

La simplificación del lenguaje jurídico en España: una propuesta de regulación del proceso de redacción legislativa

*Guillermo Salvador Salvador**

UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

*Julio Salvador Salvador***

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Resumen:

Este artículo comienza con el análisis de los problemas de la técnica legislativa contemporánea para usar un lenguaje jurídico inteligible a la ciudadanía, mediante un análisis de la evolución y el estado actual del problema en España. A continuación, se acomete una revisión de las soluciones implementadas en otros países, a la que complementa una breve explicación del prominente papel reservado al Gobierno en la redacción de las Leyes y de la naturaleza y funciones de los organismos concretos a través de los cuales el ejecutivo ejerce ese protagonismo. Hacia el final, se formulan algunas propuestas para simplificar el lenguaje jurídico en nuestro país, las cuales implicarían la participación de organismos gubernamentales, especialistas en Derecho y Lingüística; destacando quizás entre todas ellas la de añadir al procedimiento legislativo un nuevo trámite consistente en el otorgamiento a los más importantes proyectos normativos de un visto bueno circunscrito a sus elementos lingüísticos por parte de una institución cuya autoridad en relación con la lengua española goza de amplísimo reconocimiento, y cuya influencia traspasa nuestras fronteras y alcanza a todo el mundo hispanohablante: la Real Academia Española.

Palabras clave:

Lenguaje jurídico, Simplificación del lenguaje, Técnica legislativa, Procedimiento legislativo, Consumidores y usuarios.

The simplification of legal language in Spain: a proposal to regulate the legislative drafting process

Abstract:

This article begins analyzing the problems of contemporary legislative technique in order to use a legal language intelligible to citizens, through an analysis of the evolution and current situation of the problem in Spain. Next, a review of the solutions implemented in other countries is undertaken, which is complemented by a brief explanation of the prominent role reserved to the Government in the drafting of Laws and the nature and functions of the specific agencies through which the Executive exercises that role. Finally, some proposals are made to simplify the legal language in our country, which would involve the participation of government agencies, specialists in Law and Linguistics; perhaps highlighting one of them all could be adding to the legislative procedure a new procedure consisting in the granting of the most important normative projects of an approval circumscribed to its linguistic elements by an institution, whose authority in relation to the Spanish language enjoys wide recognition, and whose influence soaks through our borders and reaches the entire Spanish-speaking world: the Royal Spanish Academy.

Key words:

Legal language, Simplification of language, Legislative technique, Legislative procedure, Consumers and users.

1. INTRODUCCIÓN. LA REFORMA DEL LENGUAJE JURÍDICO

El litigio que mantienen la Lengua y el Derecho es viejo, hundiéndose sus raíces en los tiempos de las Partidas de Alfonso X el Sabio, el Fuero Real e incluso el Fuero Juzgo¹. Actualmente atravesamos un periodo de avivamiento de esta contienda, y el lenguaje jurídico es,

quizás, uno de los más trascendentales caballos de batalla de nuestras sociedades de la información y del conocimiento. La razón de ello es que, si bien es necesariamente a través del empleo del lenguaje jurídico que el ciudadano puede defenderse con base en el Derecho, parece que no termina de ser comprendido², fenómeno causado por su propio nivel de especialización combinado con algunos vicios derivados del mal uso de la lengua

Recibido: 29-IV-2019. Aceptado: 15-XII-2019.

* Alumno de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas. Dirección para correspondencia: guillermo.salvadorsalvador@alum.uca.es

** Alumno de Doctorado en Lengua Española y sus Literaturas. Dirección para correspondencia: jusalvad@ucm.es.

¹ PRIETO DE PEDRO, J. J., «Lenguaje jurídico y Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, 140 (1996), p. 111.

² Véase NIETO MORENO DE DIEZMAS, E., «La redacción de textos jurídicos: reflexión y propuestas de mejora», *Criterio libre jurídico*, 9 (2012), p. 167. También es de interés DE PRADA GARCÍA, A., «¿Lenguaje de juristas o de ciudadanos? A propósito del lenguaje jurídico», *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 7 (2014), p. 77.

ordinaria³ y el uso continuado de anticuadas fórmulas barrocas⁴. Esto reviste particular gravedad, dado que la ininteligibilidad de las leyes podría llegar a atentar contra la certidumbre del Derecho e, incluso, contra la seguridad jurídica⁵, y hasta el Tribunal Constitucional (TC) ha sugerido que podría llegar a declarar inconstitucionales las leyes por sus errores de redacción⁶. En un Estado democrático, la ley es considerada emanación de la voluntad popular, pero esa afirmación difícilmente puede mantener su fuerza si la ciudadanía no entiende el Derecho surgido del funcionamiento de los mecanismos políticos democráticos. Al Estado corresponde hacer posible que se cumpla de modo sustancioso y real una exigencia que no debe relegarse al mundo de lo ideal. Cuando de la esfera política no surgen iniciativas encaminadas a paliar el fenómeno de la ininteligibilidad del Derecho, no cabe sorprenderse de que se plantee si dichas dificultades para la comprensión del lenguaje jurídico no son sino el resultado deliberadamente buscado por sus hacedores:

«¿Quién redacta las leyes que emanan de nuestros órganos legislativos y que hemos de acatar? [...] Ni se sabe, puesto que hay docenas de redactores. [...] Miles de personas las ven durante su gestación y centenares de ellas intervienen, de algún modo, en su estado definitivo. De esta manera su estilo, que debiera ser sencillo, ajustado e inequívoco, acaba siendo rebuscado, ambiguo y nebuloso. Y lo peor es que, a veces, uno se inclina a pensar que eso es lo que maliciosamente se pretende: que el texto acordado quede abierto a diversas y aún contrarias interpretaciones»⁷.

Afortunadamente, sobre esta realidad ha llamado la atención cierta doctrina académica que ha puesto encima de la mesa la necesidad de modernizar el lenguaje jurídico y administrativo para poner fin al actual modelo español de administración⁸. Algunos autores señalan la paradoja que supone que el Estado apele a la participación de los ciudadanos en la vida política para luego hacer uso de un lenguaje tan poco democrático –por ininteligible para amplias capas de la población⁹– y, en ocasiones, humillante para los ciudadanos¹⁰. Otros han señalado que, incluso desde una perspectiva puramente electoralista, a las Administraciones les convendría modernizar el lenguaje jurídico para proteger su imagen pública y hacerla más moderna y cercana¹¹. Lo anterior, además, se ha de relacionar con un factor de corte

más pragmático y lingüístico, puesto que no apostar por la modernización del lenguaje jurídico supondría instalarnos permanentemente en la contravención del principio de cooperación de Grice, según el cual, al emitirse un mensaje, la misión principal es obtener la mayor eficacia comunicativa.

Estos planteamientos vienen espolcados por realidades de las que resulta difícil abstraerse, como la demanda de simplificación de los documentos jurídicos registrada en numerosos países, entre los que fueron pioneros los anglosajones –pretensión surgida a raíz del éxito que en tales países experimentaron las organizaciones dedicadas a proteger a consumidores y usuarios¹²–. También anima a modernizar el lenguaje forense el previsible efecto económico benéfico de dicha reforma, pues reducir la documentación jurídica y administrativa y hacerla más funcional permitiría ahorrar tiempo y dinero.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El presente es un artículo que pretende poner de manifiesto las graves deficiencias del lenguaje jurídico contemporáneo y la forma en que tales deficiencias dificultan de manera creciente su inteligibilidad por el ciudadano medio. Asimismo, aspira a describir los diferentes modelos de redacción de textos legislativos, que revisten una relevancia particular, en la medida en que su ininteligibilidad, siquiera sea relativa, puede dificultar no solo a los ciudadanos adquirir un grado suficiente de comprensión de las normas, sino también a los propios órganos aplicadores del Derecho y demás actores jurídicos el cumplir sus cometidos, que no pueden llevarse a cabo si antes no se efectúa una interpretación de los textos normativos con base en la cual se desentrañe su significado preciso. En último término, este trabajo se propone defender algunas reformas del procedimiento legislativo que los autores creen que garantizarían una mayor calidad lingüística de los textos normativos a través de la colaboración estrecha entre los lingüistas y los legisladores.

