

# LA IGNORANCIA DE LAS LEYES. LAS ACTUALES CIRCUNSTANCIAS

Por  
RAMÓN MARTÍN MATEO

**SUMARIO:** 1. UNA EXIGENCIA MILENARIA.—2. LA RECEPCIÓN DEL PRINCIPIO POR EL MOVIMIENTO CODIFICADOR.—3. LA REACCIÓN INCONFORMISTA.—4. LA FACIL REFUTACIÓN DE LOS ALEGATOS LIBERTARIOS.—5. LA PROBLEMÁTICA ASIMILACIÓN POR LOS ORDENAMIENTOS MODERNOS DEL OBLIGADO CONOCIMIENTO DE LA LEY: A) *La exigencia lógico-jurídica*. B) *La identificación de las leyes implicadas*.—6. POSIBLES REFORMAS.—7. ALGUNOS TEMPERAMENTOS: A) *La plétora normativa*. B) *Los colectivos con problemas singulares de información*. C) *Los visitantes extranjeros*.—8. ERROR DE DERECHO.—9. EL ERROR DE HECHO

## 1. UNA EXIGENCIA MILENARIA

Las leyes, como cualquier otra norma, emanen del cabecilla de una banda de forajidos o de los siete sabios de Grecia, deben cumplirse por sus destinatarios siempre que se promulguen mediante trámites formales que hagan posible materialmente su conocimiento.

El funcionamiento de cualquier grupo complejo sería imposible si los componentes del mismo se desinteresasen de sus pautas de funcionamiento y bastase alegar la ignorancia de sus pronunciamientos para no cumplir con sus obligaciones y deberes.

Las normas deben facilitar la eficacia de las organizaciones sociales y su efectividad garantizarse con independencia de que sean o no conocidas realmente (1). Como lacónicamente proclama el Código Civil español (art. 6.1), «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento».

Este postulado viene a nosotros de su formulación romana, que abordó la distinción entre *iuris et facti ignorantia* (2), admitiendo la excusabilidad de los hechos ajenos, pero no la de los propios ni la de los derechos, que se tiene la obligación de conocer: *ignorantia iuris nocet*.

Este principio se recoge en las Partidas, donde se establece que

---

(1) Vid. A. GULLÓN, «Comentarios al artículo 6.1 del Código Civil», en E. PAZ-ARES y otros, *Comentarios al Código Civil*. Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 1994, pág. 33.

(2) Digesto XXIII.6.9.

*excusar non se puede ninguno de las penas de las leyes por decir que las non sabe*, si bien, como en el Derecho romano, se libra de esta obligación a determinados sujetos, excepción que desaparece en nuestros días con la Novísima Recopilación, que elimina la excepción recogida anteriormente en «favor» de los caballeros que se ocupan de defender el territorio, de los menores, de los locos, de los mayores y de los aldeanos que labran la tierra (3).

Hay, pues, una presunción *iuris de iure*, de carácter absoluto, de que, transcurrido el plazo fijado a partir de su promulgación, las leyes son conocidas por todos y, por tanto, obligan a sus destinatarios. Como en su día, con ocasión de la publicación de los trabajos preparatorios del Código Civil francés de 1827, solemnemente se afirmó: la ignorancia del Derecho no sirve de excusa (4). Hay, sin embargo, quienes opinan, lo que difícilmente tendría vigencia en nuestro Derecho, que mientras este principio tiene un valor absoluto en el Derecho penal, puede en determinadas circunstancias ser excusable en el Derecho privado (5).

## 2. LA RECEPCIÓN DEL PRINCIPIO POR EL MOVIMIENTO CODIFICADOR

El ideal codificador, conectado con el pensamiento enciclopedista, centraba sus ilusiones en el abandono de las pautas sociales del feudalismo y en su sustitución por criterios democráticos para la toma de decisiones políticas, cuya cristalización en leyes era la mejor garantía frente al vasallaje y la sumisión al Príncipe. Los códigos recogían así las normas de vigencia acreditada por plasmar las decisiones de los representantes del pueblo, o por la propia autenticación, revalidadora, de las pautas de comportamiento cristalizado en la costumbre.

En este contexto, es obvio que los defensores del nuevo sistema fuesen también enérgicos valedores del principio capital que le respaldaba, el de la superioridad de la ley, con el lógico correlato de la exigencia de su conocimiento por parte de todos los ciudadanos. Por ello se llegó a mirar con desconfianza la labor de jueces y jurisconsultos en cuanto que podían distorsionar y manipular el contenido de las leyes, prefiriéndose la interpretación auténtica.

Concretamente en relación con el tema que aquí nos ocupa, POR-

---

(3) Págs. 21 y 3, 14, 4, cit. A. CABANILLAS, cap. III, «Eficacia de las normas jurídicas», en M. ALBADALEJO y S. DÍAZ ALABART, *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, Revista de Derecho Privado, tomo I, vol. 10, pág. 661.

