



EL OCASO DE LOS LEGISTAS

LECCION INAUGURAL DEL CURSO 1990-1991

POR

JOSE LUIS VILLAR PALASI

EX MINISTRO DE EDUCACION Y CATEDRATICO DE
DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

13 DE NOVIEMBRE DE 1990

FUNDACION UNIVERSITARIA SAN PABLO CEU

Quisiera, antes de comenzar la lección inaugural del Curso 1990/91, dedicar un cordialísimo recuerdo a quien fue mi Rector en la Universidad Complutense, compañero en la Facultad de Derecho y en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, gran impulsor del C.E.U., D. Isidoro MARTIN, Catedrático de Derecho Canónico, que ha desaparecido de entre nosotros en este verano.

Su ausencia es tanto más dolorosa por cuanto que no ha podido ver esa realidad viva a que aspira ser la Universidad de San Pablo, y en la que tantas ilusiones había concebido.

Igualmente quisiera, previo al comienzo de esta exposición, dedicar también un emocionado recuerdo a otro Rector de la Universidad Complutense, Don Enrique GUTIERREZ RIOS, que también fue mi Rector y que había sido antes compañero en el Colegio Mayor de San Juan de Ribera, de Burjasot.

He elegido el tema de esta exposición, que quisiera que no fuera demasiado larga, en función del momento y del auditorio. Momento, porque estamos viviendo instantes en los que el Ordenamiento jurídico está sufriendo un fuerte revulsivo de cambio, en especial de adaptación constante a la Constitución y al acervo Comunitario.

La lección consiste en dos grandes apartados: la consideración de lo que ha venido a denominarse la crisis del Derecho y, más exactamente, la incertidumbre del mismo, y una

segunda parte concerniente más en concreto al ocaso de la antigua vocación de legista, esto es de redactor de Anteproyectos de los grandes códigos y leyes administrativas.

I. LA INCERTIDUMBRE JURIDICA

Es un tópico ya afirmar que son las instituciones y es el Derecho los que conforman a una sociedad. Juristas, sociólogos, filósofos, son coincidentes en esta primera conclusión: es el derecho el que da forma, el que hace distinta una sociedad de otra. Se ha afirmado, con razón, que si Rómulo se hubiera limitado a fundar una ciudad como Roma, hubiera sido simplemente un habitáculo para unos a los que calificaba él como simples bandoleros o forajidos. Numa Pompilio al crear las instituciones, y al fundar unos elementos de derecho, creó una auténtica Civitas y con ella una propia civilización, de la que hasta hoy nos ha ido nutriendo nuestra savia fundante, que son los cimientos de nuestra cultura y de nuestra civilización. Otra segunda afirmación me parece también preliminarmente importante y trascendental. Este fenómeno de la inercia del Derecho, del que tanto se ha hablado, en el que tanto he insistido yo también, pero que pese a esta insistencia parece tenerse en cuenta cuando se trata de cualquier fenómeno jurídico.

Se ha dicho, con razón y con inmejorables términos, que nos importa, decimos fácilmente hoy, lo que se atrevieron los siglos precedentes; estamos llegando al año 2000, no nos remontemos al diluvio. Lo fastidioso es que, por el contrario, sino nuestra inteligencia sueña en ser libre, nuestro inconsciente, él, se remonta al diluvio. Los pueblos, lo mismo que las personas, son mandados subconscientemente por su infancia. Organización social, actividad económica, combates políticos, reflejan y a su vez fortalecen las mentalidades: nada evoluciona tan lentamente como ellas.

La inercia cultural en el Derecho y los tópicos

Con frecuencia, un comportamiento se perpetúa mucho tiempo después de que su causa haya desaparecido. ¿Por qué empleamos cubiertos especiales para el pescado? El pescado en otros tiempos oxidaba la hoja, y ésta daba mal gusto a aquél. El siglo XVIII inventó estos cuchillos, la hoja era de plata, como el mango. Desde hace tiempo, el acero inoxidable los ha vuelto inútiles. Siguen siempre en nuestras mesas; incluso sin ser de plata. Las técnicas son fluidas, pero los usos y las costumbres se congelan.

Consecuencia de esta perduración de lo inconsciente es, también, el círculo del eterno retorno. Se asegura que los músicos de Jazz pierden su oído con el abuso de las notas agudas; como resultado, acrecientan la sonorización. El agudo de las notas se hace todavía más agresivo. Ha creado en ellos una necesidad. La causa se convierte en efecto y el efecto se vuelve causa. La vida de una sociedad está hecha de mil círculos viciosos de esta índole. Si los intentos de cambio parecen estancarse, es debido a que tropiezan con lo que se llama, en física, un sistema: unos conjuntos de los que cada elemento está asociado a otro, de una manera tan estable que no se puede cambiar casi nada en ellos. Así es como la historia se sostiene. Asimismo, por ejemplo, unos elegidos, porque estén sobrecargados o sean inexpertos, tienen necesidad de que unos funcionarios competentes tomen decisiones en su nombre. Estos gustan de ejercer la realidad del poder, al amparo de aquéllos que detentan su apariencia. Unos y otros tienen el mismo interés en que el sistema que forman permanezca, y cuanto más se arraiga, más se convierte en intocable. Nada es tan conservador como esas complicidades clandestinas. Costumbre de mentalidad, instituciones, juegos de dependencia mutua acaban por formar un equilibrio casi biológico que tan sólo algún gramo, de vez en cuando, viene a colocar de nuevo en tela de juicio. Los adolescentes y los revolucionarios se persuaden de que los problemas de hoy no tienen precedentes y que las lecciones de sus mayores no les sirven de nada. La aceleración

de la historia tocaría de frente con las tradiciones y entonces se dice: hagamos tabla rasa del pasado.

Únicamente la ignorancia de la historia puede hacer nacer esta ilusión. Sin caer en la ilusión inversa —al saber que nada cambia— se está obligado a admitir que una sociedad es un producto de su propio pasado, incluso en sus veleidades de romper con él para instaurar un orden nuevo. La discontinuidad no existe verdaderamente, cada pueblo tiene su propio modo de vivir su evolución. El 14 de julio de 1789 es muy francés, como octubre de 1917 es muy ruso, y la revolución cultural es muy china. A través de las peripecias se afirma la continuidad de un mismo modelo cultural. Necesitamos medir el peso de nuestras tradiciones, si queremos detectar los cambios que afectan a nuestras costumbres, a nuestras ideas, a nuestra alma.

El hombre no ha dominado la naturaleza más que sometiéndose a sus leyes: *chassez le naturel, il révient au galop*. No puede escapar la influencia de los siglos más que a condición de verlos de frente, otro modo de verse de frente. Cuanto más se pretende desdefñarlos, tanto más se encierra en ellos. Los siglos se vengan. No se puede mirar al fondo de la actualidad, sin mirar primero al fondo de la historia.

Derecho común y fondo del derecho

Es justamente en este fondo de la historia en el que estamos inmersos, el llamado derecho común, el que constituye toda la civilización occidental no sólo en el derecho europeo continental, sino también el denominado derecho común anglosajón, una herencia recibida desde hace dos mil años.

No en vano se denomina al derecho civil, o en general, al derecho privado, el fondo del derecho o, más corrientemente, el derecho común. No es insólito en nuestros textos legislativos hacer referencia al derecho privado como al derecho común. Si se compara con otros sistemas jurídicos, como desde

hace ya bastante tiempo se ha venido haciendo, este parangón hará ver cómo conceptos íntimamente ligados incluso a nuestro lenguaje cotidiano pertenecen a una estructura de derecho recibida y heredada. La compraventa, el arrendamiento, el usufructo, el sistema hereditario, todo ello responde a concepciones de una cultura occidental de la que somos acreedores. De aquí que cuando se considera la dicotomía, derecho público-derecho privado, no estemos haciendo sino consideraciones de pura perspectiva acerca de este escotillón del fondo común.

Por la naturaleza y por extensión del tema es preciso actuar como el glotón que nos describe en *La República* Platón, quien apenas tocado un plato empezaba a catar el siguiente. Es preciso esbozar sólo los problemas, pues entiendo y he entendido desde hace muchos años, que es preferible suscitar cuestiones que resolverlas. La solución, dice la tradición judía, la tenemos todos, lo difícil es plantear los problemas que respondan a cada solución.

Derecho administrativo como heredero excepcional del Derecho común

La primera afirmación es, pues, la de la herencia que recibimos dentro de nuestra cultura. El Derecho es un factor de la cultura, no es solamente un producto cultural, sino esta misma cultura desde una cierta perspectiva.

Y quizás de los elementos que definan una cultura, la música, la literatura y, en general, las Artes, quizás el Derecho sea aquel que más claramente hace diferenciar una cultura de otra. Cuando el Derecho administrativo empieza a surgir como tal, cuando el Derecho público empieza a nacer como tal, ambos se apoyan, uno en lo concreto, otro en lo genérico, en el viejo tronco común del Derecho privado.

Las primeras reglas del Derecho administrativo, son reglas excepcionales del Derecho común; el dominio público, no es

sino como el contrato, figura genérica del derecho común con ciertas excepciones, con ciertas consecuencias diferenciales. El funcionario no es sino el arrendatario de servicios con ciertas excepciones también singulares. Es el criterio de lo que los franceses en el siglo pasado denominaron cláusula exorbitante que es como típica y definitoria del Derecho administrativo, pero cuyo origen es mucho más anterior: se encuentra en los comienzos del Derecho público, en los balbucesos y sonidos nacientes de un futuro estado donde surgen las «regulae fallentes» o reglas excepcionales que corresponden al derecho de príncipe, que corresponden al inicio del derecho público o, si se prefiere, del derecho administrativo extrapolando hacia atrás lo presente.

El trasfondo cultural de la distinción: el cambio del Derecho

El derecho público surge como excepción en la consecuencia y configuración de técnicas nacidas en el derecho común y en el derecho privado. Segunda afirmación que me interesa destacar: hoy por hoy derecho público y derecho privado aparecen como algo dogmáticamente separado con nitidez, pero respondiendo a filosofías también teóricamente distintas.

El derecho privado se ha configurado como el derecho hallado, el derecho que el legislador encuentra, el que se limita a darle forma, el derecho espontáneo de una sociedad, aquél que una sociedad culturalmente se ha dado a sí misma, mientras que el derecho público tiene una misión de conformar, de forzar en cierto modo la situación heredada de una sociedad y de cambiarla hacia fines deseados por la política.

Así, el derecho privado es un derecho estático, el derecho público es, por su naturaleza, un derecho dinámico; el uno aspira a conservar, el otro aspira a transformar, conformando de distinta manera la soledad. Esta afirmación que puede parecer baladí, tiene, sin embargo, importantísimas consecuencias en cuanto a la misma concepción fenomenológica del derecho, de sus fuentes, de sus aplicaciones, de la complitud de

las lagunas que se presenten en uno y otro campo. El uno es un derecho necesario, el otro es un derecho contingente. En derecho civil, este fondo del Derecho se atribuye en exclusiva la condición de derecho hallado, de derecho estructurado, de fuente espontánea. El derecho público aparece como el derecho caótico, coyuntural, cambiante, fluctuante, desesperante para el jurista y, en general, para cualquier operador jurídico, pues difícil es averiguar no ya su aplicabilidad a un caso concreto, sino incluso el problema de cuál es la norma vigente y aplicable en un supuesto singular.

La crisis del Derecho en general: un recuerdo a Rippal

Congruente con esta afirmación un jurista decía que, si se le preguntaba por un problema de derecho privado, consideraría deshonroso para los largos años de estudio dedicados al derecho no dar una respuesta rápida y contundente, pero que, si se le preguntaba por un problema de derecho administrativo, consideraba una vanidad necia dar una respuesta instantánea.

Hoy la diferencia entre uno y otro derecho en este sentido de la respuesta rápida, respuesta lenta, es también verificable y encontrable, pero sin embargo, y este es otro punto que quisiera a continuación esbozar, hay una mezcla indisoluble de derecho privado y derecho público que ha producido que los civilistas vayan hablando ya desde hace cincuenta años de la crisis del derecho, mientras que los administrativistas se hayan erguido, quizás prematuramente orgullosos, con la primacía aplicativa de su derecho.

