

# LA CALIDAD DE LAS LEYES

JOSE MANUEL BRETAL VAZQUEZ

Los comentarios que siguen hacen referencia a la obra que, con el título *La calidad de las leyes* (\*), recoge las ponencias presentadas en un Seminario sobre esa materia celebrado en el Parlamento Vasco los días 6 al 8 de abril de 1989. Este Seminario fue impulsado por la Mesa del Parlamento Vasco, cuyo presidente, don Jesús Eguiguren, realiza la presentación de la obra y cuyo letrado mayor, don Alberto Figueroa Laraudogoitia, desarrolla la introducción de la misma. La coordinación científica la llevaron a cabo don Fernando Sainz Moreno, letrado de las Cortes Generales y catedrático, y don Juan Carlos da Silva Ochoa, director de Estudios y Documentación del Parlamento Vasco.

Esta obra la publicó el propio Parlamento Vasco en 1989. Las citadas ponencias, en número de quince, tratan, en su mayoría, aspectos formales de las normas jurídicas. No sucede así, en mi opinión, con las comunicaciones de Iñaki Lagasabaster Herrarte sobre «La integración del ordenamiento estatal y del autonómico», de Enrique Alonso García sobre «Técnicas de reinserción y desarrollo del Derecho europeo» y de José Luis Fuertes Suárez sobre «Habilitaciones y mandatos de desarrollo reglamentario». Aun reconociendo la calidad de estas ponencias, que representan estimables contribuciones a la teoría de la dogmática jurídica y de las fuentes del Derecho, he estimado preferible, esencialmente por razones de unidad de la materia, no tratarlas en mis comentarios. Estos se componen de una parte general, en que se explican los criterios que servirán para juzgar los textos analizados y, a continuación, un comentario específico de cada ponencia.

## I. CRITERIOS DE ANALISIS

Para entrar en el meollo del asunto, pueden tomarse como punto de conexión, en lenguaje de los internacionalistas, algunas esclarecedoras afirmaciones

---

(\*) *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989.

contenidas en la última ponencia «Función de los Parlamentos en materia de técnica legislativa», de la que es autor Benigno Pendás García. Figuran, repito, al final de la obra, y merecerían situarse al comienzo por dos razones:

- a) Suponen verdaderos axiomas de teoría jurídico-política, y, sobre todo,
- b) son principios a la luz de los cuales se puede juzgar el acierto, la veracidad y la adecuación a la realidad de muchas de las cosas que se dicen en el resto de las ponencias. Constituyen una especie de teoría general que debe informar la construcción lógica de la materia analizada.

Escojo, como primera de esas afirmaciones o principios, el contenido en la página 343, segundo párrafo:

«... la eficacia es *prima facie* una pretensión propia de toda obra humana, cuya intensidad es aún mayor entre los juristas que en otros sectores de actividad profesional, ...»

Aun aventurando ciertas dudas sobre que la intensidad de la pretensión de eficacia sea superior entre los juristas que en otros sectores de actividad profesional, retengamos la eficacia (según María Moliner, cualidad de las cosas de que producen el efecto o presten el servicio a que están destinadas) como primer criterio para juzgar el contenido de la obra objeto de estos comentarios.

Paso a una segunda consideración, contenida en el segundo párrafo de la página 344:

«La política prima sobre el Derecho en la realidad cotidiana de los Parlamentos, de tal modo que sólo pueden prosperar (yo diría, incluso, que 'sólo pueden tramitarse') aquellas propuestas técnicas que no pongan en cuestión este dato irrefutable.»

Segundo principio que hay, pues, que retener es la primacía de la política sobre la técnica; sólo cabe esperar o pretender mejoras técnicas en la medida en que se tenga en cuenta y no se intente atentar contra la primacía de la política.

Diversas afirmaciones útiles a nuestro propósito se contienen al final de la página 348 y comienzo de la siguiente:

«... la mejora técnica de las leyes depende (además de su estudio jurídico serio y riguroso) de una voluntad política dispuesta a ir más allá de la proclamación retórica de buenos deseos. Voluntad política que, para ser consciente del alcance de su decisión, ha de tener muy presente que la realización del principio de seguridad jurídica (menos leyes, mejor redactadas, con mandatos claros y susceptibles de ser llevados a la práctica) supone una limitación del poder; porque las normas ambiguas e incluso contradictorias, los preceptos inespecíficos y la confusión interesada son el mejor caldo de cultivo para la discrecionalidad, cuando no para la pura y simple injusticia. La solución depende, pues, sin olvidar la parte de responsabilidad que incumbe a los juristas, de la sensibilidad de los actores político-parlamentarios, o in-

cluso, puesto que el poder real permanece fuera de las Cámaras, extra-parlamentarios, hacia un problema difícilmente exagerable.»

No resulta fácil expresar, con menos palabras, más ideas, e ideas consistentes, sobre la materia que nos ocupa. Recapitulando:

- a) La mejora técnica de las leyes depende de una voluntad política dispuesta a ir más allá de la proclamación retórica de buenos deseos.
- b) La seguridad jurídica consiste (entre otras cosas) en menos leyes, mejor redactadas, con mandatos claros y susceptibles de ser llevados a la práctica.
- c) La realización del principio de seguridad jurídica supone una limitación del poder.
- d) La solución depende de la sensibilidad de los actores político-parlamentarios y de los extraparlamentarios.
- e) El poder real permanece fuera de las Cámaras.

Muchos desarrollos podrían hacerse de las afirmaciones anteriores y muchos matices aportarse, pero todo, por unas u otras vías, lleva a una conclusión de principio: la mejora técnica de las leyes está lejos de ser, o, al menos, de ser esencialmente, una cuestión técnica; es una cuestión política y poco se avanzará en esta tarea si no se reconoce aquel carácter y no se extraen de tal reconocimiento las necesarias consecuencias.

Una de ellas, importante y que sólo cabe esbozar, es que de la concatenación lógica «mejora de las leyes supone aumento de la seguridad jurídica, y esta limitación del poder» deriva que los detentadores de éste no tienen necesariamente un preponderante interés en la mejora de las leyes. Recordemos uno de los párrafos antes citados de nuestro ponente, según el que «... las normas ambiguas e incluso contradictorias, los preceptos inespecíficos y la confusión interesada son el mejor caldo de cultivo para la discrecionalidad, cuando no para la pura y simple injusticia.» Esta es, por otra parte, la postura del Tribunal Constitucional; sólo a título de ejemplo, la muy reciente sentencia 150/1990, de 4 de octubre, dice, entre otras cosas:

«... los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas...»

Y si el poder no está especialmente interesado en la calidad de las leyes, el avance en el proceso de su obtención deberá venir de la mano de actuaciones políticas basadas, permítase la simplificación, no tanto en la venerable «división de poderes» (ya se está viendo en qué estima se la tiene y adónde lleva en el Estado de partidos actual) como en la presencia de contrapoderes (prensa, opinión pública, entidades asociativas de todo tipo, etc.).

Otro factor de consideración inexcusable es el tiempo. Si toda actividad hu-

mana está condicionada por este volátil elemento, el Derecho, desde siempre, ha señalado y tenido en cuenta su poderosa influencia en las relaciones jurídicas. A este respecto, y volviendo al ponente que nos ocupa, se puede citar una frase suya que hace referencia al Senado (segundo párrafo de la página 367):

«Llamar Cámara de reflexión a una Asamblea que ha de debatir y aprobar un texto en el plazo de dos meses (cuando no en veinte días naturales) es, en el mejor de los casos, una cruel ironía.»

