

contagio —piojos concretamente— respecto de los cuales el inspector hacía la vista gorda, con menosprecio de la prohibición normativa.

No hace falta imaginar cuál fue el resultado de la consiguiente escaramuza legal. El mismo juez que había venido dando la razón al campesino, al negarse a emplear la vitanda analogía, rechazó el texto de las nuevas ordenanzas imputando al tipo infractor unas condiciones de vaguedad e imprecisión inadmisibles en el Derecho sancionador de acuerdo con un dogma no menos capital que el de la interdicción de la analogía. En definitiva, con la aplicación rigurosa del principio de taxatividad resulta imposible cerrar las mallas de la tipificación de conductas reprochables, porque o bien quedan fuera supuestos no contemplados de forma expresa en la norma o bien la redacción de ésta, si quiere ser exhaustiva, termina siendo imprecisa.

El estallido de la primera guerra mundial impidió que continuara esta historia, que no obstante se prolongó durante muchos años en la literatura jurídica, hasta tal punto que son muchos los penalistas que siguen insistiendo en que el principio de la legalidad estricta es el primer penal del Derecho Penal y el baluarte de las garantías del ciudadano. Por ello, mientras se siga insistiendo en los planteamientos decimonónicos iniciales, la cuestión no podrá solucionarse nunca. En cambio, si dejamos seguir a las cosas su curso natural, si reconocemos que el reglamento abstracto no es nada y que hay que dejar al juez que decida en cada caso, arbitrando —aunque con la vista puesta en el texto legal— según las circunstancias concretas, la grotesca e interminable pugna entre el campesino y el inspector no habría tenido lugar. Un lobo domesticado puede ser más pacífico que un perro, un oso puede incluso entretener a los viajeros si se le ha enseñado a bailar, los hurones son controlables por su dueño y, en cuanto a los piojos, más vale dejarlos correr pues no son una cuestión de policía de seguridad, sino de higiene. Ahora bien, ninguna de estas circunstancias concretas puede ser conocida de antemano por el legislador y su valoración ha de dejarse al arbitrio del juez.

Juzgue el lector por su cuenta y el autor del libro algún día me dirá si está dispuesto a donde yo he llegado con el anterior apunte o parábola. Para mí, en cualquier caso, la moraleja no puede ser clara: la rigurosa taxatividad en la determinación del tipo es sencillamente imposible porque todo lenguaje no matemático es más o menos abierto y todos los términos, salvo los que se refieren a objetos singulares individualizados, son más o menos indeterminados o ambiguos, de la misma manera que ningún concepto puede evitar una cierta imprecisión. En estas condiciones la falacia de la taxatividad es peligrosa sin paliativos, hasta tal punto que, mientras no se invente otro lenguaje, hay que renunciar a su aplicación dogmática y aceptar los riesgos del arbitrio judicial (o hermenéutico en general) en el ejercicio de esa calidad humana que sigue siendo la clave de la práctica desde los romanos hasta hoy: la prudencia.

Alejandro NIETO

LORENTE SARIÑENA, Marta: *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, 231 págs.

1. A los administrativistas nunca nos ha preocupado con exceso la cuestión de la publicación de las normas, que, además, considerábamos suficientemente aclarada con el temprano tratamiento de BOQUERA OLIVER en el número 31 (1960) de esta REVISTA, la excelente monografía de BERMEJO VERA (*La publicación de la norma jurídica*, 1977) y la del constitucionalista RODRÍGUEZ ZAPATA (*Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, 1987), ya posconstitucional. Por otra parte, desde la perspectiva metodológica formalista que nos es habitual, parecía que sólo nos importaban los extremos referentes a su integración en el procedimiento de elaboración de las normas, la fecha de su entrada en vigor y las consecuencias, eventualmente invalidantes, de su carencia. Así las co-

sas, la presencia de un libro escrito por una historiadora del Derecho ha venido a demostrar, casi inesperadamente, no sólo que la problemática es mucho más compleja de lo que estábamos entendiendo, sino que puede ser analizada también desde puntos de vista distintos, más ricos e incluso intelectualmente inquietantes.