Intrusiones recíprocas

El problema de las instrucciones o influencias entre el derecho público y el derecho privado, es el siguiente punto que quisiera delinear aunque fuera superficialmente, pero no con

ello con menor énfasis, que entre el Derecho privado y el Derecho administrativo hay profusos y difusos estudios sobre la utilización táctica del Derecho privado por la Administración Pública, sobre la figura del contrato, sobre la figura de la superficie como una de las soluciones al problema creciente del suelo urbanizable, sobre el problema del patrimonio y de la propiedad de la Administración pública que no es en definitiva sino la propiedad privada pero con ciertas y profundas diferencias. Todo ello responde a esta utilización puramente táctica de las técnicas del Derecho común por la Administración pública. El fenómeno más importante de las últimas décadas ha sido el de la creación de sociedades anónimas estatales, con el fin de utilizar la presunta agilidad de las formas societarias para fines administrativos nítidos y claros. No es sino una utilización para fines que permanecen, los mismos fines públicos de formas típicamente privadas. Mas incluso en esta utilización práctica aparecen reglas exorbitantes, aparece también esta administración que arrastra no sólo situaciones privilegiadas, sino solamente privilegios posicionales, como se les ha denominado con acierto, y además profundas transformaciones en las instituciones privadas que utiliza.

Un solo ejemplo: hoy por hoy existen concesiones de patrimonio privado. El patrimonio privado del Estado se proclama por leyes según las cuales es inalienable la virtud de ejecución privada de créditos privados, con lo cual se va esfumando o desapareciendo la diferencia entre el dominio público y la propiedad privada, distinción que aparece todavía en nuestro Código civil, como algo tan claro en los siglos, pero cuya quiebra veremos a continuación.

Intrusiones administrativas en el Derecho privado

Igualmente hay que hablar de cómo el derecho privado en ciertas instituciones básicas va siendo paulatinamente invadido por técnicas administrativas. De la compraventa, del arren-

damiento de servicios, del arrendamiento de obras, poco queda vigente de las reglas del Código civil. También la sociedad en el derecho privado hace una utilización práctica de técnicas de derecho público. Y así, cuando una empresa contrata una fábrica llave en mano, cuando se trata de una construcción importante, no se remite pura y simplemente a cláusulas especiales y detalladas en contrato de obras o a las reglas del Código civil, sino que se declaran expresamente aplicables, pero como cláusulas convencionales, las contenidas en el Reglamento de Contratos del Estado. ¿Por qué se hace esto así, siendo de tal modo que la Jurisdicción es improrrogable y estos contratos aparecerán sometidos necesariamente a la Jurisdicción ordinaria civil? Por una simple razón, que es la contrapartida de la utilización táctica que la Administración hace de técnicas de Derecho privado, como pueden ser las de la Sociedad Anónima. Pura y simplemente porque el Derecho administrativo, sometido al principio de legalidad y depositario de una enorme experiencia contractual, ha establecido cláusulas para todas aquellas contingencias pensables, imaginables, a lo largo de las vidas de un contrato de obras, dándoles una conclusión cierta e indiscutida, cosa que el Derecho civil dejaba al convenio y a las cláusulas a negociar entre partes. Siendo mucho más completo, mucho más detallado, mucho más seguro el derecho administrativo en su regulación peculiar, las partes civiles consideran que siempre es mucho más tranquilizante tener un derecho cierto, pues aquellos problemas que la imaginación de las partes pueden prever de antemano, y establecer unas consecuencias en cláusulas del contrato, siempre serán infinitamente más entecas, más pobres, menos imaginativas, que aquéllas que la larga experiencia de la Administración pública, en su volumen de contratación ingente, ha previsto y ha dado una solución en el Reglamento de Contratos del Estado. Surge aquí a la inversa una intrusión del Derecho privado del arrendamiento de obras en el Derecho administrativo. Si se examina detenidamente, se trata pura y exclusivamente de una utilización táctica. Del mismo modo que la Administración hace, como he dicho antes, una

utilización puramente por razón de fin y por razón de mejor utilidad y agilidad de los medios privados.

Relatividad de la distinción

Una afirmación vaya por delante, en concreto la de la relatividad de la distinción de Derecho público-Derecho privado, pero desde una perspectiva que creo es original, si cabe hoy originalidad en el análisis de esta diferencia Derecho público-Derecho privado. El hombre considera en su finitud temporal que lo inmutable, aquello que no se mueve, aquello que no crece, aquello que está ahí siempre inalterado, es lo mineral; por ejemplo, considera que una roca, un monte, una cordillera, son inmutables. Pero esto lo considera, llega a esta conclusión desde su finitud temporal, pues hace mucho tiempo ya que los geólogos han detectado el movimiento de las cordilleras, de las montañas, de los continentes, y de los mares, pero para la breve vida de un hombre, incluso de una generación o de una cultura, el monte es lo estable, lo quieto, lo inmutable. El universo mismo vive y palpita, pero con lapsos temporales que el hombre no puede sentir y se limita a calcular.

Igual sucede, si se me permite el parangón, con el Derecho privado, el fondo del Derecho y el Derecho público. También el Derecho privado es mutable, también los contratos, los derechos reales, el derecho de familia, las sucesiones, las técnicas de previsión son mutables, y la historia nos da la respuesta concluyente a esta afirmación de mutabilidad o inmutabilidad del fondo permanente no mudable del Derecho. Lo que sucede es que los ciclos de cambio son mucho más largos para el Derecho privado que para el Derecho administrativo. El Administrativo, el Derecho público en general, está mucho más pegado a la circunstancia, a la coyuntura, trata de resolver problemas que posiblemente se suscitan por primera y única vez, son situaciones inesperadas, de emergencia, a las que hay que dar una respuesta rápida, posiblemente para ese problema nada más; dejando quizás luego en

las leyes, en los derechos, en las órdenes como un mandato jurídico que en realidad se demuestra irrepetible o irrepetido.

Complejidad del Derecho moderno: su ininteligibilidad

La contratación civil se ve cercenada en su libertad por un sinnúmero de disposiciones administrativas: la Ley de Defensa de la competencia, los precios autorizados homologados (en definitiva, controlados), la prerredacción administrativa de las cláusulas generales, las homologaciones de las mismas, el control de la publicidad. El viejo mito del *pacta sunt servanda* va siendo sustituido por la defensa del débil frente al prepotente, administrativizando y normativizando el abuso del Derecho, otrora principio general prohibitivo en manos del juez.

Aún hay más. Se ha dicho y creo que con razón, que por debajo de las 50.000 pesetas nadie acude al juez —civil o contencioso administrativo—, pues el cálculo de costo-beneficio no arroja saldo favorable. Y ha de ser la Administración la tutela de esas situaciones de desamparo. Ciertamente Juntas de Arbitraje o de Protección al Consumidor podrían cubrir esta laguna, pero con el riesgo cierto de avalancha de peticiones y expedientes que desbordarían su función. Es verdad que la Constitución postula el monopolio jurisdiccional del poder judicial, pero busquemos con la linterna de Diógenes al afortunado mortal que sepa qué cláusulas de un contrato de arrendamiento son válidas, cómo leer correctamente los recibos del teléfono, la luz, el agua o el gas, de la póliza de seguros, o que ingenuamente recoja con cuidado el ticket de equipaje de la línea aérea, que por cierto dice que no es el resguardo previsto en el Convenio de Varsovia —y si no lo es ¿qué trabalenguas o adivinanza o demonios es?—; que descifre un canon municipal de urbanización, una contratación especial por obras, instalaciones o servicios, una liquidación por plusvalía; o que sepa cuál es la situación urbanística de su parcela. Si lo encontramos, cosa que me permite dudar en absoluto, hablaremos de

una *rara avis*, un enciclopedista que es contable a nivel de intendente mercantil, especialista en Derecho de arrendamientos, Ley del Suelo, economista, matemático, físico, médico, farmacéutico, ingeniero, a veces geólogo. Muéstreseme un talento semejante y proclamaré a voces que estamos ante el *perfecto administrado*. Se decía antes que el Derecho está para quienes saben defenderlo, *iura vigilantibus*, y con frecuencia se repite este aserto, que tengo para mí hoy por hoy el más falaz, injusto y desdichado que vi jamás. Porque la realidad y mis 40 años de administrativista así me lo evidenciaron —y estimo que a todos mis colegas— que, cuando algún conocido nos pregunte algo concretísimo, tenemos —a fuer de honradez— que responderle que, si podemos, le daremos tras de estudiar con tiempo —¡ay, con bastante tiempo!— qué es lo que creemos correcto en Derecho. Y con frecuencia tenemos que ayudar al experto en lo concreto, pues tan retorcidos y difíciles son los vericuetos que no nos atreveríamos a desbrozarlos a solas.

Por paradoja el Derecho administrativo cercena el abuso de la *letra pequeña* en los contratos civiles. ¿Pero qué decir de la letra pequeña en el Derecho? Porque es más frecuente aquí el despotismo de la circular que la claridad de una Ley. La perplejidad aumenta exponencialmente con el peso y amplitud de las normas subordinadas de los Reglamentos, Ordenes Ministeriales, Instrucciones y Circulares. Un penalista, un civilista o un procesalista saben y dominan su ámbito de Derecho. Pero ¿qué decir de un administrativista? Cualquier Jefe de Negociado sabe más y más profundamente de su materia que cualquier Catedrático de Derecho administrativo. No engarza su conocimiento en un Ordenamiento total, no utiliza los principios tópicos, pero sabe conocer, sabe y conoce más que nosotros. Por algo la L.J.C.A. dispensa de abogados los procesos en materia de personal. Seamos no humildes, sino realistas y confesemos que las normas de personal sólo las saben bien aquéllos a quienes directamente les afectan y atañen. Tal es el cúmulo de normas.

Esto suscita un difícil problema de conciencia, pues los arbitrios que el Derecho Administrativo tradicional tenía (art. 79 de la L.P.A.) se evidenciarán como absolutamente insuficientes. Los teólogos se planteaban y plantean si Dios es la causa del mal: y respondían casi unánimemente que Dios es causa de la pena pero no de la culpa. Algo semejante se suscita hoy a los administrativistas. La Ley no era la causa de la culpa sino de la pena. Pero ¿es cierto hoy? ¿Puede mantenerse que la ignorancia de la Ley no excusa de su incumplimiento cuando ni los especialistas sabemos a ciencia cierta cuál es la norma vigente y aplicable? Y en materia de tributos, cuando prolifera la autoliquidación, ¿no se nos obliga a todos a ser especialistas?

Me basta suscitar preocupaciones y sembrar semillas de duda que, estoy seguro, fructificarán en soluciones que en aras de la paz social conciban certeza del Derecho y conformación necesaria de la sociedad. Hoy por hoy nuestro Derecho administrativo vivo es un dédalo de callejas confusamente delineadas sin hilos de Ariadna. El particular siente zozobra ante la incertidumbre jurídica y sabe por intuición que, a ciencia cierta —lo que en inglés llaman *most improbable*—, no está cumpliendo todas y cada una de las regulaciones administrativas que se ciernen sobre él: hay una angustia ante el Derecho administrativo del ciudadano medio que los médicos harían bien en estudiar. Se vive pendiente de una sanción por algo que no se sabe qué es, con la conciencia de infracción. El particular se identifica con la Cunegunda de Voltaire en el Cándido. No hay Tablas de la Ley eternas en el Derecho administrativo, pero démosle al menos una cierta estabilidad. Bien es verdad que las circunstancias así y todo no están por ello, pero un mínimo de fijeza es siempre postulable.

Las grandes Leyes Administrativas

En el eterno sístole-diástole del Ordenamiento jurídico entre expansión normativa y la recopilación sabática, reside una de

las soluciones a esta incertidumbre. En el vaivén de lo disperso a las grandes Leyes, es esto lo perdurable y cierto: la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley General Presupuestaria, la Ley General Tributaria, son islotes de Leyes concertadas que acrecientan la seguridad al derogar un sinnúmero de disposiciones incoherentes, sueltas, desengarzadas y de difícil conocimiento. Y es este el camino, la vía y la andadura que hay que recorrer. Y este es el reto a los juristas-legistas, al Gobierno y a las Cortes Generales. Todos los que hemos dedicado nuestros esfuerzos y nuestra vida desde hace muchos años al Derecho administrativo, estamos deseosos de cimentar nuestra ciencia en roca y no hundirnos en el piélago y la ciénaga de disposiciones incoherentes, aisladas, inconexas.

