

El informe del Letrado en el procedimiento legislativo

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ASESORAMIENTO JURÍDICO Y AUTONOMÍA PARLAMENTARIA.—III. EL INFORME DEL LETRADO SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.—IV. DERECHO COMPARADO.—V. POLÍTICOS Y JURISTAS, AL SERVICIO DEL ESTADO.

I. INTRODUCCIÓN

En la configuración y consolidación del Estado moderno no cabe ignorar la presencia y el auxilio del profesional del Derecho, llámese jurista o letrado. Porque la Ley, que es el lenguaje oficial del poder legítimo constituido, cumple también la función de garantizar la eficacia de los actos de ese poder y, por coherencia instrumental, debe pretender también la eficacia de sus propios mandatos normativos. Al servicio de esa *eficacia de la legalidad* está el jurista del Estado, cualquiera que sea el poder u órgano constitucional al que sirva.

Valga como testimonio de esa función la manifestación que, hace más ya de cuatro siglos, encontramos en el gran Castillo de Bovadilla (*Política para Corregidores y Señores de Vásallos*, Libro II, Capítulo X, núm. 8.1597), gran legista que sirvió a las Cortes como letrado entre 1592 y 1602. Estas son sus palabras:

«Dévese guardar la ley a la letra, no de manera que con tenacidad sea reducida a los términos de estatuto; pero en fin digo, que se guarde a la letra, porque no es razón que se disimule ni pase en olvido lo que con grandes trabajos y heroico zelo se estableció. De aquí es, que sólo el Jurista entre todos los hombres de letras se llama letrado, y es por ser a letrado, que quiere decir hombre que no tiene libertad de opinar conforme a su entendimiento, sino que por fuerza ha de

★ Letrado de las Cortes Generales.

seguir la composición de la letra, y regular conforme a ella el sentido, porque en unas ciencias tiene más fuerza la experiencia, que la razón; y en otras la razón más que la autoridad; pero en las leyes su autoridad y lo que ellas decretan, es de más fuerza y rigor que todas las razones que se puedan traer en contrario».

No cabe más clara afirmación de lealtad a la Ley y al Derecho, dualidad indisociable, que conlleva siempre el rechazo más rotundo de toda ocurrencia arbitrista o abuso manipulador de leguleyos disponibles, prototipos de esa cínica actitud de quien confunde la relación profesional de servicio con la más dócil mayordomía.

La presencia histórica del letrado parlamentario se reafirma en nuestro actual Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), cuya consolidación se cifra en asegurar «el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular» (Preámbulo CE). De ese imperio de la Ley son manifestación los principios constitucionales de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadores no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

II. ASESORAMIENTO JURÍDICO Y AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

El margen de autonomía plena que la Constitución española reconoce a las Cámaras (art. 72.1) para regular, de común acuerdo, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, debe interpretarse, a mi juicio, como respuesta a una doble exigencia, de singular relevancia en un país de reciente parlamentarismo democrático:

- La de garantizar, al órgano constitucional que encarna la representación del pueblo soberano, una autonomía efectiva de medios propios.
- La de consolidar una administración parlamentaria que dé respuesta eficaz a las necesidades que derivan del ejercicio de las diversas funciones que la Constitución encomienda a las Cortes Generales (art. 66.2), principalmente la legislativa, la de aprobación de los Presupuestos del Estado y la de control de la acción del Gobierno.

Hablar de autonomía de medios supone, primaria y principalmente, reconocer la importancia de contar con medios humanos altamente cualificados y suficientemente motivados. La calidad de los servicios públicos es, al fin y al cabo, el resultado de la capacidad y la actividad de los profesionales que los encarnan: los funcionarios públicos. La precisión en la definición del perfil profesional de un funcionario público y la determinación objetiva de su función o competencia (al igual que la determinación de la prestación laboral ¹

¹ Vid. *La determinación de la prestación de trabajo*, de Miguel Cuenca Alarcón, CES, 2006.

en el Derecho del Trabajo) constituyen requisitos esenciales para garantizar la calidad y la efectividad de su trabajo y, en consecuencia, para objetivar sus méritos y hacer efectivo su derecho a una carrera administrativa.

