

Guy
Braibant

A codificación francesa

Presidente de sección no
Consello de Estado.
Vicepresidente da Comisión
Superior de Codificación.
Francia

Na “sala de Rafael”, unha das salas máis coñecidas do Museo do Vaticano, cada unha das catro paredes aparecen cubertas por pinturas que simbolizan a filosofía, a relixión, as belas artes e o dereito. O dereito, a representación do cal lle foi atribuída non ó propio Rafael senón a un pintor francés, Guillaume de Marcillat, aparece simbolizado por entregas de códigos, un civil e outro relixioso: dunha banda Triboniano, que dirixira a redacción do Código de Xustiniano, entrégalle a este un exemplar das *Pandectas*; da outra, o Papa Gregorio IX recibe os *Décrétales* de mans dun eclesiástico, Raymond de Peñafort. Resulta sorprendente o feito de que, como podemos ver, para simboliza-lo dereito se utilizasen códigos.

O termo “código” posúe en realidade dúas acepcións. Na primeira, designa un texto novo, creador, no que se trata todo un tema de xeito ordenado e sistemático; é o caso, por exemplo, dos grandes códigos promulgados na época de Napoleón, como é o Código civil. Na segunda acepción, trátase da recompilación de textos existentes, sen ningunha modificación nin reforma, tratando de reagrupalos segundo unha orde lóxica nun só documento: é o que ocorre coa maioría dos códigos elaborados na actualidade en Francia.

En efecto, Francia posúe unha longa tradición de codificación herdada de Roma. O primeiro grande código remóntase ó século XVI. Trátase do Código de Henrique III no que se incluía, salvo os costumes, a totalidade do dereito escrito na época, é dicir, os textos asinados por El Rei. Este código deixou de actualizarse poucos anos despois de promulgarse. Sucedérono grandes textos innovadores e especializados, códigos sen nome como as ordenanzas de Colbert do século XVII.

A Revolución francesa e o Imperio, ámbolos dous impregnados do espírito racionalista e reformador do “século das luces”, foron períodos fecundos en materia de codificación. A partir de 1790, unha lei previu que se elaborase un código xeral de “leis simples, claras e axeitadas á Constitución”. Elaboráronse plans de recompilación do dereito en doce ou vinteoito códigos, aínda que estes plans nunca se executaron debido ós acontecementos. Serviron de base, sen embargo, para os cinco grandes códigos napoleónicos: o Código civil, o Código de comercio, o Código penal, a Lei de axuizamento civil e a Lei de axuizamento criminal. Estes códigos que, sobre todo o primeiro, tiveron unha enorme resonancia en Europa, constituían á vez un instrumento de unificación e de racionalización do dereito no conxunto do territorio nacional, e un conxunto de reformas que respondían á evolución da sociedade.

A codificación perdeu importancia en Francia no século XIX e na primeira parte do XX; o único código que marca esta época é o Código do traballo. Desde entón, déronse novos impulsos á codificación en 1948 e 1989. Entre ambas datas creouse unha nova comisión, cunha autoridade reforzada e máis medios, que desde entón elaborou xa unha ducia de novos códigos e ten a intención de dobrar esta cifra de aquí ó final de século.

Exporemos aquí, uns tras outros, os obxectivos, os principios, as institucións, os métodos e os programas da codificación.

1. Os obxectivos

Este “novo impulso”, que recibiu o apoio de catro primeiros ministros, dende Michel Rocard a Edouard Balladur, responde a varios motivos.

Trátase de aclarar un dereito que se volveu escuro debido á proliferación, á inestabilidade e á degradación das normas, denunciadas no informe do Consello de Estado correspondente a 1992. Existen en Francia centos de miles de leis e de decretos en vigor ós que cada ano se lles engaden máis de mil textos sen que desapareza un número equivalente, de xeito que o número crece de maneira constante. Hai que ter en conta tamén as normas establecidas polas autoridades administrativas independentes, polas colectividade territoriais, que viron acrecentados os seus poderes a causa da descentralización, e pola Unión Europea.