Hay momentos de expansión y momentos de concentración normativa que en Derecho administrativo no llegan a la codificación pero que le aproximan en su finalidad. Y tras la fase de expansión es menester proceder a liquidaciones sabáticas, a la elaboración de reglas ciertas comentadas, seguras, comprensibles, que recojan lo que de permanente hay en los tomos del Aranzadi y contribuyan a la certeza del Derecho. Uno de sus valores, es este de la certeza, sin el cual bien puede decirse que no hay Derecho en cuanto tal. Y no se alegue que la informática jurídica es el remedio. Es sólo un paliativo de recogida de información, pero no de criterio. Y es justamente en el nivel de lo crítico donde más nos aprietan los zapatos, donde más se estanca la decisión. Una superabundancia de datos no contribuye ciertamente a brindarnos una solución. Pues ésta sólo es sostenible allí donde el conjunto de la información brindada es coherente. Y cierto es que sería más aventurado partir del axioma de la coherencia de las normas subordinadas.

La norma administrativa es la medida que hay que adoptar frente a un mal que surge, a una disfunción social. Hace mucho tiempo que creo que las grandes ideas por las cuales nos movemos en el fondo, tanto en la literatura, en la pintura,

como en la arquitectura, como en el Derecho, estaban ya esbozadas magníficamente en los autores de esta civilización y esta cultura grecolatina. Permítaseme hacer una aplicación de esta afirmación tan osada, pero muy compartida en este momento. Decía MACROBIO que las leyes buenas han sido promovidas por malas costumbres «*leges bonae ex malis moribus promoveantur*». La norma administrativa está creada para salir al paso de una disfunción, de una irregularidad, de algo que funciona mal en la sociedad. Las leyes civiles son, por el contrario, el Derecho dado, el Derecho que se da la Sociedad a sí misma, en sus costumbres, en sus usos, que pasan luego a ser regulados por normas, y que son en nuestros días codificados. Esta contingencia de la norma administrativa hace imposible su codificación, pues codificar implica dar una cierta sensación de permanencia, de estabilidad, de seguridad, de perdurabilidad y de coherencia, cosa que muy difícil se le pone a la Administración en su constante producir normativo.

Buena prueba tenemos de ello en las propias instituciones civiles cuando chocan abierta o indirectamente con los bienes públicos, con fines públicos que están por encima de este derecho dado. El derecho de la quiebra o del concurso como problemas bilaterales de deudor y acreedor pasan necesariamente a tener una trascendencia pública frente a todos. El Derecho concursal es así una de las instituciones más necesitadas de una intervención en que se tenga en cuenta también la permanencia de la empresa: el derecho de los obreros, la permanencia de unas inversiones, dejando también, pero como parte secundaria, la relación bilateral de acreedor y de deudor. Igual sucede con el propio derecho de familia, quizás uno de los derechos más inmutables en el bloque del Derecho civil. La funcionalización cada vez más intervenida por la Administración de instituciones que son típicamente privadas, que no son servicios públicos, pero que tienen una cierta parte de servicio público, y que sirven a fines de interés general y pueden perjudicar por la disfunción a gravísimos intereses privados: tal es la intervención administrativa en la banca, en los seguros,

y en general en todo tipo de instituciones que, sin llegar a ser categorizadas jurídicamente como servicios públicos, tienen ciertamente una trascendencia social indudable.

Otro punto quisiera pasar a examinar, en concreto cuál puede ser el impacto de una constitución sobre el Derecho administrativo tradicional. Evidentemente, la Constitución afecta a todo el Derecho, como afecta a todas las normas del Derecho incluso las extra-jurídicas en este bloque jurídico que no se reduce a lo estrictamente jurídico. Mas lo cierto es que la Constitución está teniendo sobre el Derecho administrativo un importantísimo impacto que produce la necesaria reestructuración de muchas de las ideas que hemos recibido y que hoy consideramos como moneda corriente.

Valga en una rapidísima enumeración el poner de relieve toda una serie de aspectos. El primero de ellos es la inserción del Derecho internacional en el Derecho administrativo interno. La sentencia de 30 de septiembre de 1983, es paradigmática a estos efectos.

Aparecen puestas entre interrogantes, la ejecutoriedad del acto administrativo y la presunción de validez por la sujeción de la Administración con plenitud total al Ordenamiento jurídico de las leyes. Dos sentencias importantes del Tribunal Supremo, de 17 y 24 de julio de 1982, han puesto en tela de juicio esta ejecutoriedad del acto administrativo, cuando está pendiente un litigio judicial y todavía la sentencia no es firme. Ello daría lugar a mayores precisiones pero baste en este momento con poner de relieve toda la puesta entre interrogantes de ese principio de presunción de validez y de consiguiente ejecutoriedad del acto administrativo. Ciertamente es que el principio *solve et repete*, que venía a plasmar el principio de ejecutoriedad del acto administrativo, había quedado reducido en gran parte por criterios jurisprudenciales a los problemas fiscales y tributarios, por la necesidad de que los ingresos del erario público no quedasen coartados o dilatados *sine die* a pretensiones procesales de los particulares. La constitucionalidad o no del sistema de ejecución de sentencias que contiene nues-

tra Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa cuando se enfrenta a la Constitución, es también otro de los puntos a meditar. A mi juicio la Ley de lo Contencioso-administrativo no es nada ajustada a los términos tajantes de la Constitución. Una sentencia del Tribunal es una orden de pago, según incluso nuestra Ley General Presupuestaria: la ejecución no puede quedar en manos de la Administración, porque ello sería tanto como coartar la independencia del poder judicial, configurable ya como poder pleno. El principio de la plenitud de jurisdicción, en virtud del cual poderes soberanos como el poder judicial quedan sometidos a otros poderes, el Tribunal Constitucional o el Tribunal de Cuentas o, incluso, el control del Parlamento.

Igual sucede con el propio Tribunal Constitucional que en materias patrimoniales o del personal puede ver sus decisiones residenciadas ante el Poder judicial. Toda esta plenitud jurisdiccional, en virtud de la cual cada poder es soberano en sí pero dependiendo de las funciones de los demás poderes, plantea una problemática absolutamente inédita en nuestro Derecho administrativo. La inembargabilidad del patrimonio deducida de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 y de la Ley de Administración y Contabilidad, hoy transformada en Ley General Presupuestaria, debe también ser puesta en tela de juicio en cuanto se enfrenta a la necesidad de dar plenitud de ejecución a una Sentencia firme ante los Tribunales. Su propio dominio público y su inembargabilidad están siendo hoy cuestionados. No es extraño encontrar emisión de obligaciones o de bonos de la RENFE, cuyos bienes están declarados dominio público por estar afectos al Servicio público y que, sin embargo, son hipotecables, y así se hace constar en la emisión de obligaciones y bonos.

La naturaleza de la situación jurídica estatutaria de funcionarios o de concesionarios, también es un problema de indudable revisión.

La responsabilidad por Ley y la responsabilidad por funcionamiento normal de la Justicia es un tema que la Consti-

tución ha lanzado a quienes nos dedicamos al análisis y a la construcción puramente dogmática del Derecho administrativo. Hasta la Constitución la responsabilidad por Ley y la responsabilidad por funcionamiento normal de la justicia eran cuestiones que no podían suscitarse más que para darles una solución negativa. La Constitución ha puesto la solución positiva encima de la mesa para darle salida congruente y justa a aquellos puntos que la Constitución ha innovado tan profundamente. Igualmente, la posibilidad de que los órganos o agentes de la Administración puedan recurrir frente a la imposibilidad de ejercicio de contencioso-administrativo o a la gran sensibilidad de la denominada acción de órgano: la *Organklage* del derecho alemán. La presencia simplemente de un interés para la desestimación para llegar a la acción popular, o llegando incluso a ella, es también otro tema que la tutela eficaz de los jueces, preconizada en el artículo 24 de nuestra Constitución, ha puesto necesariamente también de relieve.

El paralelo entre el Derecho sancionador administrativo y el Derecho penal es también otro punto en que la Jurisprudencia está relacionando de una manera innovadora. Estos y otros muchos puntos más podrían ponerse de relieve en esta rápida ojeada al panorama del Derecho público frente al Derecho privado.

La coherencia lógica del Derecho privado ha hecho de éste una ciencia, ha hecho un Derecho dogmático, lo ha transformado en el fondo del Derecho. La lógica dispersión puntual o sectorial del Derecho administrativo ha producido en éste enormes dificultades de una construcción permanente precisada de permanente revisión, de constante reconstrucción. Las conexiones entre uno y otro son conexiones también frecuentes. El Registro de la Propiedad frente a la Ley del Suelo es también otro punto que quisiera invocar en este panorama un tanto disperso.

La seguridad jurídica que el Registro de la Propiedad asegura en el tráfico mercantil de inmuebles, es cercenada por las frecuentes remisiones que ésta hace a inscripciones, ano-

taciones, notas preventivas o notas marginales en el Registro. Pero sin embargo, el funcionamiento diario, la experiencia cotidiana de la Ley del Suelo frente al Registro de la Propiedad hacen de éste un instrumento puramente secundario frente a la primacía de la seguridad del tráfico que antaño tenía.

Con todo quisiera, bien a mi pesar, pues me he dedicado durante muchos años al Derecho administrativo, conocer unos breves rasgos de cómo éste se nos presenta ante los juristas. La proliferación de normas, más frecuente en nuestros días en el Estado de las Autonomías por la potestad legislativa y la potestad normativa que en definitiva tiene cada Comunidad Autónoma, produce una caída en un caos por abundancia paradójicamente de normas del Derecho administrativo. No es infrecuente ver sentencias que citan normas e, incluso, leyes derogadas. No es infrecuente ver insistencias en derogación de normas que fueron ya derogadas por leyes anteriores. La disposición derogatoria número 2 de la Constitución Española es ejemplo bastante. Esto produce una cierta sensación de zozobra y de inseguridad.

Platón hablaba ya del límite de lo juridizable, de aquello que era posible y aquello que era imposible ser sujeto a norma. Y así hablaba de la educación y de la medicina que difícilmente eran sujetables a leyes. En la educación, porque las instrucciones pedagógicas al docente son de difícil instrumentación jurídica. En la medicina, porque el trato humano es difícilmente reconducible a normas concretas. Y frente a la enorme proliferación que ya pesados, gruesos e inmanejables tomos del Aranzadi van recogiendo cada año con mayor densidad de una crisis de la conciencia del Derecho... pues bien, es cierto que en la estructura del Derecho administrativo están los postulados de igualdad y seguridad jurídicas, es decir que la Administración ha de actuar bajo la Ley y en la Ley, debe siempre dar una respuesta igual y prevista de antemano a tal situación concreta, por minúscula y peculiar que ésta sea. Lo cierto es que la proliferación de normas produce la incertidumbre en la norma aplicable y vigente; lleva consigo la desconfianza

del administrado y, más aún, encierra políticamente una cierta reserva en la descentralización y desconcentración del poder, pues, cuando se confía la resolución a una autoridad inferior, pero ésta tiene que actuar bajo normas e instrucciones seculares de una pesada carga de articulado, realmente quien está resolviendo con carácter general es el superior que ha desconcentrado o descentralizado. Esta paradoja, hace ya siglos puesta de relieve en las técnicas de desconcentración del poder, hace que el ciudadano medio con la mejor intención del mundo no sepa si está en situación regular frente a la Administración o si, por el contrario, está en situación irregular. Frente a la norma cierta, las normas claras, fijas y seguras, está la norma incierta, no clara y segura en su vigencia y su aplicabilidad, y no valen siquiera las técnicas más recientes de notificar, como requisito necesario para la creación de un deber o una obligación en el particular, y de decir a cada particular cuál es el ámbito de su derecho y de su deber.

Justamente por esta creciente masa, oleada y diluvio de normas se está produciendo una situación que es todo lo contrario de la seguridad jurídica, tal y como nuestra Constitución la postula. Se está creando una situación de inseguridad jurídica. Hasta tal punto que puede ello llevar a concluir que es quizás la norma el autor de la infracción, y no la culpa o premeditación del administrado que busca el cumplimiento de esta norma que realmente desconoce. Esto está planteando, y quisiera con ello concluir esta parte, la necesidad de una cierta disciplina normativa en la producción de disposiciones generales. Una mayor publicidad de aquellas disposiciones que atañen a todos, una mayor conciencia de que a mayor número de normas pésima será, como decía nuestro clásico, la situación del Estado.