La innovación metodológica de Marta LORENTE se refleja en su actitud de considerar que «la formulación moderna del principio de publicidad no puede ser entendida como dato cierto cuya presencia adorne con sus caracteres la historia del nacimiento del Estado liberal español y de sus categorías jurídicas sino *un objeto de investigación en sí mismo*» (pág. 24). Con el resultado de que «la historia del momento terminal (del procedimiento de elaboración de las leyes) sirve no sólo para documentarlo sino para comprender algunas de las claves del lento proceso de instalación del Estado liberal español» (pág. 25). Actitud que le permite dejar a un lado tanto el estudio del período preliberal como el de los regímenes comparados: una decisión que previsiblemente no ha de satisfacer a algunos lectores. La ambición teórico-interpretativa de la autora se cifra, a su vez, en la afirmación de la «hipótesis (de) que la experiencia revolucionaria produjo (para España lentamente) un cambio semántico en los términos publicidad, promulgación y publicación, un cambio que constituye el objeto alrededor del cual gira todo nuestro análisis» (pág. 27). Circunstancia que explica que la obra termine cronológicamente en 1889, al considerarse que el Código Civil cierra y corona todo un período.

En cualquier caso, esta deliberada renovación metodológica nos permite identificar algunas de las facetas más significativas —íntimamente imbricadas pero, desde luego, distintas— de una cuestión a primera vista tan anodina como es la publicación de las normas: a) El plano jurídico-formal, que es el tradicional. b) El político, en cuanto elemento estructural del Estado liberal español que desembocó con toda naturalidad en el Estado de Derecho, y que es el que vertebraba todo el libro. c) El socioló-

gico, que se manifiesta en la conveniencia de que las leyes sean conocidas por quienes han de aplicarlas o cumplirlas; un aspecto que la autora atiende con cuidado y que para el recensionista es capital ya que en él se pone de relieve una aporía permanente del Derecho y del Estado: la exigencia de obedecer unas normas que sus destinatarios no conocen.

2. Siendo la vertiente jurídico-formal la mejor conocida al haber sido estudiada por juristas de todas las especialidades (desde el momento en que forma parte de la «teoría de las normas» y, por ende, de la «teoría general del Derecho»), no voy a ocuparme de ella en esta ocasión, máxime cuando Marta LORENTE ha puesto convincentemente de relieve que este plano no es el esencial cuando se contempla la cuestión con ojos de historiador. Desde esta perspectiva, lo que primero salta a la vista es la *acumulación de técnicas de comunicación* (lectura pública solemne, circulación manuscrita individualizada, impresión en publicaciones generales) que luchan para imponerse sobre las competidoras; así como la *confusión de tipificaciones constitucionales* (promulgación, publicación) que no logran identificarse con precisión.

Tal como se indica de forma expresa en el título del libro, éste empieza en el Cádiz de las Cortes, cuando los mecanismos del Antiguo Régimen se constitucionalizan en el texto de 1812, cuyo artículo 156 consagra la técnica de la *circulación* de las leyes: «todas las leyes se circularán de mandato del Rey por los respectivos secretarios de Despacho directamente a todos y cada uno de los tribunales superiores y de las provincias, y demás jefes y autoridades superiores, que las circularán a sus subalternos». Un trámite muy sencillo —ya bien arraigado con la figura de los «verederos» o correos portadores de los documentos— pero que se complica por la alusión a otras formalidades afines no bien precisadas como la publicación (art. 155) y la promulgación que por Orden constitucional de 4.12.1820 había de tener lugar en el balcón principal de la Casa de la Panadería de Madrid, don-

de se leería por el secretario del Ayuntamiento, en presencia de todos sus miembros y bajo la presidencia del Jefe político. Complicación que se multiplicaba por la circunstancia de que con las mismas solemnidades había de repetirse la ceremonia en todas las capitales de provincia. Esto por lo que se refiere a la promulgación; en cuanto a la publicación de las leyes y decretos se insertarían en la «Gaceta» y, además, en la Colección Legislativa.