La metodología empleada a fin de poder desarrollar debidamente la presente investigación se ha basado en una labor de recopilación de información especializada, combinada

³ En SALVADOR CODERCH, P., «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa», en *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar, abril 1988: III Jornadas de Derecho Parlamentario*, Salamanca, 2000, p. 55.

⁴ MONTOLÍO DURÁN, E., «Democracia y justicia comprensible. A propuesta de clarificación del discurso jurídico en España», *Linha d'Água*, 26 (2013), p. 58.

⁵ GARCÍA-ESCUADERO, P., *Manual de Técnica Legislativa*, Pamplona, 2011, p. 50.

⁶ Con base en las Sentencias 176/1999, 74/2000, 104/2000 o 96/2002.

⁷ SALVADOR CAJA, G., «El lenguaje de las leyes», *Lenguaje forense*, 32 (2000), pp. 119-120.

⁸ NIETO MORENO DE DIEZMAS, E., «La redacción de textos jurídicos: reflexión y propuestas de mejora», *Criterio libre jurídico*, 9 (2012), pp. 165-179.

⁹ Esto mismo se señala en SÁINZ MORENO, F., «Lenguaje jurídico», en *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar, abril 1988: III Jornadas de Derecho Parlamentario*, Salamanca, 2000, pp. 89-104. También en PRIETO DE PEDRO, J. J., «Lenguaje jurídico y Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, 140 (1996), pp. 111-130.

¹⁰ NIETO MORENO DE DIEZMAS, E., «La redacción de textos jurídicos: reflexión y propuestas de mejora», *Criterio libre jurídico*, 9 (2012), p. 170.

¹¹ Véase ETXEBARRÍA ARÓSTEGUI, M., «El lenguaje jurídico-administrativo: propuestas para su modernización y normalización», *Revista Española de Lingüística*, 27, fasc. 2 (1997), pp. 365-366.

¹² NAGORE LAÍN, F., «El procés modernitzador del llenguatge administratiu espanyol: fites en la seva història externa», *Revista de Llengua i Dret*, 52 (2009), p. 15.

con el cotejo de diferentes textos normativos (Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa; Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación). A su vez la metodología presenta un carácter interdisciplinar en el que tiene importancia el método comparatista, al interrelacionarse estudios de corte filológico y jurídico. Finalmente, y con vistas a la interpretación de los textos de índole legal a los que se ha recurrido, los autores han empleado los cuatro métodos clásicos de interpretación que en su día formulara Friedrich von Savigny, y que habitualmente son admitidos en esta disciplina: el gramatical o exegético –en virtud del cual se da prioridad con vistas a la interpretación de los textos legales al significado literal de los mismos–, el sistemático –que consiste en interpretar la norma tomando como referencia el propio ordenamiento jurídico en el que ésta se inserta–, el histórico –que implica considerar principalmente el contexto histórico en el que una norma fue aprobada a la hora de determinar de manera precisa su significado– y el teleológico –que da importancia suprema a las finalidades que ésta persigue, y tal vez sea el que cuente con mayor predicamento entre los juristas–.

3. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA MODERNIZACIÓN DEL LENGUAJE JURÍDICO

El movimiento en favor de la simplificación del lenguaje no es una novedad del nuevo milenio, sino que tiene más amplio desarrollo histórico, pues su origen dataría de 1978, cuando se gestó en EE. UU. el *Plain Language Law* («lenguaje jurídico sencillo»). Este plan tomó cuerpo a partir de la firma por el Presidente Carter de la Orden Ejecutiva 12044, que adjudicó a las agencias federales el deber de designar un funcionario con responsabilidad legal que, entre otras funciones, tuviese la de determinar si el inglés en el que se publicaban las normas federales era simple y si resultaba comprensible a los destinatarios de las mismas¹³. Tales medidas animaron a muchos Estados norteamericanos a aprobar leyes que establecieron obligaciones en materia de simplicidad lingüística aplicables a todo contrato en el que fuese parte un consumidor¹⁴.

A partir de este foco original del movimiento, otros países desarrollados prestaron atención al fenómeno. Por ejemplo, en 1979 el Reino Unido aprobó la llamada *Plain English Campaign*, que promovió el empleo de un lenguaje sencillo, moderno y preciso en la documentación oficial. El éxito fue tal que en su primer año de aplicación permitió reducir en más de la mitad los documentos empleados por la administración y ahorrar 15 millones de libras¹⁵. En el ámbito francófono, la preocupación por el lenguaje jurídico y la técnica legislativa se generalizó primero en Quebec –resultado de su fuerte vinculación al mundo anglosajón–, y, más adelante, en Francia¹⁶. Allí, desde los años sesenta existió el Alto Comité por la Defensa y Expansión de la Lengua Francesa, sustituido en 1984 por el Comité Consultivo de la Lengua Francesa y por el Comisariado General de la Lengua Francesa –dependientes del Primer Ministro–, que a su vez en 1989 fueron reemplazados por el Consejo Superior de la Lengua Francesa y por la Delegación General de la Lengua Francesa¹⁷ –ambos dependientes del Ministerio de Cultura–. Antes de dicha sustitución, en 1983, se encargó al todavía Alto Comité de la Lengua Francesa la coordinación de todas las Comisiones de Terminología incardinadas en cada Ministerio, a fin de impulsar la creación lingüística de neologismos que evitasen que el lenguaje jurídico francés fuese anegado por la proliferación de una terminología jurídica extranjera¹⁸. En Suecia, por su parte, se estableció en 1980 una comisión de tres lingüistas a los que se encomendó velar por el uso de un lenguaje sencillo y por el diseño adecuado de los documentos oficiales e, incluso, en 1992, el Ministerio de Justicia creó un Departamento para la Revisión Legal y Jurídica de Diseño con la finalidad de supervisar los documentos legislativos producidos en cada ministerio con carácter previo a su remisión al Parlamento¹⁹. Para concluir esta relación, hay que señalar que el movimiento en pro de un lenguaje jurídico sencillo se ha expandido en años recientes a países asiáticos tales como Japón y Singapur²⁰.

En cuanto a España, la inquietud por la simplificación del lenguaje jurídico comenzó a raíz de la aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958²¹. Sin embargo, ese breve primer impulso apenas dio más que para aprobar en la Nochevieja de 1958 una Orden de Presidencia del Gobierno que suprimió fórmulas de

¹³ Para acceder a dicha resolución, véase el siguiente link: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30539>

¹⁴ ETXEBARRÍA ARÓSTEGUI, M., «El lenguaje jurídico-administrativo: propuestas para su modernización y normalización», *Revista Española de Lingüística*, 27, fasc. 2 (1997), p. 368. Véase también REINOSO BARBERO F., «El lenguaje jurídico entre las bromas y las veras», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 44 (2014), pp. 56-57.

¹⁵ ETXEBARRÍA ARÓSTEGUI, M., «El lenguaje jurídico-administrativo: propuestas para su modernización y normalización», *Revista Española de Lingüística*, 27, fasc. 2 (1997), p. 367.