La anterior cita sirve sólo para ilustrar la necesidad de dar la debida consideración al factor tiempo en las fórmulas o soluciones que se propongan. A este respecto, es preciso establecer un postulado elemental: el tiempo está en muy estrecha relación con la magnitud de la tarea que deba despacharse en cada unidad de dicho factor. El archimentado tema de la motorización legislativa, es decir, la acumulación del volumen de la actividad legislativa en las Cámaras produce, entre otras, al menos, dos consecuencias: a) Estadísticamente, es inevitable, con independencia de la buena voluntad o los conocimientos de las partes implicadas, la producción de un cierto número de errores, defectos o incongruencias; lo que es más importante, b) no hay posibilidad material de llevar a cabo un análisis riguroso y reposado de los textos legislativos. El número de los actores principales, que tienen, al menos teóricamente, la capacidad de decisión, o sea, los diputados y senadores, está constitucionalmente tasado. Se podrán aumentar los medios de todo tipo a su disposición (documentación, asesores, etc.), pero no se podrá aumentar, más allá de un determinado límite, su capacidad de utilizar esos medios o de digerir la información que se les destine. Como bien dice Pendás, la seguridad jurídica supone «menos leyes».

Finalmente, una observación en cuanto a los medios, humanos y materiales, de que disponen las Cámaras, y que están destinados, al menos en teoría, a servir de soporte y facilitar la labor de los parlamentarios y contribuir a la perfección de su tarea, o sea, entre otras cosas, la mejora en la calidad de las normas producidas. Es lugar común proclamar la insuficiencia de medios de las Cámaras españolas, no ya en comparación con aquellos de que se sirve la Administración pública o el Gobierno, sino con los que tienen a su disposición los Parlamentos de los países europeos con los que pretendemos equipararnos, y abundan las comparaciones y los *ratios* referidos a cifras presupuestarias, número de edificios o superficie de los mismos, número de funcionarios por parlamentario, etc.

Pendás no se resiste a hacer diversas atinadas observaciones al respecto, y es oportuno, aunque la cita sea algo extensa, reproducir varios párrafos contenidos en las páginas 370 y 371 de la obra:

«La función de los *servicios jurídicos* de la Cámara en el procedimiento legislativo debe ser puesta en conexión con la denuncia generalizada acerca de la precariedad de medios del Parlamento en comparación con el poder ejecutivo. Para llevar la cuestión al terreno de las realidades y no de los sueños, es preciso tener muy presente que la superioridad material del Gobierno forma parte de la lógica del Estado contemporáneo; y, frente a ello, los Parlamentos pueden tratar de paliar sus principales carencias, pero no tiene sentido forzar inútiles com-

paraciones. En cuanto a nuestras Cámaras, como ejemplo significativo, tengamos presente que el número de funcionarios de la Asamblea Nacional francesa o de la Cámara de los Diputados italiana triplica, aproximadamente, al del personal al servicio del Congreso de los Diputados.

»Es preciso, por consiguiente, aprovechar los medios actuales y procurar reforzarlos. En este sentido, importa destacar que, hoy día, la única actividad de análisis técnico de los proyectos de ley se realiza por los letrados de las respectivas Cámaras adscritos a las Comisiones legislativas. En concreto, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, se redacta un informe sobre cada proyecto, que incluye referencia a la jurisprudencia constitucional pertinente y a los precedentes parlamentarios, así como —en el núcleo mismo de nuestra materia— un estudio sobre la incidencia de la norma en el conjunto del ordenamiento y un examen del texto en cuanto a su estructura, lagunas y disposiciones transitorias, adicionales, derogatorias y finales. Debe añadirse que las direcciones de Estudios y Documentación de las respectivas Secretarías Generales elaboran un *dossier* de documentación, con amplia noticia, entre otras cosas, sobre el Derecho comparado.

»No es posible, por razones evidentes, emitir aquí un juicio sobre la calidad de estos trabajos; pero sí merece la pena poner de relieve un hecho sólo en apariencia paradójico: los informes y la documentación son más apreciados *ad extra* por los estudiosos e investigadores, que *ad intra* por sus destinatarios naturales, a salvo cuantas excepciones concretas puedan ser mencionadas; no se trata, de nuevo, de una cuestión de personas, sino de la estructura y funcionamiento del *iter* legislativo, que no ofrece ni un solo momento apropiado para el análisis técnico de la futura ley.»

El texto que antecede suscita algunas observaciones, y también ellas, sólo en apariencia, paradójicas. La primera es que, a pesar de haberse producido en los últimos años un incremento apreciable de los medios a disposición de las Cámaras, aumento en el número y capacidad de los edificios de sus sedes, incremento de las dotaciones presupuestarias en general y de las correspondientes a los Grupos parlamentarios, de los medios técnicos y de los funcionarios de todos los cuerpos y categorías, cada vez se alzan más voces en todos los ámbitos, incluido el propio Gobierno, que aprecian la degradación de la calidad de las normas (1).

(1) Una muestra de la «sensibilidad de los actores políticos extraparlamentarios», por emplear la expresión de Pendás, la preocupación del Gobierno, para ser más breves, aparece en la información del periódico *El País*, de 24 de junio de 1987, que se reproduce a continuación:

«EL GOBIERNO ENCARGA LA REVISIÓN TÉCNICA DE TODA LA LEGISLACIÓN PROMULGADA DESDE 1977.

En el próximo mes de septiembre el Gobierno pondrá en marcha una serie de mecanismos de control previo de los Proyectos de ley para garantizar al máximo su rigor formal y evitar imperfecciones de técnica legislativa que producen inseguridad jurídica y generan en su aplicación litigios innecesarios para el ciudadano. También se van a revisar todas las leyes generadas por los Parlamentos democráticos en nuestro país

La segunda observación, complementaria de la primera, quizá algo cínica y desencantada, es que el Parlamento español puede que tenga más medios de los que hoy necesita. Si, como dice Pendás en la cita antes transcrita, y es bien conocido en los medios interesados, «... los informes y la documentación (parlamentarios) son más apreciados *ad extra* por los estudiosos e investigadores que *ad intra* por sus destinatarios naturales...» y si, como también es conocido, los letrados de las Cortes, que obtienen logros modestos en el ejercicio de su función asesora para mejorar la calidad de las leyes, expanden su ciencia y saber jurídicos con apreciables resultados en ámbitos como la cátedra, las publicaciones de diverso género, las conferencias o los seminarios (alguno que otro sobre la calidad de las leyes), la conclusión parece ser que los medios disponibles no son elemento exclusivo, ni quizá principalmente, determinante de la calidad del resultado legislativo.

Llegados a este punto, conviene poner un poco de orden en lo dicho hasta ahora. Se trata de buscar criterios que permitan juzgar las distintas comunicaciones contenidas en la obra objeto de estos comentarios. Resumiendo, reorde-

---

desde 1977, para descubrir las imperfecciones, exclusivamente de carácter técnico, que puedan contener los textos legales, según anunció ayer el ministro para las Relaciones con las Cortes, Virgilio Zapatero.

El ministro hizo este anuncio, en conferencia de prensa, al dar cuenta de la tarea desarrollada por el Congreso en el período de sesiones de enero a julio. Zapatero, que ofreció numerosos datos sobre el incremento cuantitativo de la actividad parlamentaria en los últimos seis meses —lo que en su opinión supone también una mejora cualitativa en el funcionamiento de la Cámara—, explicó que, al igual que en otros países de nuestro entorno, se van a poner en marcha técnicas de evaluación previa a los Proyectos de ley que, en síntesis, supondrán dictaminar los siguientes extremos:

- Argumentar de forma rigurosa la necesidad del Proyecto.
- Estudiar sus repercusiones jurídicas y las posibles colisiones con el resto de la legislación, especialmente la autonómica.
- Comprobar que no existe otra alternativa de menor rango, legal o puramente ejecutiva, que la ley formal votada en Cortes.
- Asegurar su aplicabilidad, en el sentido de que existirán instrumentos materiales y humanos para que no se convierta en mera letra del *Boletín Oficial del Estado*.

Por fin, estudiar los efectos económicos y sociales que el Proyecto en concreto puede provocar.

En esta misma línea, el ministro informó que se ha encargado al Centro de Estudios Constitucionales la creación de una Comisión de expertos que analice la legislación promulgada en los últimos diez años, coincidiendo con la vida democrática más reciente de nuestro país, para verificar su corrección técnica.»