(4) Cit. A. CABANILLAS, «Comentarios al artículo 6», *op. cit.*, pág. 666.

(5) Sentencia de la Corte de Cassazione italiana de 26 de junio de 1998, en «Giustizia Civile», núm. 11, noviembre 1998, pág. 2774.

TALIS, el gran impulsor de la Codificación francesa, en 1839 se expresaba así:

«No es preciso que la Ley se dirija a cada individuo, ella mira a los hombres en conjunto, no a cada particular, sí a la sociedad en general. Basta que los particulares hayan podido conocer las leyes: la ignorancia del derecho no excusa.»

«En otro tiempo la Ley era un enigma, un misterio hasta que había recibido completamente el ser y la vida. Hoy todo ha cambiado; las discusiones y las deliberaciones son conocidas, públicas y se tienen en presencia de la sociedad que las observa y no las pierde jamás de vista: el legislador no se oculta nunca a sus miradas. Se conocen sus pensamientos antes de que sean encerrados en una fórmula, antes de que sean reducidos a un precepto» (6).

Aunque, como vimos, el principio aquí analizado pertenece más a la lógica jurídica que a la ética del Derecho, debe recordarse que su rígida formulación y su extensión indefinida supusieron un cierto trauma social en la centuria codificadora, lo que afectó a autores inconformistas a los que a continuación nos referiremos, que seguramente no se percataron que la codificación era más que una mera refundición de normas de origen consuetudinario, apoyada técnicamente en el Derecho romano y canónico. El Derecho antiguo fue drásticamente reformado o aun expurgado, para suministrar un ordenamiento moderno a los nuevos gestores económicos y a los ciudadanos ordinarios identificados con el ideario enciclopedista e ilustrado, que trajo la Revolución Francesa.

### 3. LA REACCIÓN INCONFORMISTA

La oposición a la vigencia plena automática y sin excepciones del principio considerado fue impulsada no sólo por la desazón técnica de sus valedores, al tener que enfrentarse con un ordenamiento de nuevo cuño de problemático acceso incluso para profesionales del Derecho provenientes de otras escuelas, sino sobre todo por una

---

(6) Cit. J. MARTÍ MIRALLES, ilustre jurista catalán, cuyo magnífico estudio monográfico sobre el tema aquí abordado ha inspirado sustancialmente este trabajo. El estudio de J. MARTÍ MIRALLES se publicó después de su muerte en el *Anuario de Derecho Civil*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, serie 1, núm. 2, 1959, pág. 458.

ideología utópica y seudoliberal que buscaba en el pueblo llano las raíces de una supuesta democracia real apoyada en el consenso consuetudinario. Uno de los defensores más significativos de la costumbre, J. COSTA, sostenía que las leyes deben ser conocidas directamente por todos y, por tanto, de no ser así, las únicas leyes auténticas serían aquellas que el pueblo conoce y refrenda, cumpliéndolas, traduciéndolas en hechos (7).

Curiosamente, los mismos propósitos, aunque lejos, por supuesto, de cualquier veleidad anarquizante, fueron perseguidos, según recuerda J. MARTÍ MIRALLES (8), por Jaime I en Barcelona en el año 1251, al suprimir todas las fuentes del Derecho ajenas a la propia comunidad salvo los *usages*, las costumbres y las conclusiones a que se llegase según el «seny natural», por lo que, como apunta el citado autor, coincide con el mismo COSTA, que en su opúsculo sobre *La ignorancia de las leyes* bordea los linderos, si no penetra abiertamente, en el ámbito de las doctrinas libertarias.

Pero el argumento fundamental para tratar de inhibir el efecto automático de la simple promulgación de las leyes y la efectividad de su vigencia, se ha tratado de extraer de la imposibilidad fáctica de su conocimiento por los sujetos a los que van dirigidas.

En otras épocas en que no eran muchos los que tenían plenitud de derechos civiles, era limitada la actividad legislativa y las costumbres locales eran predominantes, no sería desproporcionado el esperar, además, de los hombres de leyes el conocimiento de las concisas normas romanas y canónicas. En la actualidad, como veremos, las cosas han cambiado.

Ya Luis VIVES, que no era ciertamente un ácrata y a quien cita J. COSTA, se pregunta: «Dónde está la justicia del principio *ignorantia juris nómine excusat*, siendo tantas las leyes y tan abultadas y dificultosas, que nadie podrá saberlas todas, con ellas no trazáis una pauta benigna y paternal para conducirse en la vida, sino que tramáis emboscadas, insidia struitis, a la ignorancia y sencillez del pueblo, simplicitati populari» (9).

En contraposición con las presunciones legales debatidas, J. COSTA intenta fulminar a sus adversarios con las siguientes y tajantes descalificaciones:

«Primero: nadie conoce todo el Derecho: sólo una insignificante minoría de hombres sabe una parte y no

---

(7) Citado por J. MARTÍ MIRALLES, «De juris et facti ignorantia», del libro de su autoría *El problema de la ignorancia del Derecho y sus relaciones con el status individual. el referendum y la costumbre*, Barcelona-Buenos Aires, s.f.