¹⁶ JIMÉNEZ SALCEDO, J., «Análisis de recursos para la enseñanza-aprendizaje del francés jurídico y de la traducción jurídica francés-castellano», *Anales de Filología Francesa*, 19 (2011), p. 125.

¹⁷ CANSIGNO, Y., «El francés: lengua de comunicación internacional», *Reencuentro*, 47 (2006), pp. 23-24.

¹⁸ ETXEBARRÍA ARÓSTEGUI, M., «El lenguaje jurídico-administrativo: propuestas para su modernización y normalización», *Revista Española de Lingüística*, 27, fasc. 2 (1997), pp. 369-370.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 370-371.

²⁰ MONTOLÍO DURÁN, E., «Democracia y justicia comprensible. A propuesta de clarificación del discurso jurídico en España», *Linha d'Água*, 26 (2013), p. 55.

²¹ ETXEBARRÍA ARÓSTEGUI, M., «El lenguaje jurídico-administrativo: propuestas para su modernización y normalización», *Revista Española de Lingüística*, 27, fasc. 2 (1997), p. 366. También incide en tal aspecto NAGORE LAÍN, F., «El procés modernitzador del llenguatge administratiu espanyol: fites en la seva història externa», *Revista de Llengua i Dret*, 52 (2009), pp. 19-20.

salutación desfasadas, a lo que siguió una inacción solo interrumpida con el trabajo de Calvo Ramos sobre la simplificación del lenguaje jurídico²².

La Constitución de 1978 propició que se dieran los primeros pasos hacia una modernización de calado del lenguaje jurídico²³, pero hubo que esperar a 2001 para que, con motivo de la firma del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, la clase política se comprometiera a impulsar la elaboración de la que acabaría siendo la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia (2002). Esta Carta contiene una sección dedicada específicamente al derecho ciudadano a una justicia comprensible, que se recoge desde el punto 5 al 8. Para alcanzar el propósito perseguido, se creó la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico, cuya labor más destacada ha sido, hasta el momento, presentar en 2010 al Consejo de Ministros un informe con recomendaciones relativas al lenguaje empleado por los profesionales del Derecho, con la finalidad de proponer soluciones que contribuyeran a aumentar su claridad. Posiblemente, constituya el intento más ambicioso hasta la fecha de promover en España no solo un mejor uso del lenguaje por parte de los juristas, sino una reforma en profundidad del lenguaje jurídico.

El informe insistía en el derecho de los ciudadanos a poder comprender las comunicaciones verbales o escritas de los profesionales forenses:

«Una justicia moderna es una justicia que la ciudadanía es capaz de comprender [...]. La ciudadanía confía en el rigor y calidad de los profesionales del derecho pero [...], al mismo tiempo, no les comprende o, en el mejor de los casos, les comprende con dificultad. [...] Asimismo, los barómetros de opinión del CGPJ muestran, a su vez, que un 82% de los ciudadanos consideran que el lenguaje jurídico es excesivamente complicado y difícil de entender»²⁴.

A fin de emplear un método riguroso, la Comisión encomendó estudios de campo a diversos filólogos bajo la dirección de la Real Academia Española (RAE). Se llegó a la conclusión de que los problemas del lenguaje jurídico no eran exclusivos de los operadores jurídicos, sino que también afectaban a los propios textos legales con los que estos

operan. El informe contiene tres grandes grupos de recomendaciones: a los profesionales del Derecho, a las instituciones y a los medios de comunicación.

Las recomendaciones a los profesionales se centraron en la necesidad de evitar incurrir en los fallos del lenguaje jurídico²⁵. De las sugerencias a las instituciones, interesa subrayar que estas fundamentalmente se dirigían al Ministerio de Justicia, a las Comunidades Autónomas, al Consejo General del Poder Judicial, a la Fiscalía General del Estado, a los colegios profesionales de abogados –así como de procuradores y graduados sociales–, a las Universidades y a la Administración Educativa²⁶. A todos ellos se recomendó: la incorporación a los planes de estudio de una formación lingüística de los futuros juristas, tradicionalmente ausente salvo en forma de asignaturas optativas o como parte secundaria del temario de otras asignaturas; la exigencia de redactar textos jurídicos claros y comprensibles a los candidatos en las pruebas de acceso a profesiones relacionadas con el Derecho; la introducción de materias orientadas al buen empleo del lenguaje jurídico en la Escuela Judicial, en el Centro de Estudios Jurídicos y en las Escuelas de Práctica Jurídica; la educación legal continua a través de cursos de formación obligatorios al igual que en otros países, en los cuales esto es preciso para la renovación de la licencia de actividad en profesiones como las de abogado o procurador; y, finalmente, la provisión de materiales de consulta para los profesionales²⁷. En lo que respecta a la recomendación adicional relativa a los medios de comunicación, la Comisión recordó la función capital que ejercen los periodistas, al ser quienes ponen en contacto al ciudadano común con la actividad de los profesionales del Derecho, recomendando por consiguiente que las instituciones promovieran la formación de los periodistas en el lenguaje jurídico²⁸.

En esencia, este es el contenido del informe de la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico, que, pese a todo, suscitó rechazos, como el de Reinoso Barbero, que defiende que el lenguaje jurídico es «jurídico» precisamente porque no es lenguaje corriente o común, y que la mejor doctrina aboga por mantener su esencia y entidad propia²⁹. Por otra parte, siempre han suscitado rechazo las pretensiones de justificar so pretexto de la claridad semántica

²² ETXEBARRÍA ARÓSTEGUI, M., «El lenguaje jurídico-administrativo: propuestas para su modernización y normalización», *Revista Española de Lingüística*, 27, fasc. 2 (1997), pp. 372-377.

²³ MONTOLÍO DURÁN, E., «Democracia y justicia comprensible. A propuesta de clarificación del discurso jurídico en España», *Linha d'Água*, 26 (2013), p.56.

²⁴ MINISTERIO DE JUSTICIA, *Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico. Ministerio de Justicia*, 2010, p. 2. Disponible en: <http://lenguajeadministrativo.com/wp-content/uploads/2013/05/cmlj-recomendaciones.pdf>, consultado el 09-03-2019.

²⁵ *Ibid.*, pp. 5-14.

²⁶ *Ibid.*, pp. 15-17.

²⁷ *Ibid.*, pp. 18-19.

²⁸ *Ibid.*, pp. 22-23.

²⁹ De hecho, se muestra contrario a recomendaciones tales como la de sustituir las locuciones latinas por su traducción al castellano, o, al menos, incorporar dicha traducción entre paréntesis. Dicha postura se explica por considerarse que el conjunto de los ordenamientos jurídicos occidentales reconoce ciertos principios generales del Derecho por sus expresiones latinas, y por ende conviene seguir usándolas. Véase REINOSO BARBERO, F., «El lenguaje jurídico entre las bromas y las veras», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 44 (2014), p. 56.

lo que para diversos autores no supondría más que el empobrecimiento del lenguaje jurídico³⁰. Tales críticas desvelan uno de los motivos a los que algún autor ha achacado el fracaso de los planes de modernización del lenguaje jurídico, como sería el de proponer modificaciones profundas a este lenguaje especializado sin procurar recabar el acuerdo de aquellos que son los llamados a aplicar los cambios que pudieran ser introducidos en el futuro: los juristas³¹, lo que permitiría evitar reacciones muy airadas:

«Aunque este informe es meritorio en algunos aspectos, sin embargo padece serias limitaciones derivadas con probabilidad de la propia composición de la comisión, pues solo tres de sus miembros eran juristas [...]. Se pretende crear una institución integrada por el Consejo General del Poder Judicial, la Real Academia de la Lengua, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado [...]. No puede callarse la clamorosa preterición sufrida por la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, cuyo criterio no ha sido recabado en ningún momento»³².

