

Miguel Anxo
Bastos
Boubeta

Xornada de estudio sobre codificación normativa

Bolseiro
da EGAP

(EGAP, 12 de Abril de 1994)

Nas últimas décadas asistimos a un declinar paulatino do prestixio do Dereito administrativo no funcionamento das administracións públicas. En efecto, o dereito administrativo era considerado unha rémora para os procesos de modernización administrativa debido, por unha banda, á súa pouca flexibilidade de adaptación ós requirimentos das novas realidades administrativas e, pola outra, a un exceso de produción de leis e regulamentos, o que orixinaba un proceso de inflación normativa, depreciando o valor das leis (fenómeno equivalente ó da inflación monetaria que deprecia o valor da moeda).

Máis o dereito xoga un importante papel na xestión das administracións públicas, unha función de distribuír tarefas e roles, de delimitación de competencias, de

asignación de funcións e de cargas de autoridade. Vai ser pois un instrumento de intervención esencial para o axente de decisión público¹, ó que non se pode renunciar. O dereito vai, desde finais dos anos oitenta e nun marco xeral de retorno ás institucións nas ciencias sociais², ir recuperando paulatinamente o papel que ocupaba, asistimos a unha volta ó dereito³, aínda que estea condicionado a responder a estes desafíos.

Este novo dereito ten a misión de contribuír a mellora-la eficacia da economía e da regulación pública⁴, e vai responder ós desafíos que ten que afrontar basicamente de dous xeitos que se complementan entre si.

A primeira vai ser unha mellora na calidade das leis, mediante o uso de novas técnicas lexislativas como a lexislística⁵, ou a avaliación previa á promulgación das leis (técnica usada principalmente nos Estados Unidos).

A segunda é desprenderse das leis e regulamentos inútiles, desfasados e pouco apropiados, a través dunha variedade de métodos, entre os que se poden citar⁶: 1) as leis *sunset*, que son leis que establecen unha data de caducidade dun programa ou dunha regulación, de non ser que haxa unha autorización expresa en sentido contrario, normalmente condicionadas a unha avaliación positiva da súa eficacia; 2) as comisións de revisión, son organismos encargados de examina-las regulacións e actividades do goberno para extirpa-lo inútil. Estas comisións, ó igual que as leis *sunset*, foron usadas principalmente nos Estados Unidos; 3) As codificacións e compilacións xurídicas, ás que nos imos referir con máis amplitude, e que constitúen un método especialmente usado en Europa.

A codificación ou recompilación de textos existentes tratando de reagrupalos, seguindo unha orde lóxica, nun documento é unha técnica moi antiga. Desde Hammurabi a Napoleón, pasando por Justiniano e Henrique III,⁷ esta técnica contribuíu a simplifica-los códigos lexislativos e a mellora-la racionalidade do dereito.

Este vello instrumento de racionalización xurídica está suscitando un renovado interese nestes últimos tempos, como técnica de modernización administrativa, aproveitando a súa potencialidade de racionalización e de mellora do dereito administrativo.

A pioneira (e máis avanzada) nesta técnica e a Admi-

¹ Vid. P. DURAN, "Piloter l'action publique, avec ou sans le droit?", en *Politiques et Management Public*, vol. 11, nº 4, decembro de 1993, pp. 1-45.

² Vid. JAMES G. MARCH e JOHAN P. OLSEN, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nova York, 1989, pp. 1-52.

³ Vid. JACQUES CAILLO-SSE, "La réforme administrative et la question du droit", en *L'Actualité juridique - Droit administratif*, 20 de xaneiro de 1989, pp. 3-8.

⁴ Vid. R. FRAISSE, "L'administrateur public, juriste et manager", en *Revue Française D'Administration Publique* nº 51, xullo-setembro de 1989, pp. 5-7.

⁵ Vid. J. CHEVALLIER, "La juridisation des preceptes manageriaux", en *Politiques et Management Public*, vol. 11, nº 4, decembro de 1993, pp. 111-134.

⁶ Vid. DAVID OSBORNE e TED GAEBLER, *La reinvenção del goberno*, Paidós, Barcelona, 1994, pp. 173-176.

⁷ Vid. MARC SUEL, *Essai sur la codification a droit constant*, París, 1993.

nistración francesa⁸, que conta cunha experiencia de séculos nesta tarefa reforzada a partir de 1989 coa institución da Comisión Superior de Codificación encargada da elaboración dos novos códigos.