A proliferación das normas nacionais débese á tendencia dos gobernos, das administracións e dos grupos de intereses privados, a solucionar os problemas mediante a adopción de novos textos, en vez de utilizar mellor os textos existentes. Algunhas leis moi importantes, como as que se refiren á Administración local, ó urbanismo e ó sector audiovisual, modifícanse varias veces por ano.

Esta situación presenta grandes inconvenientes. Fai moito máis difícil o traballo das administracións e dos xuristas. Complica o acceso dos cidadáns ó dereito, de maneira que o vello adaxio segundo o cal “a ignorancia da lei non escusa o seu cumprimento” deixou de ter sentido. O menor asunto require busca-las regras aplicables en varios textos dispersos, preguntarse se eses textos están aínda, ou xa, en vigor, é dicir, se non foron derogados, de maneira expresa ou implícita, por un texto posterior, e se as medidas de aplicación para a súa entrada en vigor foron tomadas.

É por iso polo que pareceu necesario reagrupar todos estes textos en conxuntos claros, coherentes, ben organizados e actualizados. Trátase de modernizar e de lle dar coherencia ó dereito. Trátase tamén dunha operación de transparencia, favorable para a democracia, da que se deben

beneficia-los cidadáns, as empresas, as asociacións, os funcionarios e os representantes elixidos.

2. Os principios

Para alcanzar estes obxectivos, establecéronse dous principios complementarios esenciais.

En primeiro lugar, o principio da codificación “de dereito constante”. Non se trata, nun primeiro momento, de innovar ou de reformar, senón de agrupa-los textos existentes. Trátase xa de por si dunha tarefa considerable, que se faría interminable se se tratase de engadirlle reformas, que suporían numerosas discusións. A mellora e simplificación dos textos, que constitúen tamén parte dos nosos obxectivos, abordaranse nunha segunda fase: os códigos permiten ve-los textos con maior claridade e constitúen deste xeito unha boa base para alixeira-lo dereito, eliminar disposicións inútiles ou redundantes e harmonizar textos pouco compatibles entre si. Para preparar este traballo, cada proxecto de código vai acompañado dunha carta ó primeiro ministro na que se lle fan ve-las principais anomalías xurdidas durante o traballo de codificación. Este traballo límitase, sen embargo, a reproducir-los textos, e realízanse só as modificacións de forma ou melloras menores e consensuais. Mencionemos en todo caso que algunhas veces resulta indispensable levar a cabo cambios máis importantes, cando o texto inicial non é conforme coa Constitución ou cos tratados internacionais, que posúen un valor superior ó da lei; cómpre entón proceder a unha posta en conformidade, que non atenta contra o principio mesmo do dereito constante. É así como textos que reservan certos dereitos ou actividades para os franceses se deben estender ós cidadáns provenientes dos demais países da Unión Europea.

Este principio resulta indispensable para pór en práctica a segunda “regra de ouro” da codificación: a intervención do Parlamento. Ó longo do período anterior, os códigos comprendían xa dúas partes, lexislativa e regulamentaria, correspondentes respectivamente ás leis e ós regulamentos. Ambas, sen embargo, eran adoptadas por medio de decretos do Consello de Estado, é dicir, que posuían un valor regulamentario, calquera que fose o seu contido. Iso supoñía que a parte lexislativa non podía derroga-los textos anteriores, que subsistían, o que constituía unha fonte de confusión, e que esta

parte legislativa era precaria porque sempre era posible discutir-la súa calidade; ocorreu ademais varias veces que a *Cour de Cassation* ou o propio Consello de Estado declararon ilegais algunhas disposicións dun código porque non reproducían de maneira exacta a lei orixinal.