Las consecuencias conocidas para el que esto escribe de tan decididos propósitos son, hasta hoy: nada en lo que se refiere a la revisión de la legislación anterior a 1987; la celebración de algún Curso o Seminario en materia de técnica jurídica en el Centro de Estudios Constitucionales; y, respecto del cuidado en la elaboración de las nuevas normas y la calidad de las mismas, las ponencias de la obra analizada y mis propios comentarios dan suficiente respuesta.

nando y completando lo expuesto, se sugiere que tales criterios sean los siguientes:

1. La calidad técnica, en sentido amplio, del texto, lo que significa, principalmente, el rigor del análisis realizado y la bondad de las soluciones u orientaciones propuestas, más la corrección y elegancia del estilo.

El resto de los criterios utilizables, ya expuestos, pueden ser simplemente enunciados. Son:

2. Debida consideración de los medios.
3. Influencia del factor tiempo.
4. Primacía de la política.
5. Objetivo de eficacia.

El empleo de algunos o todos estos principios de orientación y crítica será, naturalmente, variable según la materia de cada ponencia.

Tras las anteriores consideraciones de carácter general, se está ya en disposición de abordar el examen particularizado de aquéllas.

## II. EXAMEN DE LAS PONENCIAS

1.º *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un Proyecto de ley* (art. 88 CE)  
Por Fernando Sainz Moreno

Una lectura atenta de esta ponencia causa la admiración de cualquier jurista sensible ante la calidad, rigor técnico y apoyo documental de la misma y la pulcritud y elegancia de su estilo.

Como prueba, ha de citarse la ordenación cuidadosa y lógica de la materia, exponiendo el autor en primer lugar el alcance y significado de la obligación constitucional de aportar antecedentes y haciendo pertinentes observaciones sobre las consecuencias del incumplimiento de esa obligación. El cuerpo de la comunicación lo constituye un detallado análisis del contenido de los antecedentes, que no es cuestión repetir, pues la simple lectura del texto es más esclarecedora que toda crítica. Aparte del juicio general, muy favorable, antes expuesto, me parecen muy originales y útiles las consideraciones hechas sobre el coste de las normas y el principio de su adecuada proporción con la utilidad o beneficio que de ellas se espera y los cautelosos y matizados juicios sobre la aceptación de la norma entre los afectados como base de la eficacia del Derecho.

Siguiendo la utilización de los criterios de juicio antes enunciados, el referente a los medios tiene plena aplicación aquí. El ponente muestra de forma palmaria la utilidad de los antecedentes, si cumplen los requisitos que deben tener. El Gobierno debiera, en principio, disponer de la información que ha de nutrir los antecedentes, pero esto no siempre sucede así. Por ello, ante un incumplimiento, o un cumplimiento parcial en un caso concreto, de esta obligación, cabe siempre la duda de que la causa sea la inexistencia de esos antece-

dentes (se elaboró el Proyecto de ley sin hacer los cálculos sobre su coste económico) o una cierta falta de interés en suministrarlos. En todo caso, como Sainz Moreno afirma acertadamente, la información debe presentarse en forma ordenada, y la obligación no se cumple por el mero suministro de documentos yuxtapuestos.

Los antecedentes constituyen medios que pueden ser muy útiles para el ejercicio de la función legisladora. El ponente, que realiza el brillante análisis comentado, apenas hace referencia a las limitaciones que introduce el factor tiempo y que reducen la teórica eficacia de aquéllos. Si no son infrecuentes los casos de parlamentarios que, por carga de trabajo o cualquier otro motivo, no llegan a asimilar su elemento principal de trabajo, que es el Proyecto de ley, el añadido de los antecedentes, en lo que respecta a ellos, no parece que pueda suponer mejora sustancial en los resultados de su actividad.

La eficacia de los antecedentes está, en consecuencia, condicionada por aquella regla que se habrá de repetir: para que pueda haber buenas leyes debe haber menos leyes.

2.º *Antecedentes y documentación necesarios para pronunciarse sobre los Proyectos de ley de Presupuestos*  
Por José Javier Abad Pérez

El ponente lleva a cabo un detallado y preciso análisis de la materia, con un enfoque esencialmente descriptivo enriquecido con abundantes datos sobre el estado de la cuestión en los sistemas legislativos autonómicos y en el Derecho comparado. No deja, sin embargo, de emitir algunos mesurados juicios de valor sobre ciertas cuestiones que estima, con razón, importantes.

Así, en la página 62, tercer párrafo, constata «la preocupante dispersión normativa provocada por las leyes presupuestarias, con la consiguiente inseguridad jurídica que dicho fenómeno invariablemente produce». El remedio que propone puede, sin embargo, suscitar reservas; afirma (pág. 62, tercer párrafo):

«... resultaría altamente aconsejable el diseño, en la medida de lo posible, de una sistemática normativa que, repitiéndose a lo largo de sucesivos ejercicios económicos, llegase a dotar a estas leyes de un contenido normativo típico, bien que necesariamente parcial, que pudiese ser razonablemente identificable y susceptible de codificación cada cierto tiempo, mediante la técnica de los Textos Refundidos.»

Sin negar las posibles ventajas sistematizadoras de la fórmula propugnada, se impone ante ella un mínimo de cautela por lo que puede significar de complemento y apoyo a otra práctica en relación con las Leyes de Presupuestos, discutible y muy discutida, que se ha impuesto en los últimos años: la vigencia indefinida de los preceptos contenidos en las Leyes de Presupuestos salvo de aquellos para los que expresamente se atribuye vigencia anual. El ponente expone prolijamente la polémica planteada al respecto sin pronunciarse él mismo de forma rotunda. El que esto escribe, sin pretender mediar en la cuestión cuasifilosófica de si las Leyes de Presupuestos, por su naturaleza, deben tener o no vi-

gencia anual, se inclina por el criterio de la anualidad, al estimar que la vigencia indefinida acrecienta el riesgo, ya presente antes de su instauración, de un fenómeno que el ponente describe (pág. 63, tercer párrafo):

«Modernamente, la doctrina ha llamado la atención sobre el peligro, inminente y cierto, de que las Leyes de Presupuestos se conviertan en 'leyes omnibus' o 'leyes saco', en las que sea posible la regulación de cualquier materia, cualquiera que sea su naturaleza, con evidente lesión del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).»

En el párrafo siguiente, se continúa que «... razones de regularidad y pureza en el proceso de producción normativa impiden, de todo punto, esta práctica viciosa.»

A mi juicio, el establecimiento de un *corpus* sistemático normativo presupuestario que se repite año tras año puede propiciar la tendencia, ya poderosa, a añadir materias de todo tipo, relacionadas o no con cuestiones estrictamente económicas o presupuestarias, consagrando el fenómeno de hacer de la Ley de Presupuestos la ley omnibus o ley saco que se mencionó.

En su detallada exposición, el ponente se refiere también, entre otras cuestiones, a los voluminosos antecedentes que el Gobierno envía, reconociendo (página 80, segundo párrafo):

«... es un hecho cierto que, en la realidad de las cosas, los parlamentarios hacen un uso muy parcial y fraccionado de esta amplísima documentación, lo que, a la postre, redundará en un relativo fracaso en cuanto a los objetivos de información que, con la repetida documentación, se persiguen.»

Esto es así, y no puede ser de otra manera, por los plazos, perentorios en el Congreso y angustiosos en el Senado, de que se dispone para la tramitación de este Proyecto de ley. Así lo constata el ponente, al decir en su conclusión octava (página 96):

«La brevedad de los términos, así como las especialidades propias del procedimiento parlamentario de discusión y aprobación de los Proyectos de Ley de Presupuestos, condicionan el adecuado uso de los antecedentes documentales que integran el conjunto del proyecto, extremando hasta el límite la dificultad inherente al análisis y manejo de los mismos.»

