

# I JORNADAS DE LA COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN

**DIÁLOGOS SOBRE POLÍTICA REGULATORIA.  
PRESENTE Y FUTURO DE LA  
PROGRAMACIÓN LEGISLATIVA**

**RESUMEN EJECUTIVO**

13/14 de julio  
de 2023

Palacio de  
Parcent

Ministerio de  
Justicia, 2023



Los vídeos de las I Jornadas están disponibles en el canal de YouTube del Ministerio de Justicia:

[https://www.youtube.com/watch?v=\\_dZwQ8pEBIc](https://www.youtube.com/watch?v=_dZwQ8pEBIc)

<https://www.youtube.com/watch?v=luSApKujfni>

Edita: Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica

NIPO: 051-23-022-6

Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia:

<https://www.mjusticia.gob.es/es/areas-actuacion/documentacion-publicaciones/publicaciones>

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:

<https://cpage.mpr.gob.es>

## ÍNDICE

<b>MESA REDONDA 1.</b> Sección de Derecho Civil. La necesaria modernización del Código Civil en obligaciones y contratos.....	5
<b>MESA REDONDA 2.</b> Sección de Derecho Mercantil. La modernización y actualización de la normativa societaria.....	9
<b>MESA REDONDA 3.</b> Sección de Derecho Público. Derecho Público y desafíos de futuro .....	15
<b>MESA REDONDA 4.</b> Las Secretarías Generales Técnicas y el proceso legislativo. Las unidades impulsoras.....	23
<b>MESA REDONDA 5.</b> Sección de Derecho Penal. Nuevos bienes jurídicos a proteger y nuevas técnicas de tutela en la codificación penal del siglo XXI .....	27
<b>MESA REDONDA 6.</b> Sección de Derecho Procesal. El impacto de la normativa europea en el sistema procesal español ....	32
Diálogo de los presidentes de las Salas Tercera y Cuarta del Tribunal Supremo y de los presidentes de sección de la Comisión General de Codificación. Presente y futuro de la Comisión General de Codificación .....	36

# Inauguración

Dña. Ana María Sánchez Hernández  
Subsecretaria de Justicia

D. Jacobo Fernández Álvarez  
Secretario general técnico del Ministerio de Justicia.  
Vicepresidente de la Comisión General de Codificación

---

# **MESA REDONDA I. Sección de Derecho Civil. La necesaria modernización del Código Civil en obligaciones y contratos**

## **Moderador:**

Excmo. Sr. D. Antonio Pau Pedrón  
Presidente de la Sección de Derecho Civil  
de la Comisión General de Codificación

## **Ponentes:**

Excmo. Sr. D. Antonio Manuel Morales Moreno  
Catedrático emérito de Derecho Civil de la  
Universidad Autónoma de Madrid

Excma. Sra. Dña. María Paz García Rubio  
Catedrática de Derecho Civil de la  
Universidad de Santiago de Compostela

Excma. Sra. Dña. Nieves Fenoy Picón  
Catedrática de Derecho Civil de la  
Universidad Autónoma de Madrid

---

El presidente de la Sección Primera de Derecho Civil, don Antonio Pau Pedrón, expone las importantes reformas fruto del trabajo ininterrumpido de la sección de los últimos años, desde la propuesta convertida en la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, pasando por la reforma del régimen de responsabilidad de los herederos y la actual discusión sobre la actualización del régimen de legítimas o la absoluta libertad de testar. Sin embargo, se ha considerado que el mejor tema para desarrollar en estas primeras jornadas sobre la Comisión General de Codificación (CGC) era algo que es especialmente urgente, a la vista de las reformas que se han llevado a cabo en los ordenamientos europeos, que es la actualización del régimen general de obligaciones y contratos. Hubo una propuesta muy madurada en el año 2009, pero a la vista de textos internacionales y supranacionales que se han ido dictando después, sobre todo algunas directivas comunitarias, ha parecido más adecuado dedicar la ponencia de la Sección Primera a la teoría general de obligaciones y contratos, que ha sido actualizada en esta última década en casi todos los países europeos.

El profesor Morales Moreno, presidente de la ponencia, explica que, pasados quince años desde la *Propuesta para la modernización del derecho de obligaciones y contratos de 2009*, lo que ahora se ofrece es una revisión de esa propuesta inicial. El profesor Morales destaca la desventaja que supone para España el no haber modernizado todavía el Código Civil en materia de obligaciones y contratos, porque los preceptos de nuestro Código Civil siguen siendo decimonónicos, muy diferentes de los que requiere el comercio y la sociedad actual. Hay que reconocer, sin embargo, el papel desempeñado por la jurisprudencia en la modernización y, en concreto, el papel que desempeñó doña Encarnación Roca, hoy vocal de la sección.

El profesor describe las importantes decisiones sobre la configuración de la propuesta de modernización revisada, desde la simplificación para hacer, como decía el legislador francés, más fácilmente legible el Código Civil a su contenido, pues se ha excluido la regulación del derecho de consumo y se ha respetado la regulación de las condiciones generales de la contratación, aunque se ha tratado de conectarla incluyendo dos artículos en el Código. Las dos características fundamentales que orientan la propuesta son el *favor contractus* y la desjudicialización. Se han revisado también algunos aspectos, como las reglas para determinar la autonomía de la voluntad.

La propuesta afecta a los títulos I y II, obligaciones y contratos, del Código Civil, pero también retoca algunas reglas de la regulación de los contratos en particular para que no quedaran desajustadas. En relación con las obligaciones, la propuesta toma como modelo la relación obligatoria bilateral onerosa, lo cual tiene una gran trascendencia a la hora de ampliar los remedios de que dispone el acreedor insatisfecho en caso de incumplimiento. El profesor destaca temas como la alteración sobrevenida de las circunstancias, las obligaciones surgidas en el periodo precontractual, la conexión entre los problemas del defecto de información y el contrato celebrado, la posibilidad de obtener la prestación en el mercado mediante una operación de reemplazo, y la relación entre cláusula penal y estimación anticipada de daños. En cuanto al contrato, la cuestión fundamental, que estaba ya resuelta en la Propuesta de 2009, es qué es necesario para que exista un contrato. El Código Civil exigía una serie de requisitos de los que ya decía el profesor Díez-Picazo que eran una especie de “carrera de obstáculos”. Eso se ha suprimido. Hay contrato si las partes tienen intención de vincularse y han alcanzado un acuerdo suficiente que permita ponerlo en ejecución. El requisito de la causa desapareció en la Propuesta de 2009. Las funciones de la causa pueden seguir subsistiendo, pero no es un concepto con un contenido normativo preciso, sino instrumental. Las restituciones que son conse-

cuencia de la desvinculación contractual, de la nulidad, la anulación o la resolución se han regulado unitariamente en la parte dedicada en la resolución, a la que se remiten los preceptos ubicados en otro lugar.

La intervención de la profesora Fenoy se centra en el incumplimiento. La Propuesta regula el concepto, las normas específicas a propósito de los remedios derivados del incumplimiento, las que eran cláusulas penales, los pactos, la determinación de la cuantía de la indemnización, etc. Es un concepto neutro. Se regula la obligación de colaborar de las partes contratantes, las consecuencias del incumplimiento del auxiliar y la pluralidad de remedios. Una importante novedad es que la regulación del incumplimiento de las obligaciones contractuales, ubicada en el título I, se aplica a cualquier obligación con las oportunas adaptaciones.

Entre los remedios, la profesora Fenoy se centra en comentar la suspensión del cumplimiento y la resolución por incumplimiento. Otras novedades destacadas son la presunción de una cuantía mínima de daños y la introducción de un artículo específico dedicado a la restitución que, además, regulará por remisión los efectos restitutorios de la nulidad y la anulabilidad. Se indemnizan los daños patrimoniales (daño emergente y lucro cesante) y los no patrimoniales. Se establece un sistema de responsabilidad objetiva. El intento de conservar el contrato dando una segunda oportunidad al deudor antes de acudir a la autotutela es una novedad respecto de la Propuesta de 2009.