II. EL OCASO DE LOS LEGISTAS

Son instantes de vértigo del jurista, incapaz ya de comprender en toda su vastedad todo el enorme caos de proliferación

de normas de toda índole que aumentan visiblemente, incluso el número no ya de páginas sino de temas, y que hacen inteligible lo que en otros tiempos era un cuerpo de leyes fácilmente comprensible y explicable. ¿Quién sería hoy el jurista, por externos y profundos que sean sus conocimientos y experiencia, que osara decir que conoce todo el Derecho español vigente? La superespecialización dentro del Derecho está ya haciendo aparición, como un epifenómeno del caos jurídico. Poco sirven para ello las llamadas *grandes leyes*.

La Ley de Aguas, la de Carreteras, la General Presupuestaria, la de Ordenación de las Telecomunicaciones, la de Ordenación de los Transportes Terrestres, la Orgánica del Poder Judicial, la Reforma del Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la de Enjuiciamiento Civil, entre muchas otras leyes generales.

Esta nueva oleada de confección de los grandes cuerpos legales no es en absoluto insólita en nuestra historia. Recuerdo aquí el gran alud legislativo que significó la Restauración a fines del siglo pasado, y que alumbró los Códigos civil, mercantil, las leyes procesales, y las leyes maestras del Ordenamiento Administrativo.

También entonces era necesario el ajuste a normas constitucionales y la plasmación de valores de la sociedad de aquel tiempo, lo que impulsó a la confección de estos grandes cuerpos legales.

Pero de ellas puede decirse algo que, posiblemente, no quepa aplicar a las leyes recientes: la base de su grandeza y de su excelencia ha venido simplemente señalada por su duración. Lo que decide la perduración de una Ley es precisamente su previsión del futuro, y su adaptación, no sólo a la circunstancia de su promulgación, sino a contingencias por acaecer.

Todavía está en gran parte vigente el Código civil y es dudoso que en alguno de sus títulos valga la pena introducir alguna modificación.

Se ha hablado de sobra del estilo y la técnica del Código civil, no sólo del nuestro, sino del Código napoleónico, del

que en parte es trasunto el nuestro. Sus contemporáneos no le escatimaron empero improperios, faltas de sintaxis y contradicciones. Pese a todo, su estilo y su técnica son difícilmente superables. Su terminología es siempre precisa. Sus disposiciones bien articuladas y su lenguaje sencillo y claro, perfectamente inteligible para cualquiera. Difícilmente podríamos aplicar estos adjetivos a alguna de las grandes leyes de los últimos años.

La vocación del siglo XIX fue por el Derecho. La del siglo XX ha sido la economía y la tecnología.

Pretendo examinar en esta exposición alguno de los criterios de lo que puede y en lo que debe consistir la *actitud* de lo que convencionalmente ha venido en denominarse *legista*.

Un jurista es un intelectual versado en Derecho, pero esta vocación al Derecho puede producirse bien en la construcción científica del mismo, en su interpretación o en su aplicación práctica.

Por el contrario, el legista es el redactor de las leyes. En las viejas Curias Regias del Medievo, el legista tenía una consideración prioritaria sobre el mero jurista o aplicador jurídico. Los nombres de GARCÍA GOYENA, ALONSO MARTÍNEZ, SANTAMARÍA DE PAREDES, y, más recientemente JERÓNIMO GONZÁLEZ o MANUEL BALLVE, —por no citar sino algunos de los que no están ya entre nosotros— son paradigma de este tipo de legista, de redactor de Anteproyectos.

La actitud del intelectual del Derecho y del mismo operador jurídico es, como es lógico, distinta, según sea la calidad de su operación: creación del Derecho, análisis y crítica del mismo y, por último, aplicación de la norma a unos hechos concretos. La actitud es, pues, la del legista, el jurista y el aplicador. Los métodos, naturalmente, diferentes. De esos tres niveles cabe predicar metodologías diversas, pero, a su vez, interdependientes.

Aclararé lo de la interdependencia. Ante un acontecimiento singular que precisa remedio, un Gobierno y un Parlamen-

to pueden optar por aplicar normas anteriores que previenen tales hechos o crear una norma nueva. Si se elige esta última solución es evidente que como traje a medida regulará más adecuadamente, en principio, el problema que se trate de resolver. Pero de otro lado, no sólo romperá o dañará la seguridad jurídica —en cuanto ésta supone en cierto modo una predictibilidad de la reacción del Derecho ante cualquier conducta— sino que también inflará desmesuradamente el repertorio legislativo. Es este defecto, incidentalmente hablando, el causante de la actual hipertrofia normativa. Si vendiéramos al peso simplemente el Aranzadi de 1989 tendría diez veces más valor que el de veinte años antes. Es curiosa la curva casi logarítmica de incremento de páginas —por hacer el cálculo según un parámetro igual, aunque arbitrario— de la legislación. Y ello en cualquier país europeo.

¿Qué evidencia esto?

Por de pronto hay que tener en cuenta que el coeficiente de cambio social, económico y político es grande: las viejas leyes se van quedando obsoletas, incapaces de dar respuesta adecuada a nuevos problemas, ni siquiera imaginables cuando se dictaron. Pero junto a este argumento de plausibilidad del incremento de normas, hay también, por qué no decirlo, una baja calidad de estas normas nuevas. No hay desde luego patrones universales en tiempo y espacio para medir la validez técnica de una norma. Pero sí hay criterios que permiten la calificación de la misma. Por de pronto, un análisis y un conocimiento completo de la realidad que se quiere normar. Gran parte de las normas aplicadas o inaplicadas se basan en un inexacto conocimiento de la realidad normada, regulando supuestos que no aparecen de hecho y dejando sin normar los que sí aparecen. Mas, aparte de este conocimiento de lo real, redactar una norma exige una gran imaginación: ver el impacto que el Proyecto puede tener en el futuro, adelantarse en cierta medida al tiempo (1).

(1) La dificultad de profetizar es cada día más imposible, incluso a corto plazo. Cfr. G. Sir JOHN HACKET, *La Tercera Guerra Mundial*, ed. México 1980.

En tercer lugar, quisiera poner de relieve algo ya sabido, pero que nunca será lo bastante destacado: la adecuación de fines a medios.

Después de cada una de las grandes guerras de este siglo un poderoso imperio ha quedado disuelto y se ha desvanecido su poderío. Después del conflicto bélico de 1914-18, esa fue la suerte del Imperio Austro-Húngaro que se contaba entre las potencias derrotadas. Después de la guerra de 1939-45 le tocó el turno al Imperio Británico que había salido victorioso. Después de 1985 sobrevino la disolución de la Unión Soviética tras su derrota definitiva. Y este resultado es el único que puede darse por seguro hasta la fecha. Para los demás la profecía más exacta respecto al futuro podría resultar la que ahora quizá nos parezca la menos probable.

Existe un divertido relato acerca de un profeta en cuestiones políticas que vivió en Munich allá por el año de 1928. Un grupo de curiosos le pidió que pronosticara lo que les ocurriría a los burgueses muniqueses y cuál iba a ser la situación en su ciudad dentro de cinco, quince, veinte y cuarenta años a partir del citado año de 1928. El profeta comenzó diciendo:

— Mi vaticinio es el siguiente: dentro de cinco años, o sea en 1933, Munich será parte de una Alemania recién salida de una crisis económica con cinco millones de obreros sin empleo y estará gobernada por un dictador con un trastorno mental que cualquier siquiátra podría certificar. Este orate logrará asesinar a seis millones de judíos.

Los que le escuchaban exclamaron:

— ¡Ah! Eso significa sin duda que de aquí a quince años todos estaremos aquí en una situación de lo más aflictiva.

— No —replicó el vidente—. Mi profecía es que en 1943 Munich formará parte de una gran Alemania cuya bandera ondeará desde las riberas del Volga hasta Burdeos y desde el norte de Noruega hasta los linderos del desierto del Sahara.

— Entonces, sin duda, dentro de veinte años seremos una nación con un poderío nunca igualado.

— De ninguna manera. Según mi capacidad de ver en el porvenir, en 1948, Munich será una ciudad de una Alemania que sólo se extenderá entre los ríos Elba y Rin y cuyas urbes en ruinas habrán registrado muy recientemente una producción industrial que sólo equivaldría al diez por ciento del nivel de productividad que se logrará en el presente año de 1928.

— ¿Entonces nos espera la más negra ruina para de aquí a cuarenta años?

— No, señores, para 1968 puedo pronosticar un ingreso real para cada habitante de Munich cuatro veces mayor que el que ahora percibe; y un año después, en 1969, el 90 por ciento de los adultos en Alemania pasarán el tiempo libre mirando una caja situada en la esquina de la estancia de su casa, en cuya pantalla aparecerá la imagen viva de un hombre que camina sobre la superficie de la luna.

Resulta inútil decir que, por supuesto, el profeta de nuestro cuento fue a pasar el resto de sus días en la celda de un manicomio («La tercera guerra mundial»).

Muchas veces, en Derecho, la línea más corta entre un problema y su solución no es la línea recta. Esto lo sabían los legisladores de nuestro siglo pasado, cuando para fines de prohibición utilizaron medidas de fomento. Para acabar con el analfabetismo, el legislador sabe que el peor sistema es multar al analfabeto. La beca o la gratuidad son medidas de fomento *per se*, pero se encauzan a eliminar los focos de incultura. Se subvenciona el arranque de plantaciones excesivas en lugar de prohibirlas de modo directo. Este tercer nivel, el de la oportunidad en la decisión de la técnica jurídica por el lealista, es de suma importancia, en cuanto afecta o puede afectar grandemente al consenso social de la norma.

No me resisto a recordar lo que JONATHAN SWIFT relató en su ficción de los Viajes de Gulliver a Países Remotos, ridiculizando el papel de los arbitristas de Torre de Marfil (2).

Excuso decir, ya fuera del autor citado, lo que diría el mismo si hablase hoy, en noviembre de 1990, y respecto a Alemania y al mundo. No habría manicomio que acogiera al supuesto vidente.

(2) Cfr. JONATHAN SWIFT, *El segundo viaje de Gulliver*, ed. española 1980. Esta Academia no está formada por un solo edificio, sino por una serie de varias casas, a ambos lados de la calle. Habiéndolas inutilizado, fueron compradas y dedicadas a tal objeto. Me recibió el conserje con mucha amabilidad, y visité la Academia durante varios días. En cada despacho había uno o más arbitristas, y creo quedarme corto calculando los despachos en quinientos.

El primer hombre que vi era de consumido aspecto, con manos y cara renegridas, barba y pelos largos, desgarrado y chamuscado por diversas partes. Traje, camisa y piel todo resultaba del mismo color. Llevaba ocho años estudiando un proyecto para extraer rayos de sol de los pepinos, que debían ser metidos en redomas herméticamente cerradas y selladas, sacándolos a fin de caldear el aire en inviernos crudos e inclementes. Me dijo que no tenía duda de que en ocho años más podría proveer a jardines del gobernador de rayos de sol a precio módico; pero se lamentaba de la escasa reserva que tenía, y me rogó que le diese algo en calidad de estímulo al ingenio, tanto más cuanto que el año pasado había sido muy malo para los pepinos. Le hice un pequeño obsequio, pues mi huésped me había proporcionado deliberadamente algún dinero, conociendo la práctica que seguían aquellos señores de pedir a todo el que iba a visitarlos.

Vi otro que trabajaba en reducir hielo a pólvora por la calcinación, y también me enseñó un tratado que había escrito y pensaba publicar, concerniente a la maleabilidad del fuego.

Conocí a un ingeniosísimo arquitecto que había discurrido un nuevo método de edificar casas empezando por el tejado y trabajando en sentido

Un cuarto nivel responde a la calidad técnica de la sencillez para la comprensión de la norma. El mayor defecto detectable en nuestra legislación fiscal, por ejemplo, es su difícil intelección por el hombre medio, y a veces por el mismo operador jurídico, perdido en los laberintos de una casuística inextricable. Ello produce la proliferación necesaria de asesores fiscales, a los que todos debemos recurrir, con el agravante de

descendente hasta los cimientos; lo cual justificó ante mí con la práctica semejante de dos tan prudentes insectos como la abeja y la araña.

Había un hombre, ciego de nacimiento, que tenía varios discípulos de su misma condición y los dedicaba a mezclar colores para pintar, pues su maestro les había enseñado a distinguirlos por el tacto y el olfato. Fue, en verdad, desgracia mía encontrarlos a la sazón no muy diestros en sus lecciones, y aun al mismo profesor le acontecía equivocarse generalmente. Este artista cuenta en el más alto grado con el estímulo y la estimación de toda la colectividad.