El ponente hace algún comentario sobre la brevedad e insuficiencia de motivación de las enmiendas. Es ésta una observación que puede extenderse a las enmiendas presentadas a muchos otros Proyectos de ley y no sólo al de Presupuestos. Se hace un amplio uso, en particular por el Grupo parlamentario mayoritario, de la expresión «mejora técnica» para apoyar cualquier tipo de propuesta de modificación. En consecuencia, como señala Pendás en su comunicación, las razones que se alegan en el mensaje calificado de «motivado» que el Senado transmite al Congreso al devolver, modificado, un Proyecto de ley, suelen ser, por necesidad, parcas.

No puede sino estarse de acuerdo con el deseo, expresado en la conclusión duodécima, de una mayor coordinación y homogeneidad de criterios entre los organismos que elaboran los Presupuestos Generales del Estado.

Aunque la extensa comunicación de Abad Pérez puede suscitar otros comentarios, finalizo señalando de ella un estilo correcto y cuidado, excepto algún latiguillo, por desgracia hoy excesivamente frecuente, como «a nivel de ordenamiento jurídico estatal» (pág. 71, n.º 4, cuarto párrafo) o «a nivel general» (pág. 72, cuarto párrafo) y, lo que parece ser obra de un duende de imprenta, la errata gramatical del título «Antecedentes y documentación necesarias...».

3.º *Contenido de las normas,  
principio de homogeneidad, estructura formal*  
Por Miguel Sánchez Morón

El ponente, tras realizar una atinada observación sobre la dificultad que presenta, en ocasiones, separar con claridad los aspectos formales de las normas jurídicas de las cuestiones de fondo, delimita el objeto de su comunicación a algunos aspectos esenciales del contenido formal y de la estructura formal de las normas.

Se refiere, criticándolo como es lógico, al fenómeno de la dispersión normativa y cita el clásico ejemplo de las Leyes de Presupuestos y algún otro. Las críticas en este punto se quedan bastante cortas. Se pueden citar numerosos casos en tiempos recientes de leyes que incluyen en sus preceptos la regulación de materias que nada tienen que ver con el objeto de las mismas tal como está definido en su título. El procedimiento se caracteriza por una uniformidad que no permite pensar que ello sea consecuencia de simples descuidos. La modificación se introduce por vía de enmienda presentada en el Senado por el Grupo parlamentario mayoritario (en ocasiones en forma de enmienda *in voce* o transaccional, admitidas con generosa laxitud). A pesar de las advertencias de los servicios técnicos de la Cámara sobre la doble infracción que ello supone (de los principios sobre el contenido de las normas y del procedimiento parlamentario), la mayoría se impone. El sistema funciona con plena y prácticamente aceptada normalidad por la conjunción de varios factores: inexistencia en el Senado de un sistema de calificación (y eventual rechazo) de las enmiendas; cortedad de los plazos; y, en sentido figurado y con terminología penal, cuasi nocturnidad de los debates (desinterés de la prensa) que propicia la alevosía en que el propio sistema consiste, y mansueta actitud de los Grupos de oposición, que nunca se han opuesto con firmeza a tal viciosa práctica; ésta traduce, podría concluir algún desconfiado, el interés de algunas fuerzas políticas por eliminar las barreras que la técnica jurídica opone al impulso político creador y el desinterés de las otras fuerzas por esa misma cuestión (2).

---

(2) Como se indica, esto es práctica últimamente frecuente. El ponente Emilio Jiménez Aparicio señala dos casos en su comunicación sobre «Actualización de textos» (página 317): La Ley 39/1988, de Haciendas Locales, que modifica la Ley 8/1987, de Planes y Fondos de Pensiones, y la Ley 12/1988, de Beneficios fiscales aplicables a la Exposición de Sevilla de 1992 y actos del V Centenario, que modifica la Ley del Im-

Volviendo a la comunicación analizada, el ponente enuncia dos principios que denomina homogeneidad y complitud de cada texto normativo. Como cuestión de orden me permito emitir alguna reserva al término «complitud»; aun suponiendo que exista, ¿no podría ser ventajosamente sustituido por «integridad»?

Dejando aparte la anterior cuestión, de importancia menor, el ponente expone con rigor y concisión una serie de reglas sobre la configuración formal de las normas, y la mejor crítica que se puede hacer de ellas es recomendar su lectura. Aunque todas son acertadas y pertinentes, he apreciado, en particular, las relativas al contenido de las Disposiciones adicionales, transitorias, finales y derogatorias, tan frecuentemente mezcladas y confundidas en la realidad.

#### 4.º *Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo*

Por Jesús Prieto de Pedro

La palabra es un sacramento de muy delicada administración, pontificaba Ortega y Gasset en el Prólogo para franceses de *La rebelión de las masas*, atacando a los «intelectuales descarriados, ignorantes de sus propios límites y que, siendo, por su oficio, los hombres del decir, del logos, han usado de él sin respeto ni precauciones...»

Prieto de Pedro, con respeto, precauciones y sabiduría, nos presenta un ver-puesto sobre la Renta, considerando no sujetos a éste los premios de los sorteos de la Cruz Roja.

Yo me permito indicar otros dos casos más recientes: la Ley 20/1990, sobre Régimen fiscal de Cooperativas, que modifica la Ley 13/1989, de Cooperativas de Crédito, y la Ley 30/1990, de 27 de diciembre, de Beneficios fiscales relativos a Madrid Capital Europea de la Cultura 1992, que regula materia propia de la citada Ley 12/1988, de Beneficios fiscales aplicables a la Exposición de Sevilla 1992 y actos del V Centenario. Este último caso presenta una particularidad que conviene destacar: mientras en los anteriores la irregularidad era consecuencia de la imposición del Grupo mayoritario pasando por alto alguna protesta (generalmente leve) de uno u otro Grupo de la oposición o la simple y general desidia, en el último supuesto el anómalo resultado se ha producido con la colaboración de los Grupos de la minoría que, en sesión plenaria y por medio de una enmienda transaccional, han formalizado el entuerto.

Aunque sin relación directa con este concreto comentario, la irregularidad analizada no es el único defecto formal que contiene la Ley 30/1990, de 27 de diciembre, de Beneficios fiscales para Madrid; como prueba, lo dispuesto en el número 2 de su Disposición final:

«Cesará en su vigencia el 31 de diciembre de 1992, sin perjuicio de su aplicación al Consorcio durante el tiempo necesario para la disolución del mismo.»

De todas formas, este último defecto no constituye novedad, pues es copia del precepto equivalente contenido en el número 2 de la Disposición final de la Ley 12/1988, de Beneficios fiscales aplicables a la Exposición de Sevilla 1992 y actos del V Centenario.

dadero Manual de administración del sacramento de la palabra jurídica, lo que es muy de agradecer. Tras una serie de jugosas consideraciones sobre el lenguaje legal y sus diferencias respecto de otros tipos de lenguaje, se refiere al fenómeno esencial, bien conocido, que es causa y origen de su comunicación: la general falta de claridad, precisión y corrección lingüística del lenguaje legal.

El ponente, que expone con detalle y acierto toda una larga lista de males y corruptelas del lenguaje legal y prescribe los adecuados remedios, apenas hace referencia o indaga las causas del fenómeno. Como ello me parece útil, y sin ánimo de suplantarlo al autor, me permito apuntar, a título indicativo, pues probablemente haya otras, las siguientes:

a) Una causa estadística. El fenómeno, hartamente conocido y ya apuntado, de la motorización legislativa lleva a la multiplicación meramente física de los productos legales; sería poco realista esperar que el aumento desmesurado de la cantidad no se reflejara desfavorablemente en la calidad.

b) Una causa ideológica. El lenguaje legal nunca puede ser ideológicamente aséptico y siempre tenderá a reflejar, en ocasiones con detrimento de la calidad técnica, los conflictos, contradicciones y compromisos habidos entre los hombres y las fuerzas políticas que le dieron origen. Piénsese, a título de ejemplo, en la carga ideológica, los conflictos subyacentes, las contradictorias interpretaciones, que afectan a dos conceptos centrales de nuestro texto constitucional: nacionalidad y Estado. Como consecuencia de esta carga ideológica, las expresiones legales y los conceptos jurídicos, más que vehículos de comunicación o de manifestación de realidades sociales, son o se convierten en ocasiones en arma arrojadiza, instrumentos de combate en las trifulcas políticas.

c) Una causa técnica. Si Ortega acometía contra los «intelectuales descarriados, ignorantes de sus propios límites [...] por su oficio, los hombres del decir, del *logos*», ¿qué podría predicarse de aquellos que, sin ser siquiera intelectuales, hombres del *logos*, tienen el poder para decidir en estas materias? Sin extenderme demasiado, no parece aventurado afirmar que el poder efectivo para decidir el contenido de los textos legales reposa con frecuencia en manos de técnicos, sin conocimiento serio del lenguaje legal ni modestia suficiente para seguir las directrices de los (quizá no muy numerosos) que efectivamente lo tienen.