Dende entón, a parte legislativa sométese ó voto do Parlamento. Ben é certo que este voto non interviría facilmente se a discusión aparecese sobre disposicións novas ou se puidesen presentar emendas de fondo. O Parlamento só ten potestade para aproba-lo principio do código, para verificala súa calidade e para asegura-la súa conformidade co dereito existente. Tras este traballo, executado de maneira moi eficaz polas asembleas parlamentarias, os códigos adóptanse en sesión plenaria practicamente sen debate ningún.

Este voto non afecta naturalmente máis ca á parte legislativa. A parte regulamentaria é obxecto posteriormente, coma no pasado, dun decreto do Consello de Estado.

3. *As institucións*

A Comisión Superior de Codificación xoga como é natural un papel central no proceso. Pero non é a única, pois tamén participan outras institucións que figuran entre as máis altas autoridades do Estado.

Creada en 1948, despois do impulso dado á codificación que tivo lugar na posguerra, a comisión sufriu unha profunda reforma en 1989, que supuxo un reforzamento da súa autoridade e dos seus medios.

Ó comezo estaba presidida por un ministro ou un secretario de Estado dependente do xefe de Goberno e encargado, entre outras cousas, da función pública e das reformas administrativas. Esta fórmula deixaba ben claro o carácter interministerial da operación e o seu compromiso coa reforma administrativa, pero non lle confería ó presidente, que nin sequera era sempre un ministro de pleno exercicio, unha autoridade suficiente sobre os seus colegas, por exemplo os ministros de Xustiza, Facenda e Interior. A dirección efectiva da comisión exercíaa un vicepresidente, que era por dereito o presidente da Sección de Interior. Os demais membros representaban o Parlamento, os grandes corpos do Estado e algúns directores da Administración central, aínda que, a medida que pasaban os anos, a súa asiduidade se facía

cada vez menor e na maioría das ocasións enviaban representantes colaboradores seus que non sempre eran do máis alto nivel. Isto redundaba en prexuízo da eficacia e do prestixio da comisión.

En 1989 decidiuse confiarlle a Presidencia da comisión ó propio primeiro ministro; evidentemente, el non ten tempo para exercela persoalmente, pero esta solución supón unha dobre vantaxe. En primeiro lugar, el axuda á comisión pola súa autoridade e a dos seus colaboradores inmediatos, que poden proceder directamente ás arbitraxes interministeriais indispensables. En segundo lugar, o primeiro ministro, e houbo catro nos últimos cinco anos, vén presidir en persoa unha parte da sesión, cando se trata de establece-la comisión ou recibir dela un código importante, o que aproveita para animala e indicarlle posibles orientacións.

O vicepresidente, que é o responsable efectivo da comisión, é escollido de entre os presidentes de sección do Consello de Estado, activos ou honorarios. Conta coa axuda dun ponente xeral, que na actualidade é un conselleiro de Estado, e está rodeado por dous parlamentarios, un por cada cámara, por membros representantes do Consello de Estado, a *Cour de Cassation* e o Tribunal de Contas, por un director da Secretaría Xeral do Goberno, por directores de asuntos civís e de asuntos criminais do Ministerio de Xustiza, polo director da Función Pública, polo director de Asuntos Xurídicos dos departamentos e territorios de ultramar, e, finalmente, polo director do Boletín Oficial. Os membros da comisión poden ser suplantados por persoas que pertencen á mesma categoría e que son designados nas mesmas condicións.

A todos estes engádenselles ademais, para cada código, membros do Parlamento e do Consello de Estado que representan ás comisións e ás seccións competentes destas institucións. Salvo os membros de dereito, a comisión, incluído o seu vicepresidente, noméase por un período de catro anos.

A comisión recibe a axuda dunha ducia de ponentes particulares pertencentes ó Consello de Estado e ó Tribunal de Contas, e dun secretariado eficaz dependente do Secretariado Xeral do Goberno. As súas oficinas, e onde teñen lugar as reunións, atópanse nos locais de servicios do primeiro ministro e non, como ocorría anteriormente, nos do Consello de Estado.