4. LA REDACCIÓN LEGISLATIVA EN ESPAÑA: EL CASO DE LA COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN

Las deficiencias que, en términos de técnica jurídica en general, y de técnica legislativa en particular, puede manifestar el uso que del lenguaje hacen los juristas, no se subsanarán únicamente mediante una reforma tendente a su modernización e inteligibilidad para la ciudadanía. La batalla por la calidad lingüística de los textos normativos no puede limitarse a cambiar las costumbres que están sólidamente asentadas entre nuestros juristas, sino que también exige revisar el proceso de elaboración de nuestras leyes, a fin de cerciorarnos de si es posible introducir modificaciones que garanticen la mayor calidad lingüística de la legislación.

En ese sentido, ¿cómo suelen cobrar cuerpo nuestras leyes? Según los casos, requieren un procedimiento legislativo más o menos complejo. En el contexto de las

democracias parlamentarias contemporáneas la iniciativa legislativa es ordinariamente ejercida por los Gobiernos³³; de hecho, estos presentan aproximadamente el 90 % de la legislación³⁴, de manera que los textos normativos que llegan al Parlamento están perfilados y prefigurados desde el ejecutivo. Los mecanismos del «parlamentarismo racionalizado»³⁵, normalmente pensados con vistas al reforzamiento de la posición del Gobierno, inciden en dotar de mayor relevancia a las decisiones que parten del ejecutivo:

«Si en los primeros tiempos del constitucionalismo clásico la iniciativa legislativa se configuraba como un poder interno de la Cámara –fruto del principio de separación de poderes que excluía al Ejecutivo del ejercicio de esta facultad–, la evolución del sistema ha otorgado al Gobierno un papel hegemónico y preponderante en el ejercicio de la iniciativa convirtiendo la facultad interna del Parlamento en una potestad de carácter residual»³⁶.

No obstante, dichos mecanismos dependen para su buen funcionamiento de la existencia de sólidas mayorías parlamentarias, que es lo que, desde diciembre de 2015, ha dejado de existir en España. Eso hace concebible un posible debilitamiento de la preeminencia legislativa total y omnimoda del Gobierno, como ya ha sucedido en relación con la Ley Electoral autonómica de Murcia³⁷, aprohada a iniciativa exclusiva de la oposición. La primacía del Gobierno también se sustenta gracias al control que este ejerce sobre una burocracia dentro de la cual ocupan una posición de especial importancia los técnicos de redacción de las leyes –o técnicos de *drafting*–, quienes se habrían convertido, en lugar de los propios parlamentarios, en el verdadero poder legislativo encargado ordinariamente de la elaboración de la práctica totalidad de las leyes³⁸. Por todo ello, será interesante una fugaz aproximación al modo en que se sustancia la redacción de los proyectos legislativos gubernamentales, pues normalmente son los que habremos de intentar leer y comprender.

Existen en el mundo diversos modelos de producción normativa gubernamental. Destacan el

³⁰ SÁINZ MORENO, F., «Lenguaje jurídico», en *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar, abril 1988: III Jornadas de Derecho Parlamentario*, Salamanca, 2000, p. 96.

³¹ GONZÁLEZ SALGADO, J. A., «El lenguaje jurídico del siglo XXI», *Themis*, 57 (2009), p. 237.

³² REINOSO BARBERO F., «El lenguaje jurídico entre las bromas y las veras», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 44 (2014), pp. 55-56.

³³ JIMENA QUESADA, L., *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Madrid, 2003, p. 329 y en AGUILÓ LÚCIA, L., «Técnica legislativa y seguridad jurídica», en *Seminario técnica legislativa y calidad de la ley*, Madrid, 2011, p. 9.

³⁴ QUINTANA, J. J., «Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad», en CORONA FERRERO J. M., TUDELA J. y PAU I VALL, F. (eds.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 126 y GARCÍA-ESCUADERO, P., *Manual de Técnica Legislativa*, Pamplona, 2011, p. 31.

³⁵ Generalizados a raíz de la Segunda Guerra Mundial para favorecer la conformación de Gobiernos poderosos provistos de sólidos apoyos parlamentarios, por considerarse que la inestabilidad endémica propia del parlamentarismo de preguerra fue un importante factor favorecedor de la crisis generalizada de las democracias europeas anterior a la II Guerra Mundial. Al respecto, conviene consultar GARCÍA MORILLO, J., «Mitos y realidades del parlamentarismo», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9 (1991), pp. 120-121.

³⁶ RALLO LOMBARTE, A., «La iniciativa legislativa de los entes locales (balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)», *Parlamento y Constitución*, 3 (1999), p. 98.

³⁷ BUITRAGO, M., «La reforma exprés de la ley electoral deja al PP un papel de comparsa», en *La Verdad*, 2015,. Disponible en: <https://www.laverdad.es/murcia/201506/27/reforma-expres-electoral-deja-20150627004406-v.html>, consultado el 08-03-2019.

³⁸ JIMENA QUESADA, L., *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Madrid, 2003, pp. 153-154.

británico y el alemán³⁹. En Gran Bretaña, los proyectos legislativos son redactados casi exclusivamente por el *Office of Parliamentary Counsel*, organismo de reducida composición al que corresponde, además de la primera redacción de los proyectos legislativos, la redacción de las enmiendas que el Gobierno presenta o acepta durante la tramitación parlamentaria⁴⁰. Por otro lado, el modelo alemán está basado en la redacción descentralizada de los proyectos legislativos, que nacen dentro de secciones especializadas que existen dentro de cada departamento gubernamental.

España, en esencia, sigue el modelo alemán: la redacción de los anteproyectos legislativos se rige por la regulación contenida en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Esta no contiene disposiciones demasiado específicas al respecto y se limita a señalar en su art. 22 la iniciación del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley en el Ministerio competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto. Más allá de esto, los mecanismos de garantía de la calidad normativa de los anteproyectos presentados al Gobierno son las instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno, los cuestionarios de evaluación con que habrán de acompañarse los anteproyectos elevados al Consejo de Ministros, las directrices relativas a la forma y estructura de los anteproyectos de ley –más concretamente, las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005–, y la memoria de análisis del impacto normativo que necesariamente ha de acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento⁴¹.

Como se desprende de lo anterior, el modelo español de redacción de los proyectos de ley, aunque en lo fundamental sigue al alemán, da también cabida a ciertos elementos centralizadores de la producción legislativa gubernamental. Tal centralización sería fruto de la labor del Ministerio de Presidencia –encargado de coordinar al resto de departamentos gubernamentales–, así como de la actuación de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios –que prepara las reuniones del Consejo de Ministros–. Los primeros textos de anteproyectos legislativos son encomendados a veces a la Secretaría General Técnica del Ministerio correspondiente, y más habitualmente a profesionales o expertos incorporados como funcionarios

dentro del Ministerio que constituyen grupos de trabajo. En algunas ocasiones excepcionales se solicita a juristas o especialistas ajenos a la Administración que se encarguen de esa misma labor.