Tampoco con esta ponencia vale la pena extenderse mucho, pues la crítica, por acertada que sea, no añade mucho ni reemplaza su lectura. La buena gramática y el buen estilo no son, afortunadamente, patrimonio exclusivo de juristas, y todos pueden sacar provecho y agrado de una comunicación como ésta. Puesto, sin embargo, a señalar, por vía de ejemplo, una concreta cuestión, coincido con el ponente en los riesgos del uso de alguna locución como «en su caso». Cualquiera que recorra en los últimos años, con detenimiento y atención, el lenguaje de las leyes, puede notar la frecuente utilización, pocas veces oportuna, de la mentada locución. Las razones, creo, son de carácter ideológico: tratar, a toda costa, de establecer cautelas o salvar responsabilidades en caso de que las consecuencias, no se sabe cuáles, sean diferentes de lo previsto. Generalmente, el resultado, en los supuestos más favorables, es, como dice el ponente, una locución «de paja», que no aporta nada nuevo. A menudo, la consecuencia es la confusión y las dificultades de interpretación del texto.

### 5.º *Definiciones y remisiones*

Por Pablo Salvador Coderch

El ponente lleva a cabo una exposición austera, filosófica, apoyada en abundante bibliografía y en sus propios trabajos anteriores, de la materia objeto de su comunicación. Alía sabiamente densidad en el razonamiento y claridad en las conclusiones. Estas constituyen el enunciado de los números en que se divide la parte de su exposición relativa a las definiciones en la legislación y son, para emplear la propia terminología del autor, autosuficientes, excepto los números 9 y 10, que requieren un examen del texto principal. En cuanto a las remisiones, el criterio utilizado es diferente, pero las conclusiones relativas a ellas constituyen reglas prácticas de buena técnica jurídica y de simple buena lógica a la vez.

Una última observación, que no supone crítica, a la calidad del trabajo realizado: ¿no habría sido útil apoyar la sobriedad de los razonamientos con algunas referencias o ejemplos sacados de la práctica legislativa reciente?

### 6.º *Textos bilingües*

Por Carles Duarte i Montserrat

Esta ponencia, que afirma diversas reglas de buena técnica jurídica y de simple buen sentido, adolece de varios defectos que suponen otras tantas infracciones a las directrices que la obra, en sus conclusiones, postula.

En primer lugar, se caracteriza por falta de claridad. El texto constituye una unidad no aliviada por una clasificación o división en partes, números, apartados o párrafos con los correspondientes títulos. Ello impide adquirir la visión, al mismo tiempo sintética y sistemática, de la exposición, y el lector, al llegar al final, puede haber olvidado el orden, relativo, del texto y partes del contenido del mismo.

Es también criticable una ausencia de comas, que, por lo frecuente, no parece que pueda achacarse a erratas de imprenta. Como ejemplo, se puede citar:

«Sin embargo lo expuesto en relación...» (comienzo de la página 186).

«Permítaseme referirme aunque sólo sea brevemente al desarrollo...» (tercer apartado de la página 187).

La longitud excesiva de ciertas frases no contribuye a la comprensión del texto ni a la claridad y belleza de su estilo. Ejemplo:

«La situación descrita ha significado un decisivo impulso en el proceso de transformación de la visión tradicional de la traducción como técnica basada en unas condiciones innatas, en un dominio de lenguas y en la experiencia adquirida, que hoy día ha sido reemplazada por una visión más académica, con una bibliografía especializada y con unos estudios universitarios que encontramos desde la Universidad de Ottawa a la de Heidelberg, pasando por Ginebra, y que el Consejo de Universidades español tiene previsto que dejen de corresponder a es-

cuelas universitarias para pasar a estructurarse en facultades» (segundo párrafo de la página 187).

En segundo lugar, se producen infracciones, probablemente de importancia menor, en materia de corrección lógica, gramatical y estilística.

La expresión «a nivel de...», ya comentada y criticada, aparece en la forma de «a nivel de las Comunidades Europeas» (segunda frase del tercer apartado de la página 185).

En dos ocasiones el ponente hace uso del adverbio «evidentemente». En el primer caso, se hace una referencia a las versiones de los documentos comunitarios en las diferentes lenguas europeas, «... hecho que queda reflejado evidentemente en las diversas ediciones de los *Diarios Oficiales de las Comunidades*» (tercer apartado de la página 185). En el segundo caso, y con referencia a versiones plurilingües de varias leyes españolas, se dice:

«Evidentemente, se hace de desear un mecanismo de oficialización de las citadas versiones...» (tercer apartado de la página 186).

El que esto escribe confiesa una cierta alergia al uso del citado adverbio, por estimar que la evidencia no necesita ser proclamada. Además, respecto del último ejemplo expuesto, podrían manifestarse claras reticencias a la expresión «se hace de desear».

Al final de la página 186 se puede leer la siguiente frase:

«En cuanto al método de traducción de los textos legales considero que entre el castellano, el gallego y el catalán debe darse bajo el principio de traducción literal...»

Aquí se tropieza con tres tipos de defectos: *a*) La ausencia de una necesaria coma (tras «legales»); *b*) una inadecuada estructura lógica y gramatical (¿qué debe darse? Se supone que «la traducción», que no es mencionada, ya que, al comienzo de la frase, se habla del «método de traducción»), y *c*) una cierta escasez conceptual y estilística, que se manifiesta en el poco preciso vocablo, para la idea que se pretende expresar, «darse», y la locución «bajo el principio». Otro ejemplo de imprecisión conceptual se encuentra en la frase «Me referiré todavía a otro caso comunitario...» (segundo apartado de la página 188).

En algún supuesto, se da por sentada la aprobación del lector a la tesis del autor, en un tono que no parece admitir réplica:

«Nadie podrá decir que traducir semejante fragmento a cualquier otra lengua no supone un cierto reto» (cuarto apartado de la página 188).

Llegado al punto de hacer afirmaciones propias, el autor utiliza, de forma errática e imprevisible, la primera persona del plural y la primera persona del singular, en alguna ocasión en la misma frase. Ejemplo:

«Por lo que respecta a las denominaciones de los organismos públicos, como ya sucedía en las distintas versiones de la Constitución,

consideramos que debe producirse una traducción a la lengua de destino, y de hecho ya sucede así en los textos bilingües autonómicos y en las traducciones existentes de la legislación estatal a las distintas lenguas, aunque insisto en que debe buscarse una traducción única para cada lengua de la denominación de cada organismo» (segundo párrafo de la página 189).

En resumen, aunque pueda estarse de acuerdo con el fondo de las tesis mantenidas, la participación en una tarea como es la de establecer principios para mejorar la calidad de las leyes obliga al máximo cuidado en el manejo del instrumento del lenguaje; éste es factor importantísimo para la consecución de la tarea citada.

### 7.º *Las Disposiciones derogatorias de las leyes*

Por José Luis Peñaranda Ramos

El ponente consigue con su comunicación insuflar vida en un tema aparentemente árido que, como él mismo afirma, suscita escaso interés por parte del legislador. Ahora bien: las Disposiciones derogatorias constituyen, como se prueba, un instrumento jurídico de la mayor importancia, pues contribuyen decisivamente a determinar el contenido del ordenamiento. Aquel escaso interés del legislador a que se hace referencia sería gravemente culpable si no fuera porque traduce, en palabras de Peñaranda, «... una profunda inseguridad del legislador...» Inseguridad que se traslada al intérprete y, en definitiva, a los actores del mundo jurídico, es decir, a todos los ciudadanos.