A Administración autonómica galega, embarcada tamén nun ambicioso proxecto de reforma administrativa, decidiu aproveitar estas experiencias compiladoras doutros países e elaborar codificacións das xa numerosas leis e regulacións autonómicas galegas. Estableceuse para isto unha Comisión Central de Racionalización Administrativa encargada de levar adiante esta tarefa.

Consciente da necesidade da reflexión sobre este tema e da importancia de expoñer e debater publicamente os primeiros resultados desta comisión, a Xefatura de Estudos da EGAP a través do seu responsable, Manuel M. Cano, decidiu a realización dunha Xornada de estudo sobre codificación normativa, na que se expuxeron os resultados acadados na experiencia galega e se contrastaron con outras experiencias, concretamente coa francesa, probablemente a máis ambiciosa.

A xornada foi inaugurada por D. Xaime Rodríguez-Arana, director da EGAP, quen deixou constancia do apoio académico prestado pola EGAP ó proceso de reforma administrativa. Interveu, a continuación, no acto de apertura, Guy Brabant, invitado de honra e vicepresidente da Comisión Superior de Codificación de Francia, que expresou nas palabras de presentación a súa vontade de aprender da experiencia galega. O acto de apertura rematou cunhas palabras de D. Dositeo Rodríguez, conselleiro da Presidencia da Xunta de Galicia, que nunha breve alocución se referiu ó papel prioritario que ten para a Xunta de Galicia o proceso de codificación normativa. O conselleiro xustificou a realización deste proceso codificador, único en España, na pouca claridade, imprecisión e desactualización das normas e regulamentos que lle afectan a Comunidade Autónoma galega, así como na confusión e na superposición de normas.

Este proceso codificador do dereito autonómico, iniciado en Galicia en 1991, vai permitir, na opinión de D. Rodríguez, unha visión máis clara das competencias autonómicas e do seu desenvolvemento. Rematou a súa intervención cunha referencia á experiencia codificadora

⁸ Vid. B. G. MATARELLA, "La codificazione del diritto: riflessioni sull'esperienza francese contemporanea", en *Rivista trimestrale de Diritto Pubblico* nº 4, 1993, pp. 1035-1061.

desenvolta ata o momento, centrándose especialmente na Consellería de Pesca, a que cualificou como de positiva, enumerando as principais vantaxes para a xestión pública que este proxecto de reforma traerá consigo.

A Xornada sobre codificación normativa constou de tres relatorios, seguidos cada un deles dun coloquio.

Nos dous primeiros, a cargo de F. J. Serna e C. Alvarellos respectivamente, expuxéronse as principais liñas da experiencia galega, e no terceiro e último dictouse unha lección maxistral a cargo dun experto mundial en codificación, o profesor G. Brabant.

O primeiro relator, Francisco José Serna, director xeral da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia, presentado por C. Alvarellos, centrou o seu relatorio na problemática da configuración e da integración dos ordenamentos xurídicos autonómicos.

O relator comezou encadrando o proceso de racionalización administrativa acometida en Galicia no marco da reforma administrativa emprendida nas comunidades autónomas españolas.

Estas, feitas a imaxe e semellanza da Administración central española, revelaron axiña a súa inadecuación, en moitos aspectos, ás necesidades dos novos entes territoriais, o que implica xa desde o comezo a necesidade dunha reforma administrativa nas novas administracións.

Trás facer unha breve referencia ó proceso de codificación normativa desenvolto en Galicia, o relator referiuse ós problemas que afectan ó ordenamento xurídico-administrativo, entendido este como aquela parte específica do ordenamento xurídico propia da Administración pública. Para Francisco Serna a norma ou conxunto de normas non crean o ordenamento senón que se incorporan a un ordenamento preexistente, polo que este ordenamento, ó recibir constantemente a incorporación de novas normas, vai estar caracterizado por un grande dinamismo.

O relator vai distinguir tres notas do ordenamento xurídico-administrativo:

A primeira nota definidora do ordenamento xurídico-administrativo é a súa preponderancia no conxunto dos distintos ordenamentos xurídicos debido ó papel predo-

minante que xoga a Administración pública na sociedade contemporánea. A Administración converteuse, segundo o relator, no auténtico motor da vida social. Este ordenamento protagonista atópase, pola contra, nunha crise permanente debido á sensibilidade que manifesta cara ós fenómenos da vida real, caracterizados pola súa fugacidade e polo seu carácter episódico. Isto fai que o dereito administrativo ofrezca en moitas ocasións un carácter caduco ou transitorio, unha servidume cara á oportunidade.