No obstante, existe un órgano específicamente previsto para hacerse cargo de la elaboración de textos legislativos: la Comisión General de Codificación (CGC). Nacida en 1843, Iñesta Pastor señala que se creó como un órgano permanente que, pese a ser de carácter técnico, apenas podía ocultar que su finalidad principal era la de servir como un órgano colegislador del que el Gobierno pudiera valerse a fin de hacer prevalecer su voluntad en la elaboración de las leyes⁴². Históricamente ha sido un órgano de existencia demasiado errática como para considerar que en todo este tiempo haya sido el mismo. En su forma más acabada, la CGC queda regulada por el Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación. A raíz de su actual regulación, y según señala el Preámbulo de la norma anteriormente referida, la CGC queda configurada como «el órgano superior colegiado de asesoramiento en la preparación de las tareas prelegislativas propias del Ministerio de Justicia» (art. 1 del Real Decreto 30/1997), y funciona, en un sentido más general, como un órgano de asesoramiento del Gobierno para la preparación e impulso de las iniciativas legislativas de este⁴³. Además, a la CGC se le encomiendan funciones tales como: preparar la legislación codificada o general; revisar los cuerpos legales y leyes vigentes y exponer al Ministerio de Justicia los resultados de sus estudios; dar informe o dictamen al Gobierno en relación a aquellos asuntos sobre los que este lo solicite; acometer la corrección de estilo de las disposiciones o leyes en relación a las cuales se le asigne esa tarea; y proponer la publicación de proyectos, estudios, e informes⁴⁴.

En cuanto a la labor de la CGC, su papel quedó esencialmente restringido a la preparación de las reformas de grandes códigos y de leyes como las de enjuiciamiento, siendo escaso en otras materias. A su favor puede decirse que, en general, los textos normativos preparados por la CGC se consideran de calidad superior a la media⁴⁵. Respecto a la función que más podría interesar, que sería la de corrección de estilo, resulta que en esa materia la CGC ha sido puesta abiertamente en duda: «Esta última

³⁹ Para una mejor explicación del funcionamiento de los sistemas británico y alemán puede acudir, entre otros, a MARTÍN CASALS, M. y VIVER PI SUNYER, C., «¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley», *Revista de las Cortes Generales*, 21 (1990), pp. 7-34.

⁴⁰ ITURRALDE SESMA, V., «Cuestiones de técnica legislativa», *Revista Vasca de Administración Pública*, 24 (1989), p. 248.

⁴¹ Que actualmente se rige por las disposiciones del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

⁴² IÑESTA PASTOR, E., «La Comisión General de Codificación (1843-1997). De la codificación moderna a la descodificación contemporánea», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXXIII, 2013, p. 66.

⁴³ JIMENA QUESADA, L., *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Madrid, 2003, p. 164.

⁴⁴ IÑESTA PASTOR, E., «La Comisión General de Codificación (1843-1997). De la codificación moderna a la descodificación contemporánea», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXXIII, 2013, p. 93.

⁴⁵ GARCÍA-ESCUADERO, P., *Manual de Técnica Legislativa*, Pamplona, 2011, p.37.

competencia de corrección de estilo es una de las funciones atribuidas por las distintas Comisiones desde 1938 pero no se tiene constancia alguna de que realmente se haya llevado a cabo»⁴⁶. Tal vez la CGC sea un órgano desaprovechado por parte del Ministerio de Justicia, ya que no termina de funcionar como herramienta eficaz a fin de propulsar la mejoría técnica de nuestra legislación, lo que se debe a que quienes se ocupan del «procedimiento prelegislativo» y elaboran el primer texto son funcionarios o expertos designados por el Ministerio⁴⁷. Para subsanar esta carencia, tanto Iñesta Pastor como García Escudero han sugerido convertir la CGC en una Comisión General de Legislación (CGL)⁴⁸, que centralizaría la redacción de los proyectos de ley gubernamentales siguiendo un modelo parecido al británico⁴⁹. Este sistema presentaría la ventaja de facilitar una mayor coherencia del texto, pero en contrapartida se ha señalado⁵⁰ que ocasiona que los proyectos legislativos adolezcan de taras como la tendencia a un excesivo tecnicismo que perjudicaría su comprensibilidad. Con todo, la mayor coherencia entre proyectos legislativos combinada con el establecimiento de un sistema de corrección de estilo podría redundar en una mejora de la calidad lingüística de nuestra legislación. Al fin y al cabo, los textos no solo tienen significado en sí, sino que también este se determina a través de la puesta en relación de los unos con los otros, es decir, de la configuración de una red isotópica tan especializada como la del Derecho. Asimismo, la redacción centralizada de las leyes podría facilitar la implementación de la reforma del lenguaje jurídico, al depositar el poder para hacerlo en manos de una única instancia, y no de múltiples secciones ministeriales, como, en cambio, ocurriría en caso de mantenerse el sistema actual de redacción de los anteproyectos legislativos.

5. EL POSIBLE PAPEL DE LA RAE EN LA REDACCIÓN LEGISLATIVA

Una apuesta por la mejora de nuestros textos normativos requiere medidas de choque específicamente lingüísticas. Pero, como hemos visto, se ha de acompañar con el criterio de los juristas, pues son quienes escriben tales textos. Así, por ejemplo, hemos de recordar que existen unas Directrices de Técnica Legislativa, sucesoras de otras de 1991, que abordan los requisitos técnicos tanto semánticos como normativos que deben cumplir las leyes, y que fueron aprobadas por Acuerdo del Consejo de

Ministros de 22 de julio de 2005, publicado en el BOE de 29 de julio de 2005⁵¹. Estas directrices incorporan por vez primera recomendaciones lingüísticas relativas a la escritura de este tipo de textos, aplicables a anteproyectos de ley y a proyectos de Real Decreto, Real Decreto-ley o Real Decreto Legislativo. Cabría esperar que su aplicación hubiese contribuido a la mejora de la calidad técnica de las leyes, pero no parece haberlo conseguido. Las Directrices no son obligatorias, no comportando su desobediencia ninguna consecuencia jurídica lesiva para el Gobierno o la Administración que las infrinjan. Por otra parte, incluso si la inobservancia de las Directrices implicara la anulación de las leyes por el TC, la efectividad del sistema resultante de salvaguarda de la calidad técnica y lingüística de las leyes dependería principalmente de la vigilancia que unos políticos estuvieran dispuestos a ejercer respecto de los otros –debido a las restricciones existentes en materia de interposición del recurso de inconstitucionalidad–. Sin embargo, incluso aunque la actitud predominante fuera la de propugnar su aplicación concienzuda sin caer en excesos motivados por la confrontación política, al final, la apreciación acerca de si en cada caso se hubieran aplicado o no las Directrices y acerca de cómo habría que aplicarlas estaría en manos de la jurisdicción contencioso-administrativa o del TC⁵². Cabe dudar que estos últimos sean órganos particularmente cualificados para valorar la corrección lingüística de los textos.

De manera que, si se busca garantizar un mayor grado de corrección lingüística de nuestros textos normativos, quizás la mejor solución consistiera en articular medios que aseguren la intervención de los lingüistas en la legislación. Esta no es una idea completamente novedosa. Con motivo de la celebración en 1995 de unas «Jornadas Internacionales sobre la simplificación del Lenguaje Administrativo» organizadas por las Escuelas de Administración Pública vasca, gallega y catalana con el apoyo de la UE, fue aprobada la siguiente conclusión en relación al proceso legislativo o prelegislativo:

«[...] la intervención, en el proceso de producción normativa, de un órgano integrado por juristas y lingüistas que revise, atendiendo a criterios de funcionalidad comunicativa, los borradores de las disposiciones y proyectos de ley elaborados por los departamentos gubernamentales antes de su publicación o de su envío al Parlamento»⁵³.