El ponente desarrolla con rigor y detalle lo que podría denominarse una teoría general de la institución derogatoria, con agudas observaciones sobre la eficacia derogatoria de los distintos tipos o categorías de normas, leyes ordinarias, Leyes de Bases, Decretos legislativos, textos articulados, textos refundidos y Decretos-Leyes antes de su convalidación. Son también sugerentes las distinciones que establece entre Disposiciones derogatorias imprescindibles, útiles, inútiles e inconvenientes, y derogaciones totales y parciales. No puede sino estarse de acuerdo con el criterio de excluir al Gobierno de la elaboración de tablas de vigencia.

Y, sin embargo, se echan en falta algunas cosas. ¿Cómo no se hace alusión al precepto contenido en el número 3 del artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuyo texto se cita a continuación?:

«No podrá formularse ninguna propuesta de nueva disposición sin acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, y sin que en la nueva disposición se consignen expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas.»

¿No se habría podido decir algo sobre el cumplimiento o incumplimiento (más bien, cumplimiento parcial) de este precepto y las consecuencias de ello? ¿No cabía hacer alguna observación sobre la incidencia del fenómeno de la escasa claridad en materia de derogaciones en el principio constitucional de segu-

ridad jurídica? ¿No sería ésta la ocasión de hacer alguna referencia al problema, generalmente admitido, de la dificultad de determinación del Derecho vigente?

El último interrogante introduce una nueva cuestión muy directamente relacionada, sin embargo, con la función derogatoria. El ponente, ascéticamente, ha limitado a las Disposiciones derogatorias su materia, ha analizado ésta con brillantez y no se ha salido de ahí. Pero ¿no son derogación y vigencia la cara y la cruz de una misma moneda, esto es, los efectos o la efectividad de las leyes? ¿Puede tratarse uno de esos aspectos sin aludir al otro? Quede, de momento, planteada la cuestión.

#### 8.º *Disposiciones transitorias*

Por Carles Viver Pi-Sunyer

En una comunicación breve, pero densa y bien ordenada, Viver Pi-Sunyer dice todo lo que, desde la perspectiva de la técnica legislativa, parece que debe decirse en materia de Disposiciones transitorias. El mismo, en la Introducción, declara no querer ocuparse de cuestiones de política legislativa ni de dogmática jurídica. En un loable esfuerzo de síntesis, describe la situación actual en el Derecho positivo español, para, a continuación, enunciar las que pretende deben ser las reglas en la materia, inspiradas por principios de equilibrio y prudencia. Ejemplo de ello es la siguiente frase:

«... no creo que pueda ofrecerse a los legisladores ninguna pauta acerca de cuándo deben proceder a la aplicación inmediata o retroactiva de la ley, cuándo deben declarar la pervivencia de la ley antigua o cuándo deben establecer un régimen transitorio material» (comienzo del segundo apartado de la página 258).

A título de ejemplo, me parecen especialmente acertadas las consideraciones relativas a los derechos adquiridos y a la retroactividad o irretroactividad.

Finalmente, cabe decir que la comunicación, en su conjunto, está expuesta con un estilo conciso y pulcro.

#### 9.º *Promulgación y publicación de leyes de Comunidades Autónomas*

Por Javier Salas

La ponencia comienza por ciertas consideraciones formales sobre la promulgación y la publicación de las leyes que podrían aplicarse, *mutatis mutandis*, a las leyes del Estado. Sigue por un examen detallado de diversas fórmulas de promulgación en las diferentes Comunidades Autónomas, de su evolución y características (estilo arcaico o moderno, etc.), de un interés cierto, pero limitado.

Finalmente, se ocupa de dos cuestiones, que, aunque no tengan relación directa y exclusiva con la promulgación de las leyes de las Comunidades Autónomas, merecen atención. La primera es la de los errores o erratas en las leyes. Es asunto que ya estudió algún ilustre tratadista, como don Nicolás Pérez-Serrano. El ponente señala las exigencias que deben reunir las correcciones de errores

para que aparezca clara la autoría de las mismas. El problema se plantea también y es quizá más agudo en el ámbito de las leyes estatales. No son excepcionales los casos en que un duende, no está claro si del *B. O. del Estado* o ministerial, hace pasar por «errores» verdaderas y no muy ortodoxas modificaciones de los textos legales.

La segunda cuestión aludida es la fecha de entrada en vigor de las leyes. Afirma Salas en el segundo párrafo de la página 295:

«... aunque nada impide, en principio, según es práctica tradicional y relativamente frecuente en las leyes del Estado, que entren en vigor el mismo día de su publicación o al siguiente de la misma, parece aconsejable —salvo en aquellos supuestos en que sea estrictamente necesario que lo haga en una de esas fechas—, con vistas a un mayor y mejor conocimiento por los destinatarios de las normas —afectados y poderes públicos encargados de cumplirlas y hacerlas cumplir—, que se posponga la entrada en vigor de las leyes de las Comunidades Autónomas a una fecha razonable, de modo expreso o, al menos, a la que, en caso de silencio, constituye la *vacatio legis* del artículo 2.1 del Código Civil.»

A esto hay que decir que no es práctica tradicional, pero sí frecuente, y perniciosa en mi opinión, la entrada en vigor de las leyes del Estado el mismo día de su publicación o al día siguiente. La práctica tradicional, hoy excepcional, era el respeto del período de *vacatio legis* establecido en el Código Civil, que daba un plazo razonable para el conocimiento por los ciudadanos del contenido de la norma antes de su entrada en vigor. A falta de la *vacatio*, puede aceptarse, como mal menor, la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación. Lo que es inaceptable es que una ley entre en vigor el mismo día de su publicación, lo que supone que la norma comienza a producir efectos antes de que sus destinatarios tengan posibilidad material de conocerla. Ello constituye un atentado contra los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica.

#### 10. *Actualización de textos*

Por Emilio Jiménez Aparicio

La presente ponencia constituye un meritorio, aunque melancólico, por estéril, ejercicio de observación de la realidad y teorización sobre ella. Describe lúcidamente y aporta ilustres testimonios de algo de lo que todos estamos convencidos; la «fronda inextricable» que constituye el ordenamiento jurídico español. Expone, casi con delectación morosa, las diferentes causas que dan origen al fenómeno, en particular, como es lógico, la llamada inflación legislativa, y realiza agudas observaciones sobre los efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional en el conglomerado legislativo.

Pasando a las propuestas de solución, comienza por admitir algo que cualquier jurista sabe: que el ordenamiento jurídico español no admite otra forma de cambio de las normas legales (llámese actualización, modificación o como se quiera) que la promulgación de una nueva ley. A pesar de ello, animosamente, sugiere diversas fórmulas, alguna de las cuales no puede sino sorprender:

«... entendemos que la mera actualización del texto puede ser hecha precisamente por el propio órgano encargado de la publicación originaria, es decir, por el *Boletín Oficial del Estado*» (número 2 de la página 316).

Las propuestas de actualización de las normas que expone el ponente parecen conectar o ir en la misma dirección que los propósitos del Gobierno, enunciados en 1987, de proceder a una revisión técnica de la legislación, expuestos en la nota de la página 257. Visto el nulo resultado hasta ahora de aquellas intenciones gubernamentales (me permito recordar aquí la frase de Pendás, ya citada, de que «la mejora técnica de las leyes depende [además de su estudio jurídico serio y riguroso] de una voluntad política dispuesta a ir más allá de la proclamación retórica de buenos deseos»), se comprenderá un cierto escepticismo mío respecto de la posible eficacia de las propuestas aquí comentadas.