El mecanismo no podía ser, por tanto, más sobreabundante y reiterativo: varias comunicaciones individuales en una circulación jerarquizada, varias lecturas públicas solemnes en promulgación central y provinciales y, en fin, varias impresiones en publicaciones oficiales u oficializadas.

En los últimos meses de su reinado, percatándose Fernando VII de las imperfecciones del sistema, sentó las bases de otro nuevo, que recogió su viuda, la Regente D.^a María Cristina, y que consistía en la magnificación de las publicaciones expresas a través de un órgano central (el «Diario de la Administración», luego «Anales Administrativos») y de otros provinciales, los «Boletines Oficiales» de cada provincia, que se inspiraban en el «Diario» y no en la «Gaceta», sin olvidar las «Colecciones Legislativas» sectoriales o ministeriales. Por letra impresa no quedaba, pues, aunque así se lograra suprimir a los verederos del Antiguo Régimen.

Cuando, como consecuencia de los sucesos de La Granja de 1836, se reinstauró la Constitución de 1812 y luego se produjo una estabilización constitucional con la aprobación de la de 1837, la situación no mejoró; antes al contrario, se complicó más todavía al agudizarse el problema del dilema de centralización o descentralización del momento de entrada en vigor de las leyes. Porque si la Ley de 28.11.1837 estableció como día *ex aequo* aquél en que se publicaba en el «Boletín de la Provincia», la RO de 4.5.1836 no había sido menos terminante en apariencia al disponer que «todos los Reales Decretos, órdenes e instrucciones del Gobierno que se publiquen en la “Gaceta” de esta Corte bajo el artículo oficial sean obligatorias desde el mo-

mento de su publicación para toda clase de personas en la Península e Islas adyacentes». Una antinomia que Marta LORENTE se atreve a superar con una tesis aguda que, como luego hemos de ver, es una de las claves de todo el libro, a saber, que «las diferentes disposiciones que parecen apostar por la publicación nacional pretendían simplemente vincular a los empleados públicos al cumplimiento de lo dispuesto por las Cortes y los Gobiernos. El problema que se escondía bajo esta normativa no tenía nada que ver con la regulación de la publicación formal de las normas, sino con la vieja persistencia de la circulación jerárquica» (pág. 85).

En esta misma línea interpretativa insiste la autora cuando aborda el artículo 2 del RD de 9.3.1851, que para otros ha parecido tan claro: «Las disposiciones generales que se publiquen en la “Gaceta” no se comunicarán particularmente. Con sólo la inserción en ella de las expresadas disposiciones será obligatorio su cumplimiento para los Tribunales, para todas las Autoridades civiles, militares y eclesiásticas en cuanto dependen de los respectivos Ministerios, y para los demás funcionarios». Según Marta LORENTE, este Decreto, en efecto, «pensó sólo en la administración, no en la ciudadanía (ya que) la Gaceta no era un órgano destinado a publicar las leyes y disposiciones generales que posibilitaba su misma existencia y determinaba su entrada en vigor, sino un moderno instrumento que sustituía a escala nacional la comunicación jerárquica e individualizada propia del mundo antiguo» (pág. 127).

Prescindiendo de otros avatares de una larga espera, así es como se llega al Código Civil de 1888-1889, cuyos artículos 1 y 2 parecen «cerrar» la cuestión al establecer terminantemente que «las leyes obligarán... a los veinte días de su promulgación, si en ellas no se dispone otra cosa. Se entiende hecha la promulgación el día en que termina la inserción de la ley en la Gaceta. La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento».

