

## El nuevo régimen jurídico de la Comisión General de Codificación

**ANTONIO PAU PEDRÓN**  
De la Real Academia  
de Jurisprudencia y Legislación

### RESUMEN

*El 28 de septiembre de 2015, un Real Decreto ha aprobado los nuevos estatutos de la Comisión General de Codificación. En la nueva regulación de este órgano consultivo y prenормativo, creado en el año 1843, se amplían sus funciones, se acentúa el carácter estrictamente técnico de la función de los vocales, al imponérseles –y garantizárseles– la objetividad y la independencia en el ejercicio de su función, se modifica la lista de los vocales natos, se regula deber de sigilo de los vocales, la publicidad de sus propuestas normativas, y la función de velar por la buena técnica legislativa –entre otras cuestiones que son objeto de la nueva regulación.*

### PALABRAS CLAVES

*Codificación, Comisión General de Codificación, procedimiento legislativo, técnica legislativa*

### ABSTRACT

*The new Statutes of the Law Commission have been approved on September 28th 2015 by a Royal Decree. The new regulation of the prenормative and advisory institution, established in 1843, expands its functions, emphasises the strict role of experts accomplished by the Members, as it imposes on them –and assures to them– impartiality and independence while they are performing their functions, it changes the list of natural members, it regulates the duty of confidentiality of the Members, the publicity of its law proposals, and the function of ensuring good legislative technique, among other issues that are the object of the new regulation.*

**KEY WORDS**

*Codification, Law Commission, legislative procedure, legislative technique.*

Con el Real Decreto de 17 de febrero de 1978 comienza la última etapa de la larga historia de la Comisión General de Codificación (CGC), que ya ha cumplido los 172 años de existencia sin apenas interrupciones<sup>1</sup>.

El Real Decreto de 17 de febrero de 1978, que lleva el refrendo del Ministro de Justicia don Landelino Lavilla, es la primera reforma normativa de la CGC que tiene en cuenta la vigente Constitución española. Curiosamente el decreto es anterior a Constitución –casi en un año– y sin embargo está previendo ya su futura vigencia. La Constitución estaba, al tiempo de promulgarse el decreto, en una de sus primeras fases de elaboración: en ese mismo mes de febrero de 1978 acababa de terminar el periodo de presentación en el Congreso de las enmiendas al anteproyecto.

La necesidad de esa nueva regulación de la CGC que llevaba a cabo el decreto de 1978 la ponía de relieve el preámbulo del propio decreto: «El proceso general de adaptación del ordenamiento jurídico a la nueva Constitución» –dice ese preámbulo– tiene necesariamente una «repercusión en el ámbito de las tareas prelegislativas propias de la Comisión», y esa repercusión que ha de producirse «tanto en el orden cuantitativo de tales tareas como en el ritmo de su desarrollo».

La mayor novedad del decreto de 1978 es la creación de lo que el propio preámbulo configura como «órganos ad hoc», y que se denominan «Ponencias especiales». Se podría decir que las Ponencias especiales están a la vez dentro y fuera de la CGC. Están dentro porque el nuevo art. 2 dispone que «integran la Comisión General de Codificación su Presidente, los Presidentes de Sección, los Vocales, las Ponencias especiales y la Secretaría Permanente». Están en cierto modo fuera de la CGC, porque los miembros de las Ponencias especiales no tenían que ser vocales, ni pasaban a serlo de manera definitiva por el hecho de ser nombrados para integrarlas.

---

<sup>1</sup> La primera interrupción dura un año largo, desde el Real Decreto de 31 de julio de 1846 que disuelve la Comisión General de Códigos y el Real Decreto de 11 de septiembre de 1847, que la reinstaura; y la segunda interrupción tiene lugar tras la revolución de 1868: todos sus miembros dimiten en junio de 1869, y cuatro meses más tarde se crea una «Comisión legislativa», en que se prescinde de toda referencia a la codificación. Durante la Dictadura de Primo de Rivera, la CGC se convirtió en un órgano prácticamente legislador, dado que se habían disuelto las Cámaras legislativas y se gobernó por decreto. Durante la guerra civil coexistieron, en uno y otro bando, la Comisión Jurídica Asesora y la Comisión General de Codificación (restablecida ésta por Decreto de 25 de marzo de 1938).

El preámbulo dice de *las Ponencias especiales* que estarán «formadas por un reducido número de personas y bajo la responsabilidad del Ponente general, prestan su total dedicación a la elaboración de los nuevos anteproyectos de leyes especiales y a la general revisión de los cuerpos legales necesitados de más urgente actualización».