La profesora García Rubio anuncia que su intervención se centra en una descripción, que no puede ser profunda, de la teoría general del contrato. Además de los quince años transcurridos desde la Propuesta de 2009, la reforma plantea unas dificultades técnicas adicionales, porque hay que insertar todo un sistema moderno de obligaciones y contratos en un Código Civil de 1889 y en nuestro ordenamiento hay varios subsistemas de obligaciones y contratos, que es uno de los problemas derivados de no haber modernizado el Código Civil a tiempo.

Inspirándose en los principios europeos de derecho de contratos, se define el contrato con arreglo a dos trazos fundamentales: el acuerdo suficiente y la intención de obligarse de manera que pueda ejecutarse. Por tanto, se prescinde del concepto de causa y tampoco aparece el concepto de objeto, aunque sí se contempla el concepto de consentimiento. Se aplican principios europeos como la libertad contractual y la buena fe. Cuando se pone un límite a la libertad contractual se hace una mención expresa a la no discriminación. Como novedad en relación con la Propuesta de 2009, se regulan los modos de desvincularse del contrato, que son el desistimiento y la denuncia en los contratos por

tiempo indefinido. Se procede a regular la fase precontractual de manera exhaustiva. Una novedad es la regulación de los pactos preparatorios de otros contratos. Se recoge una regulación exhaustiva del error con sus características. La anulación se regula como facultad y no necesariamente como acción judicial, aunque puede serlo. También es una novedad la regulación de la compatibilidad de los remedios que se podrían llamar precontractuales con los remedios estrictamente contractuales.



## **MESA REDONDA 2. Sección de Derecho Mercantil. La modernización y actualización de la normativa societaria**

### **Moderadora:**

Excma. Sra. Dña. Carmen Alonso Ledesma  
Presidenta de la Sección de Derecho Mercantil  
de la Comisión General de Codificación

### **Ponentes:**

Excmo. Sr. D. Jesús Quijano González  
Catedrático emérito de Derecho Mercantil  
de la Universidad de Valladolid

Excmo. Sr. D. Enrique Piñel López.  
Abogado del Estado (jubilado)

Excma. Sra. Dña. María Ángeles Alcalá Díaz  
Catedrática de Derecho Mercantil de la  
Universidad de Castilla-La Mancha

Excma. Sra. Dña. María Teresa Martínez Martínez  
Catedrática de Derecho Mercantil de la  
Universidad Complutense de Madrid

---

La presidenta felicita al Ministerio de Justicia por la celebración de estas I Jornadas de la Comisión General de Codificación y comienza su exposición abordando la situación actual de la normativa societaria, en la que considera existe un desorden sistemático y una falta de unidad legislativa consecuencia del paso del tiempo y de las sucesivas modificaciones procedentes de decisiones de política legislativa.

Para la presidenta ha faltado una planificación del legislador para construir un derecho de sociedades armónico y sistemático, y aunque la Sección Segunda ha intentado revertir la situación con algunas propuestas, finalmente no lo consiguió. Solo con el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC) de 2010 se alcanzó un cierto grado de armonización.

En su exposición, la presidenta señala la necesidad de una modernización de nuestro derecho societario acercándose en sus planteamientos

a otros ordenamientos cercanos al nuestro, para lo que considera necesario un nuevo cuerpo legal.

A la pregunta de la presidenta sobre cuál sería la opción más aconsejable: un código de sociedades, una ley general de sociedades y con qué contenido para modernizar la normativa societaria y solucionar su disparidad, don Jesús Quijano González destaca que el derecho societario español se ha hecho demasiado complejo, a veces, con dificultades para comprender las normas, con problemas sistemáticos graves y excesivamente reglamentario y que han proliferado reglas de tipologías dispersas de sociedades fruto a su vez mezcla de distintas técnicas legislativas, así como que se han traído al nivel legal recomendaciones de buen gobierno y otras cuestiones que no deberían. Considera necesaria una simplificación y una sistematización desde el punto de vista formal y material del derecho societario. Simplificar, sacando del nivel legal lo que no debe estar en el nivel legal. Y sistematizar pensando en una ordenación y con un criterio estable sin cambiar frecuentemente de modelos sistemáticos.

A la pregunta de la presidenta de si sería deseable como código de sociedades regular, como en el modelo italiano, una suerte de modelo de *società semplice*, el ponente considera que sí, que podría en un futuro código de sociedades regularse un tipo societario con unos rasgos básicos que sirviese para poder constatar la existencia de una sociedad, un dibujo general que estuviera todo ello en una convivencia sana y fructífera con la sociedad civil.

Su opinión respecto a los tipos societarios es que, si ha de hacerse una simplificación de tipos dejando solo la sociedad limitada y la sociedad anónima cotizada, la sociedad limitada tendría que ser un tipo muy flexible que admitiese incluso grados de imperatividad en su regulación y estructuras más firmes y flexibles en función del tamaño, quedando la sociedad cotizada con la normativa que le es propia. Sin embargo, para la sociedad anónima no cotizada plantea el ponente la posibilidad de implementar un régimen transitorio donde las sociedades anónimas que quieran seguir con el mismo tipo adopten algunas supresiones, básicamente las que contribuyan a su personalización.

Finalmente, destaca el profesor Quijano que el derecho societario debería recoger cuatro objetivos complementarios entre sí: simplificar, sistematizar, actualizar y completar, haciendo hincapié en estos dos últimos aspectos, especialmente respecto a los grupos de sociedades y a las nuevas directivas de sostenibilidad y diligencia debida, de paridad de género y la segunda generación de directivas de digitalización que están en estudio y que un código podría ser la técnica normativa

ideal con condiciones: primero, agrupar selectivamente, creando un código con lo básico que tenga un carácter más permanente (una suerte de derecho común de sociedades en general) y un escalón con otros niveles regulatorios. Es un segundo nivel en el escalón con derecho especial de sociedades. Un tercer nivel reglamentario, un cuarto nivel estatutario y, luego, en un quinto nivel, los códigos y consideraciones de buen gobierno y que ese sería un poco el dibujo final a futuro del derecho de sociedades.

Doña M.<sup>a</sup> Ángeles Alcalá Díaz, ante la pregunta de la presidenta sobre la forma de configurar los tipos societarios y el sentido de una regulación prácticamente idéntica de las sociedades anónimas y las de regulación limitada, opina que habría que separar el debate dogmático sobre los tipos y la práctica de la sociología empresarial. Tras hacer un repaso por las distintas normas societarias y en relación con la aproximación entre ambos regímenes, la ponente dice no estar de acuerdo con algunas reformas, como las operadas en 2014 y 2021, donde se legisló desde el punto de vista de las sociedades anónimas cotizadas, extendiendo sus mecanismos a otros tipos societarios y donde, lejos de resolver las necesidades del mercado que los operadores reclaman, se han introducido dificultades.

Pregunta la presidenta si sería necesaria o no una simplificación tipológica total y qué se debería hacer para diferenciar la sociedad anónima no cotizada de la sociedad de responsabilidad limitada. Reflexiona la ponente que, si se hace una simplificación tipológica total y se realiza una división entre sociedades abiertas y cerradas, se dejaría en una zona gris, sin normativa, a muchas empresas de tipo familiar, de gran envergadura, que, sin ser sociedades anónimas cotizadas, tienen inversiones externas al núcleo familiar y han incorporado cuestiones de gobierno corporativo sin estar obligadas. A la pregunta de que cómo se haría, pues se podría diferenciar con elementos que la hicieran más cerrada y la personalicen, cosa que podría conseguirse con la supresión de prestaciones accesorias o de restricciones a la libre transmisión, y la personalización, entre otros. Por lo que su resumen del esquema tipológico que mejor se podría adaptar a la sociología española sería: una sociedad de responsabilidad limitada muy simple y adaptable vía estatutaria para las pymes, una sociedad anónima cotizada para atender a las necesidades del mercado de valores con la regulación que le es propia y una sociedad anónima no abierta pero compleja, incluso con inversores, que sin ser cotizada tenga una dimensión que justifique su regulación.