(8) *Op. cit.*, pág. 485.

(9) *Ciu. J. MARTÍ MIRALLES, op. cit.*, pág. 514

grande de las leyes vigentes, en un momento dado. Segundo: es imposible que la mayoría y aun esa minoría misma, conozca todas. Tercero: la presunción conforme por tanto a la razón, a la justicia, y a la lógica, será justamente la contraria: que nadie conoce las leyes como no se pruebe lo contrario» (10).

Con una nada despreciable dosis de demagogia, apostilla a continuación que a lo imposible nadie está obligado y que la presunción legal que critica «constituye un verdadero escarnio y la más grande tiranía que se haya ejercido jamás en la historia» (11).

Otro detractor de este principio redactó, en tono caricaturesco, la siguiente historieta: un sujeto recibió una herencia y no se acogió al principio de beneficio de inventario, con lo que al practicársele la liquidación definitiva tuvo que abonar una crecida suma. El letrado a quien consultó le preguntó por qué no lo había hecho, a lo que éste le contestó que lo desconocía, a lo que el abogado le recordó que todo ciudadano tiene la obligación de conocer las leyes, lo que tampoco sabía el interfecto, según confesó (12).

#### 4. LA FÁCIL REFUTACIÓN DE LOS ALEGATOS LIBERTARIOS

No disimulada irritación producían a J. MARTÍ MIRALLES los argumentos de COSTA, afirmando que «suponer que haya habido alguna ley o algún legislador que haya obligado, no digo a todos los hombres, sino a un súbdito, a conocer y a entender por sí todas las leyes, o a retenerlas en la memoria siempre y en todo momento, es cosa tan alejada de la realidad como las consecuencias, más que anarquizantes, verdaderamente estrambóticas, de J. Costa» (13).

Efectivamente, lo que impone el artículo 2 del Código Civil español, al igual que la casi totalidad de los códigos o normas equivalentes del mundo, no es la obligación de memorizar la totalidad de las leyes que rigen en el país, sino el conocimiento de las aplicables en un momento dado y ante un supuesto que exige su observancia por el sujeto afectado para que éste las aplique, con el concurso, si es ne-

(10) J. MARTÍ MIRALLES, *op. cit.*, págs. 467-468.

(11) J. MARTÍ MIRALLES, «De juris et facti ignorantia», pág. 469.

(12) A. CALDERÓN, en la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia» correspondiente al año 1885, cit. J. MARTÍ MIRALLES, *op. cit.*, pág. 476.

(13) Que éste incluyó en su discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Vid. J. MARTÍ MIRALLES, *op. cit.*, pág. 469.

cesario, de expertos en Derecho, funcionarios o profesionales liberales (14).

Claro está que en la práctica no siempre es fácil detectar, o intuir, que una norma escrita, conocida o presumible, ha delimitado los contornos de la voluntad de los actuantes, necesitándose para ello repasar el acervo legislativo, lo que exige también una cierta preparación y la disponibilidad de repertorios fiscales y de fácil manejo, sobre lo que volveremos enseguida.

#### 5. LA PROBLEMÁTICA ASIMILACIÓN POR LOS ORDENAMIENTOS MODERNOS DEL OBLIGADO CONOCIMIENTO DE LA LEY

Tal como se ha adelantado, no siempre será fácil que los ciudadanos ordinarios estén adecuadamente informados de la existencia y alcance de las leyes que les afectan, en lo que influirán las características de los complejos ordenamientos de los Estados y la inevitable rigidez del principio recogido en el artículo 2.1 del Código Civil español.

##### A) *La exigencia lógico-jurídica*

La circunstancia de la universalidad de la imposición, en el pasado y en el presente, del obligado conocimiento de las leyes se debe, sin duda, a que este requisito es un presupuesto más de lógica inmanente que de Derecho positivo. En efecto, si cada sujeto pudiera optar legítimamente a su libre albedrío por informarse o no sobre las leyes que le afectan, el resultado sería lamentable para la comunidad de su pertenencia, las leyes perderían su carácter imperativo y la convivencia ordenada y civilizada sería imposible; por tanto, no pueden concederse aquí atenuaciones calificando el conocimiento de las normas como mera presunción (15).

La inevitable rigidez de estos planteamientos obliga a buscar algunos paliativos técnico-jurídicos que faciliten el mejor conocimiento de las normas y auxilien a ciertos colectivos para una adecuada información.

---

(14) Vacío que en el medio rural cubrían entre nosotros los Secretarios de Ayuntamiento.

(15) En este sentido, desechando expresamente la posibilidad de prueba en contrario, F. DE CASTRO, *Derecho Civil de España*, vol. I, Madrid, 1955, pág. 589.