El preámbulo señala una clara diferenciación entre la CGC propiamente dicha y las Ponencias especiales. A la CGC le corresponde «la revisión constante de los cuerpos legales y leyes vigentes», y a las Ponencias especiales les corresponde la redacción de «los nuevos anteproyectos de leyes especiales».

Las Ponencias especiales podían ser unipersonales o pluripersonales. En este segundo caso, el Ministro designaría un Ponente general.

El engarce de las Ponencias especiales y la CGC propiamente dicha se establece en el artículo 12: «Los anteproyectos elaborados por Ponencias especiales se someterán a informe de la Sección o Secciones correspondientes a las que asistirán los Ponentes, que tendrán la consideración de vocales adscritos a las mismas, si no fueran ya vocales de la Comisión».

Pocos días después de promulgado el decreto de febrero de 1978, cuatro decretos de igual fecha –2 de marzo de 1978– nombraban nuevos presidentes de las Secciones primera, segunda, cuarta y quinta<sup>2</sup>.

Una vez culminada la tarea de «adaptación del ordenamiento jurídico a la nueva Constitución» a que se refería el preámbulo del decreto de 1978, la figura de la Ponencia especial tenía menor razón de ser, y de hecho desapareció en los estatutos aprobados por Real Decreto de 7 de febrero de 1997. Según el reformado artículo 6, «integran la Comisión General de Codificación, su Presidente, el Vicepresidente, los Presidentes de Sección, los Vocales y el Secretario general».

Los estatutos de 1997 tienen un sorprendente preámbulo en que se afirma, no se sabe si con tono resignado o entusiasta, que han terminado los tiempos de la codificación y han empezado los tiempos de la descodificación. «Nuestra sociedad –dice– se muestra ya muy distante de aquella época en que triunfó el ideal codificador. Nos encontramos en plena era de la postcodificación, o mejor, de la descodificación».

---

<sup>2</sup> Presidente de la Sección Primera, de Derecho Privado, don Luis Díez-Picazo Ponce de León; Presidente de la Sección Segunda, de Derecho Mercantil, don Aurelio Menéndez Menéndez; Presidente de la Sección Cuarta, de Derecho Penal y Penitenciario, don Fernando Díaz Palos; Presidente de la Sección Quinta, de Organización de Tribunales y Derecho Procesal, don Ángel Escudero del Corral. Continuó en el ejercicio de su cargo de Presidente de la Sección Tercera, de Derecho Público, don José Luis Villar Palasí, nombrado por Decreto de 5 de marzo de 1976.

Y más sorprendente aún es que afirme el preámbulo que *lo propio* de nuestra época, lo consustancial a ella, es «la proliferación de disposiciones normativas que son rápidamente modificadas o sustituidas, y ello hace inútil todo intento de codificar con ánimo de otorgar durabilidad a la ley».

El 28 de septiembre de 2015 se promulgaron unos nuevos estatutos de la CGC, que parten de la idea contraria a la que sostiene el decreto de 1997: el indudable valor que continúa teniendo la tarea codificadora. Según el nuevo preámbulo, «la codificación es una técnica legislativa que ordena, sistematiza y clarifica el ordenamiento jurídico, a la vez que contribuye a simplificarlo mediante la reunión de normas dispersas en un texto único. La utilidad de los códigos no se proyecta únicamente sobre la actividad de los profesionales del Derecho, sino también sobre la vida de los ciudadanos, porque facilita a unos y a otros la localización de las normas que rigen las relaciones sociales, e incluso sobre la economía de la nación, porque la claridad del ordenamiento y la seguridad jurídica estimulan el comercio internacional y las inversiones, constituyendo indicadores relevantes en materia de competitividad económica.

Además –sigue diciendo el nuevo preámbulo–, los principios constitucionales que perfilan el Estado de Derecho –la legalidad, la jerarquía normativa, la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos– exigen la clarificación y simplificación del ordenamiento, y la vía más adecuada para obtener esas metas es precisamente la codificación. Unas exigencias que también deben atender a la finalidad de acercar el Derecho a los ciudadanos a través de un lenguaje jurídico accesible y comprensible, adaptado a la realidad social en cada momento».