Estos principios no se corresponden hoy con la tradición de polivalencia o improvisación administrativa que ha marcado la trayectoria histórica del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales. Basta invocar el testimonio de su más ilustre miembro vivo, el centenario escritor Francisco Ayala, cuando refiriéndose a las Cortes de la II República² recuerda su experiencia de oficial letrado, reconociendo que: «el servicio era de índole flexible, y tan pronto se encomendaba a algunos de nosotros elaborar tal o cual informe acerca de tal o cual cuestión jurídica o investigar los antecedentes de tal o cual otra como se nos pedía estudiar una fórmula para resolver tal o cual problema». A lo que añade: «Por lo regular estábamos asignados en calidad de Secretarios técnicos a las varias Comisiones parlamentarias». Este era, más allá de la versatilidad reconocida, el servicio o función profesional que marcaba la identidad *in fieri* del Letrado parlamentario; las demás tareas eran, y deberían ser también hoy, accesorias y subordinadas.

Sin embargo, en la circunstancia presente, nos seguimos preguntando, como hace el ilustre colega Nicolás Pérez-Serrano³, por la función real del Letrado de las Cortes. Su respuesta desde la historia confirma el pasado y nos incita a pasar de la venerable orla al espacio abierto de la realidad presente, incierto y desmitificador. En este horizonte inevitable, comparto con este autor la preocupación, histórica también, de que compatibilizar la función de jurisconsulto, o asesor en Derecho, con las tareas de estricta administración (a la que se suman otras compatibilidades externas) ha convertido al Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales en un heterogéneo y «desestructurado» grupo. Conviene por tanto reflexionar, al menos, sobre su necesaria reestructuración y definición funcional que, en todo caso, deberá ajustarse a su cualificación o categoría profesional originaria. Ésta, al igual que en el ámbito laboral ordinario, debe vincularse a la capacidad o aptitud profesional acreditada en el correspondiente proceso de selección. Porque sería un fraude a los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 CE), que configuran un perfil profesional determinado, asignar a quienes han sido seleccionados, tras las correspondientes pruebas, funciones que no se ajustan a ese perfil con el que fueron convocados.

En respuesta a esa necesidad de definir una identidad profesional, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (aprobado por Acuerdo de 27 de marzo de 2006, adoptado conjuntamente por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado), encomienda al Cuerpo de Letrados, principalmente, «las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara, a las Comisiones y sus órganos, a las Subcomisiones y a las Ponencias» (art. 8.1 EPCG). Las demás funciones, incluida la más atípi-

² F. Ayala, *Recuerdos y olvidos (1906-2006)*, Alianza Literaria, 2006.

³ Pérez-Serrano, N., «El letrado de las Cortes», en L. M.^a Díez-Picazo, (coord.), *El oficio de jurista*, Siglo XXI.

ca de dirección de la Administración Parlamentaria, son consecuencia o complemento del asesoramiento jurídico.

III. EL INFORME DEL LETRADO SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Con ese mismo objetivo de determinación inequívoca de la prestación profesional del Letrado de las Cortes Generales, las Mesas de ambas Cámaras, por resolución conjunta de 17 de febrero de 1985, establecieron las Normas sobre régimen de asesoramiento técnico-jurídico a las Comisiones parlamentarias. En su apartado segundo se estableció la obligación de los Letrados de «redactar, con ocasión de cada Proposición o Proyecto de Ley encomendados a su asesoramiento, una sucinta nota sobre la normativa vigente y sobre la Jurisprudencia constitucional existente en la materia, en su caso. Además, cuando a juicio del Secretario General del Congreso o del Senado, la entidad de un proyecto lo requiera, deberá elaborarse un informe con el siguiente alcance:

- a) Normativa vigente en la materia, sentencias del Tribunal Constitucional y precedentes parlamentarios (iniciativas legislativas anteriores, preguntas, interpelaciones).
- b) Incidencia de la proposición o proyecto de ley sobre la normativa vigente (modificación y novedades que implica).
- c) Examen técnico del proyecto (estructura, lagunas, disposiciones transitorias, derogatorias, adicionales y finales)».