Preguntada por la presidenta sobre qué se debería hacer en relación con la simplificación legislativa en materia societaria, la ponente suscribe gran

parte de lo planteado por el profesor Quijano y añade la necesidad de revisar nuestro ordenamiento e introducir cuestiones como la digitalización. Cuestiona la forma en que se ha introducido esta materia y señala su importancia para el derecho de sociedades al objeto de conseguir un abaratamiento de costes para las empresas y ser un atractivo para los operadores del mercado.

Respecto al instrumento legal más oportuno para conseguir una simplificación legislativa, la ponente aboga por la elaboración de un código de sociedades a través de órganos como la Comisión General de Codificación, que es donde se incorporan los principios de política legislativa.

Sobre el problema de la desregulación, defiende que el código de sociedades sería el camino para dar coherencia y sistemática a la normativa societaria, haciéndola en términos de técnica legislativa.

Doña M.<sup>a</sup> Teresa Martínez Martínez, preguntada por la presidenta acerca de la necesidad de mantener o no a las sociedades personalistas, colectivas y comanditarias simples en la regulación societaria y, en su caso, la conveniencia de revisar su regulación, considera imprescindible mantener estas sociedades, ya que dotan de coherencia al sistema, porque cuando una sociedad de capital no se ha podido constituir regularmente y no está inscrita en el Registro Mercantil, transcurrido cierto tiempo deviene en una sociedad irregular y a esta sociedad con actividad mercantil, a la que le faltan requisitos para su inscripción, se le aplica el régimen de las sociedades colectivas.

Sobre la cuestión de las sociedades irregulares, explica la ponente que hay reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) que las considera sociedades colectivas, en la medida en que aparecen en el tráfico como sociedades externas. También informa que unas 150 000 comunidades de bienes, con forma jurídica de empresa, están operando actualmente en nuestro país sin estar inscritas en el Registro Mercantil.

A la vista de esta problemática, la ponente considera imprescindible que la cuestión de las sociedades personalistas sea abordada en la Comisión General de Codificación, bajo la coordinación de las Secciones Primera y Segunda, ya que el contrato de sociedad y el modelo básico de sociedad civil por razones históricas corresponde al legislador civil.

Preguntada por la presidenta sobre la existencia o no de una excesiva regulación sobre sociedades y si considera oportuna en una futura regulación hacer un transvase de normativa al Reglamento del Registro Mercantil y a la inversa, la ponente opina que, una vez detectadas en la

Ley de Sociedades de Capital las partes que deberían estar reguladas en reglamentos, se puede hacer un transvase sin que tenga que ser específicamente en el Reglamento del Registro Mercantil. Para esta cuestión, sugiere utilizar un modelo de registro similar al utilizado en Francia para el derecho societario o bien el que existe en nuestro país sobre el sistema de representación proporcional.

Preguntada por la presidenta sobre qué se debería hacer en relación con la simplificación legislativa en materia societaria, la ponente amplía lo dicho por el profesor Quijano sobre los niveles regulatorios, añadiendo figuras como las *startups*, las sociedades emergentes y las sociedades *benefit*, junto a la digitalización. Termina la profesora Martínez indicando que considera imprescindible un código de sociedades que pueda acotar los límites y evitar un exceso regulatorio.

Don Enrique Piñel López, preguntado por la presidenta sobre cuál es su opinión sobre el incremento de la normativa societaria procedente de las directivas europeas y la necesidad de encomendar su transposición a la Comisión General de Codificación, hace hincapié en el error de considerar la normativa mercantil como una cuestión más económica que jurídica. Recalcando que es un gran defensor de la Comisión General de Codificación, reclama una mayor participación de las secciones por la gran calidad de sus propuestas y sostiene que, en cambio, cuando esas materias (mercantiles) han sido redactadas por otras instancias, fundamentalmente por órganos de tipo económico, la calidad ha sido, a su juicio, peor. Cita como ejemplo la última reforma de la Ley Concursal realizada al margen de la Comisión General de Codificación.

En relación a las directivas mercantiles, indica el ponente que la transposición es un tema fundamentalmente jurídico, por lo que debe realizarlas la Sección Segunda y pone el ejemplo de la transposición de la Directiva 2019/2121 sobre transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas, en el ámbito del derecho de sociedades, donde ha quedado patente el buen hacer del Grupo de Trabajo de la Comisión, regulando no solo las operaciones dentro del marco de la Unión Europea (UE), sino también las operaciones transfronterizas fuera del ámbito europeo, además de articular los mecanismos necesarios para que las operaciones internas no quedaran en desventaja con el resto de operaciones transfronterizas.

Añade el ponente que el Ministerio de Justicia, además de encomendar a la sección la transposición de directivas, sería recomendable que les con-

fiara consultas sobre modificaciones de normas mercantiles que puedan implicar la revisión de otras normas.

Finalmente, concluye el ponente que considera imprescindible modificar la legislación societaria y regular nuevas situaciones como la de los fondos de inversión, donde el público que invierte en ellos desconoce que estos a su vez invierten en sociedades no cotizadas. Este fenómeno pone de relieve que es necesario que un órgano como la Sección Segunda de la Comisión General de Codificación se ocupe del mismo.

## **MESA REDONDA 3. Sección de Derecho Público. Derecho público y desafíos de futuro**

### **Moderador:**

Excmo. Sr. D. José Luis Piñar Mañas  
Presidente de la Sección de Derecho Público  
de la Comisión General de Codificación

### **Ponentes:**

Excma. Sra. Dña. Mercedes Fuertes López  
Catedrática de Derecho Administrativo  
de la Universidad de León

Excmo. Sr. D. Juan Alfonso Santamaría Pastor  
Catedrático de Universidad (jubilado)

Excmo. Sr. D. Leandro Martínez-Cardós Ruiz  
Letrado mayor del Consejo de Estado

Excma. Sra. Dña. Belén Triana Reyes  
Abogada del Estado

---

En la mesa se abordan algunos de los retos a los que se enfrenta el derecho público en la actualidad y la visión que de ellos se tiene desde diversos sectores.

El moderador pone énfasis especialmente en la importancia de tener en cuenta a la Comisión General de Codificación, y a su sección quinta, cuya labor es difícil de definir y además complicada, puesto que el trabajo de esta Sección de Derecho Público se solapa en ocasiones con materias que son competencia de otros ministerios.

Del repaso de la trayectoria de largo recorrido de esta sección de la CGC destaca, entre sus trabajos más notables, la elaboración del Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa, que finalmente no prosperó, y otros que sí vieron la luz y que constituyen leyes muy innovadoras, como la Ley Orgánica 3/2028, de Protección de Datos, y la Ley 2/2023, Reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Para seguir el desarrollo del debate en la mesa, el moderador identifica tres bloques o cuestiones a las que, en su opinión, hace frente el derecho público, y que son analizados por cada uno de los ponentes:

- El primero es el impacto de la innovación tecnológica en el derecho público en general y en la Administración pública en particular.
- El segundo es la tutela judicial y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, una norma de 1998 que necesita ser revisada y reformada.
- Y el tercero es el sistema de fuentes del derecho público, cómo se ha visto modificado y el impacto que esto tiene en las Administraciones públicas (AA. PP.).

La primera ponente, doña Mercedes Fuertes López, destaca el importante desafío que para las AA. PP. y para el derecho público está suponiendo la digitalización y la innovación tecnológica. Se ha creado un nuevo espacio, el «ciberespacio», que se configura como un «nuevo dominio» que nos invade y que está en constante evolución.

Hace hincapié en la transcendencia de la regulación del ciberespacio, de tener unas normas singulares que lo regulen y responsabilicen a sus actores, y de que en esa labor se tengan en cuenta los parámetros clásicos, que nos muestran lo necesaria que es una carta de derechos fundamentales en este ámbito.

Considera que desde la CGC se pueden aportar esos criterios o principios generales para la regulación que contengan tanto el marco general y las garantías de la gestión administrativa como la configuración del derecho de acceso a internet, ya que en la práctica no está bien configurado, ni reguladas sus garantías.