4. Os métodos

Esta institución específica procede á adopción dos plans e dos textos dos códigos e realiza un labor de impulso e de coordinación das demais autoridades que participan activamente na tarefa de codificación, en estreita conexión co Secretariado Xeral do Goberno e co gabinete do primeiro ministro.

1. Un código nace dunha proposta da comisión, dunha iniciativa do primeiro ministro ou dunha solicitude dun ministro. A decisión tómase nunha reunión interministerial que ten lugar baixo a presidencia conxunta dun membro do gabinete do primeiro ministro e dun funcionario do Secretariado Xeral do Goberno, que determina o obxecto, o título e o alcance do código, en presenza dun responsable da comisión.

2. O código é preparado por un grupo de traballo composto por funcionarios e profesores que pertencen a un ministerio, ou reúne, en caso de necesidade, os representantes de varios ministerios e servicios. O grupo recibe a axuda dun “ponente particular” da comisión e, ás veces, dunha “personalidade cualificada” designada para este efecto, como pode ser un profesor de dereito ou un alto funcionario. Existen varias fórmulas posibles: o grupo pode ser guiado pola dirección competente, para a cal o código constitúe así durante algún tempo unha actividade importante, ou depender da inspección xeral dun ministerio ou directamente do gabinete do ministro.

3. As primeiras tarefas do grupo de traballo son recompilar os textos que deben recollerse no código e prepara-lo plan do mesmo. Este sométese á comisión e é necesario refacelo despois das súas observacións; a adopción dun bo plan constitúe en efecto un elemento importante para o éxito da operación e para a calidade do resultado final.

4. Sobre a base deste plan, o grupo establece o proxecto do código, realizando unha presentación en tres columnas: a primeira contén o proxecto, artigo por artigo, a segunda os textos en vigor e a terceira comentarios explicativos de non coincidiren as dúas primeiras columnas, por exemplo se se realizou unha modificación de forma na redacción do texto final.

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 de dez a vinte cuestións de principio ou dificultades que se presentan.

Unha vez aprobado o código na súa totalidade pola comisión, o seu vicepresidente envíallo ó primeiro ministro, xunto coa carta na que se expoñen as razóns e o contido do código, os problemas aparecidos e as solucións e reformas de fondo que parece desexable realizar para, nunha fase ulterior, simplificar, aclarar e moderniza-lo dereito.

6. Despois dunha reunión interministerial na que se resolven os últimos conflitos que poden opoñer aínda a algúns ministerios, o código envíaselle ó Consello de Estado, en forma de proxecto de lei para a parte lexislativa e de proxecto de decreto para a parte regulamentaria.

O Consello de Estado pode, á súa vez, propoñer modificacións, que o Goberno pode aceptar ou rexeitar. Para a parte regulamentaria, o texto publicárase entón no Boletín Oficial en forma de decreto do Consello de Estado.

A parte lexislativa deberá presentarse aínda nas dúas cámaras do Parlamento, ser adoptada en comisión primeiro e en sesión plenaria despois e enviada ó Tribunal Constitucional se contén elementos de "lei orgánica". O propio Tribunal Constitucional debe recibir tamén, en virtude do artigo 37 da Constitución, propostas de transferencia das disposicións lexislativas posteriores á Constitución na parte regulamentaria.

7. A Comisión Superior de Codificación non considera que o seu traballo estea rematado unha vez aprobados os proxectos do código. Logo trata de que se adopten o antes posible, prestándolles axuda ó Consello de Estado e ó Parlamento; o seu traballo, en efecto, non debe ser académico, e se transcorre un lapso de tempo demasiado amplo entre a elaboración do proxecto e a súa publicación, aparecerán novos textos durante ese período de tempo que será necesario integrar. Ademais, para que os usuarios dispoñan dun código completo, é desexable que a parte regulamentaria siga de cerca á parte lexislativa; pero a inercia ou o atraso debido á publicación dos decretos de aplicación das leis codificadas poden supoñer desfasamentos que ás veces chegaron a ser, desgraciadamente, de ata dous anos. De novo aquí é labor da comisión intervir para tratar de reducir estas diferencias.