Las novedades más importantes que presentan los nuevos estatutos de 2015 son las siguientes:

1. Se precisan las funciones de la CGC. Los estatutos de 1997 decían que la CGC es «un órgano [...] de asesoramiento en la preparación de las tareas prelegislativas», y era una fórmula a todas luces inexacta: la CGC no *asesora* en las tareas prelegislativas, sino que *desarrolla por sí misma* tareas prelegislativas. Por eso dice ahora el artículo 1 que «la Comisión General de Codificación es el órgano superior colegiado de asesoramiento al Ministro de Justicia, al que corresponde, en el ámbito de las competencias propias del departamento ministerial al que está adscrito, la preparación de los textos prelegislativos y de carácter reglamentario y cuantas otras tareas se le encomienden para la mejor orientación, preservación y tutela del ordenamiento jurídico».

2. Se amplían las funciones de la CGC al atribuirle la facultad de redactar textos reglamentarios. Podría entenderse que dentro de la expresión «textos prelegislativos» se hacía referencia, en sentido amplio, a todas las disposiciones de carácter general, cualquiera que fuese su rango. Pero lo cierto es que en su dilatada existencia, la CGC solo ha redactado propuestas de ley. Con la función que ahora se le atribuye, podrá encomendársele con más fundamento la redacción de textos reglamentarios.

3. Los nuevos estatutos siguen delimitando con imprecisión el ámbito material de la actuación de la CGC, aunque amplían ese ámbito. Se habla, como hemos visto, de «el ámbito de las competencias propias del departamento ministerial al que está adscrito», es decir, del ministerio de Justicia. Pero el ámbito de actuación de la CGC se amplía ahora al decir el nuevo ap. 2 del artículo 1 que «la Comisión también podrá asumir dichas funciones en materias que sean competencia de otros Ministerios, previa solicitud expresa de estos al Ministro de Justicia». En esta misma línea, y como función 4.<sup>a</sup> se enumera hoy en el artículo 3, «la elaboración de dictámenes o informes en aquellos asuntos de carácter jurídico que el Ministro de Justicia, otros departamentos ministeriales o el Gobierno sometan a su consideración».

Se pensó en algún momento de la elaboración de los nuevos estatutos, en suprimir la Sección 3.<sup>a</sup>, de Derecho Público, puesto que en la práctica son otros los ministerios que están elaborando las disposiciones de esa naturaleza, tanto si se trata de Derecho administrativo general –los casos más próximos son los de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, elaboradas en el Ministerio de la Presidencia–, como si se trata de Derecho administrativo especial –cuyas normas se elaboran por los ministerios competentes sobre las materias reguladas–. Pero se optó finalmente por mantener la Sección 3.<sup>a</sup>, aunque quedará, en buena parte de sus tareas, a merced de los encargos que hagan a la CGC ministerios distintos del de Justicia.

Quisiera hacer alguna precisión sobre esas «competencias propias» del ministerio de Justicia al que se refiere el artículo 1. Aunque el Real Decreto 453/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, afirma que «el Ministerio de Justicia [...] es el departamento de la Administración General del Estado al que corresponde [...] la preparación y ejecución de la política del Gobierno para el desarrollo del ordenamiento jurídico», falta en nuestro sistema jurídico una configuración del Ministerio de Justicia como el departamento

garante de la legalidad de toda la actuación, normativa y no normativa, del Gobierno. Sin perjuicio de sus competencias propias y exclusivas, el Ministerio de Justicia debería tener una explícita función de carácter horizontal, consistente en velar por la legalidad de la actuación administrativa. Así, sucede, entre otros Ordenamientos, en el Derecho alemán. En la publicación oficial titulada *Aufgaben und Organisation des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz* (Tareas y organización del Ministerio Federal de Justicia y Protección de los Consumidores), Berlín 2014, se dice que «el Ministerio de Justicia es el ministerio de la política legislativa y del asesoramiento jurídico. Su función principal consiste en la garantía y el desarrollo del Estado de Derecho»<sup>3</sup>; «el Ministerio Federal de Justicia y Protección de los Consumidores (*Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*–*BMJV*) –continúa diciendo ese documento oficial– es, sobre todo, un ministerio de legislación, que asesora también a los otros Ministerios Federales en la preparación de sus proyectos legislativos. El Ministerio de Justicia elabora proyectos de leyes y de decretos dentro de su ámbito de competencia, es decir, dentro del campo del derecho civil, del derecho comercial y económico, del derecho penal y del derecho procesal de las diferentes jurisdicciones». «También en el ámbito del derecho constitucional y administrativo, así como en el ámbito jurídico-internacional y europeo –es decir, en todo lo que se agrupa en el concepto de «Derecho público»– es competente el Ministerio de Justicia»<sup>4</sup>.