Pues bien, de nuevo Marta LORENTE exhibe aquí su temperamento crítico arriesgando afirmaciones que, sin llegar a ser insólitas, distan mucho de ser

convencionales y que por lo mismo se esfuerza en justificar con el apoyo de doctrinas finiseculares, entonces escandalosas y luego prácticamente olvidadas, por no decir deliberadamente silenciadas. Unas doctrinas que entendían que la regulación de esta cuestión se «coló» indebidamente en el Código Civil puesto que no era éste, sino una ley general, su lugar apropiado y, además, que la promulgación del Código no implicó automáticamente la derogación de la normativa anterior (pág. 136); todo ello con consecuencias tan graves como las siguientes: *a)* que el texto sólo comprende las leyes en sentido formal y no los Decretos y reglamentos; *b)* que la identificación que en él se hace de dos conceptos tan distintos histórica y conceptualmente, como son la promulgación y publicación, responde a un intento deliberado de «nacionalizar» un mecanismo que llevaba todo el siglo provincializado; y *c)* que la uniformización, tanto territorial como temporal, llevaba consigo la consagración expresa de que la ignorancia de la ley no excusaba de su cumplimiento.

La relación que acaba de hacerse ha pretendido ser fiel al libro recensionado, pero parece ocioso advertir que se trata de un resumen traumático y por descontado selectivo, ya que la obra original comprende una temática mucho más rica y desarrollada con una profundidad que no puede reproducirse —y ni siquiera reflejarse— en estas páginas. Por gusto personal, me he centrado en lo que viene a constituir *grosso modo* la sucesión primera de la obra; pero sería injusto silenciar la importancia del análisis del «orden normativo decimonónico» que se realiza en la sección segunda. Una recensión no puede nunca sustituir al libro comentado, y en este caso menos que nunca. Mi intención ha sido simplemente llamar la atención de administrativistas eventualmente interesados en estas materias: algo muy importante en un ambiente de rígida compartimentación disciplinar que tiende a reducir los lectores de obras de historia del Derecho al estrecho círculo de profesores de la asignatura, cuando son precisamente los demás juristas quienes mejor se beneficiarían de su conocimiento. Tómese, pues, buena

nota de lo que voy a decir a continuación: el libro de Marta LORENTE ofrece una riqueza temática literalmente insospechada, sus referencias bibliográficas son detalladísimas y, por último, el rigor técnico con que argumenta es compatible con una ambición teórica y una fuerza imaginativa que, si no convencen siempre, de ordinario atraen y sin excepciones obligan a meditar. O dicho de otra forma: se trata de uno de esos libros que enseñan a ver las cosas de otra manera, que es cabalmente una de las características que delatan la presencia de una obra magistral.

3. Independientemente de lo anterior, permítaseme hacer a continuación un comentario personal a una cuestión que enhebra como un hilo todas las páginas de la obra y que le da un sabor característico que tanto le distingue de los análisis jurídico-formales a que estamos acostumbrados. Con ello me refiero a la que antes he denominado vertiente sociológica, es decir, al hecho de que las normas sean conocidas, o no conocidas, por quienes han de aplicarlas o cumplirlas, demostrándose con ello que los historiadores del Derecho —al menos Marta LORENTE— son más atentos a la realidad que los llamados juristas prácticos, a quienes, por razones de la profesión forense o de narcisismo profesoral, preocupan más los textos. Aunque vaya por adelantado que esta aproximación sociológica, referida aparentemente a hechos objetivos o neutrales, va a revelar de inmediato un significado político de mucho peso, como en el libro se pone inmediatamente de manifiesto.

La autora es muy sensible a la dificultad que siempre han tenido los jueces, abogados y funcionarios de encontrar una norma adecuada fiable. Para ilustrar la situación de mediados del siglo XIX acude (pág. 110) al testimonio de ORTIZ DE ZÚÑIGA (una de sus fuentes favoritas, por lo demás), quien en 1848 escribía que «la publicación oficial de las leyes y disposiciones del Gobierno se hace hoy por medio de la Gaceta, de los boletines oficiales de las provincias, de los tomos de decretos y de varias colecciones, como el boletín oficial de instrucción pública, de caminos y de mi-

