

SANTIAGO
MUÑOZ MACHADO

EL
DERECHO
— A —
COMPRENDER
EL LENGUAJE
DEL PODER

EL DERECHO A
COMPRENDER EL LENGUAJE
DEL PODER

Santiago Muñoz Machado



© Santiago Muñoz Machado, 2025
© Editorial Planeta, S. A., 2025
Espasa es un sello de Editorial Planeta, S. A.
Av. Diagonal, 662-664
08034 Barcelona (España)
www.planetadelibros.com
www.espasa.es

Primera edición: noviembre, 2025

Diseño de cubierta: Planeta Arte & Diseño

ISBN: 978-84-670-7962-3
Depósito legal: B. 18.273-2025

Impreso en España / *Printed in Spain*

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

Queda expresamente prohibida la utilización o reproducción de este libro, o de cualquiera de sus partes, con el propósito de entrenar o alimentar sistemas o tecnologías de inteligencia artificial.



SUMARIO

PRELIMINAR	II
1. DE CUANDO LAS NORMAS, LA JUSTICIA Y EL GO- BIERNO SE HICIERON INCOMPENSIBLES	17
2. LA RETÓRICA REFORMISTA DE LOS ILUSTRADOS Y SUS EPÍGONOS	27
Sobre la oscuridad de las leyes	27
La gran aclaración legislativa	29
Los insondables arcanos de la Justicia	34
La Administración Pública como heredera universal del poder de las instituciones del Antiguo Régimen	38
3. LA MARCADA INSUFICIENCIA DE LOS DIAGNÓ- TICOS SOBRE LOS FUNDAMENTOS LINGÜÍSTICOS DE LA OSCURIDAD	45

SUMARIO

4. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE UN DERECHO A LA CLARIDAD. PRINCIPIOS, VALORES Y NORMAS	51
5. EL DERECHO A LA CLARIDAD DE LA LEY	59
Cumplimiento e impugnación de las leyes oscuras	59
La buena regulación clara y ordenada	69
6. EL DERECHO A LA JUSTICIA COMPRENSIBLE	77
El poder terrible	77
Claridad en las comunicaciones procesales e inteligibilidad de las resoluciones judiciales	80
Claridad de la jurisprudencia	85
La Justicia garante de la claridad de todos los poderes	89
La Justicia clara y la profesión elocuente	93
7. UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CLARA ...	97
Se abre paso una nueva concepción de las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos	97
El acceso a documentos: derecho a conocer y derecho a comprender	102
Cómo debe comunicar sus decisiones la Administración Pública	104

SUMARIO

8. LA CLARIDAD EN EL CASO DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS PRIVADOS DE INTERÉS GENERAL	113
Un cambio de paradigma en la organización de los mercados	113
El Estado garante de la claridad de las comunicaciones en el caso de actividades privadas de interés general	116
9. FRAGMENTOS DE UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN	127
BIBLIOGRAFÍA	133

I
DE CUANDO LAS NORMAS, LA JUSTICIA
Y EL GOBIERNO SE HICIERON
INCOMPREENSIBLES

Tal vez las reclamaciones de que el lenguaje del poder sea claro e inteligible sean la última expresión de un mito antiguo que hablaba de comunidades humanas organizadas sin leyes ni jueces. Esas sociedades anómicas y sin conflictos no necesitaban guardianes; solo era precisa una mínima organización para asegurar la educación de sus miembros. Para todo lo demás, bastaba con ajustarse al orden de la naturaleza.

La aspiración de que el poder muestre sus decisiones y planes con claridad puede estar anclada también en la mantenida añoranza literaria de formas de gobierno no autoritarias, en las que la relación con los miembros de la comunidad se llevaba a cabo en términos de libertad máxima y de concertación, sin recurrir a los procedimientos imperativos que caracterizan esa comunicación desde que se consolidó el Estado moderno.

La simplicidad de las normas, o su innecesaridad, y la resolución de los conflictos, si los hubiere, sin necesidad de recurrir a la aparatosa y formal justicia que se había establecido en el Estado moderno constituyen elementos esenciales de una utopía bastante extendida entre los autores de los siglos XVI y XVII, que suelen tomar sus desarrollos de textos de la literatura clásica.

El mito de la edad de oro procede de Ovidio de un modo más literal que de ningún otro autor clásico. En el inicio de su *Metamorfosis*, bajo el título «Las cuatro edades», desarrolla el autor ideas generales sobre la evolución de las comunidades humanas y sus relaciones con los dioses: «Fue creada la primera edad, la de oro, que sin responsable alguno, por propia iniciativa, sin leyes, cultivaba la lealtad y la rectitud. El castigo y el miedo estaban ausentes y no se entrelazaban palabras amenazadoras en bronce clavado ni la suplicante muchedumbre temía la cara de su juez, sino que estaban seguros sin garante».

Sigue la «generación de plata», dominada por Júpiter, en la que se acortó la feracidad de la tierra. Después vino la tercera generación, la «de bronce», «más cruel de carácter y más dispuesta a las terribles armas...». «De duro hierro es la última. Al punto irrumpió en la época del peor metal toda la iniquidad; huyeron el pundonor y la verdad y la lealtad; su lugar lo ocuparon los engaños, las mentiras, las emboscadas y también la violencia y el criminal deseo de poseer...».