⁴⁶ IÑESTA PASTOR, E., «La Comisión General de Codificación (1843-1997). De la codificación moderna a la descodificación contemporánea», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXXIII, 2013, p. 98.

⁴⁷ GARCÍA-ESCUADERO, P., *Manual de Técnica Legislativa*, Pamplona, 2011, p.37.

⁴⁸ IÑESTA PASTOR, E., «La Comisión General de Codificación (1843-1997). De la codificación moderna a la descodificación contemporánea», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXXIII, 2013, p. 103 y GARCÍA-ESCUADERO, P., *Manual de Técnica Legislativa*, Pamplona, 2011, p.37.

⁴⁹ Si bien eso exigiría elegir al Presidente de la CGC de entre juristas de reconocido prestigio, deshaciendo la vinculación hoy existente entre este cargo y el de Ministro de Justicia.

⁵⁰ MARTÍN CASALS, M. y VIVER PI SUNYER C., «¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley», *Revista de las Cortes Generales*, 21 (1990), pp. 7-34.

⁵¹ El acuerdo se puede consultar en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-13020>

⁵² En función de si se tratara de normas reglamentarias o con fuerza de ley se ocuparían o bien la jurisdicción contencioso-administrativa o el TC.

⁵³ Citado en ETXEBARRÍA ARÓSTEGUI, M., «El lenguaje jurídico-administrativo: propuestas para su modernización y normalización», *Revista Española de Lingüística*, 27, fasc. 2 (1997), pp. 365-366.

Ahora bien, una cosa es contemplar la colaboración de los lingüistas en la elaboración de las leyes, y otra cosa muy diferente es la forma de vertebrar dicha intervención. Muchas medidas distintas podrían arbitrarse al respecto. Podrían crearse órganos integrados total o parcialmente por filólogos que analizaran todos los textos legislativos — incluso, yendo más lejos, todos los textos normativos, con independencia de las instancias territoriales y políticas de los que éstos emanaran— o que, por el contrario, se limitaran a revisar exclusivamente algunos de ellos. El análisis citado se efectuaría en clave puramente lingüística, sin perjuicio de revisiones globales y centradas en aspectos de estructura de las leyes ya existentes. Tales órganos podrían supervisar con carácter preceptivo los textos normativos en su fase prelegislativa, y aún exigir su visto bueno antes de que dichos textos pasaran a la siguiente fase.

No obstante, se pueden prever excepciones: no solo en relación con el momento de la revisión lingüística, sino también relativas a la instancia a la que correspondería realizar dicha revisión lingüística. Dentro de toda disciplina existen jerarquías, y en España la autoridad de mayor envergadura y trascendencia histórica en el ámbito de la lengua española es la RAE. Como medida destinada a garantizar la máxima calidad lingüística de los textos normativos, a esta institución podrían conferírsele potestades en cuanto a la revisión de ciertos textos legislativos. Esta, si bien es una propuesta poco usual, en realidad no es inédita⁵⁴ ni carece enteramente de precedentes concretos: para revisar la redacción del nuevo Código Penal de 1995, la RAE colaboró con el Congreso a solicitud de este; durante 1999, en la toma de posesión de su cargo como miembro nato del Consejo de Estado, el entonces director de la RAE, Víctor García de la Concha, anunció que la Academia y el Congreso preparaban un convenio a fin de intervenir en el procedimiento legislativo «con el fin de revisar el lenguaje y [hacer las leyes] más comprensibles»⁵⁵; en fechas recientes, el Gobierno del presidente Pedro Sánchez encargó a la RAE la realización de un estudio sobre el lenguaje inclusivo en la Constitución española. Incluso, fuera de España, en países hispanohablantes, ha existido tal colaboración: «hay cámaras legislativas en el mundo hispánico que solicitan de sus respectivas Academias el plácet lingüístico a los textos que elaboran. Que yo sepa con certeza en Colombia y en El Salvador»⁵⁶.

Así pues, de entrada, existiría un fuerte argumento con el que justificar el recurso a la RAE: la corrección

estilística de las leyes sería garantizada por especialistas de indudable prestigio, lo que contribuiría a que la legislación ganase en claridad. No obstante, el planteamiento sugerido sería difícilmente realizable en el presente mientras sigan existiendo fuertes corrientes políticas y de pensamiento comprometidas con la idea de que al legislador corresponde decidir incluso acerca de cómo se ha de hablar y cómo no en público y en privado —que es lo que sucede con las que propugnan el lenguaje «inclusivo»—.

Otro problema que podría surgir sería que se sobrecargase a la RAE con un volumen de trabajo superior a su capacidad. Pero la misión principal sería que esta institución adquiriera funciones de aval lingüístico relativas únicamente a cierta legislación, delimitada siempre de manera restrictiva. Dadas las dimensiones de la RAE, sería imposible esperar que esta pudiera hacerse cargo de la revisión estilística de las leyes con carácter general ya que:

«Sería, empero, ilusorio creer que la «legislografía» y la motorización legislativas características de nuestros días vayan a permitir que una corporación premiosa y de recursos tan exiguos como la Real Academia revise el lenguaje de todas las leyes estatales. Ni tampoco sería lógico sumirla en esa rutina. [...] Sí se debería recabar la opinión de dicha alta corporación o de especialistas y de otras instituciones de autoridad (como las Universidades) en todas esas «supraley» que forman el corazón del ordenamiento jurídico, como son los grandes códigos jurídicos (Civil, Penal, Mercantil) y sus correspondientes leyes rituarías y una lista de otras leyes concretas sobre la que no sería difícil ponerse de acuerdo. Una de las leyes que estaría en la lista de ese acuerdo sería, sin duda, la nueva Ley del procedimiento administrativo común, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre [...]»⁵⁷.

Aunque quizá, antes incluso que las que menciona Prieto de Pedro, las propuestas normativas de primer orden que correspondería someter a revisión preceptiva de la RAE serían otras más trascendentes: leyes orgánicas, tratados internacionales⁵⁸, reformas constitucionales, etc. En el ámbito autonómico, también se le podría encomendar a la Academia la revisión de los Estatutos de Autonomía⁵⁹.

También sería importante esclarecer en qué momento acontecería la revisión lingüística de las leyes y cuál sería su naturaleza. En relación a la primera cuestión, quizás convendría convertir la revisión lingüística en el penúltimo paso del procedimiento legislativo, pues su ubicación en los prolegómenos permitiría desvirtuarla fácilmente en sus

⁵⁴ PRIETO DE PEDRO, J. J., «Lenguaje jurídico y Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, 140 (1996), p. 125.

⁵⁵ CAZORLA PRIETO, L. M., «La participación del Parlamento en la creación del Derecho», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ A. y PAU PADRÓN A. (eds.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 390-391.

⁵⁶ SALVADOR CAJA, G., «El lenguaje de las leyes», *Lenguaje forense*, 32 (2000), pp. 124.

⁵⁷ PRIETO DE PEDRO, J. J., «Lenguaje jurídico y Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, 140 (1996), pp. 125-126.

⁵⁸ Evidentemente, si los tratados se concluyeran con países hispanohablantes provistos de su propia Academia de la Lengua, serían revisados conjuntamente por la totalidad de las Academias de los países parte del tratado.