O dereito administrativo vai ser caracterizado pola súa progresiva tecnificación xurídica e polo seu apego ó político, que, como ben afirma o relator, fai imposible entender o dereito administrativo partindo só dos textos legais, prescindindo da ideoloxía política dos partidos gobernantes.

O dereito administrativo vén se-la traducción xurídica da historia política dun país.

A segunda nota que vai caracteriza-lo ordenamento xurídico-administrativo vai se-lo seu carácter conxuntural. Para o relator hai un constante desfasamento entre a realidade social e a norma administrativa. Esta vai ser ocasional e circunstancial, características estas que se poden predicar da norma administrativa por excelencia: o regulamento, ó que se lle atribúe un efecto dexenerativo derivado, precisamente, deste vínculo coa situación concreta.

A terceira nota do ordenamento vai se-la súa variabilidade e mutabilidade, é dicir, vai ser un ordenamento xurídico en constante produción, dotado de gran dinamismo.

Esta realidade inestable vai implicar, segundo D. Francisco Serna, a inexistencia de calquera esperanza dunha codificación do corpo normativo completa e fechada, que elimine iniciativas casuísticas e indefinidas.

O relator pasou a referirse a continuación, ás peculiaridades dos ordenamentos autonómicos.

Coa aparición das comunidades autónomas produciuse un fenómeno de descentralización administrativa, e a aparición de dezasete novos ordenamentos. A creación destes novos ordenamentos non se aproveitou para desfacerse dos vellos vicios do ordenamento administrativo,

precisamente por tomar como modelo a Administración central.

Esta pluralidade de ordenamentos vai ter, segundo o relator, varios efectos:

■ Reforzamento do papel protagonista e principal da norma administrativa. Débese isto a dúas circunstancias, como é, por unha banda, o feito de se-las competencias autonómicas de orde principalmente administrativa e, por outra, a presión cidadá sobre estes novos poderes rexionais ávidos da produción de normas.

■ Os cidadáns perciben a Administración autonómica como “máis súa” e polo tanto reclaman destas administracións a solución de problemas pospostos noutras instancias. Isto vai reforza-la vocación de permanente crise dos ordenamentos autonómicos.

■ Produciuse un definitivo vínculo da Administración rexional co poder político. As administracións autonómicas creáronse na maioría dos casos carecendo dunha historia ou dunha cultura administrativa propia, o que determina unha maior dependencia do aparato político que as crea, dependencia reforzada pola proximidade entre o axente de decisión político e a instancia administrativa. Este fenómeno vese reforzado pola excesiva instrumentación política das administracións rexionais, ó seren estas o único campo de actuación visible dunhas estruturas de poder rexional aínda non debidamente desenvolvidas e asentadas.

■ Neste panorama o ritmo de produción normativa supera o paroxismo xa inherente a este sector do ordenamento xurídico.

A isto engádeselle a carencia dunha técnica lexislativa uniforme, e unha tendencia a xustificar competencias propias.

Tras describi-los efectos da aparición das comunidades autónomas, o relator pasou a expoñe-la importancia de delimitar uns criterios que nos sirvan para decidir en cada caso cal é o ordenamento xurídico, estatal ou autonómico, de preferente aplicación. Estes van ser:

1º) Os ordenamentos autonómicos non son ordenamentos subordinados. Non rexe aquí o principio de xerarquía. A regra principal de relación vai se-lo principio

de competencia, que asegura un ámbito concreto de poder e un campo propio de actuación tanto para o Estado como para as comunidades autónomas, eliminando toda posible controversia. Faise pois necesaria unha perfecta delimitación dos ámbitos de competencias, con base en criterios xerais de atribución.

A Constitución española fai unha repartición analítica por materias usando a técnica do "listado", técnica por outra banda imperfecta, pois só determina as competencias exclusivas estatais, correspondéndolles ós estatutos de autonomía a delimitación das competencias autonómicas, chocando en numerosos estatutos con competencias exclusivas do Estado. Dáse así o paradoxo de que nin son exclusivas as normas estatais nin as autonómicas. Estase a dar unha situación xeneralizada de concorrencia de competencias.

2º) No caso de haber concorrencia de competencias, é dicir, cando hai confluencia de normas contradictorias dictadas por instancias administrativas distintas e que resultan ser competentes as dúas. Nestes casos serve o principio de predominancia, que quere dicir que un dos ordenamentos en conflito se impón sobre o outro, de xeito que aquel resulta de aplicación e este non. A Constitución resolve que as competencias sobre materias que non asumen os estatutos de autonomía corresponderanlle ó Estado.