B) *La identificación de las leyes implicadas*

Si es obligatorio conocer, potencialmente al menos, las leyes de un país a los que incumbe aplicarlas, debemos precisar qué se entiende por tales, lo que está perfectamente claro desde la perspectiva de la jerarquía normativa, pero dista de serlo si se tiene en cuenta la imperatividad de los mandatos emanados del poder público y su trascendencia como fuente del Derecho.

Inicialmente, la rúbrica de ley se reservaba a las disposiciones emanadas del Poder Legislativo que cumplieran con las formalidades previstas para su promulgación. Así, GUENECHEA consideraba como ley «toda disposición de carácter general o particular, votada por las Cortes, sancionada por el Rey convenientemente promulgada en la Gaceta de Madrid» (16), si bien a continuación se equiparaban a la ley las leyes delegadas y los decretos-leyes.

Hay, además, que recordar que salvo el régimen de impugnación para las leyes en sentido formal y las disposiciones homologadas como tales, cuyo conocimiento se reserva al Tribunal Constitucional, y los efectos de la jerarquía normativa, la imperatividad de las restantes normas en el ámbito de la respectiva competencia de los órganos de quienes emanan es parangonable a la de las leyes *stricto sensu*. La Constitución presta apoyo a esta interpretación, ampliamente respaldada además por la jurisprudencia, ya que, como recuerda A. CABANILLAS (17), el artículo 9.1 dispone que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Más discutible es que estén también asimiladas a la ley la costumbre y la jurisprudencia, puesto que no se trata de leyes ni de normas en sentido estricto, que puedan ser conocidas con precisión y certeza por los ciudadanos, que tendrían obligación entonces de conocerlas en circunstancias de muy superior dificultad, al no decretarse además la promulgación y la publicidad que da pie a su difusión (18).

Lo que no es dudoso es que, salvo diferencias que caracterizan a la ley formal y otras normas equiparables a ésta, tanto las procedentes de los órganos superiores del Estado como de las equivalentes de las Comunidades Autónomas, el artículo 2.1 del Código Civil, y la problemática que en su aplicación genera este precepto, es aplicable

(16) P. GUENECHEA, *Ensayo de Derecho Administrativo*, Imprenta del Sagrado Corazón, Bilbao, 1915, vol. I, pág. 47.

(17) «Eficacia general de las normas jurídicas», *loc. cit.*, pág. 671.

(18) Vid. A. CABANILLAS, «Eficacia general de las normas jurídicas», *loc. cit.*, pág. 664.

a toda la galaxia de disposiciones emanadas de los poderes públicos, que abarca también a Diputaciones y Ayuntamientos, y que afecta a un variopinto elenco de normas calificadas como decretos, órdenes, reglamentos, ordenanzas, instrucciones, bandos, etc. (19).

Una Sentencia de 24 de abril de 1972 incluye en esta nómina a los Planes de Ordenación Urbana al declarar improcedente la alegación de inadmisibilidad por no ser presumible su conocimiento y constatar que su aprobación había sido recogida en el «Boletín Oficial del Estado».

La dispersión de las fuentes de conocimiento del Derecho hace difícil su acceso a los ciudadanos afectados, lo que se acentúa con el incremento del número de disposiciones generadas por los distintos órganos con capacidad para sancionarlas, cuya productividad valoran los medios de difusión, y a la postre el electorado, en función del número de normas sancionadas, y ello pese al supuesto retranqueamiento del denominado Estado Providencia y de la teórica devolución de poderes a los agentes económicos para que resuelvan sus diferencias vía mercado.

Alejandro NIETO, en términos que recuerdan los reproches de J. COSTA, ha expresado que «no ya un ciudadano cualquiera, ni el jurista más estudioso ni el profesional más experimentado son capaces de conocer las infracciones que cada día pueden cometer. En estas condiciones, el requisito de la reserva legal y el de la publicidad de las normas sancionadoras son una burla, dado que ni físicamente hay tiempo de leerlas ni, leídas, son inteligibles para el potencial infractor de cultura media» (20).

En este contexto es lógico que se aluda con pesadumbre al fenómeno de la descodificación (21), constatando que es inviable introducir en los viejos Códigos todas las disposiciones a que han dado lugar los sucesivos cambios sociales, la intervención y la liberalización, que con sus correctivos posteriores se han almacenado en diferentes estratos de larvada vigencia. Por lo demás, el Código Civil tenía presente una situación social superada revolucionariamente por las convicciones morales de la nueva sociedad y los avances tecnológicos. En cuanto al honrado comerciante «smithiciano» del Código

---

(19) Vid., por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 10.ª ed., Civitas, Madrid, 2000, págs. 72 y ss., y M. MORENO, *Circulares, Instrucciones y Ordenes de Servicio. Naturaleza y régimen jurídico*, en el núm. 147 de esta REVISTA, 1998.

(20) Vid. A. NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, pág. 2. En otro sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999.

