

# LA COMUNIDAD JURÍDICA, GARANTE DE LA CALIDAD TÉCNICA DE LAS LEYES

CLARO J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ (\*)  
JAVIER DE ANDRÉS BLASCO (\*\*)

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales

(\*\*) Asesor Facultativo de las Cortes Generales

I. La reforma del Parlamento tiene en la literatura científica una doble perspectiva. De un lado, la que nos sitúa ante soluciones políticas alternativas para la arquitectura constitucional del Estado; se trata de sustituir un modelo institucional, que se considera agotado, por otro más eficiente o más congruente con la lógica del sistema. De otro lado, cabe limitar la reforma a la mejora de los instrumentos o medios de que las Cámaras disponen, desarrollando los procedimientos de actuación en el ejercicio de sus funciones.

Esta segunda perspectiva es la que nos lleva a situarnos ante uno de los temas recurrentes de la vida parlamentaria: el de la calidad de las leyes, en razón de su ajuste a los parámetros operativos de la técnica legislativa.

Mucho se ha escrito sobre como contribuir a optimizar el trabajo del legislador, bien sea orientando su manifestación normativa, o bien evaluando el impacto de ésta, ya sea *ex ante* o *ex post*.

Quienes servimos a la Administración Parlamentaria encontramos siempre gratificante el esfuerzo por contribuir a que el objetivo de una mejora técnica de la ley pueda llegar a ser una realidad. Con ese espíritu, entendemos que, antes de formular una propuesta concreta, deben considerarse varias premisas, unas desde la doctrina jurídica y otras desde el análisis de las posibilidades que hoy ofrecen las nuevas tecnologías.

Andrea Manzella (1) ha reivindicado para el Parlamento el papel o «la fuerza activa de un sujeto integrador». Hasta nosotros llega también el eco de Hegel, para quien el Parlamento era el «pórtico entre el Estado y la sociedad civil», una metáfora que, según el maestro italiano, refleja la naturaleza bifronte de la representación política. A su juicio, hoy la soberanía se encuentra tanto en las instituciones del Estado como en las de la sociedad civil, en la que se ha desarrollado una fuerte capacidad de auto-representación.

Desde un prisma más técnico, Kim Alexander (2), Presidente de la Voter Foundation, que ha desarrollado el concepto de democracia digital, advierte, según sus propias palabras, que «con la aparición de Internet me dí cuenta de que de repente teníamos una herramienta que podíamos usar para compartir información con los ciudadanos y para ayudarles a convertirse en partícipes más efectivos de la democracia». En ese espíritu de convergencia de opiniones y de conocimiento compartido, es evidente que el correo electrónico y las páginas web ayudan a los ciudadanos a comunicarse con sus representantes y, sin duda, permiten a estos salir de la limitada burbuja política para comunicarse con aquéllos de un modo bidireccional (tanto transmisión como recepción) y asíncrono (en cualquier momento, sin depender de elecciones o consultas generales) (3).

José Tudela Aranda (4) ha considerado también la aplicación de las nuevas tecnologías a la función legislativa, desde el elenco casi inagotable del trabajo en red. Valga su mención genérica de experiencias en las que «los proyectos y proposiciones se publicitan en la red, estableciendo causas para que los interesados puedan hacer llegar sus opiniones a Diputados y Grupos Parlamentarios». Compartimos con este autor el criterio de la necesidad de formalizar estos cauces, así como de

---

(1) MANZELLA, A., *El Parlamento en el siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos. 2002.

(2) ALEXANDER, K., *Cyberdemocracia*, y vid.

(3) CANEDA, D. y DE ANDRÉS, J., *Apuntes sobre democracia electrónica*, Revista de las Cortes Generales, número 55. 2002.

(4) TUDELA ARANDA, J., *Parlamento y nuevas tecnologías*, y vid., así como en *Internet y Derecho*, A. CAYÓN GARLIARDO ed. 2001. Vid. Fernández-Carnicero, C. J. en *Legislador i tècnica legislativa*, p. 249. Parlament de Catalunya. 2003.

establecer un procedimiento que introduzca un plazo para la recepción de los distintos pareceres.

Estas pautas de apertura de las instituciones democráticas a la participación ciudadana encuentran un claro fundamento en el artículo 9.2 de la Constitución española, conforme al cual «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Por otra parte, el todavía Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en su artículo I-47, en desarrollo del principio de democracia participativa, establece que «las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión». Este compromiso se complementa, en el mismo precepto, con los dos siguientes:

- «Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil».
- «Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas».

La eficacia del principio de democracia participativa se refuerza con la del principio de transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, contenido en el artículo I-50, que reconoce que todo ciudadano y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho, según el procedimiento establecido, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

Estamos, por tanto, ante una nueva cultura democrática, en la que los mecanismos clásicos de representación se enriquecen, sin entrar necesariamente en conflicto, con los de participación y transparencia.