Non existe, pois, un principio de predominancia cun xogo que se poida aceptar á marxe do de competencia. É pura e simplemente un principio de relación entre normas distintas que permite xerarquizarlos contidos de dúas disposicións válidas, permitindo a aplicación dunha en prexuízo da outra.

3º) Con isto chégase ó terceiro e último dos principios básicos de integración de ámbolos dous ordenamentos, o principio de supletoriedade, que vai te-la misión de impedi-los baleiros no ordenamento. O desenvolvemento dos ordenamentos autónomos irá relegando progresivamente a supletoriedade do dereito estatal. Isto non debe impedi-lo desenvolvemento do dereito autonómico para cubri-las posibles lagoas.

A pesar destes criterios, na opinión do señor Serna, pódese dicir que hai graves dificultades na aplicación prác-

tica do principio de competencia, que multiplicaron os casos de “concorrenza de competencias”. Pódese apreciar, segundo o relator, certa desconfianza entre ordenamentos, que se vai traducir en:

- Interpretacións extensivas de competencias propias a custa das alleas.
- Produción de normas estatais nas que non se distinguen os seus preceptos básicos dos que non o son, xerando un dereito supletorio que ó final resulta ser de directa aplicación.
- Utilización, por parte do Estado, de títulos de competencias xerais en prexuízo de competencias exclusivas das CCAA.
- Constante produción de normas nas que non consta o título de competencias no que se abeiran, dificultando enormemente a tarefa do operador encargado da súa correcta aplicación.
- Normas, tanto estatais coma autonómicas, que se dictan “sen prexuízo” da competencia do outro, advertindo así que non se pretende usurpa-la competencia de ninguén.

Esta realidade, conclúe o relator, estanos levando á construción de ordenamentos xurídicos sumamente complexos, dificilmente manexables e aplicables, e de imposible coñecemento polos cidadáns, o que vai forza-la reflexión na procura de camiños de maior racionalidade.

Tras unha enxeñosa presentación por parte do xefe de Estudos da EGAP, D. Manuel M. Cano, na que se salientou o extenso currículo do segundo relator D. Constantino Alvarelos, asesor xefe da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia, procedeuse á lectura do segundo relatorio da Xornada.

Este xirou en torno á cuestión da “Sistematización e actualización do ordenamento xurídico público galego: análise e valoración dunha experiencia de reforma administrativa”.

O relator dividiu a súa intervención en cinco partes nas que tratou os aspectos referidos a esta problemática.

Na primeira parte do relatorio, incidiuse sobre a codificación normativa e a crise dos seus postulados.

O relator comezou referíndose ó papel da codificación

como instrumento de racionalización normativa, entendendo a codificación como a ordenación sistemática da lexislación existente nun determinado Estado e a súa integración en corpos normativos unitarios ou códigos. Débese distingui-la codificación da compilación. A diferenza entre ambas radica na vocación innovadora do ordenamento que ten o código.

A tendencia á codificación, asentada na convicción de que os ordenamentos xurídicos constitúen un todo completo carente de lagoas, vaise ver reforzada para evita-la dispersión normativa e o alto grao de complexidade actual dos ordenamentos xurídicos.

A experiencia francesa é a que vai marca-lo camiño das experiencias codificadoras. Creouse unha Comisión Xeral de Codificación encargada do proceso. Esta comisión vai estrutura-los códigos de forma que estean compostos dunha parte lexislativa e dunha parte regulamentaria.

A continuación, o señor Alvarellos pasou a abordar-la cuestión da crise dos postulados xurídicos que fundamentan a codificación normativa. Refírese concretamente á reacción impositiva, que encarase coas regras do dereito, criticando o seu carácter ríxido e formalista e a súa difícil adaptación á fluidez e dinamismo dos cambios sociais.

Por outra banda, danse tendencias cara a unha maior eficacia na Administración, tentando relativiza-lo valor do xurídico, primando os resultados sobre os condicionantes normativos e os feitos fenomenolóxicos sobre os valores da legalidade abstracta.

Na segunda parte da súa intervención, D. Constantino Alvarellos referiuse á problemática da normativa administrativa no contexto racionalizador dunha reforma administrativa.

A reforma administrativa emprendida pola Xunta de Galicia identifícase cun proceso global, que persegue unha revisión global dos instrumentos de dinamización da actividade administrativa. Previamente á reforma, trátase de descubrir e identificar que tipo de normas integran o ordenamento vixente e valora-la súa idoneidade para someterse tanto ás esixencias xerais como ás particulares do proceso de adaptación das administracións a novos padróns de funcionamento.