4. Nueva función es también la de elaborar textos refundidos y textos consolidados. Se le encomienda ahora a la CGC «la revisión de los cuerpos legales y leyes vigentes en las diversas ramas del Derecho y la exposición al Ministro de Justicia del resultado de sus estudios, con especial atención a la conveniencia de promover delegaciones legislativas conducentes a textos legales refundidos o iniciativas para consolidar, armonizar y simplificar disposiciones reglamentarias».

Quisiera detenerme en este punto en tres cuestiones: *a)* las delegaciones legislativas; *b)* la consolidación; *c)* y la denominada «codificación de Derecho constante».

*a)* La recomendación de «promover delegaciones legislativas» tiene particular sentido cuando se trata de códigos, es decir, de textos extensos y sistemáticos, en los que la delegación legislativa

<sup>3</sup> «Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) ist ein Gesetzgebungs- und Beratungsministerium. Zentrale Aufgabe der Rechtspolitik und damit des BMJV ist die Sicherung und Fortentwicklung des Rechtsstaats».

<sup>4</sup> «Für den Bereich des Verfassungs- und Verwaltungsrechts sowie des Völker- und Europarechts – unter dem Begriff “Öffentliches Recht” zusammengefasst – ist der Bundesministerium der Justiz zuständig». *Ibidem*.

agiliza la tramitación y contribuye a mantener la coherencia del nuevo texto. El *control parlamentario* de los textos refundidos es más ágil que el *procedimiento parlamentario* de elaboración de leyes ordinarias.

La legislación delegada está sometida a dos instrumentos sucesivos de control, que son llevados a cabo por diferentes órganos. El primer control lo realiza el Consejo de Estado. Según el artículo 2, ap. 3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, «el Consejo de Estado en pleno deberá ser consultado en los siguientes asuntos: [...] Proyectos de Decretos Legislativos». El segundo control lo realiza el Congreso de los Diputados. Pero este segundo es un control contingente. Depende de si la delegación legislativa lo ha previsto o no<sup>5</sup>.

Título IV del Reglamento del Congreso de los Diputados –que comprende dos artículos, el 152 y el 153–, lleva por rúbrica «Del control de las disposiciones del Gobierno con fuerza de Ley». El artículo 152 ordena al Gobierno que, cuando hubiera hecho uso de la delegación legislativa, lo comunique al Congreso incluyendo en dicha comunicación el texto articulado o refundido, que se publicará en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Según el artículo 153, si la Ley de delegación ha previsto el control parlamentario, se abre un plazo de un mes para formular reparos al uso de la delegación. Si no se formula reparo alguno, se entiende que la delegación se ha empleado correctamente. En caso de formularse reparo mediante escrito dirigido a la Mesa, la Comisión competente debe emitir Dictamen sobre el mismo para ser elevado al Pleno con los efectos jurídicos que señale la Ley de delegación.

b) La consolidación es una institución desconocida en nuestro Derecho positivo. Consiste simplemente en mantener actualizado el Ordenamiento Jurídico: es decir, incorporar al texto original las reformas sucesivas que se van añadiendo a él, a medida que se van promulgando, e incorporar también, en sus lugares adecuados, las reformas –o derogaciones– que una norma produce en el resto del Ordenamiento jurídico. No existe un órgano público al que se le encomiende esta tarea de consolidación. La hacen las editoriales privadas y la hace también el *Boletín Oficial del Estado* en sus versiones digitales, pero advierte –por cierto, en un lugar apenas visible– que «este documento es de carácter informativo y no tiene valor jurídico», lo que no deja de ser sorprendente cuando se trata del portal informático que ha sustituido a la edición en el papel del *BOE*.

---

<sup>5</sup> Artículo 82, ap. 6 CE: «sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control».