Hoy es de justicia reconocer que entonces, al hacerse normativamente explícita esa obligación se dio un paso relevante hacia la profesionalización de la labor de los Letrados como juristas parlamentarios. Pero es también evidente que, al reducir esa intervención formal a la redacción de «una sucinta nota», salvo superior criterio del Secretario General, se retrataba una dimensión tímida o restringida de la función del legista de las Cámaras.

Con posterioridad, las Mesas derogaron el anterior régimen, por Acuerdo de 26 de junio de 1989. En la norma cuarta, a), del nuevo texto se establece que «en apoyo del trabajo legislativo de las Comisiones, corresponden a los Letrados las siguientes tareas:

- a) Redactar, con ocasión de cada Proposición o Proyecto de Ley encomendados a su asesoramiento, y antes de la iniciación de la fase de Ponencia, un informe con el siguiente contenido:
 - Incidencia de la nueva iniciativa legislativa en la normativa vigente en la materia, con indicación de los antecedentes normativos, doctrina jurisprudencial, legislación autonómica afectada, referentes de Derecho comunitario y previsiones de los ordenamientos

extranjeros que puedan resultar ilustrativas para la valoración del texto en tramitación.

- Análisis técnico-legislativo del Proyecto o Proposición, argumentando sobre la corrección de su estructura y la ordenación lógica de sus preceptos, sobre el rigor de los aspectos ortográficos, léxico y estilo, sobre la corrección de las concordancias y remisiones y la adecuación del título, el preámbulo o las disposiciones complementarias, sobre la suficiencia de las cláusulas derogatorias y de las tablas de vigencia y, en general, sobre la adaptación del texto a las directrices sobre calidad de las leyes que se establezcan en las Cámaras.
- Análisis jurídico del contenido del Proyecto o proposición, confrontando el texto con el conjunto del ordenamiento y, en particular, con los principios constitucionales y con la doctrina del Tribunal Constitucional».

A la vista del detalle del mandato, congruente con el perfil profesional comprometido, el jurista parlamentario asume, individual y corporativamente, la responsabilidad de una función de naturaleza consultiva con rasgos propios de un órgano consultivo de *staff* (con naturaleza próxima a la de las Secretaría Generales Técnicas de los Ministerios). Se trata de una función que debiera ajustarse, al servicio de la función legislativa de las Cámaras, a la estructura del dictamen propio del Consejo de Estado, salvada siempre la distancia entre este Alto órgano consultivo y la funcionalidad de una administración parlamentaria⁴. Ateniéndonos al ámbito de ésta, se debería estudiar la conveniencia de sustituir el asesoramiento individualizado del Letrado adscrito a una Comisión parlamentaria por una coordinación de esa labor por la respectiva Dirección de Comisiones, con el apoyo de la Dirección de Estudios y Documentación de cada Secretaría General; asumiendo siempre el correspondiente Letrado la obligación de redactar el informe (dirigido primariamente a la Ponencia, cualquiera que sea el contenido, reflexivo o decisorio, del Informe de ésta) y sin perjuicio de desempeñar el asesoramiento «*in actu*» durante todo el procedimiento legislativo.

En lo que se refiere al contenido del preceptivo e ineludible informe, debe reconocerse que la norma transcrita incorpora, con un detalle encomiable, el análisis de impacto de toda nueva iniciativa legislativa respecto del ordenamiento jurídico del Estado, en orden a garantizar su coherencia y unidad, integrando tanto el horizonte interno (con singular atención a la legislación autonómica) como el supranacional (Derecho Europeo).