(21) Vid. LÓPEZ LÓPEZ, «Reflexiones sobre la llamada descodificación», en *Centenario del Código Civil*, II, Madrid, 1990, págs. 1162 y ss.

del Comercio, ha perdido su condición central en el actual tráfico de una economía global.

Todo ello ha hecho que las estadísticas normativas sigan creciendo; desgraciadamente, no hay series elaboradas de la cifra de normas publicadas en los últimos años, aunque no sería difícil conseguirlo para las de origen estatal o autonómico.

---

*Normas publicadas en 1999. Comunidades Autónomas*

---

Asturias .....	242
Aragón .....	290
Valencia .....	414
Madrid .....	623
Castilla-La Mancha .....	285
Castilla y León .....	409
Canarias .....	351
La Rioja .....	253
Murcia .....	267
Cantabria .....	223
Baleares .....	337
País Vasco .....	486
Andalucía .....	438
Navarra .....	432
Extremadura .....	281
Cataluña .....	724
Galicia (98) .....	423
<hr/>	
TOTAL .....	6.478
<hr/>	
ESTADO «BOE» .....	3.300
<hr/>	
TOTAL ESTADO Y CC.AA. ....	9.778 (22)

---

Según se deduce del estadillo que se inserta, el total de normas publicadas en España en 1999, con exclusión de las que lo fueron por las Corporaciones Locales, fue de 9.778, lo que constituye, sin duda, una abultada cifra teniendo en cuenta que de su existencia, al menos, habrán de tener conciencia los que deban aplicar estas normas. De la distribución de estas cifras podría extraerse la errónea consecuencia de que, pese al establecimiento del Estado de las Autonomías, la función de la Administración y del Gobierno central no ha disminuido, lo que puede no ser cierto en términos reales.

En cuanto a la Administración Local, el conocimiento de la si-

---

(22) Fuente: Repertorio Aranzadi 1999. Elaboración de R. TEROL.

tuación a escala nacional es mucho más difícil, lo que afecta sobre todo a los propios ciudadanos, ya que las normas correspondientes se insertan sólo en los Boletines Oficiales de la Provincia, que suelen carecer de índices que los hagan manejables. No se cuenta con repertorios legales que recojan estas normas a escala nacional, que por otra parte, de existir, serían considerablemente extensos, con la circunstancia además de que, salvo el caso de las grandes ciudades, sólo una pequeña parte interesaría a los ciudadanos que los manejaran.

La única recopilación de ordenanzas municipales que se conoce es la que ordenó realizar en 1908 el entonces Ministro de Gobernación, don Juan de la Cierva (23), según C. MARTÍN-RETORTILLO, que estudió estos materiales desde la perspectiva de la Ciencia del Derecho; las ordenanzas municipales, históricamente y sobre todo a partir del siglo pasado, dado el aislamiento de los pequeños municipios, han jugado una relevante función de ordenación y racionalización de las relaciones jurídicas de base comunitaria (24).

Como ha puesto también de relieve A. NIETO, las ordenanzas municipales han constituido la base jurídica de difundidas modalidades de explotación colectiva de predios rurales (25), por lo que constituyen históricamente Derecho consuetudinario (26) y, pese a que no fueron recogidas en ninguna publicación oficial, nadie en estos medios, ni antes ni ahora, ha necesitado recurrir a fuentes escritas para su conocimiento (27).

Hay también recopilaciones históricas y modernas de municipios

(23) Por Orden de 14 de marzo de 1908. Me remito al excelente trabajo realizado por el más significado documentalista de este campo, E. ORDUÑA, *Las Ordenanzas Municipales en el siglo XIX y las Reunidas por Don Juan de la Cierva en 1908*, Universidad de Valladolid, separata de «Investigaciones Históricas», 8, 1988. También de este autor, *Bibliografía Iberoamericana de Administración Local*, con un total de 291 referencias.

(24) Vid. C. MARTÍN-RETORTILLO, *Contenido jurídico-social de las Ordenanzas Municipales de fines del pasado siglo. Importancia de las mismas en los Municipios rurales*, «REAS», núm. 12, 1955.

(25) Vid., de este autor, *Pastos, Montes y Rastrojeras*, obra que constituyó su tesis doctoral. También, *Bienes Comunales*, Editorial de Derecho Privado, Madrid, 1964.

(26) Vid. C. MARTÍN-RETORTILLO, *Las Ordenanzas Municipales como fuente de Derecho Civil*, «RDP», núm. XXVI, 1942, págs. 778 y ss.