nas; para cortar de raíz este desorden y formar una colección completa y universal a manera del Boletín de las leyes de Francia, se mandó en el RD de 6.3.1846 que se formase y publicase la colección legislativa que debía dar principio el 11 de enero del mismo año, mas por motivos inconcebibles todavía no ha llegado a publicarse esta indispensable colección (con la consecuencia de la dificultad) para encontrar entre más de cuarenta volúmenes (de la colección de decretos entonces existente) la ley o disposición que se desea, ni se puede tener la seguridad de que al hallar en un tomo lo prevenido sobre alguna materia no se encuentre en otro su derogación o alteración por resoluciones posteriores; agrégase a estos inconvenientes lo incompleto de aquella colección, pues multitud de leyes, reglamentos y resoluciones supremas no se encuentran en ella».

En definitiva —resume en la pág. 167 a la hora de valorar todo el siglo XIX—, la nota dominante de la época es la *incerteza*: «nadie ha hecho un balance crítico de las consecuencias que para el orden jurídico del Estado liberal arrojó una cuestión que atormentó a políticos y a juristas: la incerteza»; que, en su opinión, «no fue consecuencia de los defectos, insuficiencias o contradicciones de la publicación final (sino) de la acumulación sin solución de continuidad de un conjunto de disposiciones hijas del siglo sobre un inabarcable e indeterminado legado normativo procedente del Antiguo Régimen». Un juicio del que me atrevo a disentir parcialmente dado que, aun sin negar el peso de este factor de perturbación, el texto antes citado de ORTIZ DE ZÚÑIGA prueba elocuentemente que ya había caos sobrado en el ordenamiento jurídico del siglo XIX, sin necesidad de mirar hacia atrás, debido cabalmente a la insatisfactoriedad del sistema de publicación.

La conclusión a que de todo esto ha de llegarse es tan sencilla como incuestionable: los individuos han de cumplir, las autoridades han de ejecutar o hacer cumplir y los jueces han de aplicar normas que desconocen y que, si conocen, no entienden. Una contradicción o aporía denunciada ya en las primeras líneas

de este comentario y que MARTA LORENTE aborda frontalmente explicando, con su agudeza habitual, el mecanismo de superación que se ideó en el siglo XIX y que consiste en una ficción o, por mejor decir, en una serie de ficciones de distinto carácter.

Primera, la *ficción formal* de que la *lectura pública* —con el aparato solemne de un cortejo oficial— de una ley en una plaza de Madrid constituía su «promulgación» y que con ella se resolvía el problema de lo que en términos modernos se llama validez, pero que ni remotamente garantizaba el conocimiento público no ya en toda España, mas ni tan siquiera en la capital.

Segunda, la *ficción de la escritura canalizada en la circulación o envío personal* de una copia a las autoridades encargadas de ejecutarla y de velar por su cumplimiento. Una solución —arrastrada del Antiguo Régimen— ciertamente algo más eficaz, pero que ofrecía inconvenientes de nota: el coste del traslado, la inseguridad de la recepción y las diferencias temporales en razón de las distancias; sin que por otra parte produjera la más mínima garantía de su conocimiento generalizado.

En los primeros años de la Regencia de María Cristina (es decir, antes de la recuperación de la Constitución de 1812 por los acontecimientos de La Granja en 1836) se introdujo una nueva y tercera *ficción*, la de la *impresión*: las normas (centrales) debían ser insertas en una publicación periódica especializada, es decir, que después de haber pasado de la comunicación oral a la comunicación escrita individualizada (manuscrita de ordinario), se pasó de esta última a la comunicación escrita impresa en una publicación general, o sea, sin destinatarios individualizados.

Éste es un extremo que la autora desarrolla con minuciosidad. Pero, aun así, la exposición de LORENTE puede quizá completarse útilmente con la alusión a unas informaciones de mi propia cosecha recogidas ya en 1996 (*Los primeros pasos del Estado constitucional*, págs. 178 y ss.). En este lugar se expusieron los esfuerzos que se venían haciendo desde Carlos III para sustituir el tradicional sistema de veredas (o comunica-

ciones individuales) por otros más baratos y eficaces.