Sobre las decisiones de las AA. PP. recalca que no pueden ser automatizadas totalmente, y sin reserva de humanidad, y refiere con ejemplos que la práctica desvela desajustes en esas decisiones automatizadas, que exigen ser reguladas, así como supervisadas y auditadas posteriormente.

En este sentido señala que existen muchos problemas de gestión derivados de la falta de regulación y de marco jurídico, y que constituye una empresa muy arriesgada la tarea de establecer ese marco jurídico y unos



principios generales que marquen el norte ante el «maremoto digital» que afrontamos.

Sobre la justicia y la necesaria reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y a pesar de tener poca experiencia en la actividad ante los juzgados, coincide en la necesidad de su reforma, puesto que la realidad está cambiando y el marco de actuación de abogados y magistrados, sobre todo en materia de medidas cautelares y de tiempos de la justicia, necesita modernizarse.

Finalmente, en materia de fuentes del derecho público, considera que existe un caos y desorden normativo que jurídicamente es tóxico (abuso de los decretos leyes, exceso de tecnicidad de las normas, etc.), por lo que hay que plantearse seriamente revisar el sistema de fuentes.

Concluye la ponente abogando por que se tenga confianza en el trabajo que se puede hacer en este sentido desde la CGC, tanto por su eficacia como por su rigor.

Doña Belén Triana Reyes manifiesta su coincidencia con la anterior ponente en la necesidad de modernizar la jurisdicción contencioso-administrativa, y centra su intervención en el análisis del efecto retrospectivo de la jurisprudencia del TS en el nuevo recurso de casación.

Sobre el efecto retrospectivo menciona una sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de 2011, con cuatro votos particulares, que, aunque bendijo el efecto retrospectivo en casi todos los casos, apuntaba que debían aplicarse como límites la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Continúa repasando algunas sentencias del TS y del TC que aun reconociendo el carácter retrospectivo de sus sentencias han limitado en algunos casos sus efectos. Cita la sentencia del TC sobre el impuesto de plusvalía que limitó sus efectos e impidió revisar determinados actos administrativos. Sobre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), menciona que es más reacio a limitar los efectos de sus sentencias, y que solo lo hace si concurren dos circunstancias: la buena fe de los interesados y las repercusiones económicas graves.

Recuerda que el TS no está limitando los efectos de sus sentencias, lo que significa que se aplica la nueva jurisprudencia y que las sentencias se

aplican en todos sus efectos, abriendo la puerta a permitir que se declaren nulidades de pleno derecho y revocaciones todos los días.

En este sentido señala el problema al que se hace frente si hay actos administrativos firmes y las consecuencias que tiene sobre los ciudadanos y sobre la Administración pública la eficacia retrospectiva. Para ilustrarlo se detiene en el efecto retrospectivo de las sentencias en el ámbito tributario, en las autoliquidaciones tributarias del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y del impuesto sobre sociedades, donde el TS está dictando nuevas reglas del juego constantemente. En este punto destaca el controvertido criterio del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), que en recientes sentencias declara que solo se aplicará la jurisprudencia retroactiva en beneficio del contribuyente.

Por ello, le preocupa el actual diseño del nuevo recurso de casación, que supone el reconocimiento de nuevos derechos con carácter retroactivo, y toda la conflictividad y confusión que trae consigo.

Finaliza su exposición proponiendo que, puesto que el nuevo diseño del recurso de casación supone un desafío ya identificado por la CGC, sea esta comisión quien realice un estudio y aporte soluciones intentando clarificarlo. En este sentido, plantea si sería posible, vía legislación, limitar los efectos de las sentencias del TS y en qué supuestos y con qué efectos, pudiendo tener como referencia, en parte, ejemplos de derecho comparado, aunque sin perder de vista que el sistema anglosajón es muy diferente al nuestro. Termina destacando en todo caso la necesidad de realizar el citado estudio, y que en él se tengan en cuenta los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica.

Don Juan Alfonso Santamaría Pastor se centra en la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y en qué aspectos y contenido de esta es necesario reformar.

Comienza apuntando que esta reforma es un tema ya manido, y recuerda que ha sido modificada muchas veces desde el año 1998, constituyendo una de las normas más reformadas, si bien dichas reformas no han recibido ni especial elogio ni particular censura. Y esto ha sido así porque, por un lado, las reformas han afectado a cuestiones secundarias, y por otro, han sido reformas que interesaban a un sector de la jurisdicción únicamente, y que se han hecho casi exclusivamente «desde dentro y para dentro», para facilitar el trabajo judicial, y donde se han olvidado

las necesidades y conveniencias de las partes, incluidas las de los propios defensores de la Administración.

En su análisis destaca un problema inicial que nunca se ha tenido intencionalidad de reformar: su diseño de planta con cinco instancias que no tiene ninguna otra jurisdicción. Considera irracional este diseño de planta que cuenta con cinco niveles asimétricos: TS, Audiencia Nacional, de la que cuelgan los juzgados centrales, y tribunales superiores de justicia, de los que cuelgan los juzgados provinciales, y que además se agrava por un problema no resuelto de doble instancia.

Hace una larga enumeración de aquellas cuestiones y artículos de la misma que merecería la pena reformar, entre las que destaca los artículos 8 a 11, que constituyen en su opinión un «mosaico surrealista» inexplicable, que dificulta la labor de abogados y procuradores; las reglas de legitimación del artículo 19, por lo confuso de su redacción que provoca situaciones en las que las AA. PP. no saben cuándo y contra quién pueden recurrir; y el artículo 46 sobre plazos de interposición del recurso de reposición porque en su opinión está escrito en términos tramposos que generan mucha confusión.

Continúa considerando muy necesario incluir una regla sobre la limitación de las dimensiones de los escritos procesales, y revisar el procedimiento abreviado, que no sirve de mucho según está regulado puesto que su rapidez se anula por la imposibilidad material de celebrar las vistas. Añade, además, la revisión de las medidas cautelares que tal como están concebidas sirven para poco, puesto que llegan tarde, y propone que se valore la posibilidad de optar por vistas orales y sentencias *in voce*.

Finalmente, y puesto que ChatGPT está ya aquí, destaca la necesidad de tomar una decisión sobre si se va a poder o no dictar sentencias con aplicación de inteligencia artificial. A esta mención contesta el moderador dando un par de ejemplos de experiencias, en Estados Unidos y en España, en las que se ha usado la inteligencia artificial en el ámbito judicial y jurídico, y que han resultado fallidas.

Don Leandro Martínez-Cardós Ruiz, en el tema de fuentes del derecho, señala una serie de cuestiones que ya se plantean en este ámbito y sobre las que no parece existir criterio solvente para su solución.

La primera que menciona es la existencia de normas privadas que se gestan en entidades privadas, y que rompen el esquema tradicional hasta ahora imperante de estatalidad de las normas. Parece que este esquema

está totalmente superado, sobre todo en determinados sectores y materias en las que las normas se gestan en entidades privadas, bien porque el Estado no tiene capacidad para regular o bien porque hace dejación de potestad normativa, y por ello el legislador se remite expresa o tácitamente a las normas privadas.

Afirma que en la elaboración de estas normas no existe control por ningún poder público ni se tienen en cuenta los intereses generales ni el interés público, y después de dar ejemplos de este tipo de normas en el ámbito industrial, expone algunos de los problemas que se planean.

Por un lado, pone de manifiesto que se trata de normas que no están publicadas, o de las que solo se publica una referencia. Es paradójico que se trate de normas de obligado cumplimiento y sea necesario pagar por su conocimiento a las entidades que las producen. Ante esta situación no existe una regulación que controle el acceso a estas normas, salvo algún precepto de la Ley de Industria y en el Reglamento de Seguridad Industrial, y hay amplios sectores de la actividad económica que están bajo este régimen.