(27) Vid., en cuanto a la potestad reglamentaria de los Alcaldes, A. EMBID IRUJO, *Ordenanzas y Reglamentos Municipales en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1978, págs. 57 y ss. y del mismo, *Publicación y entrada en vigor de las Ordenanzas y Reglamentos Municipales*, «REDA», 62, 1989, págs. 219 y ss. También, A. MARTÍNEZ BLANCO, *Reglamentos y Ordenanzas Municipales*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1982; E. SÁNCHEZ GOYAÑES, *La potestad normativa del Municipio español. Ordenanzas, Reglamentos, Planes Urbanísticos, Normas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000; A. GALÁN, «Posición de las Ordenanzas en el sistema de fuentes», en T. FONT I LLOVET (coord.), *Dret Local: Ordenançes, Activitats i Serveis Públics. Las Ordenanzas locales como fuente de Derecho*, en *Organización Territorial del Estado*, vol. I, Administración Local, IEF, Madrid, 1985, págs. 397 y ss.

importantes que acreditan la pujanza de la dinámica ordenacentista municipal (28).

## 6. POSIBLES REFORMAS

Pese a que, indudablemente, las circunstancias actuales no resultan *a priori* las más adecuadas para la difusión convencional del conocimiento del Derecho, parecería que los ciudadanos, por lo general, se desenvuelven bastante bien en medio de un cierto marasmo normativo. Los sujetos que desempeñan en las ciudades actividades no muy sofisticadas sólo precisan conocer segmentos del ordenamiento que les implican: tráfico, fiscalidad, Derecho del trabajo, ilícitos penales, vivienda, etc., que están ya asimilados culturalmente y cuyas modificaciones suelen ser puntuales y difundidas a bombo y platillo por los medios de comunicación.

Otros son los problemas legales que afectan a los que en las empresas ocupan puestos directivos o de responsabilización sectorial en la innovación, pero aquí hay cuadros de asesores que facilitan estas tareas.

En cuanto al medio rural, la información es más fácil para los asalariados. Por su parte, las empresas agrícolas importantes tienen análogos problemas de información que sus equivalentes de las ciudades y han debido asimilar; además, el ordenamiento comunitario, que no ha supuesto una barrera infranqueable para los pequeños propietarios agrícolas.

## 7. ALGUNOS TEMPERAMENTOS

No obstante lo expuesto, estimo que sería positivo introducir algunas reformas al sistema actual para facilitar la información sobre el dispositivo normativo y sus posibles modificaciones y dar un trato especial a determinados grupos que se encuentran con un sensible déficit de conocimientos.

---

(28) Así: *Ordenanzas de Madrid y otras diferentes que se practican en las ciudades de Toledo y Sevilla*, Antonio Pérez de Soto, Madrid, 1760; *Recopilación de los Estatutos de la Ciudad de Zaragoza*, Hospital Real, Zaragoza, 1635; *Ordenanzas Municipales de Barcelona*, Imprenta Nueva de Jaime Yepus y Ramón Villejas, Barcelona, 1857; *Ordenanzas Municipales de la Muy Ilustre y Siempre Fiel y Heroica ciudad de Alicante*, viuda de R. Jorda, 1898; *Ordenanzas que los Muy Ilustres y Magníficos Señores de Granada mandaron para la Buena Gobernación de su República*, Imprenta Real de Francisco de Ochoa, Granada, 1672.

A) *La plétora normativa*

Aunque ello no sea necesariamente catastrófico, la incesante reforma del ordenamiento presenta patentes y reiterados problemas de asimilación.

En circunstancias más propicias, los estudiosos de la problemática del principio *ignorantia non iuris excusat* ya habían considerado, un tanto ingenuamente, como remedio, o al menos lenitivo, el que se facilitase a todo individuo los medios de conocer el Derecho vigente, lo que supondría una especie de promulgación retrospectiva de las leyes y la enseñanza obligatoria y sistemática del «Derecho Patrio». El propio COSTA parece que era de esta utópica opinión al poner como ejemplo la exigencia del conocimiento memorístico de las ordenanzas militares por los miembros de las Fuerzas Armadas, citando la Orden de 1871 que disponía que debían serles leídas a los soldados las leyes penales una vez al mes, y que en los medios municipales una ordenanza local de un Concejo asturiano autoimponía su lectura tres veces al año en asamblea vecinal (29).

Parece razonable que el Derecho, un componente básico de la vida social moderna, sea materia obligatoria en Segunda Enseñanza, como lo fue en la época de la II República, pero obviamente únicamente puede esperarse que los jóvenes alumnos adquieran unos conocimientos básicos, que no vayan más allá del aprendizaje de los fundamentos del orden constitucional y de la manera de localizar los textos normativos que eventualmente, en un momento dado, les sea interesante conocer.

Otra propuesta también extravagante en cuanto a los términos imperativos con que se presentaba, habida cuenta de las circunstancias de la época, pero con adecuadas modulaciones tecnológicas teóricamente plausibles, era la relativa a la posesión obligatoria de las colecciones legales (30), lo que podría ser teóricamente factible en el siglo XIX pero resultaría inabordable sin ayuda informática en estos momentos, si además hubieran de incluirse entre nosotros no sólo las normas del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino también las de los entes locales, si bien debe hacerse constar que, haciendo salvedad de las disposiciones emanadas de Ayuntamientos y Diputaciones, se dispone ya en estos momentos de una excelente colección normativa fácilmente manejable aun por los no expertos en

---

(29) Vid. J. MARTI MIRALLES, *op. cit.*, págs. 471 y 514.