No menor importancia tiene la prescripción referida al análisis técnico-legislativo, que obliga al Letrado a revisar la estructura y lenguaje del proyecto o proposición de ley. En esa labor, sin embargo, seguimos echando en fal-

⁴ Recordemos, entre otras, la STC 204/1992, de 26 de noviembre, que en su FJ 4 reconoce que tanto el Consejo de Estado como cualesquiera órganos de asesoramiento técnico-jurídico independiente, contribuyen con su intervención a «una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva».

ta las previstas directrices parlamentarias sobre la calidad legislativa, que deberían complementar la aplicación de las vigentes directrices gubernamentales de técnica normativa, de 22 de julio de 2005; éstas agotan su virtualidad en la redacción de las normas, por lo que las Cortes Generales deberían complementar ese primer filtro de calidad con un análisis técnico-jurídico del impacto de la iniciativa legislativa en el ordenamiento jurídico, con especial atención a la doctrina del Tribunal Constitucional. Es ese espíritu de complementariedad, y no el de conflicto, el que debiera, a mi juicio, presidir la fase de evaluación legislativa en el trámite parlamentario.

Sin embargo, la práctica general reduce el informe del Letrado a la mínima expresión (más acorde con la «nota sucinta» de las Normas de 1985). Salvo excepciones meritorias (así los recientes informes de Letrado elaborados con ocasión de la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas) se pone diariamente en evidencia la ausencia de pautas administrativas de control de calidad de esa labor, repito, ineludible (el tenor de la propia norma cuarta establece la obligación de informar siempre «con ocasión de cada Proposición o Proyecto de Ley»). Sería, en mi opinión, altamente recomendable, también como impulso del celo y la responsabilidad, consagrar como pauta o regla general, con las lógicas excepciones, la publicación del informe del Letrado, que no por dirigirse a las Ponencias se convierte en un documento reservado.

Valga finalmente una referencia a los Parlamentos de nuestras Comunidades Autónomas, en los que se ha normalizado la función asesora de los Letrados, aunque de modo genérico, sin el detalle de la referida norma interna aplicable a las Cortes Generales. Como excepción a esa regla, deben destacarse las «*Normas sobre asesoramiento técnico-jurídico a las Comisiones en el procedimiento legislativo*», aprobadas por Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía el 22 de mayo de 1996 (BOPA de 31 de mayo de 1996). Ya en su exposición de motivos se subraya que el asesoramiento técnico-jurídico se limita a instrumentar «mecanismos que, sin interferir en la dinámica del procedimiento legislativo, faciliten la tarea de quienes intervienen en él, y contribuyan a lograr una mayor calidad técnica de las leyes». A ello se suma el mandato explícito, en la Norma Segunda, de que los servicios jurídicos «se abstendrán de pronunciarse sobre aspectos de oportunidad o conveniencia de la iniciativa». No cabe más lúcida aproximación a la razón de ser de la presencia de juristas en el Parlamento. En cuanto al contenido del informe, este se ajusta en líneas generales al establecido en el ámbito del Parlamento del Estado.

IV. DERECHO COMPARADO

En cuanto a la presencia de juristas al servicio de las Cámaras debe reconocerse la singularidad del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales ya que, si abrimos la ventada al Derecho Comparado, la mayoría de los Gobiernos suelen imponer a su favor el monopolio de la legística. Parece como si

los Parlamentos aceptaran resignadamente su «incompetencia» o dependencia técnico-legislativa de los criterios del ejecutivo (habitualmente articulados a través del correspondiente Ministerio de Justicia).

Otra explicación de esa práctica pudiera encontrarse en la contaminación de las Cámaras por la cultura tecnocrática o decisionista, hábilmente infiltrada en el argumentario del *parlamentarismo racionalizado* que, al exacerbar el culto a la eficacia y rapidez de los procedimientos, ha conducido a la paradoja del desprecio o recelo de una asamblea deliberante hacia la corrección jurídica de sus actos. Sin embargo, la situación está cambiando en la dirección de considerar necesaria la evaluación técnico-legislativa por las propias Cámaras.