#### 11. *Competencia para dictar directrices de técnica legislativa*

Por Lluís Aguiló Lucia

El ponente comienza su exposición declarando algo con lo que todos podemos estar de acuerdo: su objetivo «consiste en intentar delimitar quién debe tener la competencia para dictar directrices de técnica legislativa para que éstas sean eficaces y no queden en mera declaración de principios o en conclusiones elaboradas por expertos preocupados por el problema». Se guía, pues, por un criterio de eficacia, que, como se ha visto, «es pretensión de toda obra humana, cuya intensidad es aún mayor entre los juristas que en otros sectores de actividad profesional».

El ponente lleva a cabo un breve análisis del procedimiento legislativo como paso previo al examen de varias hipótesis diferentes sobre la atribución a uno u otro órgano de la competencia para dictar directrices de técnica legislativa. En el curso de esta tarea, realiza diversas afirmaciones que merecen consideración:

«... no podemos ignorar que la intervención técnica del Gobierno en su iniciativa legislativa finaliza en el caso de los Proyectos de ley con su presentación ante el Parlamento y en el caso de las Proposiciones de ley con la manifestación de un criterio antes de la toma o no en consideración por la Cámara» (final de la página 319 y comienzo de la página 330).

«... el Gobierno no puede intervenir ni determinar la manera y el modo de funcionar de un Parlamento» (final del tercer apartado de la página 330).

Algo más adelante, cuando examina la posibilidad de encargar esta tarea a una comisión técnica, afirma:

«... en la medida en que nos encontramos con un problema estrictamente técnico parece oportuno atribuir a una Comisión oficial y pública integrada por lo que se suele considerar 'técnicos o especialistas

en la materia', la capacidad para elaborar unas directrices de técnica legislativa» (penúltimo apartado de la página 331).

Se podrían añadir citas, pero baste lo expuesto. No está prohibido soñar, pero cuando se declara estar guiado por un criterio de eficacia, sólo puede partirse de la realidad. Y no es realidad, sino ensueño, afirmar que «el Gobierno no puede intervenir ni determinar la manera y el modo de funcionar de un Parlamento» (3).

Dicho lo anterior, puede concluirse afirmando que da igual quien tenga la (teórica) competencia para elaborar directrices de técnica legislativa: puede ser el Gobierno, el Parlamento, una Comisión técnica o un Seminario en la materia. La cuestión es quién le pone el cascabel al gato, es decir, quien logra que las mentadas directrices efectivamente se apliquen. De eso se dirá algo a continuación.

## 12. *Función de los Parlamentos en materia de técnica legislativa* Por Benigno Pendás García

Esta comunicación ha servido de hilo conductor de los presentes comentarios y por ella termino. No es extraño que así sea, pues su autor alía la doble condición de docente de la ciencia política y de ilustrado técnico del Parlamento en cuanto letrado de las Cortes Generales. Conjuga así el conocimiento profundo del deber ser con la práctica parlamentaria cotidiana, inserta en una realidad no siempre entusiasmante.

Y sí, en la primera parte, su conocimiento teórico y sus agudas observaciones sobre la vida política y parlamentaria han servido de vara de medir aplicada a otros ponentes, llegado es el momento de utilizarlos respecto de él mismo y ver en qué medida su construcción doctrinal y sus propuestas concretas, en frase por él citada de su reconocido maestro Bentham, «... no son producto de mis caprichos y no contienen una sola disposición que no me haya parecido fundada en el principio de utilidad».

El núcleo de su exposición comienza, aun reconociendo los defectos y la crisis de las asambleas y del procedimiento parlamentarios, por una profesión de fe, que no se puede sino compartir, en las virtudes y la necesidad de la institución parlamentaria, sin la cual, como afirma, no hay democracia ni libertad política. Tras esta posición de principio, entra en un análisis riguroso y detallado del *iter* legislativo (4) en la actualidad, poniendo de relieve sus defectos y dis-

(3) Quizá lo que se quiso decir era que el Gobierno «no debe» intervenir en el funcionamiento del Parlamento; ahora bien, un imperativo de la comunicación en materia administrativa o técnica (no literaria) es que el destinatario del mensaje lo capte tal como sale de la mente del emisor, sin necesidad de interpretaciones o cábalas más o menos alambicadas sobre el espíritu o la intención de aquél.

(4) El análisis es riguroso y detallado, pero no completo. No menciona una grave infracción del principio de homogeneidad de las normas y del procedimiento parlamentario consistente en introducir en un Proyecto de ley determinado, por vía de en-

funciones, entre los que señala, y me atrevo a destacar, el uso arbitrario y, en ocasiones, claramente irregular que los políticos hacen, a pesar de las advertencias de los servicios técnicos de las Cámaras, de los Reglamentos de éstas. No es cuestión de analizar en detalle las afirmaciones y juicios, en su gran mayoría pertinentes y ajustados a la realidad, que el ponente hace del procedimiento legislativo, pero algunas matizaciones quizá no estén de más.

En primer lugar, señala una tendencia, particularmente fuerte en el Senado, y no suficientemente puesta de relieve, en mi opinión, por el ponente, de trasladar lo principal del debate al Pleno, con la doble consecuencia de desvitalizar las fases anteriores y dar ese carácter opaco y deslavado, dice Pendás, premioso y aburrido añado yo, a numerosas discusiones plenarias. Otro fenómeno que merece algún comentario es el imprevisible y dispar desarrollo de la fase de Ponencia; ésta, que fue en otros tiempos fase esencial del procedimiento, ámbito de razonamiento y negociación de los políticos y de asistencia técnica por parte de los letrados, conserva, debilitados, estos caracteres en unos pocos casos. En muchos otros se reduce a un breve intercambio de opiniones sobre la eventual voluntad del Grupo mayoritario de aceptar alguna enmienda de la oposición, y son relativamente frecuentes los casos en que, sin llegar a tomar asiento, los ponentes deciden que se aceptan por mayoría las enmiendas del Grupo mayoritario y se rechazan, por mayoría, todas las demás (5).

En todo caso, partiendo de una identidad sustancial de criterio con el ponente en lo que se refiere al diagnóstico de los males de la situación presente, interesa sobre todo analizar los remedios que postula, contenidos en la parte tercera de su escrito titulada «Propuestas de reforma».

Coincido con la utilidad de la figura del «coordinador parlamentario del proyecto», que orienta y se responsabiliza del desarrollo procedimental; es más, en mi particular opinión, debería ser el único ponente, asistido por el letrado. Pendás, prudentemente, no se atreve a ir tan allá, lo que, creo, debilita el carácter innovador de la propuesta. De todas formas, en la situación actual, una propuesta de sustituir la ponencia colegiada por una ponencia unipersonal probablemente tiene pocas posibilidades de ser aceptada.

Soy, en cambio, muy escéptico sobre la viabilidad y utilidad del órgano consultivo en materia de técnica legislativa, por razones relativas tanto al tiempo y a los medios disponibles como a la voluntad política de admitir el asesoramiento técnico. Si, como ya se ha señalado, los parlamentarios apenas pueden digerir el volumen de información que actualmente se les proporciona; si el número de letrados de las Cortes no es abundante y su labor tiene un eco y una influencia limitados; si la voluntad política se guía principalmente por criterios de este carácter y no técnicos; si el tiempo de que se dispone para la tarea legislativa es tan corto como se ha visto, y si el volumen de aquélla tan importante, no veo

---

mienda, la regulación de una materia ajena a aquél. A esta práctica aludo en los comentarios a la ponencia de Sánchez Morón y a lo dicho entonces me remito.

