísticas y de precisión, no podrán los ciudadanos tomarse en serio la norma lo que les conduce a trivializarla e incumplirla. Una ley sencilla, clara y bien escrita es un antídoto frente a la litigiosidad y además fomenta la credibilidad y confianza en el ordenamiento jurídico.

Por todo ello, sería deseable que los Boletines Oficiales se inspirasen en el lema de la Real Academia, en aquello de “limpiar, fijar y dar esplendor”.

Se ve que las numerosas directrices, manuales y recomendaciones oficiales sobre técnica normativa no dan el fruto esperado en términos de sencillez y claridad de las leyes. Por eso, no se trata de que los parlamentarios sean expertos en lingüística, semiótica o filología sino sencillamente que cuando juran o prometen acatar la Constitución, en su fuero interno se comprometan a conocer las reglas gramaticales que impone la Real Academia de la Lengua y como no, a que apliquen la empatía a cada precepto legal que se somete a su aprobación para ponerse en lugar de los destinatarios y con una serena mirada interior, preguntarse sinceramente si comprenden realmente su significado y alcance. No es mucho pedir pero hay mucho en juego. Las leyes son de todos y para todos, y todos deben poder comprenderlas. Está en juego la seguridad jurídica, la confianza en el Derecho y el cumplimiento de la ley. ●



Un correcto dictamen pericial puede decidir el pleito

- Profesionales en todas las disciplinas
- Peritos con todos los requisitos legales de titulación oficial y colegiación
- Profesionales con amplios conocimientos procesales
- Experiencia contrastada ante juzgados y tribunales
- Control deontológico y disciplinario de todos los profesionales
- Capacidad, responsabilidad, rigor profesional, y credibilidad en los dictámenes



Solicite por correo o fax un ejemplar totalmente gratuito