Por primera vez aparece ahora en un texto oficial –el decreto regulador de la CGC– la noción de «consolidación», encomendando a la Comisión la función de realizarla, aunque solo en los casos en que expresamente se le encargue.

c) La codificación de Derecho constante está próxima a la refundición, pero no coincide con ella. La codificación de Derecho constante consiste en reunir de manera codificada –y por tanto clara, ordenada y sistemática– normas dispersas en distintos textos legales y reglamentarios sobre una materia determinada. A primera vista pudiera parecer que la función de «preparar legislación codificada» a que se refiere el artículo 3.º, 1.ª de los estatutos de 28 de septiembre de 2015 abarca tanto la codificación reformadora (*codification reformatrice*, como se la denomina en Francia, pionera de este tipo de reorganización del Ordenamiento jurídico) como la codificación de Derecho constante (*codificación a droit constant*, o en expresión de la doctrina alemana *Kodifikation gemäß bestehendem Recht*). Pero a mi juicio no es así. La «legislación codificada» a que se refieren los estatutos de la CGC solo abarca una de las dos modalidades: la codificación española ha sido siempre una codificación reformadora.

La figura más próxima a la codificación de Derecho constante es la refundición. Pero la refundición es una unificación de textos legales, y la codificación de Derecho constante es una reagrupación por materias. El último inciso del artículo 82, ap. 5, CE, establece que «la autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos». En esta misma línea, la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/2007, de 4 de julio, ha señalado que la función de refundir «le habilita [al Gobierno] para llevar a cabo una depuración técnica de los textos legales a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias detectadas en la regulación precedente, para lograr así que el texto refundido resulte coherente y sistemático». Como puede advertirse, la codificación de Derecho constante va más allá de la refundición a que se refieren la CE y la citada sentencia.

5. Se precisa la terminología relativa a los textos que elabora la CGC: puede tratarse de «propuestas normativas», «dictámenes» o «informes». Siguiendo el esquema de funciones que contiene la definición de la CGC que establece el artículo 1, podría decirse que *en su función asesora*, la CGC elabora «dictámenes» e «informes» y *en su función prelegislativa* elabora «propuestas normativas».

Los textos articulados que redactan las diversas Secciones de la CGC han de llamarse por tanto, de ahora en adelante, «propuestas normativas». De propuestas se habla ahora, invariablemente, en los artículos 3, 7, 8, 9, 11, 12, 16, 18, 21, 25, 28 y 29 de los nuevos estatutos de 2015. Los estatutos de 1997 llamaba a los textos elaborados por las Secciones, en unas ocasiones, «proyectos» (art. 6, funciones 3.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup>), en otras ocasiones «anteproyectos» (art. 21, ap. 2; art. 35), y en otras ocasiones «borradores de anteproyectos» (art. 21, ap. 3 y 4). Los estatutos de 1976 hablaban exclusivamente de «anteproyectos» (art. 18, 19, 21, 23, 24, 26 y 39). Los estatutos de 1953 hablan indistintamente de «proyectos» (arts. 1, ap. 2.<sup>o</sup> y 3.<sup>o</sup>, 10, disp. trans. 1.<sup>a</sup>) y de «anteproyectos» (art. 9, 12, 13). El Decreto de 6 de mayo de 1931 que disuelve la CGC y crea, con funciones semejantes, la Comisión Jurídica Asesora, y que prevé su «incorporación a la estructura constitucional» (cosa que finalmente no haría la Constitución de 1931), le encomienda la elaboración de «proyectos de ley» (art. 2, 3 y 6). Y si nos remontamos a los estatutos de 1875, vemos que los textos que corresponde elaborar a la CGC se denominan «proyectos de ley o de decreto» (art. 1).

6. Se acentúa el carácter estrictamente técnico de la función de los Vocales de la CGC, al imponérseles –y garantizárseles–, por primera vez en la larga historia de la CGC, *la objetividad y la independencia* en el ejercicio de su función. Según el nuevo artículo 10, ap. 2, «los vocales actuarán, en el cumplimiento de su función, con objetividad e independencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes». Esta idea procede, en su formulación literal, del artículo 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

Como una consecuencia ineludible de la objetividad e independencia con la que han de actuar los vocales de la CGC, se suprime ahora la posibilidad de separación libre de los Vocales por el ministro. Antes decía el artículo 10 que «los vocales permanentes serán nombrados y separados libremente por el Ministro de Justicia»; ahora el mismo precepto se limita a decir que «los vocales permanentes serán nombrados libremente por el Ministro de Justicia».

7. Se precisan las causas de cese de los vocales permanentes. Los estatutos de 1997 se limitaban a aludir al cese «por cualquier causa» en el artículo 10; los nuevos estatutos disponen en el mismo artículo que «los vocales permanentes cesarán en el cargo por renuncia, por incapacidad permanente o por inasistencia prolongada a las sesiones de la Sección a que estuvieren adscritos».