Por otro lado, señala que frente a la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno han ido surgiendo organismos reguladores y entidades administrativas independientes a las que se les ha atribuido potestad reglamentaria, como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), la Dirección General de Seguros o la Dirección General de Aviación Civil con sus circulares aeronáuticas, que sí tienen potestad regulatoria. Estas entidades emiten regulaciones técnicas donde se adoptan también decisiones políticas y que, sin embargo, en su actividad regulatoria no tienen ningún tipo de control político, ni parecen ajustarse a las normas de producción normativa.

Atribuye esta situación en parte a la deriva del modelo anglosajón importado que propugna la desconfianza frente a la Administración del Estado y la consiguiente creación de entes independientes que desencaja el esquema tradicional.

Finalmente menciona las dificultades y distorsiones que provoca la incorporación del derecho comunitario en el ordenamiento jurídico español como otro factor que incide en el sistema de fuentes. Recuerda que es un derecho que se ha configurado con arreglo a criterios de carácter anglosajón, y que, además, en la fase de elaboración de las normas europeas se interviene y se negocia poco. Por esta razón las normas que

finalmente se aprueban e incorporan al ordenamiento jurídico español lo hacen con dificultades, tanto desde el punto de vista conceptual como terminológico, y da ejemplos de algunas de las distorsiones terminológicas que se producen en la práctica. En consecuencia, destaca el reto que tiene la Administración para conseguir una participación más activa en el proceso de elaboración de las normas comunitarias.

Concluye su intervención señalando el desafío que enfrenta el derecho público, que debe intentar ordenar el ordenamiento jurídico administrativo, ya que es evidente que se encuentra en una situación de caos normativo «indigerible», que hace necesario volver de alguna manera al «canon clásico» de técnica legislativa. Considera que en el caos masivo de normas actual no se puede continuar.

El moderador, para cerrar el debate de la mesa, invita a cada uno de los ponentes a que hagan una última reflexión sobre lo hablado.

Doña Mercedes Fuertes recuerda que, según el informe del Banco de España 2022, el año pasado, en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE), se publicaron un millón de páginas, con las cargas administrativas que esto supone, y sobre la legitimación en el ámbito público considera que es un problema que la CGC puede abordar con rigor.

Doña Belén Triana pide trabajo para la CGC, puesto que hay muchos temas en los que se podría trabajar, teniendo en cuenta lo escuchado en la mesa y lo que probablemente se hubiera escuchado si hubieran participado más ponentes, y reivindica en este sentido el papel de la CGC.

Don Juan Alfonso Santamaría recuerda la necesidad de replantearse la existencia de una diversidad de instrumentos jurídicos que no son normas pero que, sin embargo, actúan como si lo fueran (cartas, recomendaciones, etc.) que provienen del derecho comunitario y son producto del mundo diplomático. En relación con la exposición de doña Belén Triana sobre las consecuencias de los efectos retroactivos de la nulidad de actos firmes, considera necesario replanteárselo y establecer excepciones para que no se vea condicionada la actuación de los tribunales, y no se retraigan a la hora de declarar la nulidad.

Don Leandro Martínez-Cardós se suma a la propuesta de doña Belén Triana, ya que la CGC podría asumir muchos de los trabajos propuestos

al ser considerada un laboratorio de ideas y esto potenciaría, además, el carácter consultivo que ya tiene.

Al hilo de estas propuestas el moderador cierra el debate recordando el trabajo ya realizado por la CGC en temas como la naturaleza jurídica de los planes y el estatuto jurídico del menor y sus derechos frente a las AA. PP., y destaca la labor que puede tener por delante esta comisión.

## **MESA REDONDA 4. Las Secretarías Generales Técnicas y el proceso legislativo. Las unidades impulsoras**

### **Moderador:**

D. Jacobo Fernández Álvarez

Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia  
Vicepresidente de la Comisión General de Codificación

### **Ponentes:**

D. Francisco Javier Anta Saavedra

Director de la Oficina de Calidad y Coordinación Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática

D. Jacobo Martín Fernández

Secretario General Técnico del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Dña. Flora María Pérez Almoguera

Subdirectora General de Política Legislativa del Ministerio de Justicia

Dña. Ana Puente Pérez

Subdirectora General de Finanzas Sostenibles y Digitales del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

---

Don Jacobo Fernández Álvarez comienza con el primer asunto a tratar relativo a la planificación y programación legislativa, y cómo trasladar a las políticas públicas la planificación estratégica, para evitar el exceso de juridicidad en la política regulatoria.

Se plantea la cuestión de cómo se implementa en los ministerios el Primer Plan Anual Normativo (PAN), surgido en 2015. Don Jacobo Martín Fernández considera que el PAN es un instrumento necesario de racionalización para definir los objetivos para un año. En el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico las iniciativas parten de las Secretarías de Estado de acuerdo con las causas o necesidades que haya, como puede ser la transposición de directivas, y en la Secretaría General Técnica (SGT) se aplican parámetros como la relevancia de la norma, la viabilidad para tramitar esa norma en el plazo previsto, la coherencia

con otras normas o con la política legislativa del ministerio. Se aplican los parámetros del Ministerio de la Presidencia de limitación de normas del PAN, en proceso de diálogo continuo.

Don Jacobo Fernández Álvarez indica que en el Ministerio de Justicia se procede de la misma forma y el problema en general es la legislación motorizada que se traduce en el esfuerzo de desarrollar el primer borrador y que a veces se excede del plazo por lo ambicioso de la propuesta, incluso habiendo finalizado la legislatura correspondiente. Asimismo, señala que debe de tenerse en cuenta que lo que no está en el PAN no es que no se vaya a tramitar.

En cuanto a si se va a disponer de evaluación *ex ante* y una guía para llevar a cabo las evaluaciones *ex post*, don Javier Anta dice que se elaborará una guía para evaluaciones *ex post*. El PAN se concibe como instrumento de transparencia, pero no recoge todas las normas que hayan de ser evaluadas, y tampoco eso es determinante, como ha dicho el Consejo de Estado (CE). La calidad de las normas requiere mejores evaluaciones *ex ante*, siempre transparentes, y más evaluaciones *ex post*. Debe hacerse un esfuerzo de planificación. A la pregunta de por qué no hay más evaluaciones *ex post*, don Jacobo Martín Fernández estima que realmente se hace poca evaluación *ex post*. En su ministerio hay muchas normas en las que dicha evaluación es imprescindible (residuos, cambio climático) y va unida a la transparencia y a la rendición de cuentas ante la UE.

Don Jacobo Fernández Álvarez hace referencia a las reformas por extraordinaria y urgente necesidad. don Jacobo Martín Fernández señala que en su departamento ha habido causas muy importantes para utilizar el decreto ley. En el año 2022 ese ministerio fue coproponente de once decretos leyes. La extraordinaria y urgente necesidad no entra dentro de la planificación: la pandemia, los precios de la energía, incendios forestales, por ejemplo, son razones de urgente necesidad, pero hay que ser muy rigurosos para no ir más allá de lo que es el decreto ley, como instrumento excepcional.

Don Jacobo Fernández Álvarez recuerda que en el Ministerio de Justicia en 2015, como consecuencia de la sentencia del TJUE sobre cláusulas suelo, hubo que utilizar el decreto ley, así como actualmente la transposición de la directiva de acciones de daños, las medidas adoptadas como consecuencia de la pandemia y la transposición de otra serie de directivas que, por vencimiento de plazo de transposición, han requerido su utilización.

En respuesta a la siguiente cuestión referente a cómo se aborda la elaboración del texto de que se trate, doña Ana Puente Pérez hace un



resumen del recorrido de elaboración de un texto normativo. En primer lugar, es preciso convencer al superior para que salga adelante. En referencia concreta a la Ley del Mercado de Valores, esta norma está condicionada por la normativa europea que cambia periódicamente. Se planteó la disyuntiva sobre la conveniencia de elaborar un código, por la importancia que tiene la labor codificadora según el CE, o bien varias leyes. Después fue necesario rastrear la numerosa normativa vigente. Destaca la inestimable colaboración de la CNMV.