(30) Iniciativa debida a MENDER, LIVINGSTON y otros autores, desechada también por COSTA, según J. MARTI MIRALLES, *op. cit.*, pág. 448.

Derecho (31); y que la solución definitiva sólo puede venir, como anticipábamos, de la utilización de medios informáticos (32), lo que debería hacerse obligatorio para el caso de las normas de las Corporaciones Locales (33), bien por una ley del Estado, bien por obra de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que afecta sobre todo a los no residentes en relación con tributos locales sobre bienes raíces (34). El hecho de que la ordenanza se incluya en Internet no garantiza materialmente su conocimiento por los vecinos, pero puede suponer una presunción legal de accesibilidad. En ausencia de tales facilidades podría establecerse que la *ignorancia de las normas legales sí excusa de su cumplimiento*.

### B) *Los colectivos con problemas singulares de información*

Hay ciertos grupos sociales particularmente desasistidos en materia de información legal, para los que debería proveerse una asistencia pública singular. En primer lugar aludiremos a las demandas potenciales de los que tienen escasos recursos económicos (35), lo que, por una parte, trasciende a su formación y, por otra, hace problemático a los que detectan carencias informativas, no salvables por sí mismos, el propio recurso a profesionales que perciben honorarios por sus servicios. La solución en este caso no puede consistir, evidentemente, en la eliminación de la carga, sino en el auxilio del Estado; recordemos que una de las objeciones más aparatosas contra el principio subyacente se basaba en la desigualdad social.

Pero el ámbito no cubierto de desamparo legal es más limitado de lo que parece; los pobres, desgraciadamente, no tienen recursos suficientes como para embarcarse en complejas relaciones patrimoniales; la regulación de muchas instituciones, como las familiares, es de origen consuetudinario y pertenece, por tanto, a la cultura general.

---

(31) Me refiero, naturalmente, al Repertorio Aranzadi. Hay otros servicios especializados, como el que comprende la legislación ambiental. Una mención especial merece el *Código de Leyes Administrativas* de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y J. A. ESCALANTE, que aparece, por cierto, en la mesa del Consejo de Ministros en los reportajes televisivos.

(32) Ya empleados por Aranzadi, el BOE y el equivalente de las Comunidades Autónomas.

(33) Algunas de las cuales ya incluyen en Internet su normativa.

(34) Así, a un contribuyente que hace años no reside en un municipio puede girarse una liquidación de impuestos inmobiliarios con recargo por no haber presentado en su momento una declaración obligatoria, según las nuevas ordenanzas, o las antiguas, del impuesto de plusvalía.

(35) A los que se dedicó una monografía con una rúbrica un tanto patética, MENDER, *El derecho civil de los pobres*, trad. esp., Madrid, 1898.

Los trabajadores por cuenta ajena cuentan con el asesoramiento de los sindicatos, y los pequeños comerciantes disponen de las Cámaras de Comercio y otros organismos gremiales. La Administración, por su parte, y en ciertas circunstancias también los funcionarios que cobran por arancel, y el Defensor del Pueblo tienen la obligación de prestar asesoramiento gratuito.

Queda todavía un ámbito procesal no muy amplio de desamparo que puede ser cubierto, parcialmente, por el instituto ordinario del defensor de oficio.

Pero que quede claro que no hay, ni para pobres ni para ricos, una varita mágica que pueda impedir con una cierta eficacia que siga complicándose indefinidamente el «revoltijo legislativo» (36).

### C) *Los visitantes extranjeros*

Una turista occidental que desembarque de su avión en el aeropuerto de una nación árabe integrista puede verse en serias dificultades si lleva una ropa, común en su país de origen, que no cubre ciertas partes de sus extremidades. Las consecuencias serán sólo de una multa para el responsable de un autobús extranjero que circula por los Estados Unidos en el que se reparta a los pasajeros una comida que incluye cerveza, al cruzar un Estado donde está prohibido el alcohol.

En este mundo donde cada vez son más frecuentes los desplazamientos por motivos turísticos, debería ser obligatorio que a los visitantes de un país se les facilitase antecedentemente información sobre algunos aspectos en los que las legislaciones pueden diferir, como son:

- Consumo de alcohol y otras drogas.
- Regulación del tráfico.
- Armas.
- Acampada y hogueras.
- CITES.
- Caza y pesca.
- Otros aspectos de la tutela ambiental.
- Comisarías.
- Régimen de reclamaciones (transporte, hostelería).

---

(36) Elocuente expresión que rubrica uno de los agudos trabajos que se incluyen en el volumen de L. MARTÍN-RETORTILLO, *Méritos o botín y otros retos jurídicos de la democracia*, Aranzadi, Elcano, 2000, págs. 325 y ss.