Esa noción de «inasistencia» prolongada se precisa en el mismo precepto: «El cese de un vocal permanente por la inasistencia prolongada a las sesiones de su Sección se producirá a petición razo-

nada del Presidente de la misma cuando, al menos, no haya concurrido a la mitad de las reuniones convocadas en un año».

8. Se crea, como nueva categoría de vocal, la de los «vocales honorarios», que antes aparecían nombrados incidentalmente en los estatutos de 1997 (art. 10, ap. 4). Según el nuevo artículo 10, ap. 1, «la Comisión General de Codificación está integrada por vocales natos, vocales permanentes, vocales adscritos y vocales honorarios». Sin embargo la figura del «vocal honorario» no aparece apenas desenvuelta. Los nuevos estatutos se limitan a decir que «en el caso de cese por renuncia [de los vocales permanentes] podrán ser designados vocales honorarios, y seguir asistiendo a la Sección que corresponda e intervenir en sus deliberaciones». No se entiende, por otra parte, la limitación de esta posibilidad de designación como vocal honorario solo a aquellos vocales que hubiesen cesado por renuncia. Era más lógica la amplitud con que se expresaba el artículo 11, ap. 4 de los estatutos de 1997: «Los Vocales permanentes que cesaren por cualquier causa podrán ser designados Vocales honorarios para su adscripción a cualquiera de las Secciones de la Comisión».

9. Se suprime la posibilidad de adscripción doble o múltiple de los vocales a diversas Secciones. El artículo 10, ap. 6, citaba, en su versión de 1997, como uno de los derechos de los vocales permanentes, el «ser adscritos, al menos, a una de las Secciones». Ahora se cita entre esos derechos, el de «ser asignados a una de las Secciones».

10. Se modifica la lista de los vocales natos. Se elimina la consideración de tales de los Presidentes del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo y del Fiscal General del Estado<sup>6</sup>. Se ha entendido que la separación de poderes hacía incongruente la presencia de representantes del poder judicial en un órgano encuadrado en el poder ejecutivo.

Por otro lado se añaden dos vocales natos que ejercen funciones jurídicas en sus respectivos ámbitos de actuación, el jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y el Asesor Jurídico General de la Defensa.

La eliminación de los Presidentes del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo de la lista de los vocales natos suscita el problema de la presencia de jueces y magistrados en la CGC. Su intervención en las tareas prelegislativas de la CGC ha sido muy útil a lo largo de la historia. Hoy parecen existir dos obstáculos a esa

---

<sup>6</sup> Debe tenerse en cuenta que «el Ministerio Fiscal es un órgano [...] integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial» (art. 2 de la Ley 50/1981, 30 diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).

presencia: *a)* Por un lado, el artículo 389 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que cita entre las incompatibilidades de jueces y magistrados «todo tipo de asesoramiento jurídico, sea o no retribuido»; y el precepto no distingue entre asesoramiento a personas privadas o públicas. Por su parte, el artículo 19, ap. 1 in fine Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que «los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del Poder Judicial». *b)* Por otro lado, cabría entender que existe incompatibilidad entre la función prelegislativa y la función judicial, por la posibilidad de que las normas elaboradas en la CGC quedaran en algún momento sometidas a un juicio de legalidad o constitucionalidad.

11. El deber de sigilo de los vocales de la CGC es también objeto de modificación –además de reubicarse con más cierto sistemático el precepto que lo regula (en los estatutos de 1997 y anteriores, el deber de sigilo estaba situado en el capítulo IV, bajo la rúbrica «Archivo de la Comisión», y ahora se adelanta al capítulo III, que lleva como epígrafe «Funcionamiento» de la Comisión)–. El cambio de fondo supone que, en los estatutos anteriores, los vocales estaban obligados a ese deber de sigilo de manera absoluta, sin límite de tiempo; y en los nuevos estatutos, el deber de sigilo cesa con la aprobación de la norma. Según el nuevo artículo 28, «los miembros de la Comisión están obligados a guardar sigilo sobre el estado de las propuestas, dictámenes e informes que se adopten hasta la aprobación de la norma que corresponda y, si no fueran objeto de tramitación, mientras que el Presidente de la Comisión no autorice lo contrario. Esta obligación abarca también el estado de los trabajos, y las deliberaciones, pareceres y votos emitidos en cualquiera de las reuniones».