La verdadera alternativa a las veredas fue la comunicación impresa a través de la publicación en periódicos oficiales, a cuyo propósito se acudió a la «Gaceta de Madrid», que había nacido en el siglo XVII pero con un sentido completamente distinto ya que, apareciendo semanalmente con un volumen de cuatro hojas en cuarto, se limitaba a ofrecer información general nacional y extranjera. Pausadamente fue extendiéndose la costumbre de insertar en ellas las leyes y disposiciones generales más importantes hasta operar realmente como un «Boletín Oficial» que se imprimía en la Imprenta Nacional y cuya suscripción se impuso obligatoriamente, entre otros, a los jefes políticos, diputaciones provinciales y ayuntamientos.

Ahora bien, junto a la «Gaceta de Madrid», que era el «Boletín Oficial Nacional», existían también los «Boletines de Provincia», cuya suscripción también era obligatoria para los ayuntamientos, creados por Fernando VII pocos meses antes de su fallecimiento por RO de 20.4.1833, en la que se reiteraba la supresión definitiva del sistema de veredas. La impresión y difusión de estos Boletines se contrataba con empresas particulares, cuya financiación y ganancia se pretendía robustecer, indicando en su artículo 12 que «a falta de órdenes o de anuncios de las autoridades, tendrán los editores la facultad de insertar avisos particulares, como ventas, alquileres, pérdidas y toda clase de anuncios y de dedicar alguna parte a la publicación de artículos sobre agricultura, artes, industria, comercio y literatura».

Una cuestión que estuvo muy relacionada con la de la publicación de las normas fue la de la propaganda política que solían hacer los Ministerios a través de un periódico que corría paralelamente al «Boletín Oficial»: el «Diario de la Administración», creado por Javier de Burgos por un RD de 23.10.1833 en el que, además de la inserción de las normas legales, se preveía la de la noticia circunstanciada de las mejoras que cada Subdelegado provincial haga o medite en su provincia o partido, el examen de los libros y memorias que se publiquen sobre

materias administrativas, el desenvolvimiento de las teorías de la ciencia de la administración, el anuncio o examen de las disposiciones administrativas que se adopten en otros países. Esta publicación, de suscripción obligatoria por los ayuntamientos de los pueblos de más de trescientos vecinos, se adjudicó a don Tomás Jordán.

Moscoso, sucesor de Burgos, sustituyó este Diario por unos «Anales Administrativos», en los que se introdujo una novedad de peso, puesto que en ellos tenían cabida «artículos de política en que se expresen y en su caso se defiendan las doctrinas conservadoras». Un paso imprudente puesto que provocó una reacción violenta en el Estamento de procuradores ante el descaro de la propaganda gubernamental.

Pero, volviendo a las ficciones, ¿cuál era su valor jurídico? Para que el sistema fuera efectivo se precisaba dar un paso más en el que se determinasen las consecuencias de la ficción de que todos habían conocido (y entendido) los textos normativos. Tal paso había de ser inevitablemente una *presunción añadida*: la que con brutalidad estableció más tarde el artículo segundo del Código Civil: «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento».

4. Marta LORENTE termina su análisis en 1889; pero creo que vale la pena continuarlo hasta hoy porque es el caso que el problema se ha agravado todavía más habida cuenta de que la suma de las normativas internacional, europea, nacional, autonómica, municipal y corporativa (por no hablar de la convencional) ha provocado un alud que ha desbordado sin remedio el virtuosismo de los coleccionistas públicos y privados e incluso a la informática. En estas condiciones, ¿qué relación puede seguir habiendo entre publicación de las normas y conocimiento del Derecho?