⁵⁹ Cometido que, en el caso de aquellas regiones en las que existan lenguas cooficiales y en relación con los textos escritos en las mismas, podría encomendarse también a las Academias de las lenguas particulares respectivas.

fases posteriores. Desde luego, resultaría contraproducente que la revisión de la RAE pusiera término al procedimiento legislativo, pues eso parecería dejar en sus manos la aprobación de los textos. Mejor sería que revisara los textos justo antes de que la cámara legislativa que hubiera de aprobarlos definitivamente se pronunciara sobre los mismos. Esto nos lleva a una cuestión capital, porque de la Academia se esperaría una revisión lingüística, no jurídica. En ese sentido, conviene recordar la revisión que el Congreso de los Diputados solicitó que la RAE hiciera de la redacción del Código Penal:

«[...] lo que se pedía era una mera corrección del texto en sus aspectos formales, fallos de construcción o de concordancia, usos gramaticales inadecuados, giros inelegantes, alguna posible falta de ortografía, pero se insistía en que se solicitaba remedio a las incorrecciones, no en absoluto a las impropiedades, y las impropiedades son las que hacen decir a un texto lo que no quiere decir [...], y le puede dar el carácter de precepto a una simple aberración»⁶⁰.

Hay que pensar, por lo tanto, qué tipo de corrección debería llevar a cabo la RAE: parece más útil que revisara tanto la corrección como la propiedad del mensaje, y que lo hiciera por medio de la elaboración de un informe de evaluación lingüística sobre el texto que le enviaran las Cortes Generales. Incluso, se podría presentar, en su caso, un texto corregido alternativo o «enmienda académica». ¿Implicaría lo antedicho que la RAE podría paralizar la aprobación de un texto normativo? No es cuestión baladí, dado que otorgar a los académicos capacidad para impedir o simplemente retrasar la aprobación de las leyes atentaría contra el principio democrático, e incluso exigiría conferir ese mismo derecho de veto sobre la legislación a otras instituciones que tuvieran autoridad reconocida en según qué materias.

Por todo ello, la función de revisión de propuestas normativas no debería tener, en principio, más efecto que el de poner de manifiesto públicamente su corrección o incorrección lingüística y proporcionar un sólido cimiento sobre cuya base argumentar los recursos interpuestos contra las normas jurídicas ante los órganos jurisdiccionales. Tal vez esa no sea la forma más eficaz de garantizar la calidad lingüística de los textos jurídicos, pero no implicaría que la reforma careciera de impacto. El mero hecho de que una institución percibida como independiente

y prestigiosa señale y ponga de manifiesto los vicios que dificultan la comprensión de las normas jurídicas por la ciudadanía podría obligar a muchos políticos a replantearse el gusto por la redacción confusa de las normas jurídicas. Incluso si se acepta la existencia de sectores de la sociedad que cuestionan las recomendaciones de la RAE en cuestiones lingüísticas⁶¹, parece fuera de toda duda que su asesoramiento especializado pondría en el foco social el debate sobre cómo escribir los textos jurídicos.

Quizás la mejor manera de relacionar a las Cortes Generales y a la RAE consista en aplicar por analogía a ambas entidades los principios que rigen las relaciones entre el Congreso y el Senado. Precisamente, el fuerte desequilibrio entre ambas asambleas, denostado en lo que a estas se refiere, tal vez fuera apreciado como una buena fórmula para articular la conexión entre las Cortes Generales y una institución llamada a colaborar para asegurar el perfeccionamiento técnico de nuestra legislación a través del aumento de su calidad lingüística. De hecho, la RAE cumpliría la función de hacer esa segunda lectura de las leyes que parte importante de la doctrina jurídico-constitucional considera que apenas cumple nuestro Senado⁶².

Una última cuestión que hay que tratar es la de algunas desventajas que podría acarrear el confiar a la RAE funciones de revisión de nuestros textos normativos. La mayor sería el riesgo de que la Academia quedara demasiado expuesta políticamente. Ese escenario es concebible: hoy día se pueden imaginar partidos políticos enfrentándose de forma activa y deliberada a la RAE por considerar que una estrategia de oposición militante y de socavación sistemática de su prestigio pudiera reportarles ganancias electorales. La situación descrita aparejaría el peligro de que quedara dañada la imagen pública de la RAE, y se viera mermada la autoridad que hoy se le reconoce en materia lingüística. No obstante, este riesgo sería menor de lo que podría parecer a primera vista, pues la que nos ocupa no ha sido jamás una institución que haya rehusado enzarzarse en polémicas que afecten al ámbito de sus funciones. Prueba de ello sería, por ejemplo, su negativa a acatar la orden de Franco de expulsar a aquellos académicos comprometidos con el bando republicano durante la Guerra Civil⁶³, ocasión en que sus integrantes actuaron con innegable altura de miras e independencia⁶⁴. Decisión que sugiere como quizá ninguna otra adoptada por la RAE a lo largo de su dilatada historia la sobrada capacidad de esta institución para salir indemne

⁶⁰ SALVADOR CAJA, G., «El lenguaje de las leyes», *Lenguaje forense*, 32 (2000), p. 124.

⁶¹ Un buen ejemplo sería la polémica suscitada con el necesario informe «Sexismo lingüístico y visibilidad de la mujer», escrito por el académico y lingüista Ignacio Bosque en 2012. Un tema candente como el del lenguaje inclusivo no solo provocó volcánicas reacciones políticas, sino otras de corte reflexivo como las de especialistas entre los que cabe citar a Juan Carlos Moreno Cabrera o Violeta Demonte.

⁶² GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., «Informe: Razones para plantear la supresión del Senado», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7 (2014), pp. 64-65.

⁶³ IGLESIAS, C. y SÁNCHEZ RON, J. M., «Introducción», en *La lengua y la palabra. Trescientos años de la Real Academia Española*, Madrid, 2013, p. 25.

⁶⁴ En 1976, muerto ya el dictador, el último de los académicos exiliados superviviente, Salvador de Madariaga, pudo retornar a España y tomar posesión de su sillón –letra M–, para el que había sido elegido antes de la guerra, y que la RAE había conservado sin cubrir durante más de tres décadas, al igual que había hecho con los de otros cinco académicos represaliados que murieron en el exilio.

del contacto con la política que se derivaría de su actuación en el procedimiento legislativo.

6. CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores, se han querido mostrar las carencias principales de la legislación contemporánea en relación a la construcción de textos normativos. Se ha visto de qué modo la ampliación descontrolada del número y extensión de nuestras leyes –característica principal de la legislación motorizada ya denunciada por Carl Schmitt– ocasiona deficiencias técnicas que, como se señaló al principio de este texto, podrían atentar contra el principio de seguridad jurídica hasta el punto de obligar al TC a declarar su inconstitucionalidad.

Se ha indicado que los problemas lingüísticos que plantea el Derecho en general y la elaboración de las normas jurídicas en particular se deben a dos factores: el lenguaje jurídico en sí y el mal empleo del lenguaje⁶⁵. Las posibles soluciones, por tanto, pasarían por la modernización del lenguaje jurídico y la introducción de cambios en el procedimiento legislativo y, en general, al procedimiento de aprobación de cualesquiera textos normativos. En este último punto se debería sopesar seriamente la posibilidad de centralizar la redacción de las leyes y de dar cabida a la participación de los lingüistas en el proceso de producción normativa. Esta, idealmente, habría de efectuarse de manera sistemática, abarcando la totalidad de los textos normativos, y no de forma meramente puntual y circunscrita a solo algunos documentos.