La recuperación de la literatura clásica durante el Renacimiento pondría de nuevo en valor las ensoñaciones sobre las sociedades regidas sin conflictos ni aparatos judiciales, con pocas y buenas leyes. La literatura utópica desarrolló estas aspiraciones imaginando la vida diaria de comunidades humanas que no necesitaban el aparatoso sistema de normas que se estaba levantando justamente en aquella época.

Desiderio Erasmo en su *Elogio de la locura*, de 1511, protesta: «Los abogados reclaman para sí el primer puesto entre la gente culta. Ninguna otra clase está más satisfecha de sí misma. No cesan de dar vueltas a la roca de Sísifo, ordenando más de seiscientas leyes con el mismo espíritu sin importarles si sirven para algo. Y viven amontonando glosa tras glosa. Y una opinión sobre otra, como para dar a entender que su profesión es la más difícil de todas...».

Tomás Moro refiere al ideal de las pocas y claras leyes existentes en el territorio de Utopía (1516): «Pocas son las leyes que tienen, pero suficientes para sus instituciones. Lo que critican primeramente en los demás pueblos es el número infinito de leyes e interpretaciones, que, con todo, jamás son suficientes... Consideran injusto en extremo encadenar a los hombres con tantas leyes, tan numerosas que es imposible leerlas todas, y tan oscuras que muy pocos pueden comprenderlas...».

Los postulados utópicos más tardíos de Tomasso Campanella, en *La imaginaria ciudad del Sol. Idea de una*

república filosófica (1623), son distintos porque aunque sostiene que las leyes en la ciudad son «pocas, breves, claras y están escritas en una tabla de bronce, colgada de los huecos del templo, es decir entre las columnas», la comunidad entera y la vida individual de los *solarianos* o *solares* discurre en un entorno totalitario y por completo reglamentado, sin familia ni propiedad, regida por Hoh el Metafísico (el sol, que está en el centro del templo circular, rodeado de siete murallas circulares que representan a los siete planetas; plasmación del sistema heliocéntrico de Copérnico), acompañado de tres ministros o príncipes que gobiernan sobre la defensa, la educación y el amor.

De las tres obras capitales de la literatura utópica, en las que se aprecia la influencia de *La república* de Platón, solo las dos primeras pudieron llegar a las manos de Cervantes, aunque es más seguro que las influencias sobre la añorada edad de oro a la que nuestro escritor se refiere también procedan de Juan de Mal Lara, cuya obra tenía el alcaíno bien leída, o directamente de Ovidio.

En las obras de Cervantes hay varias alusiones a la edad de oro. Las más principales son la que recoge *El trato de Argel* («Oh santa edad, por nuestro mal pasada / a quien nuestros antiguos le pusieron / el dulce nombre de la edad dorada...») y la que introduce en el discurso a los cabreros en el capítulo XI de la primera parte del Quijote, declamado por el caballero andante mirando atentamente un puñado de bellotas:

DE CUANDO LAS NORMAS, LA JUSTICIA...

Dichosa edad y siglos dichosos aquellos a quien los antiguos pusieron nombre de dorados, y no porque en ellos el oro, que en esta nuestra edad de hierro tanto se estima, se alcanzase en aquella venturosa sin fatiga alguna, sino porque entonces los que en ella vivían ignoraban estas dos palabras de tuyo y mío. Eran en aquella santa edad todas las cosas comunes: a nadie le era necesario para alcanzar su ordinario sustento tomar otro trabajo que alzar la mano y alcanzarle de las robustas encinas, que liberalmente les estaban convidando con su dulce y sazonado fruto. Las claras fuentes y corrientes ríos, en magnífica abundancia, sabrosas y transparentes aguas les ofrecían...

El largo discurso llega a la siguiente conclusión:

No había la fraude, el engaño ni la malicia mezclándose con la verdad y llaneza. La justicia se estaba en sus propios términos, sin que la osasen turbar ni ofender los del favor y los del interese, que tanto ahora la menoscaban, turban y persiguen. La ley del encaje aún no se había asentado en el entendimiento del juez porque entonces no había que juzgar ni quién fuese juzgado.

Se trata del enunciado cabal de la utopía que propone don Quijote: el esfuerzo del caballero, siguiendo las leyes de la caballería, llevará al mundo a un estado feliz que recuperará la edad de oro. Se trata del retorno a una edad que existió pero que ya se estima perdida y que está en el recuerdo de la literatura clásica y vuelve con los autores del Renacimiento. Con el Renacimiento, Virgilio, Ovidio o Séneca recobran un interés

particular y los escritores de los siglos XVI y XVII retoman sus argumentos con fuerza. El mito lo reverdecen, antes que Cervantes, Antonio de Guevara, Antonio de Torquemada o Mariana, y está también presente en toda la literatura que traen los historiadores y cronistas de América cuando narran las imágenes de los pueblos felices que han conocido en el Nuevo Mundo. Es el caso de las obras de Oviedo, Las Casas, Acosta, Sahagún u otros.