La misma autora nos ofrece unas claves —que yo me apresuro a suscribir personalmente— para dar una respuesta a tan desazonadora pregunta. La publicación —afirma categóricamente en la pág. 135— es «posibilidad de acceso al conocimiento de las normas». En otras palabras: el objeto de la publicación no

es que los particulares conozcan las normas (lo que es un imposible real), sino *ofrecer una posibilidad para que el que busque una norma determinada llegue a encontrarla*. Las leyes son una masa inerte, pasiva, como los libros de una biblioteca que no aspiran a ser leídos por todos, sino que se limitan a estar a disposición del interesado que quiera abrirlos y leerlos. A nadie se le ocurre pretender que todos los ciudadanos lean todos los libros de todas las bibliotecas. O, mejor dicho, los ingenuos ilustrados y sus herederos directos, los constitucionalistas liberales, sí que vivieron tal sueño y hasta aspiraban a que el conocimiento de las sabias leyes contribuyera a la civilidad de los pueblos, pero esto ya es un pasado remoto.

Ahora los ciudadanos pueden vivir —y viven— sin conocer las leyes, a las que sólo se acercan en circunstancias concretas: cuando van a instalar una empresa, firmar un contrato, realizar una declaración fiscal o examinarse para obtener el permiso de conducir. Lo demás no les interesa. Pues bien, para satisfacer esta curiosidad —o necesidad— se publican los Boletines Oficiales.

Aunque todavía hay más porque la realidad cotidiana nos enseña que no son los ciudadanos quienes directamente buscan tales leyes cuando las necesitan, ya que ni saben cómo y dónde se buscan y, si las encontrasen, no las entenderían. *Las leyes no se publican para uso de los ciudadanos, sino para el de ciertos profesionales del Derecho*. Una verdad simplicísima que, como todas las de Perogrullo, suele ser silenciada ya que resulta incómodo tomar conciencia de ella; mas no así para la autora, que insiste sobre tal extremo una y otra vez, sobre todo a partir del RD de 1851; y tan importante le parece la idea que con ella cierra el libro: «la publicidad normativa interesaba en exclusiva a la Administración... Esta percepción alejaba la promulgación/publicación de las normas del conocimiento de los ciudadanos, imposibilitando la comprensión de la publicidad normativa como garantía de sus derechos» (pág. 219). Y en términos lapidarios: «No cabe hablar de publicidad normativa a lo largo del XIX en términos ni de garantía ciudadana ni de

ordenamiento sino de exigencia de la Administración» (pág. 222).

Nótese que la autora, por escrúpulos metodológicos, se limita a aludir al siglo XIX y a la Administración. Pero es claro que la tesis es aplicable también al siglo XXI con ciertas precisiones, ya que aquí laten dos cuestiones: la de los «destinatarios» de la norma, que es bien conocida aunque polémica, y la de los «intermediarios operativos».

Desde IHERING sabemos que los verdaderos destinatarios de las normas no son los que deben obedecerlas y cumplirlas (aunque sólo sea porque no las van a conocer nunca), sino los que deben aplicarlas (los jueces) y los que deben ejecutarlas y vigilar por su cumplimiento (la Administración). En esta línea se encuentra la autora cuando enfatiza el interés de la Administración (y no la garantía de los ciudadanos) como explicación de la exigencia de la publicación, ya que si la Administración no conoce las leyes mal puede ejecutarlas ni velar por su cumplimiento (y creo que si no dedica especial atención a los jueces es porque lo da por cosa sabida). Probablemente es en este punto donde mejor se nota la inversión de perspectivas (y de conclusiones) que ha realizado la autora respecto de quienes le han precedido.

Pero ¿qué hacer con los ciudadanos? Aquí es donde aparece la figura del intermediario operativo.