Para adecua-lo ordenamento a estas necesidades, continúa o relator, é necesario facer unha revisión completa da normativa legal e regulamentaria que rexe na Comunidade Autónoma de Galicia, para proceder a unha sistematización, actualización e refundición deste ordenamento, propondo, de se-lo caso, novas normas xa adaptadas ós requirimentos da reforma administrativa.

Isto esixe enfrontarse a unha dobre problemática:

1) A dificultade dunha aproximación da recompilación normativa no ámbito do dereito administrativo, debido a algunhas características deste que a dificultan, como poden se-lo carácter circunstancial dos regulamentos, o notable grao de casuísmo, ou o seu acusado esquematismo.

Outra problemática da codificación é o feito de que non conseguiu frea-la proliferación de leis e regulamentos. Os códigos non son nunca representativos do dereito en vigor.

2) Estase tamén a dar na doutrina española unha preocupación pola problemática suscitada polos procedementos de elaboración e pola propia calidade das leis. Hai, pois, unha preocupación pola mellora da calidade técnica das leis.

Citando un informe do *Consell D'Etat* francés, o relator fai algunhas recomendacións en relación a este tema:

■ Asegurarse antes de preparar calquera norma, de que as disposicións xa existentes non sexan suficientes.

■ Preocuparse da calidade dos textos, de xeito que se simplifiquen e clarifiquen os textos normativos.

■ Débese evitar unha excesiva inestabilidade nas normas xurídicas.

■ Evita-la superposición de regulacións.

■ Establecer un procedemento de avaliación que permita verifica-las condicións de aplicación das normas.

O Sr. Alvarellos fai a recomendación final de reduci-lo número das normas xurídicas e empregar unha lingua-xe menos técnica nas mesmas para facilita-la comprensión destas pola xeneralidade dos cidadáns.

Na terceira parte da súa intervención o relator referiuse á actualización da normativa administrativa no contexto particular da reforma dos procedementos administrativos.

Comeza o relator facendo referencia ó proceso previo de racionalización de procedementos.

Este comezou coa elaboración duns catálogos de procedementos agrupados en grandes áreas de xestión. A continuación confrontouse a correspondencia da situación a nivel de xestión dos procedementos coa normativa vixente. Esta confrontación realizouse en tres momentos:

- a. Identificación, por áreas de xestión e tipos de actuación material, dos procedementos administrativos iniciados por instancia de parte.
- b. Valoración da adecuación normativa de cada un dos procedementos xestionados na actualidade, segundo resulte da previa análise da forma en que se está a leva-la xestión dos actos de tramitación dos mesmos.
- c. Cualificación de posibles desviacións, extraídas da confrontación entre a regulación actual dos procedementos vixentes e a forma de xestión dos mesmos, con proposta de se-lo caso, de regulación *ex novo* dos mesmos.

Esta actividade (acareo de normas de procedemento) pretende o deseño duns esquemas procedementais racionalizados que desemboque nunha proposta final de nova regulación dos procedementos ou de integración de actuacións procedementais nuns procedementos tipo.

A continuación, o relator centrouse no proceso de refundición normativa. Unha vez reformados os procedementos entrariamos nunha fase na que se procedería a actualizar, integrar e refundi-la normativa vixente na Comunidade Autónoma.

O Sr. Alvarellos sistematiza as pautas de actuación para seguir neste labor de revisión normativa en tres fases:

- 1) Recompilación das normas xurídicas existentes.
- 2) Modificación ou posta ó día das mesmas, de se-lo caso.
- 3) Integración das normas recompiladas nunha unidade sistemática.

Estas pautas levan consigo as seguintes actuacións materiais sucesivas:

■ Nun primeiro momento, procédese á investigación metódica sobre toda a normativa sectorial previamente

catalogada, con delimitación da súa natureza e rango e, así mesmo, da súa vixencia ou derogación, total ou parcial. Esta investigación implica un labor de avaliación de toda a lexislación xerada na autonomía e implica tamén un proceso simultáneo de análise hermenéutica naqueles casos nos que a derogación non é expresa, senón determinada pola incompatibilidade xurdida da cesión temporal de normas antagónicas referidas a un mesmo contido regulador.

■ A continuación, procédese á análise das posibles concordancias con outras normas tamén vixentes, do ordenamento xurídico autonómico e das súas correspondencias coas do estatal e comunitario europeo.

■ Nunha última fase realízanse propostas de actualizacións, integracións ou refundicións normativas, dentro de cada grande área de xestión ou sector de actividade administrativa.