O produto final inclúe, para a parte lexislativa, un proxecto de lei precedido dunha exposición dos motivos e seguido do código anexo; a propia lei declara que as disposicións do código substitúen as que reproducen e no sucesivo deben citarse no canto destas, e enumera de xeito preciso e minucioso as disposicións derogadas. De maneira excepcional, pode conter algunhas disposicións novas por desexo do Goberno e do Parlamento.

A parte regulamentaria é aprobada por un decreto do Consello de Estado concibido sobre o mesmo modelo.

9. Os códigos divídense en libros, títulos, capítulos e artigos, segundo o modelo de Xustiniano, ós que se superpoñen partes para os máis importantes. A numeración é a chamada “decimal”: o número de cada artigo vai precedido por tres cifras correspondentes cada unha ó libro, ó título e ó capítulo nos cales figura, e precedido todo iso pola letra “L” ou “R” segundo se trate da parte lexislativa ou regulamentaria; este sofisticado sistema, máis difícil de ler e memorizar cá enumeración continua dos antigos códigos, adoptouse porque presenta tres vantaxes: permite, polo simple enunciado do número do artigo, coñecer-la materia da que trata; asegura unha correspondencia sistemática entre as partes lexislativa e regulamentaria; finalmente, e sobre todo, facilita a “codificación permanente”, é dicir, a posta ó día dos códigos, mediante a inserción directa de textos novos en forma de artigos, de capítulos ou de títulos, sen ter que recorrer ós *bis*, *ter*, *quater*, etc. que fan máis pesado o código e dificultan progresivamente a súa lectura.

10. Os códigos publícanse finalmente, como tódalas leis e decretos, no Boletín Oficial, que logo os edita en forma de folleto no que se van inserindo as diferentes actualizacións a medida que se vaian adoptando.

11. A informática xoga un papel importante en todo o proceso, especialmente nos capítulos de recompilación e de reprodución de textos, de enumeración dos artigos e de axustes realizados nas diferentes etapas do procedemento.

5. Os programas

A. Balance e programa a curto prazo

En 1989 existían uns corenta códigos de distinta natureza: os cinco grandes códigos napoleónicos; os que se cre-

aran durante o século XIX e a comezos do XX, como o Código rural, o Código forestal e o Código do traballo; os códigos fiscais establecidos no período de entreguerras e refundidos no Código xeral tributario; e, finalmente, a trintena de códigos preparados en forma de decretos do Consello de Estado pola Comisión Superior de Codificación, a metade dos cales, aproximadamente, foran ratificados polo Parlamento. Desde 1989, a nova comisión elaborou unha ducia de códigos novos. En 1992 e 1993, as partes lexislativas correspondentes a dous deles foron adoptadas polo Parlamento (propiedade intelectual e consumo), o mesmo que as de tres libros do novo Código rural. En setembro de 1993 o Senado adoptou un novo Código de comercio, o primeiro dende Napoleón, código que na actualidade está a ser examinado polo Congreso; este recibiu tamén en abril de 1993 o Código da comunicación, mentres que o das xurisdiccións financeiras lle foi presentado en abril de 1994 ó Senado; por último, en abril de 1994, un Código xeral das colectividades territoriais, que fora solicitado polo Parlamento en 1982, nunha das grandes leis de descentralización, remitiuselle tras varios anos de traballo ó primeiro ministro, para serlle transmitido posteriormente ó Consello de Estado.

As partes regulamentarias de varios destes códigos atópanse en fase de exame por parte da comisión, ademais das partes lexislativas do Código monetario e financeiro, que tratará da moeda, a banca e a bolsa, e dos códigos de medio ambiente e de educación. O novo Código rural, que constará de nove libros elaborados e adoptados de modo independente, debería tamén estar rematado en 1994 ou 1995.