En otra estancia me complació mucho encontrarme con un arbitrista que había descubierto un plan para arar la tierra por medio de puercos, a fin de ahorrar los gastos de aperos, ganado y labor. El método es este: en un acre de terreno se entierra, a seis pulgadas de distancia entre sí, cierta cantidad de bellotas, dátiles, castañas y otros frutos o verduras, de que tanto gustan estos animales. Luego se sueltan dentro del campo seiscientos o más de ellos, que a los pocos días habrán hozado todo el terreno en busca de la comida, dejándolo todo dispuesto para la siembra. Claro que la experiencia ha demostrado que la molestia y el gasto son muy grandes y la cosecha poca o nula. Sin embargo, no se duda que este invento es susceptible de gran progreso.

Entré en otro local donde colgaban telarañas todo alrededor de las paredes y del techo, excepto un estrecho paso para que el artista entrara y saliera. Al pasar yo, me gritó que no descompusiera sus tejidos. Se lamentó de la fatal equivocación en la que el vulgo había estado tanto tiempo al emplear gusanos de seda, cuando tenemos tantísimos insectos domésticos que aventajan infinitamente a esos gusanos, porque saben tejer lo mismo que hilar. Dijo luego que, empleando arañas, el gasto de teñir las sedas se ahorraría en su totalidad, de lo cual me convenció por completo cuando me enseñó un enorme número de moscas de los colores más hermosos, con las que alimentaba a sus arañas, mientras me aseguraba que las telas tomaban de ellas el tinte. Y como las tenía de todos los matices, confiaba en satisfacer el gusto de todo el mundo tan pronto como pudiera encontrar para las moscas un alimento a base de ciertos aceites, gomas y otras materias aglutinantes, adecuadas para dar fuerza y consistencia a los hilos.

Vi a un astrónomo que se había echado encima la tarea de colocar un reloj de sol sobre la veleta mayor de la Casa de la Villa, ajustando los movimientos anuales y diarios de la tierra y el sol de modo que se correspondieran y coincidieran con los cambios accidentales del viento.

que ni el mismo asesor fiscal puede garantizar que su criterio interpretativo coincida con el del inspector, en su caso, y ambos se sienten a su vez inseguros respecto del criterio de los Tribunales que van a decidir en cada caso. Complejidad innecesaria, casuística e imprecisión dañan gravemente al principio constitucional de la seguridad jurídica, generan unos gastos adicionales no necesariamente precisos y producen un grado de insatisfacción o disenso claramente perceptible.

Oigamos a RENARD: No nos hacemos ilusiones. No pedimos a nuestras representaciones jurídicas que sean exactas. Les pedimos únicamente que reúnan lo mejor posible dos cualidades casi contradictorias: el máximo de comodidad con el mínimo de inexactitud. En esta fórmula se contiene todo el problema de la técnica legislativa, jurisprudencia y doctrina, y se hace resaltar también la extrema dificultad de la empresa.

Tampoco tengamos por solución perfecta al teórico. SWIFT demostró con ironía las elucubraciones de los artistas y dogmáticos (3).

(3) Cfr. SWIFT, op. cit. Hasta entonces había visto sólo una de las alas de la Academia, pues la otra estaba asignada a los propagadores del estudio especulativo, de quienes diré algo cuando haya dado a conocer a otro ilustre personaje, llamado entre ellos artista universal. Este nos dijo que durante treinta años había dedicado sus pensamientos al progreso de la vida humana. Tenía dos grandes aposentos llenos de maravillosas rarezas y cincuenta hombres trabajando. Unos condensaban el aire para convertirlo en una substancia tangible y dura, extrayendo el nitrógeno y colando las partículas acuosas o fluidas; otros ablandaban mármol para almohadas y acericos; otros petrificaban los cascos a un caballo vivo para impedir que se despease. El mismo artista en persona se ocupaba a la sazón de dos grandes proyectos: el primero, sembrar en arena los hollejos del grano, donde afirmaba estar contenida la verdadera virtud seminal, como demostró con varios experimentos que no fui inteligente para comprender; el otro era impedir, por medio de una cierta composición de gomas, minerales y vegetales, aplicada externamente, que les creciese la lana a dos corderitos, y esperaba, en un plazo de tiempo razonable, propagar en todo el reino la raza de corderos pelados.

Pasamos a dar una vuelta por la otra parte de la Academia, donde, como ya he dicho, se alojan los arbitristas de estudios especulativos.

El primer profesor que vi estaba en una pieza muy grande rodeado de cuarenta alumnos. Después de cambiar saludos, como observase que yo contemplaba con atención un tablero que ocupaba la mayor parte del largo y del an-

A este cuarto nivel de calidad técnica responde también el supuesto de leyes, cuyos reglamentos de ejecución suavizan en gran modo el carácter drástico de la Ley. Un ejemplo lo tenemos en la Ley de Carreteras y el carácter demanial de la zona de afección. El Reglamento, a mi modesto juicio con acierto, suaviza la expresión terminante de la Ley al prever enclaves patrimoniales privados.

cho de la estancia, dijo que quizá me asombrara de verle entregado a un proyecto para hacer progresar el conocimiento especulativo por medio de operaciones prácticas y mecánicas; pero pronto comprendería el mundo su utilidad, y se alababa de que pensamiento más elevado y noble jamás había nacido en cabeza humana. Todos sabemos cuán laborioso es el método corriente para llegar a poseer artes y ciencias. Pues bien: gracias a su invento, la persona más ignorante, por un precio módico y con un pequeño trabajo corporal, puede escribir libros de filosofía, poesía, política, leyes, matemáticas y teología, sin que para nada necesite el auxilio del talento ni del estudio.

Me llevó luego al tablero, que rodeaban por todas partes los alumnos formando filas. Tenía veinte pies en cuadro y estaba colocado en medio del aula. Constituían la superficie varios trozos de madera del tamaño de un dedo, poco más o menos, aunque algo mayores unos que otros. Todos se ensartaban juntos en alambres delgados. Estos trozos de madera estaban por todos lados cubiertos de papel pegado a ellos, y sobre estos papeles aparecían escritas todas las palabras del idioma en sus varios modos, tiempos y declinaciones, pero sin orden alguno. Me pidió el profesor que atendiera, porque iba a enseñarme el funcionamiento de su aparato. Los discípulos, a una orden suya, echaron mano a unos mandos de hierro que había alrededor del borde del tablero, en número de cuarenta y, dándose una vuelta rápida, toda la disposición de las palabras quedó cambiada totalmente. Mandó luego a treinta y seis de los muchachos que leyesen despacio las diversas líneas tales como habían quedado en el tablero, y cuando encontraban tres o cuatro palabras juntas que podían formar parte de una sentencia, las dictaban a los cuatro restantes, que servían de escribientes. Repitieron el trabajo tres veces o cuatro, y cada una, en virtud de la disposición de la máquina, las palabras mudaban de sitio al dar vuelta los tarugos de madera.

Durante seis horas diarias se dedicaban los jóvenes estudiantes a esta tarea, y el profesor me mostró varios volúmenes en folio mayor ya recopilados con sentencias cortadas que pensaba enlazar para, sacándola de ellas, ofrecer al mundo una obra completa de todas las ciencias y artes, la cual podría mejorarse y facilitarse en gran número con que el público creara un fondo para construir y utilizar quinientos de aquellos tableros en Lagado, obligando a los directores a contribuir a la obra común con sus colecciones respectivas.

Me aseguró que había dedicado a este invento toda su inteligencia desde su juventud, y que había agotado el vocabulario completo en su tablero,

La coherencia del ordenamiento en sí mismo y respecto de lo que incide en él. La legislación penal, civil, fiscal, administrativa o laboral no pueden regular, incoherentemente, un mismo fenómeno, so pena de socavar la propia inteligibilidad del ordenamiento jurídico y su eficacia.

y hecho un serio cálculo de la proporción general que en los libros existe entre el número de artículos, nombres, verbos y demás partes de la oración.

Expresé mi más humilde reconocimiento a aquella ilustre persona por haberse mostrado de tal modo comunicativa, y le prometí que, si alguna vez tenía la dicha de regresar a mi país, le haría la justicia de proclamarle único inventor de aquel aparato maravilloso, cuya forma y combinación le rogué delineara en un papel. Le dije que, aunque en Europa los sabios tenían la costumbre de robarse los inventos unos a otros, y de este modo lograban, cuando menos, la ventaja de que se discutiese cuál era el verdadero autor, tomaría yo tales precauciones, que él solo disfrutaría el honor íntegro, sin que viniera a mermarse ningún rival.

Fuimos luego a la escuela de idiomas, donde tres profesores celebraban consulta sobre el modo de mejorar el de su país.

El primer proyecto consistía en hacer más corto el discurso, dejando a los polisílabos una sílaba nada más, y prescindiendo de verbos y participios, pues, en realidad, todas las cosas imaginables son nombres y nada más que nombres.

El otro proyecto era un plan para abolir todas las palabras, cualesquiera que fuesen, y se defendía como una gran ventaja, tanto respecto a la salud como a la brevedad. Es evidente que cada palabra que hablamos supone, en cierto grado, una disminución de nuestros pulmones por corrosión y, de ahí que contribuya a acortarnos la vida. En consecuencia, se ideó que, siendo las palabras simplemente los nombres de las cosas, sería más conveniente que cada persona llevara consigo todas aquellas cosas de que fuese necesario hablar en el asunto especial sobre el que había de dicurrir. Y este invento se habría implantado, sin duda para mayor comodidad y ahorro de salud de los individuos. Sin embargo, las mujeres, de consuno con el vulgo y los ignorantes, pretendían rebelarse si no se les dejaba en libertad de hablar con la lengua, al modo de sus antepasados: que a tales extremos llegó siempre la masa en su enemiga a la ciencia. No obstante, muchos de los más sabios y eruditos se adhirieron al nuevo método de expresarse por medio de cosas. Presenta como único inconveniente el que cuando un hombre se ocupa de magnos y diversos asuntos se ve obligado, en proporción, a llevar a cuestas un gran talego de cosas, a menos que pueda pagar uno o dos robustos criados que le asistan. Yo he visto muchas veces a dos de estos sabios, casi abrumados por el peso de sus fardos, como van los nuestros buhoneros, encontrarse en la calle, echar la carga a tierra, abrir los talegos, y conversar durante una hora, y luego meter los utensilios, ayudarse entre sí a coger la carga y despedirse.

Para conversaciones cortas, un hombre puede llevar los necesarios utensilios en los bolsillos o debajo del brazo, y en su casa no puede faltarle lo que

Por último, grave defecto es también la excesiva burocratización del tráfico jurídico. La imposición arbitraria de formas preclusivas, plazos y sanciones, que denunciara en 1935 JEAN DABIN como el peor defecto de la técnica legislativa.

Este aspecto de la coherencia al que antes he aludido, me permite pasar al segundo aspecto del fenómeno de lo jurídico, la labor del *jurista*, profesor o no. Este trabaja exclusivamente con normas o procura darles una trabazón de coherencia. Y ello partiendo de un hecho que todo jurista reconoce: que en cualquier ordenamiento, en cualquier país y en cualquier época hay obviamente contradicciones y antinomias. Pero casualmente ahí reside la grandeza de la labor del jurista, lo que hace muchos años llamé *el perenne milagro del Derecho*.

necesitase. Así, en la estancia donde se reúnen quienes practican este arte hay siempre a mano todas las cosas indispensables para alimentar este género artificial de conversación.

Otra ventaja que se buscaba con este invento era que sirviera como idioma universal a todas las naciones civilizadas, cuyos muebles y útiles son, por regla general, iguales o parecidos, que puede comprenderse fácilmente cuál es su destino. Y de este modo los embajadores estarían en condiciones de tratar con príncipes o ministros de Estado extranjeros para quienes su lengua fuese por completo desconocida.

Estuve en la escuela de matemáticas, donde el maestro enseñaba a los discípulos por un método que nunca hubiéramos imaginado en Europa. Se escribían la proposición y la demostración en una oblea delgada, con tinta compuesta de un colorante cefálico.

El estudiante tenía que tragarse esto en ayunas y no tomar durante los tres días siguientes más que pan y agua. Cuando se digería la oblea, el colorante subía al cerebro, llevando la proposición.

Pero el éxito no ha respondido aún a lo que se esperaba: en parte por algún error en la composición o en la dosis, y en parte, por la perversidad de los muchachos, a quienes resultan de tal modo nauseabundas aquellas bolitas que generalmente las disimulan en la boca y las disparan a lo alto antes de que puedan operar.