(5) Me permito señalar, respecto de esta práctica, no sólo su ineficacia, sino también el despilfarro de recursos que supone, al obligar a una serie de actuaciones, como convocatorias, desplazamientos y pérdidas de tiempo y dinero sin utilidad real alguna. Esta crítica es más pertinente en el caso del Senado, donde la fase de Ponencia es facultativa.

de dónde saldrán los miembros de ese aludido Consejo, ni cuándo dispondrán del tiempo y la calma necesarios para informar técnicamente cada proyecto, ni en qué momento del proceso legislativo hay posibilidad real de insertar ese estudio y su presentación a la Ponencia, ni qué garantías hay, mayores que las actuales, de que su criterio, sobre todo si no coincide con los objetivos políticos de la mayoría, sea tenido en cuenta. Esta propuesta, que no dudo en calificar de interesante, sólo me parece viable si se da la conjunción, hoy improbable, de tres factores: menos leyes, más medios y una voluntad política distinta.

La propuesta de un experto o ponente técnico gubernamental me suscita reservas. No niego su posible utilidad como enlace entre el Gobierno y las Cámaras en relación con un Proyecto de ley determinado. Mi temor es que consagre y refuerce, institucionalizándola, la actual subordinación parlamentaria al Ejecutivo que hoy se manifiesta vergonzantemente (lo que quizá la limite en alguna modesta medida) y que, con ese mecanismo, pública y racionalizada, podría desarrollarse sin traba alguna.

En lo que se refiere a la estructura y el contenido de los dos importantes documentos que son el Informe de la Ponencia y el Mensaje motivado del Senado, las propuestas de Pendás tienen un carácter de *desiderata* con las que no puedo sino estar de acuerdo. Pero la realidad nos muestra que esos dos documentos, con sus características actuales, son consecuencia de unas determinadas formas de ejercer la actividad parlamentaria, que, a su vez, derivan de unas concretas *mores* políticas.

Por poner un simple ejemplo, el esquematismo de los Informes de Ponencia no responde a una especial pereza de sus redactores, sino al hecho de que los propios actores del juego parlamentario están tan convencidos del predominio de la voluntad sobre el razonamiento que, como se indicó antes, con frecuencia, se limitan a manifestar el resultado del acto (aprobación o rechazo de unos u otros textos), sin acompañarlo de actividad discursiva o razonadora alguna. En cuanto al Mensaje motivado del Senado, si, como también con frecuencia sucede y el ponente reconoce, muchos de los cambios introducidos han tenido la expresión «mejora técnica» como único soporte argumental, no parece fácil, ni racional, ni, en última instancia, honrado, justificar con razonamientos lo que, al menos de cara al exterior, sólo por obra del principio mayoritario se ha impuesto. En consecuencia, es vano pretender modificar los efectos si no se atacan las causas.

En cuanto a las propuestas relativas a la actividad, es decir, a la tramitación en sí, todas me parecen útiles y razonables, con las ya habituales salvedades de los límites que impone el factor tiempo y las formas de ejercer el poder político. A este respecto, un ejemplo, sacado de muchas experiencias reales, puede ilustrar las dificultades de aplicar criterios, en principio, impecables. El ponente propugna la prohibición «de forma expresa y concluyente» de presentar *ex novo* enmiendas en la fase de Ponencia o Comisión. Nada más razonable. En la práctica, la presión del Grupo mayoritario, empeñado en introducir un cambio; la laxa interpretación del Reglamento por un presidente de Comisión, que, salvo excepción, es miembro del mismo partido, y la inacción de la oposición, que acepta, en ocasiones sin examinar, frecuentemente sin debatir, la iniciativa, consuman el entuerto.

En resumen, y como juicio global sobre esta ponencia, el autor, en base a su

sólida preparación y brillante trayectoria profesional, realiza un análisis agudo del actual desarrollo de la actividad legislativa en el ámbito parlamentario, pero, algo escorado su razonamiento por ese «optimismo incorregible heredado del espíritu ilustrado», toma a veces sus deseos por realidades y hace unas propuestas para el futuro de incierta viabilidad si no tienen lugar previamente cambios políticos de importancia.

#### CONCLUSIONES

El examen de las ponencias contenidas en la obra comentada revela, como no podía ser menos, diferencias importantes entre ellas, debidas tanto a la heterogeneidad de las materias tratadas como a la personalidad de los intervinientes. A pesar de las invocaciones al pragmatismo y al realismo, no es difícil apreciar un cierto predominio de los enfoques teóricos, con frecuencia, como he señalado, de una gran calidad técnica y brillantez expositiva. Ello quizá sea debido a comprensibles resistencias a enfrentarse a una realidad poco satisfactoria para sacar las consecuencias, verdaderamente prácticas, que de ella lógicamente deriven.

Una manifestación de este teoricismo es la virtual falta de referencias en casi todas las comunicaciones analizadas (y de nuevo aquí la de Pendás es afortunada excepción) al fenómeno del Poder y su influencia, no sólo en las cuestiones de fondo reglamentadas por las normas, sino también en las cuestiones de forma, de técnica jurídica. Me remito aquí a la cita de la frase de Pendás «el poder real permanece fuera de las Cámaras» (pág. 348) y al brevísimo comentario que hago al respecto.

Al hablar de Poder hago referencia al conjunto de fuerzas sociales, incluido, como es lógico, el Gobierno y el aparato político y burocrático que lo sustenta. De sus acciones y relaciones resulta, en un momento determinado, una norma jurídica que es expresión de aquel Poder, ya que el Derecho es el lenguaje del Poder, como afirma Duverger (6).

---

(6) Un ejercicio que puede, a veces, ser instructivo es tratar de averiguar, a la vista de una concreta norma jurídica, incluidos sus defectos técnicos, quiénes son los hombres o los intereses que han tenido capacidad para determinarla, para imponerla tal como es y las razones de ello. Ejemplo: recientemente se ha aprobado la Ley 21/1990, de 19 de diciembre, sobre adaptación de la legislación española de seguros a diversas directivas comunitarias, que regula, entre otras materias, la estructura y funcionamiento del Consorcio de Compensación de Seguros. Esa reglamentación instituye el Consorcio de Compensación de Seguros como una sociedad estatal con personalidad jurídica única, pero prevé la existencia en el seno de ella de patrimonios jurídicamente separados, que responden de riesgos concretos (agrario, Crédito a la exportación, etc.). Esto representa una clara vulneración del principio de responsabilidad patrimonial universal consagrado en el artículo 1.911 del Código Civil («Del cumplimiento de sus obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros»). Ante una reglamentación como ésta, uno puede preguntarse qué intereses hay detrás, aparte de todos los problemas legales que plantea (¿cómo pueden existir patrimonios separados en el seno de instituciones públicas?, ¿cómo y a quién se atribuye la responsabilidad en un caso semejante?, ¿sigue vigente el artículo 1.911 del Código Civil?, etc.).

Una prueba de lo arduo de la tarea de mejora técnica legislativa y de lo condicionada que está por el Poder, sus modos y sus formas, es lo poco que parece irse consiguiendo (a veces, con el paso del tiempo, se tiene la impresión de que, más que avanzar, se retrocede) a pesar de lo mucho que se debate y se escribe sobre el tema. Las ponencias y conclusiones de este Seminario pueden ser valiosas, expositivamente brillantes, lógicamente bien construidas, pero la mayoría tiene poco de nuevas. Bastante de lo aquí escrito se ha dicho ya, y en el ámbito donde, en principio, debiera tener mayor eficacia, el Parlamento, con los resultados conocidos.

Si, a pesar de las afirmaciones de algún que otro ingenuo sobre lo fácil que es corregir algunos defectos de técnica jurídica (esas afirmaciones suelen referirse a incorrecciones de construcción gramatical), los defectos persisten y se generalizan es porque, y me excuso por repetirme, la técnica legislativa no es cuestión técnica, sino cuestión política y cuestión política mollar.

En todo caso, y movido yo también por ese optimismo incorregible heredado del espíritu ilustrado, estimo que un ejercicio como el que ha supuesto la organización del Seminario comentado y la publicación de sus ponencias, aunque de una eficacia limitada, es útil en la medida en que contribuye a expandir entre las personas interesadas (políticos parlamentarios y extraparlamentarios, técnicos y juristas en general) el conocimiento del problema que constituye la legislación defectuosa y sirve de acicate para que cada uno de los actores indicados haga lo posible, *in suo ordine*, para avanzar.