En tiempos de Cervantes, la legislación regia castellana era ya muy abundante. La situación, completamente diferente de la medieval, y se necesitaba un replanteamiento del sistema jurídico, de la organización administrativa, de la justicia, del Estado en definitiva.

Se utilizó el prestigioso derecho romano, en cuanto se acabó de redescubrirlo, como una primera respuesta a esa necesidad.

El derecho romano que se difundió por Europa era principalmente un derecho de juristas, de aquí que se extendiera también inmediatamente la práctica de mencionar las opiniones de los autores para resolver cualquier controversia. Eran tantas y tan variadas las interpretaciones de los autores, tan nemorosa su acumulación, que la determinación del derecho aplicable al caso suscitaba siempre dudas y generaba incertidumbre.

Esta situación hizo que creciera inusitadamente el estamento de los letrados y también la técnica de la

anotación, las glosas, escolios y comentarios, las citas continuas de sus criterios. Las referencias en los procesos y en las leyes a las opiniones y citas de juristas antiguos y coetáneos llevó a abusos que intentaron ser corregidos desde el reinado de Juan II, que promulgó para ello la pragmática sanción de 1427 dirigida a limitar las alegaciones a los juristas más distinguidos y de autoridad indiscutible.

En la literatura del Siglo de Oro hay muestras abundantes de las críticas y burlas que el abuso de las glosas y opiniones de autores provocaron. Pocos autores se abstuvieron de hacerlo, pero basten algunas referencias a Lope de Vega y a Quevedo. En la obra de Lope, muy especialmente aparecen de forma reiterada citas de Bártolo y Baldo, entre los glosadores más importantes. En su *Fuenteovejuna*, utiliza por primera vez Bártolo como sinónimo de sabio, erudito, persona bien formada. En comedias históricas de Lope, como *La corona de Hungría* o *La santa liga*, reitera las alusiones a los nombres de Jasón y Bártolo o, como alternativa, Baldo de Ubaldi. También en *El cardenal de Belén*. O en *Mirad a quien alabáis*, *La venganza venturosa*, *La obediencia laureada*, *La pobreza estimada* o *El peregrino en su patria* y *El alcalde mayor*. Y exhibe dominio del asunto, con una gran concentración de citas, en *El cuerdo en su casa*.

Por lo que respecta a Quevedo, ese tipo de relaciones de nombres de comentaristas relevantes pueden verse, por ejemplo, en los *Sueños* y *La hora de todos y la*

fortuna con seso. Aparecen repetidamente los nombres de Bártolo, Baldo, el abad Panormitano, Curcio, Jason de Maino, etc.

El derecho positivo fue, durante el período medieval, una creación espontánea de la sociedad. En la Alta Edad Media el derecho se originaba lenta y directamente desde el fondo mismo de la realidad social, principalmente a través del uso y la costumbre de la comunidad. El derecho en la Edad Media no es un derecho instituido por el poder político, Gobernar no consistía en crear derecho, sino en guardarlo y aplicarlo. El derecho consuetudinario era una preciosa posesión de la comunidad. Tenía la dignidad de la edad, pero también la que corresponde a la experiencia comunitaria que lo albergaba. Lo que valía, por tanto, era el «buen derecho viejo».

Con el Estado moderno, el rey pasó a ser no solo el juez de un derecho encontrado, sino el legislador de un derecho creado por él. La legislación se convierte en una característica de la dignidad real. De este modo empiezan a convivir la creación espontánea y la artificial del derecho, es decir, la costumbre y la ley. Se protesta contra «cosas extrañas», «nunca vistas ni oídas», porque contradecían un ideal jurídico y además un sistema de derechos adquiridos creados en el orden preexistente.

Es este el contexto ideológico, político y jurídico, que enmarca toda la obra de Cervantes, y muy espe-

cialmente el *Quijote*. Sus alusiones a una edad dorada en la que las leyes y los conflictos jurídicos se resolvían de una manera simple y poco formalizada, y en la que la comunidad social resolvía sobre sus propias normas sin imposiciones externas son algo más relevante que una simple ensoñación que utiliza materiales tradicionales de la literatura clásica.

En el *Quijote*, que rebosa de tal añoranza, están todos los ingredientes de ese derecho consuetudinario que permite la coexistencia de ordenamientos jurídicos privilegiados según personas, instituciones, estamentos, lugares o ciudades. No es un loco don Quijote por reclamar su derecho a ser hospedado gratuitamente en la venta, porque su condición hidalga, aunque lo integre en un segmento de nobleza menor, le permite invocar el derecho de fonsadera. Protesta y amenaza con buenas razones a los cuadrilleros de la Santa Hermandad, cuando se atreven a intentar detenerlo porque él no está sometido a la jurisdicción de esa fuerza. Se permite tener criterios jurídicos propios sobre las penas de los galeotes, y decide liberarlos, no porque don Quijote sea un tipo anarcoide, sino porque duda de que el rey pueda, conforme al derecho que él maneja, dictar penas como las que ha impuesto usando jueces tan corruptos...