Como resultado deste complexo proceso, chégase a obter un conxunto legal xa depurado, integrado sistematicamente e de fácil manexo, tanto para os responsables da xestión administrativa como para os propios cidadáns. Con esa achega metodolóxica faise posible, ademais un labor de codificación final da normativa xa refundida.

Na cuarta parte do seu relatorio, o Sr. Alvarellos fai unha análise e valoración da experiencia galega, experiencia que divide en tres fases.

■ Na primeira expóñense os antecedentes da experiencia. En efecto durante trece anos de funcionamento das institucións de autogoberno produciuse unha grande cantidade e diversidade de normas e decretos. Isto vai desembocar nun ordenamento normativo no que:

- a. Entrecrúzanse normas preautonómicas con normas autonómicas;
- b. Recóllense con frecuencia normas de actividade e de organización nun mesmo texto;
- c. Non se deslindan claramente os campos de competencias sobre os que se proxectará a norma na súa aplicación;
- d. Son manifestamente escasas e insuficientes as normas reguladoras de procedementos administrativos, e régúlanse os mesmos de forma dispersa e allea a calquera pauta de homoxeneidade;

e. Regúlanse materias que xa foron normadas anteriormente, sen indicación de normas derogadas e viventes.

Estas circunstancias unidas á supletoriedade do dereito estatal en moitas materias, determinan que a aplicación das normas do ordenamento galego poida ser considerada como insuficiente e insatisfactoria.

■ Nunha segunda fase procédese á creación de comisións de racionalización administrativa e de revisión da normativa legal.

Para acada-los obxectivos de darlles pulo e coordinar-las actividades propias da reforma e de controla-la súa implantación, creouse na Consellería da Presidencia e Administración Pública unha dobre Comisión de Racionalización Administrativa e de Revisión da Normativa Legal.

A Comisión Central de Racionalización Administrativa créase como órgano consultivo e de carácter técnico para impulsa-lo proceso de reforma administrativa.

Pola súa banda, a Comisión Central de Revisión da Normativa Legal créase como órgano técnico, ó que lle corresponde emitir un informe sobre os anteproxectos dos textos refundidos das normas, unha vez concluídos os traballos de racionalización e de *software* informático correspondente.

Estas comisións van comprometer especialmente a responsabilidade política e técnica, co fin de darlle continuidade ó indicado proceso de reforma.

■ A terceira fase vai consistir na constitución dun equipo de apoio técnico á reforma. O Gabinete de Asesoramento e Apoio á Actualización Normativa, recibe a encomenda de constituírse temporalmente en equipo de apoio á reforma, levando a cabo labores de asesoramento técnico-xurídico.

Este gabinete, auxiliado por colaboradores bolseiros, actuando como gabinete de estudos, logrou acada-los obxectivos sinalados nun prazo de dous anos, facendo gala de grandes dotes de imaxinación e creatividade.

No eido da reforma normativa hai que precisar que a actividade do gabinete de apoio se circuncribiu ás normas regulamentarias e dentro delas ás que se adoita denomi-

nar como xurídicas ou de relación, excluindo as internas ou de organización.

O gabinete elabora como froito deste traballo uns informes-proposta en forma de expedientes que lle son entregados ó conselleiro da Presidencia e Administración, que llos remite á consellería oportuna.

Dentro de cada consellería o persoal fai unha valoración do informe e formula as observacións ou correccións pertinentes. Trala fixación e articulación definitiva nun texto normativo, o informe-proposta atópase listo para a súa implantación final: dictame consultivo da Asesoría Xurídica Xeral; análise, exame e debate do mesmo na Comisión de Secretarios Xerais; e aprobación definitiva dos correspondentes proxectos por parte do Consello de Goberno.

O resultado final vai ser un repertorio sistematizado da normativa vixente de cada consellería, a nivel de normas regulamentarias básicas.

Os resultados foron unha redución nun 40 por 100 das normas existentes, as cales quedarían expresamente derogadas, o que vai supor unha grande simplificación do ordenamento xurídico.

Formúlase tamén a posibilidade da catalogación de tódalas normas mediante o uso dunha clave numérica que facilite a súa informatización.

Para finaliza-la súa excelente disertación, o Sr. Alvarellos fixo unha revisión dos obxectivos acadados e das previsións de futuro.

O principal obxectivo acadado é a normativización sistematizada e actualizada da Consellería de Pesca. No resto das consellerías a codificación está en tramitación. O obxectivo final vai ser dispor dun ordenamento actualizado, simplificado, harmónico e concentrado.

Unha vez acadado este obxectivo abrírase logo unha nova etapa na que se terá que producir unha periódica e permanente actualización das compilacións normativas.