Y tampoco ha podido persuadirsele, hasta ahora de que practiquen la larga abstinencia que requiere la prescripción.

Y como no encontraba en esta ciudad nada que me invitase a más dilatada permanencia, empecé a pensar en volverme a mi país.»

La invención de técnicas de aplicabilidad preferente —la regla de la especialidad, de la conexión especial, de la primacía aplicativa, etc.— que no han sido y no son, en realidad, sino artificios que permiten una contemplación lógica de algo de suyo ilógico. Y es que, en efecto, un gramático podría concluir un examen lexical y semántico del conjunto de normas, diciendo que hay tales o cuales contradictorias o que hay incompatibilidades. Pero el jurista debe, necesariamente, dar un paso más: ha de resolver la antinomia y darle sentido al conjunto. Por el doble juego de los principios *lex cum effectu est accipienda* y el *non liquet*.

La dación de sentido no se restringe ya al propio Ordenamiento jurídico: hoy por hoy nuestro Ordenamiento es un ordenamiento abierto, sobre todo en lo concerniente a derechos humanos y a la C.E.E. El acercamiento progresivo de técnicas y categorías jurídicas es fruto, no tanto de las leyes, como de los juristas, a modo de sustancias que infiltran la cultura jurídica de un pueblo, a modo de su lenguaje. Bien saben quienes se dedican a las soluciones informativas de traducción de normas, lo difícil que está siendo hallar la fórmula y la clave definitiva. La polisemia, la anfibología, tan profusa de idioma a idioma, entorpecen enormemente esa labor. Por poner algún ejemplo: el Derecho francés o el británico no aceptaron la creación de la categoría del negocio jurídico, ni tiene mayor sentido la traducción literal. Lo cual no significa que para hipótesis de hecho iguales no den respuestas idénticas, pero a través de categorías jurídicas, de *construcciones* diversas. Obstáculo parejo supone la estructura del poder judicial y de los procesos de cualquier orden, tan diversos en países de la C.E.E., sin pasar a comparaciones más alejadas. Resulta adecuado traer aquí a colación, que el sentido común no es siempre el sentido jurídico: de ahí la conocida frase del Juez COKE en su polémica con Jacobo I: «El conocimiento jurídico no se basa sólo en la razón natural, sino en una *artificial reason*».

De ahí que el proceso de traslación al Derecho interno de directivas comunitarias deje al sistema de producción de normas

de cada país, esa incorporación, con terminologías distintas. Y en países de estructura federativa o cuasi federativa, ello complica aún más la cuestión.

Todas estas reglas generales, la técnica, táctica y estrategia de confección de normas son predicadas cualquiera que sea la naturaleza de la norma. Con ello quiero aludir a lo que antaño constituía una idea unitaria, la idea de la Ley, que ha hecho eclosión en el Estado moderno. Hay leyes estatales, autonómicas, normas de las Entidades con autonomía constitucional, y todo el acervo comunitario y su traslación, en el caso de las Directivas, al Derecho interno. Con ello surge un problema previo: hay que dilucidar quién es el titular en cada caso —frente a cada reto— de la potestad legislativa. Y una vez dilucidado este punto, quedará aún la opción de Ley o subrogado de Ley: Decreto ley, Decreto legislativo, Ley ordinaria u orgánica. Y en el nivel comunitario: Reglamento, Directiva o Decisión. La opción, en este caso, obedece no a términos de oportunidad, sino que viene condicionada por normas de normas.

Hasta aquí he hablado del cómo redactar leyes. Bueno será precisar cómo no hay que confeccionarlas. Los fenómenos de defectos más detectables comprenden toda una serie de patologías, dignas de un encuadre sistemático y que honestamente he de confesar que no he realizado.

Resumiendo: se ha olvidado en este supuesto el viejo criterio de que el legista ha de designar aquellos aspectos que, necesariamente, deben ir en la Ley por tratarse de algo que, además de estar reservado constitucionalmente a la Ley, es más permanente y con vocación de perennidad, y aquellos otros preceptos que son de naturaleza concreta más pegados a las circunstancias del momento y que, por consiguiente, deben ser relegados al Reglamento.

Para paliar estos defectos, a veces el remedio es peor que la enfermedad. Me refiero con ello a un imperfecto, aunque ciertamente cómodo, sistema de legislar que es lo que ha venido a llamarse gráficamente *ley omnibus*, de lo que son

paradigma destacado las Leyes de Presupuestos de los últimos años.

En ellas se modifica la Ley de contratos del Estado, la Ley de Patrimonio del Estado, la Ley de la Función Pública, la Ley de Contrato de Trabajo, el Estatuto de Clases Pasivas, el Estatuto de los Trabajadores, la legislación fiscal y multitud de otras leyes que poco o nada tienen que hacer con las tareas estrictamente reservadas a la Ley de Presupuestos.

La *Ley omnibus* acarrea la consecuencia de que docenas de leyes queden alteradas, con el riesgo de que se induzca a error y muy lejos del dictado de claridad y sencillez de la norma. Aún más, al haber sido declarada Ley como cualquier otra por el Tribunal Constitucional, ha sido la Ley de cabecera de grupo para materias enteras, con Reglamento de vocación de permanente vigencia, más allá del alcance normal anual de la Ley presupuestaria tradicional (4).

(4) Procede reproducir palabras de la Memoria del Consejo de Estado de 1985, que, por su carácter tajante, me excusan de mayor examen pormenorizado. Pido excusas por la larga cita, pero su redacción es inmejorable:

«En principio cabe reconocer una usual congruencia material entre el alcance económico-financiero de las modificaciones legales y su finalidad al servicio de la acción y de los objetivos del sector público estatal, cuya expresión cifrada son medularmente los presupuestos generales. Del mismo modo, se da una corrección formal que impide, por razón de rango, invocar el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la Constitución) para descalificar sin más aquel modo de proceder.

Ello no obstante, el Consejo de Estado considera conveniente sugerir al Gobierno, a quien corresponde elaborar los Presupuestos Generales del Estado (art. 134.1 de la Constitución) y, por tanto, el Proyecto de Ley aprobatoria de los mismos, la oportunidad de someter a reflexión crítica la práctica que se viene siguiendo.

No es propósito de la presente Memoria abordar el problema de la naturaleza especial de la Ley de Presupuestos, problema debatido por la doctrina y no zanjado definitivamente. Sí es, en cambio, propósito deliberado trasladar al Gobierno un ponderado balance de los efectos que, a juicio del Consejo de Estado, se derivan de convertir la Ley de Presupuestos en cauce ordinario para la revisión del ordenamiento jurídico, revelando, conjunta o indistintamente:

- * Excesiva laxitud en la valoración de aquella correlación, inicialmente reconocida, entre el alcance de las modificaciones legislativas y las prevenciones necesarias para la ejecución de los Presupuestos.

* Falta de rigor sistemático, tanto en la selección de las materias sobre las que se incluyen disposiciones en la Ley de Presupuestos, cuanto en la diferenciación de los aspectos o datos cuantitativos (respecto de los que puede ser razonable el atento ajuste periódico según la evolución de las circunstancias, índices o magnitudes económicas) y de los elementos configuradores de derechos y situaciones jurídicas, a los que conviene un grado de estabilidad (postulado por el principio constitucional de seguridad jurídica, a que se refiere el art. 9.3 de la Constitución) no acorde con las continuas definiciones y redefiniciones legales generadoras de incertidumbre.

* Falta de homogeneidad en la determinación del período temporal de vigencia de las disposiciones de la Ley, al coexistir preceptos asociados a la ejecución y efectividad de los Presupuestos anuales que se aprueban, junto a otros de vocación indefinida, bien por el sentido propio de su contenido normativo, bien por incorporarse expresamente a leyes vigentes no presupuestarias y que rigen uno u otro tipo de relaciones jurídicas.

* Proclividad, sólo ocasionalmente contenida o constitucionalmente vedada (art. 134.7), a claudicar ante la fuerza atractiva de la Ley de Presupuestos, en cuanto aprueba los estados numéricos expresivos de una política, o ante la comodidad de insertar las más dispares iniciativas en un texto normativo cuya importancia y significación central y cuya intrínseca complejidad desorientan o debilitan la atención que por sí merecerían determinadas disposiciones y que, en su condición de simples apéndices o incrustaciones, no reciben.

Es claro que las consideraciones que se formulan no comportan juicio alguno de valor sobre el fondo de las reformas que las Leyes de Presupuestos llevan a cabo; se sitúan, por el contrario, en el plano de los requerimientos de un buen sistema de producción normativa y, que aunque supondría un exceso formalista hacer abstracción total del contenido de las normas producidas, se exponen y arguyen ahora desde un punto de vista técnico. Ello no implica, sin embargo, minusvalorar la importancia que tiene la apertura de la reflexión a los planteamientos doctrinales ni admitir la connotación peyorativa de expresiones como «preocupación por los tecnicismos» o «afán perfeccionista», a veces utilizadas con pretensión descalificadora. Ninguna duda cabe sobre el carácter instrumental de la técnica, como conjunto de procedimientos y recursos para la obtención de un producto o al servicio de un fin; pero tampoco puede caberla sobre el hecho cierto de que el grado de bondad o de idoneidad de la técnica utilizada condiciona el que sea propio del producto obtenido o la mejor y más eficaz consecución del fin pretendido.

Como acontece en tantos campos de la actividad humana y, particularmente, en los que merecen la consideración de ciencia o arte, no todo es reducible a la técnica ni ésta predetermina de manera concluyente un juicio definitivo sobre los logros científicos o artísticos. Pero no es razonable esperar los mejores resultados si los agentes no se ajustan a las demandas de la técnica, sea ésta fruto del aprendizaje esforzado, de la inspirada intuición o de la feliz conjunción de uno y otra.

No es excepción la actividad normativa en la que ni el fiel sometimiento a valores y principios jurídicos puede garantizarse sin poner a contribución la técnica adecuada, ni de espaldas a ella se consolidan los perfiles de un orden jurídico deseable, aun cuando se trate de aquellos de mayor humildad aparente, cuales son la claridad, la sencillez y hasta la certidumbre y comodidad en el conocimiento, manejo y aplicación de los textos legales.

La atenta lectura de las Leyes de Presupuestos funda la convicción de que la técnica suele estar presente con rigor en la fijación de las previsiones normativas presupuestarias; sugiere, en cambio, de un modo inmediato y simultáneo, la impresión de su ausencia en la práctica de incorporar a la Ley de Presupuestos muy diversas disposiciones, cuya conexión con la materia presupuestaria, aunque resulte inteligible, es con frecuencia lejana.

El hecho de que la Ley de Presupuestos afecte a bloques normativos externos a su específico contenido, con alteración de elementos que definen relaciones y situaciones jurídicas sustantivas, y la concepción subyacente de aquella Ley como receptáculo potencial de cualesquiera iniciativas innovadoras, sea coyuntural o estructural su alcance, hacen de ella un instrumento normativo hipertrofiado y proyectan, sobre leyes de reconocida relevancia, inconvenientes sombras de subordinación que dificultan el juicio acerca del acierto y oportunidad de las modificaciones propuestas. Cabe decir que se desfigura la real significación de la Ley de Presupuestos al cuestionarse si los Presupuestos Generales del Estado reciben como dato las consecuencias económicas de las leyes vigentes o éstas, sobre las que se asienta básicamente la estabilidad de las relaciones jurídicas y hasta la confianza de los ciudadanos en el Derecho, están siempre a resultas de incógnita a despejar en cada Ley de Presupuestos con el riesgo de que, dadas sus características, quede relegado el enjuiciamiento de los aspectos sustantivos que, al ser valorados en sí mismos, determinaron la voluntad inicial del legislador.

Las reflexiones que siguen y las sugerencias que de ellas se deducen —importa repetirlo— no cuestionan ahora la dirección en que se orienta la política legislativa; tratan simplemente de trasladar al Gobierno, para su consideración, las contraindicaciones de la práctica usual y las ventajas de asumir una mejor técnica de producción normativa, en bien del proceso legislativo y de la claridad y seguridad jurídica, como principios irrenunciables del ordenamiento jurídico.

La Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, presenta algún ejemplo que puede resultar paradigmático, respecto de la inadecuada inversión producida en la articulación lógica de los instrumentos legales. Así, siendo la Ley General Presupuestaria la norma incorporada al ordenamiento con el sano propósito de disciplinar las sucesivas Leyes de Presupuestos, sujetándolas a criterios sistemáticos y evitando iniciativas erráticas y efectos dispersivos, la Ley 21/1986, no sólo relativiza su sometimiento a la Ley General Presupuestaria, sino que incluso la modifica directamente. La consecuencia es que la Ley General Presupuestaria deja de ser el conveniente marco ordenador respecto de los Presupuestos del Estado y una Ley aprobatoria de éstos innova la ordenación que debería constituir su referencia obligada.

La Constitución incluye en su título VII («Economía y Hacienda»), un artículo (el 134), referido a la materia presupuestaria. Su propio rango y las consecuencias inherentes a su función como norma de cabecera de todo el ordenamiento jurídico excusan ya el vano intento de tratar de inferir un repertorio acabado de exigencias que, desde el plano constitucional, respalden la inexcusabilidad de proceder de una u otra forma, de entre las varias posibles. No faltan, sin embargo, ciertos rasgos dignos de ser destacados por el valor que en sí mismos tienen, por su sintonía con los principios inspiradores de la Ley General Presupuestaria (Ley 11/1977, de 4 de enero, de carácter por tanto preconstitucional) y por alguna muestra limitativa del contenido de la Ley anual de Presupuestos.

a) La primera previsión constitucional del art. 134 apunta a lo que, con propiedad, puede considerarse parte orgánica de la Constitución, en cuanto hace una concreta atribución de competencias sobre la materia: «Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación», dice el artículo 134.1. Es fácil deducir de esta simple formulación que la aprobación de las Cortes Generales se produce por un acto legislativo, a través del cual los Presupuestos se incorporan al ordenamiento jurídico. Es, desde luego, innecesaria cualquier argumentación justificativa de tal deducción y del consiguiente principio de reserva de Ley, no sólo porque se sigue inmediatamente de la naturaleza del sistema parlamentario decantando desde su misma raíz y en su evolución histórica, sino también porque a la Ley de Presupuestos se refiere de modo explícito el art. 134 de la Constitución en sus apartados 4 y 7.

La directa asignación de competencias que, en relación con los Presupuestos Generales del Estado, verifica el art. 134.1 de la Constitución trasciende a la propia Ley de Presupuestos, de forma que se produce un efecto constrictivo sobre el art. 87 de aquélla al quedar reservada al Gobierno la iniciativa respecto de dicha Ley. Y ello es así porque, aun prescindiendo en este momento de la extensión material de su contenido, lo cierto es que la cualificación distintiva de la Ley de Presupuestos radica, precisa y necesariamente, en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, de manera que, si sólo al Gobierno compete la elaboración y presentación de los Presupuestos, a él únicamente corresponde la iniciativa legislativa respecto del instrumento normativo que los aprueba y determina su acceso al ordenamiento jurídico.

Otro es el planteamiento en relación con aquellas disposiciones que, aun incluidas en la Ley de Presupuestos, son susceptibles de tratamiento y regulación separados, pues su efectiva incorporación por el Gobierno al Proyecto de Ley de Presupuestos —con independencia del juicio técnico que pueda merecer— no resulta amparada por la reserva de iniciativa respecto de dicha Ley ni veda, en consecuencia, el posible ejercicio de su propia iniciativa legislativa, por quienes la tienen constitucionalmente reconocida.

En resumen la identidad esencial de la Ley de Presupuestos se halla en su contenido aprobatorio de los Presupuestos Generales del Estado y es ese contenido el que, de una parte, acota a favor del Gobierno la facultad de iniciativa

legislativa y, de otra parte, sustenta y respalda las aseveraciones hechas sobre cualesquiera otros pronunciamientos normativos necesarios, convenientes o meramente ocasionales que puedan figurar en la Ley de Presupuestos.

b) El art. 134.2 define los Presupuestos Generales del Estado y confiere rango constitucional a los principios presupuestarios de anualidad («tendrán carácter anual») y de universalidad («incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal»); añade una total prescripción que, en su fundamento, manifiesta la voluntad de transparencia de la política económica y, en su oportunidad, revela la intención de cifrar, primero, para racionalizar, después, la acción de fomento a través de incentivos tributarios («en ellos —en los Presupuestos Generales del Estado— se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado»).

Por otra parte, el art. 134.4 dispone que «si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos». En este apartado aparece el engarce entre la formulación presupuestaria, objeto de aprobación, y el instrumento legal que la aprueba; y lo hace en términos que, sin menoscabo de la claridad de la interpretación constitucional, podrían inducir a cierta confusión: primero, porque no se expresa con precisión la dualidad Presupuestos Generales del Estado — Ley de Presupuestos, por más que tal dualidad se infiera sin esfuerzo de la norma constitucional; segundo, porque quiebra la simetría del precepto al referirse en la hipótesis a la aprobación de la Ley de Presupuestos («si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente») y en la consecuencia a la aprobación de los presupuestos («se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos»).

No padece la claridad porque, en última instancia, la imbricación es tal que no se aprueban los Presupuestos, sino mediante la aprobación de la Ley, si hay aprobación de la Ley de Presupuestos cuyo contenido y alcance no sea aprobar los Presupuestos mismos. Pero, desde el punto de vista técnico y del propio procedimiento legislativo, resulta evidente la diferenciación conceptual entre la «aprobación» de la Ley de Presupuestos y el contenido de la Ley «aprobada», que es primariamente la «aprobación» de los Presupuestos.

La cuestión no es baladí. Baste considerar que la Ley de Presupuestos (necesariamente y por su naturaleza aprobatoria de los Presupuestos Generales del Estado) puede acoger y de hecho lo hace, otras prescripciones normativas, sean exigidas para la adecuada ejecución de los Presupuestos aprobados, sean introducidas para reorientar o actualizar determinados aspectos de la política económica (o de la política legislativa en general) que tienen, aunque no siempre, una clara dimensión financiera y unas consecuencias para el debido ajuste presupuestario. Pero no parece aventurado percibir en el art. 134.4 de la Constitución, una concepción latente que vincula entre sí a la Ley y a los Presupuestos más estrechamente de lo que pudiera aparentar. Tanto si la Constitución opera sobre una material indeferenciación entre la aprobación de la Ley y la de

los Presupuestos, como si se identifica un doble sentido, en todo caso analógico, parece que habrían de ser paralelas las prórrogas de la vigencia de la Ley y de los Presupuestos por la misma aprobados.

Cabría entender que el art. 134.4 y hasta el defecto de rigor técnico advertido acreditan la consecuencia de una consciente y sutil percepción del constituyente: el supuesto es que la Ley de Presupuestos no haya sido aprobada y la consecuencia no es la prórroga de la Ley sino la de los Presupuestos mismos (y naturalmente la de las previsiones de la Ley vinculadas a la ejecución presupuestaria), porque resultaría incorrecto prorrogar la vigencia de la Ley cuando en la misma puede haber —hay efectivamente— disposiciones de eficacia ya consumada junto a otras insertadas en el ordenamiento jurídico con vocación de vigencia más allá del ejercicio anual presupuestario y, por ende, no necesitadas de la prórroga «*ope constitutionis*».

Sin embargo, es preciso reconocer que, dejando desde luego al margen problemas de constitucionalidad, como ya se ha señalado, la Constitución parece situarse «*prima facie*» y sin cuestionar su flexibilidad al respecto, en la perspectiva de que lo deseable, «*lo normal*» sea la superposición temporal entre los periodos de vigencia de la Ley de Presupuestos y de los Presupuestos que la misma aprueba.

c) Hay un último apartado (el 7), en el art. 134 de la Constitución merecedor también de meditación y que dice así: «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando la ley tributaria sustantiva así lo prevea».

La significación de esta norma constitucional, en cuanto delimitación negativa del contenido de la Ley de Presupuestos, resulta clara: a la Ley de Presupuestos le está vedado variar el sistema tributario, salvo cuando se trata de modificaciones que, según la Ley reguladora del correspondiente tributo, sean susceptibles de introducirse por la Ley de Presupuestos.

El fundamento de la norma, en lo que tiene de regla general prohibitiva, radica en el propósito constitucional de preservar la estabilidad del sistema tributario, obligando a que su reforma sea objeto de iniciativa, deliberación y aprobación autónomas, y cerrando en consecuencia la posibilidad de que, incorporada al contenido de la Ley de Presupuestos, quede condicionada en su valoración y tramitación por la imposición de un prevalente punto de vista presupuestario.

El fundamento de la norma, en lo que tiene de excepción, revela la sensibilidad con que la Constitución ha apreciado la existencia de datos o elementos del sistema tributario que, por su naturaleza, pueden requerir modulaciones o ajustes que salvaguarden su coherencia con los aspectos, normalmente coyunturales, de la política económica proyectada, y de la que los Presupuestos Generales del Estado son pieza cardinal.

Este razonable planteamiento, asumido por la Constitución, solventa definitivamente en materia tributaria, al interponer el superior rango de la norma constitucional, una cuestión doctrinal polémica que, sin embargo y en términos de legalidad ordinaria, no impedía considerar que la Ley de Presupuestos

Hay que destacar, en descargo del legislador, todas aquellas materias donde existe una reserva artificial de Ley, es decir que no son constitucionalmente materias reservadas a Ley, pero que, por el hecho de estar reguladas por Ley, precisan su modificación por norma de igual rango.

De efectos particularmente destacables es la alteración de las leyes generales (Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, entre otras) por leyes singulares, fenómeno que se ha venido en llamar el *efecto depredador* contra las leyes generales (5).

Contribuye en gran parte a generar indefensión el dato de que los plazos y recursos contra resoluciones de la Adminis-

era idónea para cumplir el principio de reserva de Ley. Dicho planteamiento acredita asimismo, la voluntad de poner coto a excesos que, aún manifestados en relación con otras parcelas del ordenamiento, habían llegado a ser notoriamente llamativos en el ámbito del sistema tributario.

La práctica presupuestaria indica que el art. 134.7 de la Constitución parece interpretado en el sentido de que su limitado alcance prohibitivo comporta, «a contrario sensu» una posición permisiva respecto del resto del ordenamiento jurídico: si la Constitución prohíbe que la Ley de Presupuestos incida en el sistema tributario, salvo cuando una Ley sustantiva lo prevea, ello supone —vendría a entenderse— que puede afectar a los demás ámbitos del ordenamiento sin necesidad de que exista previsión legal sustantiva al efecto.

Sin enjuiciar ahora aquella interpretación desde el punto de vista constitucional, parece que, al menos en el plano de la técnica normativa en el que se sitúan estas consideraciones, no es desdeñable la posibilidad de entender la Constitución en forma tal que el art. 134.7 no tenga sólo su acento en la fijación de límites (y, por consiguiente, en la ausencia de ellos cuando se trate de ámbitos ajenos al tributario) sino que también y más sutilmente sea expresión de una concepción de la Ley de Presupuestos como norma singularizada del ordenamiento jurídico, concepción respecto de la cual aquellos límites no serían sino su reflejo expresivo precisamente en el sistema tributario, también singular por ser el más sensible al vigor expansivo de la Ley de Presupuestos. Desde este punto de vista, el art. 134.7 no tanto habilitaría a la Ley de Presupuestos para disponer en áreas no tributarias, cuanto acreditaría una orientación significativa, precisamente en la materia de conexión más directa con la presupuestaria, de que la Ley de Presupuestos ha de procurar atenerse a su propio ámbito, precaviendo la tentación de ser erigida sin medida en instrumento útil para cumplir el principio de reserva de Ley y para revisar cualquier pieza del ordenamiento jurídico que tenga aquel rango.»

(5) Sobre la técnica jurídica y las leyes actuales, cf. FRANCISCO JAVIER CABALLERO HARRIET, *Sociología Jurídica*, ed. Universidad del País Vasco, 1987.

tración sean casuísticamente regulados y no por las normas genéricas de la L.P.A. y la L.J.C.A. No resulta mayormente congruente con la seguridad jurídica ni con la síntesis del Derecho que el recurso de reposición en el económico-administrativo sea de 15 días frente al plazo general de un mes, y el ejemplo podría multiplicarse.

La complejidad incide también en los fenómenos de conversión de normas, que comprenden casos tan diferentes como la conversión de la Ley en Ley, de la Directiva en Reglamento, cuando es incumplida pasado su plazo, si suficientemente concreta para transformarse en Reglamento, o la conversión del Decreto legislativo en Reglamento, sometido al control jurisdiccional en cuanto el Decreto legislativo contenga preceptos *ultra vires*.