El ciudadano —como en la relación de KAFKA— se encuentra desconcertado e impotente ante el laberinto legislativo en el que no puede entrar sin la seguridad de perderse. En estas condiciones, una solución podría ser la de acudir a un experto para que le ayude a la búsqueda de lo que desea. Pero ya ni siquiera se trata de eso, porque ¿qué podría hacer un lego ante una ley (encontrada por el experto) de doscientos artículos, acompañada de veinte reglamentos, escrito todo en un lenguaje críptico, sólo inteligible para los iniciados? El ciudadano ya no quiere textos y lo que pide al experto es que los lea por él y le indique luego cómo debe comportarse y cuáles son sus derechos y obligaciones ante otros ciudadanos, ante los órganos administrativos y ante el juez. Porque, por

encima de ficciones y presunciones, el hecho es que el ciudadano ya no dialoga directamente con los poderes públicos, sino que se vale de un intermediario, abogado o no, que le lleve de la mano por los vericuetos forenses y administrativos; de la misma manera que los individuos con ocasión de sus enfermedades no estudian medicina, sino que van a un médico o, mejor, a una empresa clínica que dispone de docenas de médicos. La ley y el ciudadano están separados por un muro de incompreensión que sólo puede salvarse a través del puente levadizo de los intermediarios profesionales. Y el que no dispone de medios suficientes para hacer que baje el puente se ha de quedar en la intemperie, expuesto a todas las agresiones del Poder. La publicación de las normas no es, en último extremo, una garantía del ciudadano, sino del intermediario.

Cuando la Administración, para facilitar los comportamientos sociales, quiere ilustrar a los individuos, no lo hace nunca facilitándoles textos normativos, sino que acude a folletos explicativos, hojas de instrucciones de empleo a la manera de las que acompañan a los electrodomésticos: que con ellas basta y sobra para el usuario, y cuanto más simples mejor. Éste es el sentido de las «campañas» que siguen a una ley tributaria o a un nuevo código de circulación, o el de los trípticos que se entregan en una ventanilla para los peticionarios de una licencia o subvención. A la hora de hacer la declaración de la renta no se maneja la ley, sino un formulario con instrucciones o, mejor todavía, acudimos a un asesor fiscal para que nos la haga. Esto no significa, naturalmente, desconocer la importancia de los aspectos jurídico-formales de la publicación de las normas; pero sirve para sacar a la superficie algunas otras cuestiones más profundas de las que muy pocos libros se preocupan.

5. Conviene hacer, por último, una alusión a la belleza de esta edición: al cuidado de la impresión, a la calidad y color del papel, a la solidez de la encuadernación, al atractivo de los cuadros reproducidos en la sobrecubierta. Tenga por seguro el lector que con esta obra

no sólo enriquecerá su información y estimulará su mente, sino que halagará a sus ojos y disfrutará con el tacto. Aunque también es posible que nada de esto importe a quienes ya se han acostumbrado a la fría pantalla del ordenador donde aparecen los libros virtuales.

Alejandro NIETO

MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser: *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?*, Ariel Derecho, 2002, 398 págs.

I. En este libro, de título tan sugerente como su contenido, Roser MARTÍNEZ QUIRANTE, Profesora Titular de la Universidad Autónoma de Barcelona, realiza un estudio jurídico, a la vez riguroso y ameno, de un tema de permanente actualidad como es el de los límites a la tenencia de armas de fuego por los ciudadanos, y lo hace partiendo de la comparación entre dos modelos radicalmente opuestos, como son el del reconocimiento del derecho a la libre posesión de armas por los ciudadanos de Estados Unidos frente al de la prohibición y el monopolio por el Estado del uso legítimo de la violencia que impera en Europa.

El punto de partida de esta obra dedicada a la posesión y uso de las armas no puede resultar más paradójico y, sin embargo, esclarecedor: la religión, o, para ser más precisos, la Iglesia, que en el caso del catolicismo va a sentar las bases, como ha destacado BALLBÉ, de un sistema de organización administrativa y política basado en los principios nucleares de jerarquía administrativa, sumisión, centralismo y uniformización, entre otros, presupone, desde sus orígenes medievales en las *Tregua Dei* y las Órdenes religioso-militares, una visión paternalista y protectora de los individuos que les proscribía la posesión de armas. El Estado liberal europeo mantendrá sustancialmente, aunque secularizadas, las bases estructurales de este sistema jurídico y administrativo católico, y posteriormente el Estado democrático reafirmará el monopolio público de las armas, justificado para la protección de los