Doña Flora María Pérez Almoguera señala la fortuna de que en el Ministerio de Justicia se cuenta con la CGC como órgano consultivo por la calidad y el rigor de los textos. También se proponen los textos por los centros directivos y se elaboran por algún grupo de trabajo que no es propiamente de la CGC, como por ejemplo en el caso de la Ley Orgánica del Derecho de Defensa. En la elaboración de los decretos leyes la CGC no entra o lo hace de forma ocasional, ante preguntas concretas que se le formula en el íter de la aprobación de una norma tan urgente. Señala que la extraordinaria y urgente necesidad a veces es complicado justificarla y que no se debe abusar de ello.

Se pone en valor a la CGC porque es necesaria la racionalidad en la elaboración de las normas, teniendo en cuenta la complejidad del ordenamiento y la necesidad de que los textos se puedan entender bien. A veces la CGC hace propuesta sobre necesidades que considera deben cubrirse, como se han citado en las mesas de las distintas secciones de la CGC. Otras veces son necesidades del ministerio las que llevan a pedir la colaboración de la CGC.

Don Jacobo Fernández Álvarez pide opinión sobre los grupos de interés. Don Jacobo Martín Fernández insiste en que la relación es a través de las Secretarías de Estado, de los órganos directivos, la SGT tiene una participación casi nula. Su ministerio fue pionero con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Recalca los tres beneficios de la participación pública: mejora de la norma para que no sea ajena a la realidad, el debate jurídico es enriquecedor y facilita la implicación pública en la aplicación de la norma que debe darse en el mayor grado posible. Doña Ana Puente Pérez indica que es muy importante para cribar intereses de las distintas partes.

Doña Flora María Pérez Almoguera señala la importancia de los sectores en lo que va a ser la norma y debería regularse el criterio para aceptar las observaciones. No solo en el proceso de elaboración de la norma, sino en momentos posteriores, de ahí la relevancia de la información ex

*post.* No es recomendable abusar de peticiones urgentes y utilizar el diálogo. Gracias a la CGC los dictámenes del CE suelen ser favorables, las observaciones que hacen en todo caso enriquecen el texto. En cuanto a la tramitación parlamentaria, la de la reforma concursal tuvo muchas enmiendas, se destaca la importancia de contar con un buen asesor parlamentario. Es una labor ingente que hace que los mismos impulsores del texto acaben desconociendo cambios en el texto final en las Cortes.

Don Jacobo Fernández Álvarez pasa a tratar los informes de la SGT. Don Jacobo Martín Fernández dice que las SGT han de ser proactivas, yendo más allá de lo que exige el artículo 26 de la Ley del Gobierno, para prevenir daños o problemas antes del informe final. Don Francisco Javier Anta Saavedra comparte las opiniones expuestas. Debe reconocerse que otros órganos pueden aportar datos y si la información fluye el trabajo es mejor. La Oficina de Calidad y Coordinación Normativa no ha podido, por celeridad, hacer un trabajo más completo, a veces es necesario el contacto con las personas.

Doña Ana Puente Pérez indica que todos los informes recibidos han sido de enorme valor, aportando una visión nueva sobre la norma.

Don Jacobo Fernández Álvarez hace referencia a los retrasos estructurales, órganos que tardan mucho en evacuar informe, a veces por necesidad, pero que retrasan a su vez la petición de dictamen al CE. Don Jacobo Martín Fernández dice que hay que convivir con ese problema, e intentar completar el expediente, incluso enviar el texto al CE de manera informal.

Finaliza la exposición y se agradece la participación de los ponentes.

## **MESA REDONDA 5. Sección de Derecho Penal. Nuevos bienes jurídicos a proteger y nuevas técnicas de tutela en la codificación penal del siglo XXI**

### **Moderador:**

Excmo. Sr. D. Esteban Mestre Delgado  
Presidente de la Sección de Derecho Penal

### **Ponentes:**

Excmo. Sr. D. Luis Arroyo Zapatero  
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad  
de Castilla-La Mancha

Excma. Sra. Dña. Avelina de Alonso de Escamilla  
Catedrática (jubilada) de Derecho Penal

Excmo. Sr. D. Manuel Cancio Meliá  
Catedrático de Derecho Penal de la  
Universidad Autónoma de Madrid

---

La mesa estuvo moderada por don Esteban Mestre Delgado, presidente de la Sección de Derecho Penal de la Comisión General de Codificación. En ella se han abordado las particularidades de la forma de trabajar de esta sección, derivadas de la necesidad de hacer frente, con carácter urgente y resolutivo, a las exigencias de la actualidad, el futuro de la tipificación, la tendencia a criminalizar nuevas conductas y el aumento de penas, nuevos bienes jurídicos necesitados de protección, penas alternativas a las actuales, el incremento de la tendencia de especialización en el Código Penal, y las posibilidades de futuras aportaciones a los trabajos prelegislativos del Ministerio de Justicia.

Don Esteban Mestre realiza una introducción, centrada en la necesidad de poner en valor la labor de la CGC, y en particular de la Sección Penal, que en la actualidad ha alcanzado un conocimiento transversal, en su mayor parte debido a la tendencia actual de introducir en el Código Penal tipos que afectan a otras áreas del derecho. La sección se compone actualmente de 31 miembros, en los últimos años ha sido renovada con el fin de completar y asegurar que formen parte de esta distintos perf-

les, habiendo logrado una composición paritaria de representantes de la universidad, la judicatura, la abogacía y la Abogacía del Estado.

Otra característica que resalta de la forma de trabajar de esta sección, y que la diferencia de otras, es la necesidad de actuar de forma rápida, ante necesidades urgentes, no solo de política criminal, sino también de índole social. A lo anterior es necesario añadir los desafíos derivados de la necesidad de adaptar a nuestro ordenamiento jurídico la normativa de la UE. La brevedad de los plazos reclama decisiones rápidas, y por ello trabajan normalmente más en forma de ponencias que de plenos.

Señala que desde su entrada en vigor, el Código Penal de 1995 ha sido objeto de 49 reformas, lo que implica una media de una reforma cada siete meses, y en consecuencia resulta extremadamente difícil prever y planificar los trabajos.

Finaliza su introducción recalcando que la comisión, y en su caso la Sección de Derecho Penal, no son órganos de carácter decisor, no es su deber tomar decisiones en torno a la política criminal, pero considera que sería positivo añadir previsión y planificación a los trabajos, pudiendo así ser más reactivos, y no limitarse a contestar solicitudes. A continuación, por parte del moderador, se proponen para debate una serie de cuestiones sobre el futuro de la codificación penal.

Habida cuenta de la realidad del carácter imperialista que ha adquirido el derecho penal, al que ya no puede considerarse como *ultima ratio*, se plantea las siguientes preguntas: ¿se avanzará en la misma línea continuando con la criminalización de conductas?, ¿se plantearán derogaciones?, ¿cuál será el futuro?

Inicia las intervenciones don Luis Arroyo Zapatero, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Castilla-La Mancha, quien pone de manifiesto el incremento del denominado “populismo punitivo”. Considera alarmante la tendencia al incremento de penas, especialmente las privativas de libertad, en detrimento de otras alternativas. Según el ponente, la prisión permanente revisable es el culmen de la pasión por la crueldad. Sin embargo, continúa, sí que ha habido avances que han permitido seguridad jurídica en temas como el aborto (armonización a nivel europeo) y la eutanasia. Destaca la importante mejora del sistema penitenciario.

Considera que la línea de futuro será continuar con el incremento de penas y la criminalización de nuevas conductas. Plantea la cuestión relativa a las sanciones (medidas restrictivas) de la UE a Rusia, como conse-

cuencia del conflicto armado, y cuál sería su impacto en nuestro sistema normativo.