Otra de las patologías de la labor de los legistas actuales, y ésta afecta a todo el mundo, es la imposibilidad de comprender gran parte de las normas que aparecen en los boletines actuales. Aparte del hecho de que para tener un conocimiento de nuestro Ordenamiento no basta con conocer a fondo el BOE, sino que hay que conocer también los 17 boletines de las Comunidades Autónomas, más el ordenamiento propio de las Entidades locales, más los Estatutos de aquellas Corporaciones constitucionalmente dotadas de autonomía, más el Boletín de la CEE, más los criterios sentados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, más los acervos de los Tratados Internacionales operativos, como el de la Unión Postal Universal y el Convenio de Telecomunicaciones, que producen un imposible conocimiento del Derecho por superabundamiento de normas, hay otro fenómeno que se refiere a las propias normas jurídicas. La *superfetación de leyes* hace que el conjunto de las leyes vigentes no sea ya propiamente hablando un ordenamiento jurídico.

Un fenómeno no desgraciadamente infrecuente en nuestras leyes es la remisión, esto es la referencia a supuestos especiales inexistentes. Así sucede con la Ley de Contratos del Estado, al hablar de la contratación de obras en el extranjero,

sin que exista todavía una Ley de servicios exteriores, o la remisión a la legislación de Clases Pasivas en cuanto a las pensiones devengadas por los soldados durante la prestación del servicio militar, que se remite a un sueldo regulador inexistente. RUBIO LLORENTE ha hablado, incluso, de enunciados vacíos en la regulación constitucional indicando que: «Es evidente que no puede quererse la vaciedad por la vaciedad... El abandono de las vías codificadas para el proceso de decisión entraña gravísimas consecuencias cuando la decisión ha de plasmarse en fórmulas jurídicas cuya defectuosa comprensión puede hacer de toda negociación un simple *marché de loupes*, en el que todos pueden engañar a todos, accediendo a concesiones que saben carentes de contenido (REP 1979)». El mismo autor cita casos de lo que, con gracejo, llama «Tributos al maestro Perogrullo», en la redacción de la propia Constitución. Si esto es así, no hay que asustarse que tales patologías proliferen en las Leyes, con grave detrimento de la técnica jurídica.

El derecho moderno, y ello no es solamente predicable en estos momentos, sino desde el comienzo del Estado interventor, aspira a regular toda una serie de aspectos de marcado carácter técnico. El buen Derecho viejo, es decir, nuestro Derecho tradicional, postulaba el principio de que las leyes deben ser inteligibles para todos. De esta comprensión posible por todos derivaba como corolario, el principio general de que la ignorancia de las leyes no excusa su incumplimiento.

Pues bien, repasando los B.O.E. es difícil para un jurista llegar a saber el significado de las normas técnicas de construcción que contienen expresiones que solamente un ingeniero o un arquitecto pueden comprender; las normas alimentarias o de protección al consumo están dirigidas a sectores determinados y utilizan el lenguaje convencional usado por este colectivo e incomprensible para la generalidad.

El destinatario de las normas ya no es sencillamente el pueblo llano, ni siquiera el jurista, o siquiera el operador jurídico, en términos más generales. Hay grandes sectores del Dere-

cho dirigidos a destinatarios concretos (exportadores, banca, seguros, navieras, aviación, construcción, etc.), que utilizan un lenguaje convencional perfectamente inteligible por los destinatarios concretos, pero absolutamente incomprensible para el resto. El Derecho se divide, respecto de su lenguaje, en multitud de sublenguajes, perdiendo con ello la comprensión general y la inteligibilidad misma del Ordenamiento. No es insólito ver en el B.O.E. fórmulas químicas o complejas ecuaciones matemáticas, o incluso dibujos que lo hacen semejar con harta frecuencia a un «comic».

El destinatario de las normas no es ya la comunidad, sino subconjuntos de la comunidad, en los que la tecnificación fuera del mundo del Derecho y la utilización de técnicas extrañas al Derecho hacen a la norma difícilmente comprensible para el jurista, pero sin embargo plenamente comprensible para el destinatario de la misma.

Por lo demás, esta particularidad del lenguaje y el Derecho no es peculiar del Ordenamiento moderno. Al habitante de la ciudad no le es comprensible el lenguaje del ya centenario Código civil, cuando habla de la enfiteusis, del censo reservativo o de la anticresis...

A veces, como defecto detectable en la técnica del legista, se presentan *normas aclaratorias*. Es este un tema al que hace ya bastante tiempo dediqué especial atención. Atención renovada después de la Sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la LOAPA, que sienta criterios, a mi juicio, dudosos en cuanto validez universal. Efectivamente, las normas aclaratorias han sido y siguen siendo muchas veces un sistema de corrección o modificación de normas sin necesidad de proclamar el defecto producido con anterioridad.

Sin embargo, la proscripción total de las normas inferiores aclaratorias de las superiores fuerza a proliferar normas con rango debido, alterando el ordenamiento más rápidamente de lo deseable.

En este elenco un tanto diseccionado de defectos detecta-

dos, cabe hacer también alusión, siquiera sea de pasada, a la confusión existente entre Disposiciones Transitorias, Adicionales y Finales. Hay disposiciones finales que paradójicamente no son las últimas de una Ley. Y últimas en el orden de colocación son precisamente las transitorias, por cuanto implican el pase de una Ley a otra, de un sistema a otro, de una solución a otra diferente. En cambio las disposiciones finales son las contrarias del sistema anterior.

Es frecuente ver cómo este criterio se ve alterado por el fácil equívoco que la expresión disposición final lleva consigo. Error también detectable es la confusión entre Exposición de Motivos y Preámbulo, según se trate de Ley o de normas inferiores y el texto articulado.

La falta de leyes genéricas que permitan regular situaciones de futuro genera a su vez un remedio peor que la enfermedad: me refiero en concreto a la proliferación de leyes que vienen a remediar situaciones jurídicas concretas, cosa no exhaustivamente regulable con la legislación anterior.

Pero de este modo, aparte de que se inserten en el Ordenamiento normas que contemplan casos y situaciones muy específicas, sin vigencia temporal, pueden provocar la arbitrariedad de la solución.

Es ya conocida la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo, por lo demás modélica, cuando habla de revocación o la Ley de Divorcio, por citar una Ley más reciente.

En el sistema constitucional actual, el Gobierno redacta la Exposición de motivos y es remitido al Parlamento el Proyecto de Ley, pero debe ser rectificado por el propio Parlamento cuando modifica a su vez la Ley.

El pseudolegista actual —por llamar así a quien redacta el Anteproyecto de Ley— parte del postulado de que todo lo jurídico debe ser respaldado por la norma, y sin embargo se da la situación de que existen instituciones internacionales

más allá de las normas que todos los días aparecen mencionadas en la prensa y a veces incluso recogidas en la legislación interna. Citemos, a modo de ejemplo, instituciones tales como la U.E.F.A., la F.I.F.A. o el Comité Olímpico, que se creó en París en momentos en que este tipo de instituciones precisaban *octroi*, sin haberlo obtenido. Por ello, y para evitar la Ley francesa, el Barón de Coubertin se lo llevó a Suiza, de forma que el C.O.I. carece también de respaldo legal internacionalmente.

Con gran frecuencia, sin embargo, esta práctica del sistema constitucional actual no se produce, y constituyen un elenco bastante abundante los desfases entre el contenido de la Exposición de Motivos y el texto articulado de la Ley.

Algo singular en cuanto a imputación de defecto sucede en aquellas leyes que prevén un procedimiento especial para la confección de otras leyes, como la Ley General Presupuestaria, la Ley General Tributaria, la Ley de Defensa del Consumidor, que, no obstante su rango de simples leyes, contienen, sin embargo, procedimientos especiales de elaboración de leyes. La Doctrina ha detectado y la Jurisprudencia ha confirmado, que un defecto en el procedimiento de elaboración de una Ley, con parámetro del bloque constitucional como norma de procedimiento, implica tanto como un vicio que puede provocar la anulación de la Ley por el Tribunal Constitucional, pero todavía no se ha puesto de manifiesto qué consecuencias llevaría consigo el hecho de una Ley aprobada por el Parlamento sin seguir el procedimiento previsto no ya en el bloque constitucional, sino en leyes ordinarias u orgánicas no pertenecientes al bloque constitucional.

Por lo demás, todos los defectos detectados y muchos más que pueden acontecer, pero que harían de esta lección inaugural algo aburrido y reiterativo, tienen sus explicación humana.

Frecuentemente los Proyectos de Ley son mejores en calidad técnica que las leyes aprobadas; los compromisos provocan un mayor consenso social a la norma, pero pueden pro-

ducir, y de hecho producen, una falta de unidad que evita contradicciones internas de la norma. Este tipo de tensiones no sólo se refieren al debate parlamentario.

Muchas normas vienen ya paccionadas desde fuera del Parlamento. Recuérdese lo sucedido a propósito de los Pactos de la Moncloa, de las normas que se refieren al cumplimiento de los acuerdos con la Santa Sede, o de la inserción de las Directivas Comunitarias en nuestro Derecho.

Por lo demás, todos los defectos de técnica jurídica, de antinomias, los frecuentes de contradicción interna y de difícil comprensión para los destinatarios, no son particulares de España y de nuestros días. Es algo predicable y quizás con más razón de las normas de la C.E.E. y del Derecho comparado.

En este aspecto es difícil que en ningún país puedan echar la primera piedra sobre el ocaso de los legistas y la pérdida de la técnica jurídica en la confección de leyes. La complejidad, la necesidad de solucionar los problemas concretos, los cuerpos de leyes singulares, la escasez de sosiego para el planteamiento de leyes generales, con posibilidad de que resuelvan todas las cuestiones que vayan surgiendo en un incierto mundo que prácticamente cada día nos enfrenta con problemas acuciantes y nuevos, hace nuevo el calificativo de los defectos de técnica jurídica de que adolece nuestro Ordenamiento. Podría concluir indicando cómo el decisionismo jurídico ha empañado el riesgo que entraña para el legista el desfase de las grandes leyes que enmarcaban el ordenamiento jurídico.

El *mos italicus* ha vencido al *mos gallicus*. El legista ha pasado a ser un oficio inexistente.

Antes de concluir, quisiera indicar que cuando he hablado de defectos de técnica jurídica me he referido a la mera técnica de legista, sin valoraciones de las normas producidas, valoraciones en todo caso precisas, pues por muy depurado que fuera el Ordenamiento, si éste no se ajusta exactamente a valores superiores al mismo será en frase de Kant:

EINE BLOSS EMPIRISCHE RECHTSLEHRE IST EIN

KOPF DER SCHOEN SEIN MAG, NUR SCHADE DASS ER KEIN GEHIRN HAT. (Una doctrina jurídica, sólo empírica, constituye una hermosa cabeza pero sin cerebro).

Una última observación:

Es preciso destacar que, frente al caos legislativo y a la falta de técnica jurídica de simplificación de normas generales, ha venido a socorrer la situación y a paliar en gran medida el desorden jurídico la incesante aparición de principios generales.

La creación jurisprudencial de tales principios viene a corregir, en gran parte, el decisionismo imperante en el Ordenamiento Jurídico en lo atinente a la producción de las normas y la irracionalidad de un Ordenamiento asistemático, plagado de contradicciones.

Hoy se está hablando por doquier de postmodernismo, incluyendo la antipsiquiatría, la escuela sin muros, la antiescuela, la antilógica, el agnosticismo, y cabe hablar del antiordenamiento: a fuerza de querer regularlo todo, para activar la seguridad jurídica, se quiebra la misma, en cuanto deviene imposible conocer el Derecho, como algo inherente a una cultura de un pueblo. Hoy por hoy, ni el jurista profesional conoce el Derecho positivo vigente. La invención se paga cara, como Saturno, comiéndose a sus propios hijos. La seguridad jurídica es un principio cruzado y encontrado. La moraleja rezuma la necesidad de leyes generales, el estilo de las tradiciones. *Chassez le naturel, il revient au galop* decía el clásico francés (6).

Si he justificado o no el enunciado de esta lección, lo dejo, como siempre, a vuestro mejor juicio. Pero tengo para mí que, el legista, el redactor de leyes, está en pleno ocaso.

(6) La expresión proviene de HORACIO (*Epistolae*, lib. I, ex. X, V, 24): *Naturam expelles furca, tamen usque recurret.*