A comisión actual, que finalizará o seu mandato en 1997, está a traballar tamén na refundición dos códigos do artesanado, dos mercados públicos e da sanidade pública.

Todos xuntos fan un total de varios centos de leis e decretos e disposicións de miles de artigos que deberán ser codificados nalgúns anos.

B. Perspectivas a longo prazo

Co fin de evitar conflitos ou lagoas, a comisión decidiu, como resultado dunha recomendación do primeiro ministro, elaborar un programa xeral de codificación. Será o terceiro en dous séculos, despois do da convención, adoptado en 1894 que constaba de vinteito códigos, e o da pri-

meira Comisión Superior de Codificación, publicado en 1952, que prevía cincuenta.

Desexosa de proceder a unha reflexión profunda e a unha ampla consulta, a comisión publicou no seu informe anual a comezos de 1994, un primeiro borrador do programa, co fin de recoller todo sobre os dictames das asembleas parlamentarias, das xurisdiccións, das administracións e da doutrina. Inspirouse en grande medida en programas anteriores, despois de ter realizado o inventario dos principais textos non codificados e dos códigos actuais que deben renovarse por mor da evolución do dereito.

A intención era tratar de realizar unha división racional do conxunto das normas e, conforme a unha orientación adoptada en 1989, evitar tanto os “minicódigos”, que non conteñen máis ca dous textos e só cobren un dominio estreito, como os “maxicódigos”, demasiado voluminosos para poder manexalos.

Este proxecto comporta unha quincena de códigos totalmente novos e cinco ou seis códigos que é necesario refacer; así mesmo integranse algúns códigos menores en conxuntos máis amplos.

O dereito administrativo ocupa un lugar importante neste conxunto, coa función pública, os procedementos administrativos, a xustiza administrativa, a facenda pública, o dominio público e a defensa nacional. O dereito económico, ata o momento menos codificado có dereito social, sería tamén obxecto de varios códigos (transporte, enerxía e vivenda, entre outros). Por último, o Código xeral de impostos, que cos anos se fixo cada vez máis difícil de ler debido ás súas múltiples modificacións, debería refacerse na súa totalidade.

Un programa tan difícil coma este podería levarse a cabo sen dúbida nuns quince anos, sempre e cando a codificación siga beneficiándose, como ocorre na actualidade, dunha vontade política forte e dunha boa estrutura administrativa.

A tarefa non é fácil: reflexionar sobre o alcance dos códigos e sobre a súa articulación interna; recompílanos textos en vigor sen esquecer ningún e derroga-los que están codificados; arbitrar entre ministerios e servicios que queren ter cada un deles o seu propio código e, ó preparalo, usurpa-los da competencia, para dirixi-las modificacións ulterio-

res; soluciona-las cuestións xurídicas e políticas que xurdan ó longo da elaboración; convence-los ministros e os parlamentarios de que propoñer e adoptar un código de dereito constante non supón aprobar, nin sequera de maneira implícita, os textos que aparecen no seu interior, ás veces vellos, cando non atoparon a súa oposición no momento da adopción.

¿Cal é o motivo de tantos esforzos, despois de longos períodos de “descodificación” ou de codificación limitada? O motivo é dobre: por unha banda, pór orde nun dereito inestable e prolífico que o faga máis accesible ós cidadáns, como debe ser nun “Estado de dereito” democrático; e, por outra, prepara-la súa simplificación ulterior.

Este labor non debe limitarse ó dereito nacional: os estados e as entidades infranacionais poden codificar pola súa conta as regras supranacionais ou internacionais que lles son impostas. Por esta razón o dereito europeo, cada vez máis importante, sobre todo nos eidos económico e social, ten os mesmos defectos cós dereitos nacionais, a miúdo agravados: abundancia, opacidade, inestabilidade ¿Podería tamén el ser obxecto dunha codificación? 