Es una cultura que debe vivificar las funciones de la institución parlamentaria y, en consecuencia, servir a la mayor apertura y arraigo social de los partidos políticos, verdaderos protagonistas del Estado contemporáneo, incardinados en las Cámaras a través de los Grupos Parlamentarios.

Recordemos que Max Weber (5) advirtió, ya entrado el siglo XX, que «parlamentarización y democratización no están necesariamente en una relación total de reciprocidad sino que, con frecuencia, están en una relación de oposición». En su opinión, una de las causas de esa paradoja debe situarse en la burocratización de los partidos, un fenómeno que le lleva a reivindicar la racionalización de su organización, indisoluble de la efectiva democratización de su funcionamiento, es decir, de comunicación efectiva con la ciudadanía representada.

La apertura de la institución parlamentaria a la sociedad civil, con todas las cautelas que sean necesarias, es, en nuestra opinión, la principal vía para hacer realidad ese objetivo de racionalidad democrática, al servicio siempre de la mayor legitimación y el arraigo social posibles de nuestro sistema constitucional.

II. Vivimos tiempos de profunda crisis de la ley, fuente primera y categoría central de nuestro ordenamiento jurídico. Es ésta una obviedad que conviene constatar del modo más explícito. Son recurrentes las denuncias de inflación legislativa, especialmente en Estados políticamente descentralizados o de parlamentarismo difuso como el nuestro, lo que conduce a una devaluación, y consiguiente ineficacia de la voluntad del poder legislativo, que acaba derivando hacia patologías como la de las «leyes ómnibus», o pura y simplemente hacia la confusión de los dominios naturales de la ley y el reglamento.

Frente a esa realidad, entendemos urgente recuperar la conciencia del papel determinante de la ley, de la que depende la configuración misma del Estado de Derecho. Esa conciencia ha inspirado el acuerdo institucional, subtítulo «Legislar mejor», de 16 de diciembre de

---

(5) WEBER, M., *Escritos políticos*. AE. 1991.

2003, suscrito por el Parlamento Europeo junto con el Consejo y la Comisión. En ese texto (apartado 10) se declara que «las tres Instituciones confirman la importancia que otorgan al refuerzo de la transparencia y de la información a los ciudadanos en todas las fases de sus trabajos legislativos, teniendo en cuenta sus respectivos Reglamentos internos. Garantizarán, en particular, la máxima difusión de los debates públicos a nivel político mediante el uso sistemático de las nuevas tecnologías de comunicación, como, por ejemplo, la retransmisión por satélite y por video directo a través de Internet. Las tres Instituciones velarán, asimismo, por que se amplíe el acceso público a EUR-Lex». Singularmente, en lo que se refiere a la mejora en la calidad de la legislación, se prevé una consulta prelegislativa (apartado 25, a), según la cual «durante el periodo anterior a la presentación de propuestas legislativas, la Comisión, informando de ello al Parlamento Europeo y al Consejo, efectuará consultas lo más amplias posible, y hará públicos sus resultados. En algunos casos, si la Comisión lo considera conveniente, podrá presentar un documento de consulta prelegislativa, respecto al cual el Parlamento Europeo y el Consejo podrán emitir un Dictamen»

Desde la perspectiva de nuestro Derecho interno, entendemos positiva la participación gradual de la sociedad civil en el procedimiento legislativo, con el doble objetivo de complementar y dar transparencia al proceso de formación de la voluntad de las Cámaras, así como de reforzar la proyección social de los Grupos Parlamentarios, sin duda los protagonistas de ese proceso, en el marco de una democracia de partidos, a la que antes nos hemos referido.

Nuestra propuesta es fruto de la consideración del interés que para el Parlamento tiene el responsabilizar o asociar a la comunidad jurídica ante el objetivo de mejora de la calidad técnica de nuestras leyes. Entendemos por comunidad jurídica la formada por aquellos que son aplicadores cualificados de las normas, de conformidad con las pautas establecidas en el Capítulo Segundo del Título Preliminar de nuestro Código civil. Nos referimos, principalmente, a las Facultades de Derecho de nuestras Universidades, Jueces, Abogados y Notarios, bien individualmente o a través de los grupos o Colegios en que se integran, como dispone el referido artículo 9.2 de nuestra Norma Fundamental.

La articulación de su intervención debería llevarse a través de la creación de un **Observatorio de Técnica Legislativa** en el que los referidos operadores jurídicos tuvieran o encontraran cauce para enviar a los Diputados y Senadores, singularmente, a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras, en los primeros días del plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de Ley, las observaciones técnicas que considerasen oportunas. Para ello, el proyecto o proposición deberán difundirse siempre a través de la Red, limitándose el acceso al Observatorio mediante las oportunas y selectivas cautelas. Esta limitación se justifica, obviamente, por restringirse el contenido de la participación al análisis o juicio técnico de la iniciativa legislativa, sin que sea admisible entrar, con el pretexto de la calidad formal, en el contenido material de ésta. Corresponderá siempre al destinatario de la observación técnica el formalizarla, o no, como enmienda que, en cuanto tal, podrá contrastarse con el correspondiente informe técnico-jurídico previo a la fase de ponencia, a cargo de los Letrados de las Cortes Generales (Norma Cuarta de la Resolución sobre Asesoramiento a las Comisiones, aprobada por las Mesas de ambas Cámaras el 26 de junio de 1989).