Sería conveniente quizás que se redactase una pequeña síntesis de los principales problemas legales con los que un turista puede encontrarse, que se podría plasmar en un folleto a entregar a los visitantes vía agencias de viajes o a su entrada en territorio español. Alternativa o cumulativamente puede también emplearse a estos efectos Internet.

También aquí hay que observar que existe ya una amplia difusión informal de este tipo de conocimientos entre los colectivos que tienen afición a estos desplazamientos, lo que haría innecesaria la adopción de las medidas mencionadas.

Otros grupos necesitados de un apoyo especial son las personas que han adquirido o solicitado el estatus de emigrante, quienes deberían recibir una información elemental sobre sus derechos y obligaciones, laborales por supuesto, pero también sobre otros aspectos de la vida cotidiana, ampliándose la que reciben los visitantes turísticos.

## 8. ERROR DE DERECHO

El artículo 6.1 del Código Civil, en su actual versión, encabezando el Capítulo III, sobre *Eficacia general de las normas jurídicas*, contiene un apartado, introducido con ocasión de la reforma del Título Preliminar, que completa el ya analizado, al disponer que: «El error de Derecho producirá únicamente aquellos efectos que las leyes determinen».

En principio parece que no deberíamos tratar este tema, dado el propósito del presente trabajo de analizar exclusivamente las consecuencias de la ignorancia de las leyes, pero debe tenerse en cuenta que ambas situaciones jurídicas aparecen en el mismo párrafo del Código Civil, el 6.1, y que puede incurrirse en una cierta confusión cuando las consecuencias jurídicas son las mismas para el que desconoce la norma y para el que se equivoca en cuanto a las circunstancias de su aplicación.

Así, por ejemplo, un cazador puede ser sancionado, incluso penalmente, si desconoce la legislación de caza de una determinada Comunidad Autónoma y captura una presa que había sido, sólo allí, protegida últimamente por su rareza, prohibiéndose su aprovechamiento cinegético.

Según A. GULLÓN, «el error de Derecho radica en la ignorancia o falso conocimiento de la norma, en cuanto a su existencia, contenido, interpretación o aplicación al caso concreto» (37), definición claramente mejorable. Más matizada es la caracterización de ALBADALEJO, según el cual este error consiste en «la ignorancia o inexacto conocimiento o interpretación de una norma jurídica» (38).

De todas formas, la polémica sobre cuándo y cómo se debe tener en cuenta una equivocada apreciación del alcance de una norma jurídica puede perfectamente excusarse; recordemos que el Código Civil, en su presente redacción, nos dice que este error «producirá» únicamente aquellos efectos que las leyes determinen. Este texto legal de forma expresa se refiere al error en la confesión, curiosamente calificándolo como de hecho (39), y al pago de lo indebido (40), aunque sin distinguir este error de hecho y de Derecho.

Donde el error de Derecho tiene una importante trascendencia es en el ámbito penal, dada la exigencia que aquí opera, para la aplicación de la pena, del conocimiento de la antijuricidad de la conducta, ya que sin ello no existirá dolo y, por tanto, no se apreciaría culpabilidad si se acredita una conciencia equivocada e insuperable de estar actuando lícitamente.

## 9. EL ERROR DE HECHO

Aunque algunos autores equiparan el error de Derecho al de hecho, las diferencias son claras, al menos en lo que al Derecho público se refiere. Así, en relación con el Derecho administrativo, donde éste puede detectarse con más frecuencia, si por omisión de la Administración o por las propias circunstancias concurrentes la Administración, no opera con la debida diligencia, puede legítimamente justificarse el incumplimiento de una norma.

En el ejemplo del cazador antes expuesto, si no existieran linderos suficientemente marcados entre dos Comunidades Autónomas, no sería admisible que el error en el traspaso del término jurisdiccional justificase una sanción por haberse cazado una pieza protegida en la limítrofe pero no en la de la residencia del cazador, lo que es frecuente también en los ríos en relación con las vedas. Un cartel de

---

(37) C. PAZ-ARES RODRÍGUEZ y otros, *Comentarios al Código Civil*, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid, 1991, pág. 33.

(38) ALBADALEJO, *Invalidez de la declaración de voluntad*, ABC, 1957, pág. 407, cit. A. CABANILLAS, *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, pág. 681.

(39) Artículo 1234.

(40) Artículo 1895.

limitación de la velocidad no suficientemente visible tampoco justificaría una multa de tráfico.

Esta cuestión ha sido sobre todo planteada también, con relevancia incluso penal, en relación con la edificación en terrenos no autorizados; no obstante, la jurisprudencia española, a diferencia de la italiana, ha venido rehusando reconocer la existencia de un error de Derecho en la edificación de una parcela no edificable según el plan urbanístico, partiendo de que éste había sido publicado, y asimilándole a una norma jurídica (41).

---

(41) Sentencia de 29 de abril de 1972.