Para prever posibles desviacións dos obxectivos, remata o relator, acórdase que tódolos proxectos de disposicións de carácter xeral que lles afecten ós procedementos administrativos deberán contar cun informe favorable da Inspección Xeral de Servicios como requisito previo á súa

aprobación final polos órganos competentes (con certas excepcións como os procedementos sanitarios e asistenciais e os tributarios).

Clausurouse a Xornada cunha lección maxistral do profesor Guy Braibant, vicepresidente da Comisión Superior de Codificación en Francia. O profesor Xaime Rodríguez-Arana, director da EGAP, presentou o invitado subliñando o papel da codificación francesa e facendo referencia ó extenso currículo do conferenciante, profesor do Instituto de Estudos Políticos, institución de onde proceden os funcionarios de elite franceses.

O profesor Braibant comezou a súa lección distinguindo dúas acepcións do termo código.

Na primeira designa un texto novo, creador no que se trata todo un tema de maneira ordenada e sistemática; un exemplo deste tipo son os códigos de Napoleón.

Na segunda acepción, trátase da recompilación de textos existentes, sen modificación nin reforma ningunha, tratando de reagrupalos segundo unha orde lóxica nun só documento; é o caso das codificacións actuais francesas.

En efecto, Francia conta cunha longa experiencia en codificacións. A época da Revolución francesa e do Imperio foi segundo o profesor Braibant un período fecundo en materia de codificación. Nesta época elaboráronse ambiciosos plans de recompilación do dereito. Estes códigos tiñan a función de unificar e racionalizalo dereito.

O profesor Braibant fixo referencia en primeiro lugar, no seu achegamento ó caso francés, ós obxectivos que se pretendían acadar coa codificación.

En primeiro lugar, pretendíase aclarar un dereito que se volveira escuro debido á proliferación, inestabilidade e degradación das normas.

En segundo lugar, buscábase acabar coa excesiva proliferación de textos legais mediante un mellor uso dos textos existentes.

En terceiro lugar, pretendíase reagrupar todos estes textos en conxuntos claros, coherentes e actualizados, co fin de modernizar e de lle dar coherencia ó dereito.

O profesor Braibant expuxo a continuación dos obxectivos, os principios seguidos na codificación.

O primeiro principio seguido é o da codificación “de

dereito constante". Trátase, non de innovar, senón de agrupa-los textos existentes. Este traballo limítase a reproducir-los textos, realizando só modificacións de forma ou melloras menores e consensuais, o que non obsta para que ás veces as reformas sexan de maior calado.

O segundo principio é a intervención do Parlamento. A parte lexislativa dos códigos vótase no Parlamento para que produzan efecto legal as derogacións de leis e para eliminar confusións derivadas da vixencia ou non de determinadas leis. A parte regulamentaria segue a ser obxecto dun decreto do Consello de Estado.

Tras expoñer-los principios, o conferenciante pasou a referirse ás institucións vinculadas á codificación.

A institución que xoga un papel central no proceso codificador é a Comisión Superior de Codificación. En 1989 decidiuse confiarlle a presidencia da comisión ó propio primeiro ministro, aínda que este non exerce directamente o cargo, o que presenta dúas vantaxes. En primeiro lugar, axuda a comisión pola súa autoridade e a dos seus colaboradores inmediatos, que poden proceder directamente ás arbitaxes interministeriais. En segundo lugar, o primeiro ministro ven presidir en persoa unha parte da sesión aproveitando para animala e orientala.

O vicepresidente é escollido entre os presidentes de sección do Consello de Estado. Conta coa axuda dun relator xeral, de dous parlamentarios, de membros do Consello de Estado, da *Cour de Cassation*, do Tribunal de Contas e doutras institucións.

Para cada código en particular engádense membros do Parlamento e do Consello de Estado. A comisión noméase por un período de catro anos.

Ademais da comisión, outras institucións que colaboran son o Consello de Estado, o Tribunal de Contas e un secretariado dependente do Secretariado Xeral do Goberno.

Expostas as institucións, o profesor Braibant vai expoñer-los métodos usados na codificación. Un código segue o seguinte proceso:

1) Un código nace dunha proposta da comisión, dunha iniciativa do primeiro ministro ou da solicitude dun ministro. A decisión tómase nunha reunión interministerial.

2) O código é preparado por un grupo de traballo composto por funcionarios e profesores, pertencentes a un ministerio ou reúne se, é necesario, os representantes de varios ministerios e servicios.