En relación con esta primera pregunta, continúa su intervención don Manuel Cancio Meliá, catedrático de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Madrid, quien manifiesta que no toda expansión del ordenamiento jurídico puede calificarse como mala, aunque algunas sí, hay que valorarlo. En relación con el futuro punitivo resalta que un aspecto que se repite en los últimos años, y que se incrementará en el futuro, es la necesidad de adaptar continuamente los tipos penales a las nuevas realidades tecnológicas. Así, el carácter flexible de algunos tipos penales, como, por ejemplo, el contenido en el artículo 197 del Código Penal (revelación de secretos), que ha permitido a los tribunales reaccionar ante los desafíos tecnológicos.

Destaca la necesidad de una política criminal más sistemática y ordenada, sin injerencia de los agentes políticos en las cuestiones técnicas. Así mismo, critica la calidad legislativa española, consecuencia principalmente de la falta de tiempo y de la falta de participación a la hora de afrontar los textos normativos. Ofrece como ejemplo el de Suecia, donde antes de que una norma sea remitida al Parlamento, ha sido objeto de mucha discusión y debate. Subraya la posibilidad de tomar como referencia otros modelos europeos.

Esta problemática podría solucionarse anticipando las cuestiones al margen del populismo mediático, por ejemplo, en el caso de las directivas europeas, en el momento que empieza su tramitación se podrían iniciar los trabajos, evitando la situación actual en la cual se limita a copiar el articulado de la directiva, aumentando un veinte por ciento el nivel punitivo.

Doña Avelina de Alonso Escamilla, catedrática (jubilada) de Derecho Penal, cierra esta primera cuestión, afirmando también que el derecho penal actualmente no cumple la función de *ultima ratio*, sería lo deseable, pero no es la realidad.

Critica que no se haya acometido una reforma íntegra del Código Penal, sino que se ha procedido al parcheado del mismo. No se ha tenido en cuenta la transcendencia que implica enfrentarse a un cuerpo legal como el Código Penal, lo que resulta en un texto poco operativo y que produce desfases en la aplicación práctica. Considera que las técnicas son cuestionables, se anticipa la posibilidad de futuras problemáticas, creando bienes jurídicos abstractos y difusos, que generan una gran pro-

blemática a la hora de legislar, lo que conduce a un agravamiento de las penas y a una disminución de las garantías.

La segunda pregunta gira en torno a los bienes jurídicos necesitados de protección en el futuro inmediato.

Don Luis Arroyo sostiene que es necesario tomar en serio la importancia del derecho europeo. Desde el inicio, en la propia negociación de las directivas, es vital consultar a universidades y expertos y subraya como ejemplos el Convenio de Nicosia y la propuesta, en tramitación, de Directiva sobre Medidas Restrictivas.

La propuesta, por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la UE, supondrá modificaciones trascendentes en nuestro sistema punitivo. No existen en nuestro ordenamiento medidas sancionadoras que castiguen la elusión de este tipo de embargos. Sin embargo, ninguna actividad se está realizando a nivel nacional, y cuando se apruebe la directiva habrá muy poco margen de maniobra. Problemática similar, destaca, tendrá lugar con la propuesta de directiva de recuperación y decomiso, entre otras.

A continuación, don Manuel Cancio, en la misma línea, manifiesta su preocupación por la falta de previsión, de no adelantarse al contenido y regulación de lo que se negocia en Europa. Como ejemplo, hace hincapié en el Convenio de Nicosia, donde la comisión tuvo presencia inicial y ahora solo les queda el reactivismo. Propone que cuando se tenga conocimiento de una directiva en ciernes, se inicien los trabajos, y así evitar el «tsunami». Avelina de Alonso manifiesta que existe un nuevo bien jurídico difuso, supraindividual, necesitado de protección, que es el derecho al entorno digital. Propone, como forma de solventar este tipo de situaciones, aprovechar las categorías individuales ya estudiadas, considera que en general se trata de nuevas manifestaciones delictivas de bienes jurídicos que ya tenemos y protegemos, como, por ejemplo, los delitos contra la intimidad.

Se plantea como tercera cuestión la necesidad de contemplar nuevas penas alternativas.

Inicia el debate don Luis Arroyo, que pone de manifiesto la posibilidad de valorar, en los casos de políticos que incurran en delitos de odio, o de medio ambiente, primar las penas de inhabilitación sobre las penas privativas de libertad. Considera que son penas infrutilizadas que pudieran ser más adecuadas. Afirmo, como cierre de su intervención, que la cultura de la violencia se puede atajar con el derecho. Don Manuel

Cancio se manifiesta en la misma línea, aporta el ejemplo de la ciudad de Berlín, que con una tasa de homicidios equivalente al doble de la de Madrid, la regla general es el no ingreso en prisión.

Por su parte, doña Avelina de Alonso manifiesta que no hay esperanza de que las penas alternativas a las de prisión estén cerca. Cuanto más se «parchea» un código, más se incrementa el riesgo de la desproporcionalidad de las penas, y de que estas no sean las adecuadas. Plantea prestar más atención al derecho penitenciario (requisitos de cumplimiento de penas, grados...).

La tendencia a la especialización, y el posible abandono del Código Penal a favor de un Código Penal con contenido de carácter general, y además en las leyes (de contratos, de sociedades...), se plantea como cuarta cuestión de debate.

Considera don Luis Arroyo un acierto la técnica legislativa española de mantener la integridad de la materia relativa al derecho penal en un único código, siendo una garantía frente a algunos modelos europeos cuyas tipificaciones se encuentran dispersas (como, por ejemplo, el alemán). Sin embargo, no considera adecuado que la parte penal esté escindida de la parte procesal, que es necesario coordinarlas y evitar la dispersión legislativa, a fin de que la justicia no funcione, como lo hace en la actualidad, de forma catastrófica. Por su parte, don Manuel Cancio también resalta lo positivo de contar con un único cuerpo legal. Insiste también en la necesidad de planificar, no solo realizar trabajos de urgencia. Doña Avelina de Alonso valora positivamente la codificación, y subraya que por lo general las leyes especiales tienen mala prensa.

Finalmente se cierra la mesa con la cuestión relativa a las aportaciones a los trabajos prelegislativos del Ministerio de Justicia.

Propone don Luis Arroyo abordar el tema europeo y reforzar la planificación, y finaliza manifestando el deseo de que la sección cubra también el ámbito del derecho penitenciario. En la misma línea, don Manuel Cancio propone fortalecer la perspectiva de prever, planificar antes de que surja la necesidad, y doña Avelina de Alonso propone que se utilice más a la sección.

## **MESA REDONDA 6. Sección de Derecho Procesal. El impacto de la normativa europea en el sistema procesal español**

### **Moderador:**

Excmo. Sr. D. Juan Luis Gómez Colomer  
Presidente de la Sección de Derecho Procesal

### **Ponentes:**

Excma. Sra. Dña. María Félix Tena Aragón  
Magistrada. Presidenta del Tribunal Superior  
de Justicia de Extremadura

Excmo. Sr. D. Víctor Moreno Catena  
Catedrático de Derecho Procesal de la  
Universidad Carlos III de Madrid

Excma. Sra. Dña. Silvia Barona Vilar  
Catedrática de Derecho Procesal  
de la Universitat de València

Excma. Sra. Dña. Andrea Planchadell Gargallo  
Catedrática de Derecho Procesal  
de la Universitat Jaume I de Castelló

---

Esta mesa, dedicada al derecho procesal, se centra en lo que ha sido el impacto de la normativa europea en el sistema procesal español.

El moderador, don Juan Luis Gómez Colomer, comienza señalando los cuatro bloques en los que se va a desarrollar el coloquio: organización judicial, proceso civil, proceso penal y digitalización de la justicia y su afectación al proceso.

Doña María Félix Tena Aragón centra su exposición en cuestiones concretas de los últimos intentos de reforma de la organización judicial. Para ello, comienza describiendo el sistema actual de organización judicial en forma piramidal, propia de su origen como sistema centralista, aunque matizado por el posterior Estado de las Autonomías, y centrado en el concepto del «partido judicial».