Quizás la experiencia más relevante es, una vez más, la de la Oficina de Evaluación (*Scrutiny Unit*), dentro de el Servicio de Comisiones (*Committee Office*), de la Cámara de los Comunes británica. Esta Oficina o servicio, con una perspectiva multidisciplinar lleva a cabo la evaluación de los anteproyectos de ley, por tanto antes de su entrada formal en la Cámara, a iniciativa de los propios Departamentos Ministeriales. A ello se suma la labor de los eminentes juristas del Servicio Jurídico (*Legal Services Office*), dirigido por el Consejo del Speaker, que genéricamente asiste en Derecho a la Cámara, singularmente en el desarrollo legislativo o reglamentario interno, al igual que en la incorporación de la legislación europea.

Dentro del Parlamento Federal de Bélgica, en el Senado, existe un Servicio para la Evaluación Legislativa que, en general examina la conformidad a Derecho de las iniciativas legislativas sometidas a la aprobación de la Cámara. Los juristas adscritos a este Servicio suelen ser invitados, como en nuestro Consejo de Estado, a presentar y comentar oralmente sus informes ante la Comisión correspondiente. Por su parte, en la Cámara de Representantes de ese país hay también un Secretariado Legislativo con funciones similares, aunque con menor relevancia institucional y ajustando habitualmente su criterio a la opinión del Consejo de Estado.

La presencia de juristas parlamentarios ha crecido con la emergencia de las nuevas democracias del Este de Europa. Así, Rumanía, Hungría, Polonia, Estonia, Lituania, Eslovenia y la República Checa han creado departamentos legislativos y servicios de estudios para asistir en Derecho a los legisladores.

V. POLÍTICOS Y JURISTAS, AL SERVICIO DEL ESTADO

En el contexto interno e internacional expuesto, debe reconocerse que la presencia de juristas al servicio de las Cámaras suele ser fuente de algunos equívocos, que conviene desterrar definitivamente; sobre todo porque de esos equívocos se nutren intrigas espurias, a las que son ajenos los responsables políticos y que causan daño siempre a la calidad del servicio y al interés público.

El letrado parlamentario no es más que un funcionario que ofrece los servicios para los que, como jurista, ha sido seleccionado tras la correspondiente oposición o, en su caso, concurso de méritos. El asesoramiento jurídico que presta, o debiera prestar, obviamente no vinculante, no puede nunca enten-

derse como interferencia ajena al legítimo proceso de toma de decisiones de las Cámaras respectivas. Por igual razón, su criterio no puede confundirse con un control de legalidad de las mismas. Es sólo una opinión, un juicio que, desde su independencia y lealtad institucional, trata de informar al legislador sobre el impacto de sus actos en el preexistente ordenamiento jurídico del Estado. Como opinión, su naturaleza es la propia de la doctrina jurídica, nunca la de la decisión política. Por ello, esa opinión debe quedar siempre fuera, y nunca ser objeto de mención, en los pronunciamientos formales de los órganos parlamentarios, únicos responsables de esa decisión.

En un horizonte de inflación normativa o de «jungla legislativa», externa e interna, políticos y juristas sirven al Estado, cada cual con su propia dimensión, y en esa disposición o actitud de servicio deben siempre encontrarse. Si ese es el horizonte institucional compartido, no parece que a un Parlamento contemporáneo le sobre el criterio de sus propios expertos, seleccionados autónomamente por sus propios órganos de gobierno.

Sin embargo, el indiscutible protagonismo político de esos órganos puede entender, legítimamente, que ese criterio sobra, o que no se ajusta a pautas de modernidad funcional, conforme a las cuales bastaría con un *staff* administrativo o eventualmente con una consultoría jurídica externa. Esta decisión debería llevar aparejada, en estricta coherencia, la supresión del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales y la adscripción de sus actuales miembros a los Cuerpos de juristas del Estado de similar cualificación. Y, acudiendo al lenguaje coloquial, que es el menos equívoco, aquí paz y después... lo que quepa. Lo que no debiera caber, en justicia y en estricta buena administración de los recursos humanos disponibles, es la degradación arbitraria de servidores de la representación popular, como son los Letrados, por ignorados o desviados de su función genuina: la de asesorar en Derecho a los órganos parlamentarios.