3) As primeiras tarefas do grupo de traballo consisten en recompila-los textos que se deben recoller no código e prepara-lo plan do mesmo.

4) Sobre a base deste plan establécese o proxecto de código, facendo unha presentación en tres columnas: a primeira contén o proxecto, artigo por artigo, a segunda os textos en vigor e a terceira comentarios explicativos no caso de non coincidiren as primeiras columnas.

5) O código é despois examinado pola comisión, no seu conxunto ou por partes, primeiro por un grupo restrinxido e logo en sesión plenaria. Nesta última resólvense as cuestións de principio ou dificultades que se presentan.

6) Despois dunha nova reunión interministerial na que se resolven os últimos obstáculos, o código é enviado ó Consello de Estado en forma de proxecto de lei para a parte lexislativa e de proxecto de decreto para a parte regulamentaria. A parte lexislativa deberá ser aprobada polas cámaras.

7) A comisión superior de codificación non considera que o seu traballo estea rematado unha vez aprobados os proxectos de código.

Logo trátase de que se adopten o máis axiña posible, axudando ó Consello de Estado e ó Parlamento. É de desexar que a parte regulamentaria siga de preto á parte lexislativa, pero poden existir desfases temporais.

8) O produto final inclúe, para a parte lexislativa, un proxecto de lei precedido dunha exposición dos motivos e seguido do código anexo. A lei aclara que as disposicións do código substitúen as que reproducen.

9) Os códigos divídense en libros, títulos, capítulos e artigos, como o Código de Justiniano. Séguese unha numeración decimal: o número de cada artigo vai precedido por tres cifras que lle corresponden cada unha ó libro, título e capítulo nos cales figura, e precedido todo isto pola letra "L" ou "R", indicando se é unha lei ou un regulamento. Isto ten tres vantaxes, asegura unha correspon-

dencia sistemática entre as partes lexislativa e regulamentaria; permite coñecer inmediatamente polo simple enunciado do número do artigo a materia da que se trata; finalmente facilita a “codificación permanente”, a posta ó día dos códigos sen complicalos tecnicamente.

10) Os códigos son publicados finalmente no código oficial.

11) A informática xoga un papel moi importante no proceso codificador.

En quinto lugar e para concluír, o relator referiuse ós programas.

Comeza este apartado referido ós programas cun balance e cun programa a curto prazo. Ós corenta códigos existentes sumáronselles, a partir de 1989, unha decena de códigos novos. Elaboráronse, entre outros, un novo código de comercio, un código da comunicación, o código das xurisdiccións financeiras, un código xeral das colectividade territoriais, etc.

Hai que matizar que o labor codificador, a pesar do inxente traballo realizado, aínda non está rematado, pois moitos códigos están aínda en fase de revisión por parte da comisión.

O profesor Braibant pasou a esbozar a seguir, algunhas das perspectivas previsibles a longo prazo.

A comisión decidiu elaborar un programa xeral de codificación. O seu primeiro deseño foi elaborado a comezos de 1994, e nel recóllense os dictames das asembleas parlamentarias, das xurisdiccións, das administracións e da doutrina.

A intención era tratar de realizar unha división racional do conxunto das normas, evitando os minicódigos e os maxicódigos.

O dereito administrativo xoga un importante papel neste conxunto, coa función pública, os procedementos administrativos, a xustiza administrativa, a facenda pública, o dominio público e a defensa nacional. Tamén foron obxecto de codificación o dereito económico e o dereito social.

Para o profesor Braibant o proceso codificador, de leverse a este ritmo, podería durar uns quince anos.

Para remata-la súa intervención, o relator reflexiona sobre o motivo do esforzo codificador, que vai ser du-

plo: por unha parte pór orde nun dereito inestable e proliferante que llelo faga máis accesible ós cidadáns e por outra prepara-la súa simplificación ulterior. Para o profesor Braibant a codificación non se debe circunscribir ó ámbito nacional e remata preguntándose se o labor codificador non lle afectará nun futuro próximo ó dereito comunitario.

Tras un breve coloquio o profesor Rodríguez-Arana director da EGAP procedeu á clausura da xornada.

Desde estas liñas quero felicita-la xefatura de Estudos da EGAP e o seu responsable, D. Manuel Cano, pola idea de repartir ó final de cada intervención o texto dos relatorios; idea moi útil que esperemos que se estenda a outras xornadas, non só porque facilita o traballo do cronista, senón porque permite que non se perda unha valiosa información que pode servir para fornecer de material de traballo a investigadores ou estudiosos do tema, así como permiten unha reflexión máis pausada do tema, unha vez transcorrido o evento. 