12. Distinto al deber de sigilo de los vocales es la publicidad de sus propuestas. Esta segunda cuestión no estaba regulada en los estatutos de 1997. Aunque la Ley de Transparencia –la 19/2013– impone la publicidad de los anteproyectos de ley (art. 7), nada dice de los textos prelegislativos de fases anteriores, como son las «propuestas normativas» de la CGC. De ahí que éstas hayan podido someterse a un régimen de publicidad más restrictivo. El nuevo artículo 29 deja a la decisión del Ministro de Justicia la publicidad de las propuestas antes de la aprobación de la norma que de ella derive. Aprobada la norma, la publicidad de la propuesta deberá hacerse en todo caso.

13. Por último, los estatutos de septiembre de 2015 precisan la función de la CGC de velar por la buena técnica legislativa. Esta función de la Comisión se remonta a los segundos estatutos republicanos: concretamente al Decreto de 15 de febrero de 1935, que

en su artículo 2.º se disponía que «la Comisión Jurídica Asesora, a requerimiento del Congreso de los Diputados [...], hará la corrección de estilo de las leyes que a tal fin le sean remitidas por aquél».

Los estatutos de 23 de octubre de 1953 trasladan al ámbito del poder ejecutivo esa función de técnica legislativa que se encomienda a la CGC. Al enumerar las funciones de la Comisión (art. 1) se incluye entre ellas: «4.ª La corrección de estilo de las disposiciones y leyes que le sean encomendada por el Gobierno». La fórmula se repite con alguna variación en los estatutos de 26 de febrero de 1976 (art. 1, 5.ª).

Los estatutos de 1997 encargan a la CGC «la corrección técnica y de estilo de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones que le sea encomendada por el Ministro de Justicia». Finalmente, los estatutos de 2015 le encomiendan, con mayor amplitud (art. 3, 5.ª), «la corrección técnica, de claridad del lenguaje jurídico y de estilo de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones que le sea encomendada por el Ministro de Justicia».

Resulta evidente en este último precepto el arrastre de la terminología antigua: la función de la CGC de velar por la buena técnica legislativa ha de recaer, ante todo, en sus propias «propuestas normativas». Eventualmente puede proyectarse también sobre textos que procedan de otros departamentos ministeriales, cuando estos lo soliciten al ministro de Justicia.

La propia definición de la CGC que establece el artículo 1 de los nuevos estatutos recalca esta función de la Comisión que ahora quiere potenciarse, al encomendarle «la mejor orientación, preservación y tutela del ordenamiento jurídico».

La aplicación de una correcta técnica legislativa se lleva a cabo de maneras distintas en los Estados europeos. En síntesis podría decirse que, o bien se desarrolla en el ámbito del poder legislativo o bien se lleva a cabo en el ámbito del poder ejecutivo. En el primer caso está Gran Bretaña, que encomienda la corrección técnica al *Office of Parliamentary Counsel*, cuyos miembros o *draftsmen* realizan el control técnico-legislativo en reuniones en que participan representantes del departamento ministerial en que se elaboró la norma; y en el segundo caso está Alemania, en que los ministerios han de remitir sus proyectos a la *Redaktionsstab Rechtssprache* (Comisión del Lenguaje Jurídico) antes de su envío al Parlamento.

En España la función se encomienda, como hemos visto, a la CGC. Como el control de la adecuada técnica legislativa ha de realizarse por un órgano externo a la propia Sección que ha redactado la propuesta, existe el propósito de crear una Sección especial

en la propia CGC (al amparo de lo dispuesto en el artículo 21 de sus nuevos estatutos), integrada por miembros de las Secciones permanentes y por filólogos de la Real Academia Española. Esta Sección especial velará también por la buena técnica legislativa de cualesquiera otros textos prelegislativos que se sometan a su consideración, y que procedan de otros ministerios. La nueva Sección está llamada a asumir las funciones de la *Comisión para la claridad del lenguaje jurídico*, creada por un convenio de colaboración suscrito el 21 de diciembre de 2011 por el Ministerio de Justicia y las Reales Academias Española y de Jurisprudencia y Legislación –entre otras instituciones–, y que es sucesora de la *Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico* creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2009.

Han subsistido, tras la reforma de los estatutos de la CGC de 2015, dos figuras que –a juicio del que esto escribe– deberían haberse suprimido: el Pleno y las Secciones mixtas.