En cuanto a la propuesta principal que se contiene en el presente artículo, la participación de la RAE en el procedimiento legislativo, conviene aclarar dos cuestiones relacionadas con la misma. La primera es que, si bien es cierto que en el pasado ha sido puesta encima de la mesa, hasta ahora no se había concretado mínimamente la forma de llevarla a la práctica, sugiriendo respuestas a interrogantes que a buen seguro habrían de responderse antes de proceder a su implementación, y muy particularmente los relativos al sujeto de la revisión lingüística (la RAE), al objeto de la misma (algunos proyectos normativos de especial relevancia, pero no todos por imposibilidad manifiesta de abarcar la totalidad), al momento del tiempo y del procedimiento legislativo adecuado para acometer la intervención (situado en el tramo final del procedimiento, pero nunca como paso final, para así no hurtar a la soberanía popular representada en las Cortes su última palabra) y a la

naturaleza de la revisión a efectuar (lingüística, pero nunca política, siendo irrelevante la propia opinión de la RAE o de cualquiera de sus miembros sobre el contenido sustantivo de las normas, incluidas las que pudieran afectarla de manera más o menos directa).

Por otra parte, se entiende que la propuesta tampoco sería exactamente realista, puesto que ha registrado el rechazo de cierta doctrina⁶⁶. Entonces, ¿por qué formularla? Se viven tiempos caracterizados por una aparente concienciación social en torno a la existencia de una serie de derechos del ciudadano. Pero dicha concepción de los derechos, si bien puede favorecer el desarrollo de una especial sensibilidad en relación con cuestiones como las que trata el presente artículo, también puede generar el peligro de limitar sin necesidad sus propias potencialidades a consecuencia de exacerbar el ideal igualitarista. En definitiva, se trata de que bajo el sólido cimiento del principio de «ensayo y error», se pueda llevar a término correctamente la construcción y organización de la *polis*, ese espacio de convivencia al que también pueden contribuir propuestas de modelos con base en los cuales tienda a garantizarse el mejor funcionamiento de cualquier elemento que tenga incidencia social. Como lo sería la de involucrar a la RAE en el procedimiento legislativo, que se ampara en la conveniencia de dar voz a quienes tienen méritos notables y acreditados sobre cuya base justificar su autoridad.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ LÚCIA, L., «Técnica legislativa y seguridad jurídica», en *Seminario técnica legislativa y calidad de la ley*, Madrid, 2011, pp. 1-19.
- BUIRAGO, M., «La reforma exprés de la ley electoral deja al PP un papel de comparsa», en *La Verdad*, 2015. Disponible en: <https://www.laverdad.es/murcia/201506/27/reforma-expres-electoral-deja-20150627004406-v.html>, consultado el 09-10-2018.
- CANALES PORRAS, O., «La interpretación de la Ley conforme a las normas constitucionales», *Revista virtual de la Facultad de Derecho, Universidad de San Martín de Porres*, Lima, 2009, pp. 1-8.
- CANSIGNO, Y., «El francés: lengua de comunicación internacional», *Reencuentro*, 47 (2006), pp. 23-28.
- CAZORLA PRIETO, L. M., «La participación del Parlamento en la creación del Derecho», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ A. y PAU PADRÓN A. (eds.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 375-394.

⁶⁵ Problemas motivados seguramente no por incapacidad de los redactores de las leyes, sino por la sobrecarga de trabajo a la que se los somete. Lejos de poner en duda la valía de estos técnicos, son otro daño colateral de esta era de legislación motorizada.

⁶⁶ Cazorla Prieto descarta que la intervención de la Academia sea parte integrante del procedimiento legislativo, puesto que la considera incompatible con el carácter exclusivamente parlamentario que cree que ha de tener el procedimiento legislativo. Además, apunta que sería potencialmente entorpecedor del mismo por el tiempo que ha de emplearse en un ejercicio serio de reflexión académica. Véase «La participación del Parlamento en la creación del Derecho», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ A. y PAU PADRÓN A. (eds.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, p. 393.

- DE PRADA GARCÍA, A., «¿Lenguaje de juristas o de ciudadanos? A propósito del lenguaje jurídico», *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 7 (2014), pp. 76-84.
- ETXEBARRÍA ARÓSTEGUI, M., «El lenguaje jurídico-administrativo: propuestas para su modernización y normalización», *Revista Española de Lingüística*, 27, fasc. 2 (1997), pp. 341-380.
- GARCÍA-ESCUADERO, P., *Manual de Técnica Legislativa*, Pamplona, 2011.
- GARCÍA MORILLO, J., «Mitos y realidades del parlamentarismo», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9 (1991), pp. 115-144.
- GONZÁLEZ SALGADO, J. A., «El lenguaje jurídico del siglo XXI», *Themis*, 57 (2009), pp. 235-345.
- GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., «Informe: Razones para plantear la supresión del Senado», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7 (2014), pp. 57-69.
- IGLESIAS, C. y SÁNCHEZ RON, J. M., «Introducción», en *La lengua y la palabra. Trescientos años de la Real Academia Española*, Madrid, 2013, pp. 21-27.
- IÑESTA PASTOR, E., «La Comisión General de Codificación (1843-1997). De la codificación moderna a la descodificación contemporánea», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXXIII, 2013, pp. 65-103.
- ITURRALDE SESMA, V., «Cuestiones de técnica legislativa», *Revista Vasca de Administración Pública*, 24 (1989), pp. 225-260.
- JIMENA QUESADA, L., *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Madrid, 2003.
- JIMÉNEZ SALCEDO, J., «Análisis de recursos para la enseñanza-aprendizaje del francés jurídico y de la traducción jurídica francés-castellano», *Anales de Filología Francesa*, 19 (2011), pp. 111-131.
- LIFANTE VIDAL, I., «Capítulo 37: Interpretación jurídica», *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen 2, México, 2015, pp. 1349-1387.
- MARTÍN CASALS, M. y VIVER PI SUNYER C., «¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley», *Revista de las Cortes Generales*, 21 (1990), pp. 7-34.
- MINISTERIO DE JUSTICIA, *Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico*. Ministerio de Justicia, 2010. Disponible en: <http://lenguajeadministrativo.com/wp-content/uploads/2013/05/cmlj-recomendaciones.pdf>, consultado el 09-10-2018.
- MONTOLÍO DURÁN, E., «Democracia y justicia comprensible. A propuesta de clarificación del discurso jurídico en España», *Linha d'Água*, 26 (2013), pp.51-69.
- NAGORE LAÍN, F., «El procés modernitzador del llenguatge administratiu espanyol: fites en la seva història externa», *Revista de Llengua i Dret*, 52 (2009), pp. 13-37.
- NIETO MORENO DE DIEZMAS, E., «La redacción de textos jurídicos: reflexión y propuestas de mejora», *Criterio libre jurídico*, 9 (2012), pp. 165-179.
- PRIETO DE PEDRO, J. J., «Lenguaje jurídico y Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, 140 (1996), pp. 111-130.
- QUINTANA, J. J., «Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad», en CORONA FERRERO J. M., TUDELA, J. y PAU I VALL F. (eds), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 123-176.
- RALLO LOMBARTE, A., «La iniciativa legislativa de los entes locales (balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)», *Parlamento y Constitución*, 3 (1999), pp. 97-122.
- REINOSO BARBERO, F., «El lenguaje jurídico entre las bromas y las veras», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 44 (2014), pp. 54-63.
- SÁINZ MORENO, F., «Lenguaje jurídico», en *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar, abril 1988: III Jornadas de Derecho Parlamentario*, Salamanca, 2000, pp. 89-104.
- SALVADOR CAJA, G., «El lenguaje de las leyes», *Lenguaje forense*, 32 (2000), pp. 119-120.
- SALVADOR CODERCH, P., «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa», en *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar, abril 1988: III Jornadas de Derecho Parlamentario*, Salamanca, 2000, pp. 45-85.