La participación de la comunidad jurídica, con ese alcance limitado, puede contribuir decisivamente, en nuestra opinión, a la evaluación *ex ante* del impacto de la Ley. En lo que se refiere a la incorporación del Derecho Europeo a los ordenamientos nacionales, el Observatorio de Técnica Legislativa puede ser también un instrumento eficaz para encauzar la progresión, a veces desordenada, del Derecho Europeo, un Derecho cada día más determinante en el desarrollo de los ordenamientos de los Estados miembros, facilitando su integración armónica y efectiva en éstos.

El interés de esta evaluación *ex ante* se puede ver acrecentado, con una evaluación *ex post* complementaria de la anterior, al favorecer un diálogo permanente de los operadores jurídicos con los Grupos Parlamentarios, y con los propios miembros de las Cámaras, destinatarios de toda información referida a posibles disfunciones o carencias técnicas de la legislación aprobada y en curso de aplicación por aquéllos.

III. Para el desarrollo, en su caso, del Observatorio de Técnica Legislativa, se proponen las tres etapas siguientes:

**A. Configuración documental,** que abarcaría:

- el análisis informático de la iniciativa.
- la consulta a los sectores afectados o concernidos (operadores jurídicos).
- la redacción de un proyecto de acuerdo sobre el Observatorio, para su ulterior presentación a las Mesas de ambas Cámaras, en cuanto que la sede de aquél se sitúa en este ámbito institucional.
- En cuanto al análisis informático de la iniciativa y sin perjuicio de un estudio ulterior más detallado, debe reconocerse que la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones permite que este trabajo se realice en red, con todos los beneficios que ello supone; fundamentalmente, el acceso a la información requerida desde cualquier lugar ajeno a la sede parlamentaria, su disponibilidad durante las 24 horas del día y el envío de los comentarios referidos a la misma de forma rápida y segura.

Los datos iniciales con expresión de fechas y contenidos están ya disponibles en las páginas web de las Cámaras, pudiéndose complementar con las referencias que se consideren necesarias. Del estudio de estos datos por parte de los actores externos implicados surgirán apreciaciones, reparos o sugerencias que habrá que canalizar hacia un espacio de debate del que salgan las correspondientes conclusiones.

Ahora bien, habrá que considerar que un operador jurídico podrá tener interés en manifestar su opinión para que sea conocida de forma indiscriminada. Pero también podrá suceder que sólo quiera dirigirla a un determinado grupo parlamentario o a uno o varios senadores con independencia del grupo al que pertenezcan, etc. Por lo tanto, antes de recibir cualquier comunicación, habrá que definir el conjunto de los destinatarios de la forma más precisa.

Las opiniones que no estén sometidas a restricción por parte de su autor se pueden insertar en un panel desde el que se puedan ver y, además, ser contestadas de forma pública por parte de todos los implicados en la iniciativa. Las otras opiniones pueden enviarse mediante correo electrónico al o a los destinatarios previamente definidos.

Se podría valorar el nivel de confidencialidad exigible para este tipo de datos y en función de ello el nivel de seguridad exigible al sistema de comunicaciones empleado. Si se considerara imprescindible, se podría utilizar la firma electrónica y/o el cifrado de la información para los casos en los que así se determinara. La velocidad de la transmisión no debería ser un problema, ya que normalmente el contenido de la información transmitida será un texto.

En función de la publicidad que se quisiera dar a la iniciativa, los datos recogidos podrían aparecer en un apartado de las páginas web de las Cámaras, en las correspondientes Intranets (webs con acceso sólo interno) o en aplicaciones de uso más restringido. En cualquier caso el banco de datos generado como consecuencia de esta iniciativa debería comprender los mecanismos necesarios para facilitar en su mayor grado la utilización de la información en cuanto a búsquedas o datos relacionados, así como el acceso a la misma o a sus referencias desde diferentes dispositivos (así los teléfonos móviles y PDA's).

**B. Aprobación**, en su caso, del Observatorio de Técnica Legislativa por las Mesas de las Cortes Generales.

**C. Desarrollo del Acuerdo**, que abarcaría dos periodos:

- 1.º Formación del personal concernido, tanto en la Administración Parlamentaria y personal propio de los Grupos Parlamentarios, como en el ámbito singular de los operadores jurídicos.
- 2.º Aplicación del acuerdo en dos etapas: una primera de experimentación o ensayo, en un ámbito restringido y durante un periodo de tiempo, y una segunda de aplicación general, sujeta siempre a evaluación y control de los Grupos Parlamentarios, principales interlocutores de los operadores jurídicos y destinatarios últimos del proyecto expuesto.