El Pleno debería haberse suprimido por su acreditada ineficacia. A lo largo de estos últimos treinta y cinco años se ha reunido dos veces: el 27 de octubre de 1981 y el 5 de noviembre de 2015<sup>7</sup>. En los estatutos anteriores, el Pleno tenía encomendada la función de aprobar anualmente la «Memoria de actividades» y el «Plan de trabajo de la Comisión». El incumplimiento de la norma ha sido absoluto. Hay que tener en cuenta, además, que el Pleno, con asistencia de los vocales natos y los permanentes, puede alcanzar el número de doscientas personas, lo que le hace escasamente operativo.

Sin embargo, a lo largo de la tramitación de los nuevos estatutos, la supresión del Pleno suscitó la oposición de otros departamentos ministeriales, y se decidió finalmente reincorporarlo al texto. Pero ha quedado finalmente con unas competencias muy desdibujadas. Según el nuevo artículo 16, «el Pleno se convocará por iniciativa del Presidente de la Comisión cuando lo estime oportuno y, en particular, para conocer de aquellos asuntos y expedientes que, después de haber sido objeto de consideración por la Comisión Permanente o por las Secciones, considere que deban serlo por razón de su importancia». La competencia para elaborar la «Memoria de actividades» ha quedado ahora encomendada a la Comisión Permanente (art. 17), y el «Plan de trabajo de la Comisión» ha quedado como un documento contingente, que puede existir o no (frente a su carácter obligatorio en los estatutos de 1997: art. 16), y que, de existir, el Ministro puede, simplemente, comunicar al Pleno.

---

<sup>7</sup> Como Pleno se convocó también el homenaje a la memoria de Joaquín Garrigues Díez-Cañabate que se celebró el 18 de febrero de 1983, con motivo de su fallecimiento.

Las Secciones mixtas deberían haberse suprimido porque se superponen inútilmente a los grupos de trabajo regulados en el artículo 20. Los grupos de trabajo están formados por los Vocales de diversas Secciones, a los que el Presidente de la CGC encomiende un trabajo concreto (art. 20). Y las Secciones mixtas están igualmente formadas «con la concurrencia de los miembros de más de una Sección, cuando así lo decida el Presidente de la Comisión» (art. 14. ap. 2).

El modelo de CGC que reflejan los nuevos estatutos de 2015 es el mismo que se configuró en 1843. Es el que podríamos llamar «de mesa redonda»: unas cuantas personas –a veces muy pocas– sentadas en torno a una misma mesa redactan los textos prelegislativos. Y quizá, en algún momento, habrá que configurar una CGC del tipo de la *Commission Supérieure de Codification* francesa<sup>8</sup>: es decir un «modelo piramidal», en que cada vocal recibe un encargo concreto, que es parte de un futuro texto común, y tiene a su disposición, para el desarrollo normativo de la parte que se le encomiende, el número de funcionarios administrativos –con cualificación jurídica o técnica, según convenga en cada caso– que considere adecuados para el cumplimiento de la función a desarrollar.

Se ha considerado oportuno hacer coincidir la entrada en vigor de los nuevos estatutos con una reactivación de las tres secciones de la CGC que desde hace varias décadas se habían mantenido inactivas: la tercera, de Derecho Público; la cuarta, de Derecho Penal; y la quinta, de Derecho Procesal. A través de tres Reales Decretos de igual fecha –2 de octubre de 2015– el Consejo de Ministros ha nombrado a los presidentes de esas tres secciones<sup>9</sup>.

Solo en dos momentos de su larga historia ha tenido la CGC una estructura operativa tan amplia y un número tan alto de Vocales: cuando elevó a cinco el número de Secciones el decreto de 15 de febrero de 1935 –aunque la irrupción de la guerra civil apenas las dejó funcionar–, y cuando, tras haber sido reducido el número de Secciones, volvieron a ser cinco desde el Real Decreto de 26 de febrero de 1976 –aunque tres de ellas quedaron pronto inactivas–. No sabemos cuánto va a durar esta reactivación de las cinco Secciones, de la que solo tenemos experiencia desde el mes de noviembre de 2015. Depende de los ministros –no solo del Ministro de Justicia– el uso que quiera hacerse de la CGC, y por tanto la eficacia que tenga la Comisión en el futuro.

<sup>8</sup> Regulada por el *Décret n°89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification*

<sup>9</sup> Presidente de la Sección tercera, de Derecho Público, don José Luis Piñar Mañas; Presidente de la Sección Cuarta, de Derecho Penal, don Esteban Mestre Delgado; Presidente de la Sección Quinta, de Derecho Procesal, don Julio Banacloche Palao.