En cuanto a los intentos de reforma de esta organización judicial, doña María Félix comienza hablando del borrador de 2011 de la Ley de



demarcación y planta judicial, para proseguir con el intento de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) de 2014. En estas reformas se suprimían los partidos judiciales y los juzgados de primera instancia, creándose los tribunales provinciales y la sala de asuntos generales de los tribunales superiores de justicia.

En cuanto a la reforma incluida en el proyecto de la Ley Orgánica de eficiencia organizativa, la ponente se centra en explicar cómo y bajo qué circunstancias se recoge la posibilidad de avocar por un órgano colegiado asuntos propios de órganos unipersonales en este proyecto.

Doña Andrea Planchadell Gargallo expone los aspectos de las actuaciones de la UE que van a incidir en la política legislativa procesal y en la CGC.

Se centra en cuatro aspectos que tienen que ver con el acceso a la justicia de los ciudadanos, que tiene que ser igualitario y equilibrado a nivel nacional y europeo.

El primer aspecto es el del reconocimiento mutuo, y de la aparición de auténticos procesos civiles europeos, y da ejemplos como son el proceso monitor europeo o el proceso de escasa cuantía.

El segundo aspecto se compone de las iniciativas que son reglas mínimas para el proceso civil europeo, un «código modelo» para Europa, como pueden ser los medios alternativos de resolución de conflictos (ADR y ODR), o el papel del juez o el control judicial (*case management*) sobre el desarrollo del proceso.

El tercer campo tiene que ver con la cooperación en materia de justicia activa, como reto para la Comisión General de Codificación y para todos. Señala como ejemplo las iniciativas relativas al acceso a la información y la comprensión jurídica. Tiene que ver con que el lenguaje judicial sea de «lectura fácil».

El último punto se centraría en los consumidores y usuarios. Desde la UE se han dado varios tipos de iniciativas: las de contenido económico de protección del mercado interior, la de la tutela de consumidores y usuarios donde se ha hecho un esfuerzo muy intenso, tanto de forma sectorial (seguros, prácticas desleales, servicios de paquetería) como el de la tutela integral de consumidores y usuarios. Ahí también ha quedado en España en espera del Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.

Don Víctor Moreno Catena realiza una exposición en un tono crítico sobre el proceso penal.

Su intervención comienza con la llamada de atención a las ocho modificaciones que ha sufrido la Ley de Enjuiciamiento Criminal y del proceso penal considerando, bajo su opinión, que ha supuesto un perjuicio a este proceso. Considera que debería abordarse una modificación completa de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y lograr así una mejor adaptación a la normativa europea.

Como cuestiones que a su juicio deberían ser resueltas señala, entre otras, las de la «hipervaloración» de la instrucción y el «vaciamiento» consecuente del plenario, la falta de un juez de garantías, la desigualdad que –a su juicio– se produce entre las partes en el proceso penal o el actual modelo de control en la segunda instancia o del juicio de acusación.

Pide un esfuerzo a la CGC para alinearse con la normativa europea, especialmente la Directiva de Justicia Gratuita en los procesos penales de 2016.

Doña Silvia Barona Vilar se ocupa de desarrollar los retos de la digitalización desde la perspectiva de la Sección Quinta de la Comisión General de Codificación.

Desgrana brevemente la evolución de la digitalización de la justicia. Se detiene en 2011, con el concepto que se introduce del expediente judicial electrónico (EJE) y cómo este debe ser, todavía, objeto de mejora. También se detiene en las leyes de 2015, que supusieron un hito en la implantación de la tecnología en la relación del ciudadano por medios electrónicos en la Administración de justicia. Señala las problemáticas que ha habido en temas de interoperabilidad y accesibilidad y aboga por mantener la relación que no sea por métodos tecnológicos para una parte de la sociedad que nació y sigue siendo «analógica».

Sigue su exposición hablando de las influencias externas en la cuestión tecnológica, como, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

La UE también ha sido influyente. En su Reglamento 910/2014 hace hincapié en todas las necesidades de seguridad que la tecnología debe tener en el ámbito judicial.

La ponente llama la atención sobre dos reglamentos de 2020 de la UE para el uso obligatorio entre los Estados miembros en la solicitud de

documentos judiciales o extrajudiciales en materia civil o mercantil y de la tecnología en la cooperación judicial en materia de prueba.

Prosigue su intervención mencionando la Agenda Estratégica 2019-2022 en materia de Justicia e Interior que, como orientación, señalaba que los Estados de la Unión deben contar con un dominio sobre la tecnología y la inteligencia artificial.

Sobre la inteligencia artificial, señala los hitos que la UE ha realizado sobre esta cuestión (carta europea, directiva ética, libro blanco...) y que han culminado en el desarrollo de un Reglamento UE sobre Inteligencia Artificial que, finalmente, se ha concretado en la Artificial Intelligence Act en la Justicia.

El último documento del Consejo y del Parlamento de 28 de junio de 2023, sobre la denominada Justicia Digital, es la última iniciativa europea sobre acceso a la justicia y cooperación judicial transfronteriza que culminará en un reglamento y directiva de acompañamiento.

Desciende, posteriormente, al ámbito de la normativa española y los tres proyectos que se han impulsado en tres ejes: el de la eficiencia procesal, la eficiencia digital y la eficiencia organizativa, y cómo en los tres se incluía la cuestión digital.

Termina dando ejemplo de herramientas de inteligencia artificial que ya existen en la actualidad, como Compas o VeriPol, analizando también las consecuencias procesales del uso de dichas tecnologías.

## **Diálogo de los presidentes de las Salas Tercera y Cuarta del Tribunal Supremo y de los presidentes de sección de la Comisión General de Codificación. Presente y futuro de la Comisión General de Codificación**

### **Moderador:**

D. Jacobo Fernández Álvarez  
Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia  
Vicepresidente de la Comisión General de Codificación

### **Ponentes:**

Excmo. Sr. D. Pablo María Lucas Murillo de la Cueva  
Presidente (e.f.) de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Excma. Sra. Dña. Rosa María Virolés Piñol  
Presidenta (e.f.) de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo

Excmo. Sr. D. Antonio Pau Pedrón  
Presidente de la Sección de Derecho Civil  
de la Comisión General de Codificación

Excma. Sra. Dña. Carmen Alonso Ledesma  
Presidenta de la Sección de Derecho Mercantil  
de la Comisión General de Codificación

Excmo. Sr. D. José Luis Piñar Mañas  
Presidente de la Sección de Derecho Público  
de la Comisión General de Codificación

Excmo. Sr. D. Esteban Mestre Delgado  
Presidente de la Sección de Derecho Penal  
de la Comisión General de Codificación

Excmo. Sr. D. Juan Luis Gómez Colomer  
Presidente de la Sección de Derecho Procesal  
de la Comisión General de Codificación

---

Las primeras Jornadas de la Comisión General de Codificación han finalizado con un diálogo sobre las perspectivas presentes y futuras de la CGC, en el que han intervenido los presidentes de las Salas Tercera

y Cuarta del Tribunal Supremo y los cinco presidentes de sección de la CGC.

El debate lo introduce el secretario general técnico del Ministerio de Justicia, don Jacobo Fernández Álvarez, planteando esta última mesa como un diálogo amable entre los asistentes, que tenga en cuenta la relación que existe entre la función prelegisladora y el resultado de esa función, y la labor de la jurisprudencia en la interpretación de las normas. Centra este último debate en la existencia de lagunas en el ordenamiento jurídico provocadas entre otras causas por la legislación “motorizada” y cómo la jurisprudencia se enfrenta a ellas para aplicar el derecho. Señala que su existencia se ha admitido desde los inicios del derecho y que, aunque vienen a limitar la plenitud del ordenamiento jurídico, las lagunas pueden ser salvadas por diversos medios. Se dirige a continuación a los dos presidentes de Sala para que expliquen cómo se enfrentan los órganos jurisdiccionales a esta cuestión en su labor diaria.

El presidente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, don Pablo Lucas Murillo, alaba el prestigio de la CGC, y en contestación a la pregunta del moderador, destaca que el problema de las lagunas del ordenamiento es similar al que se presenta ante la hipertrofia normativa. Señala que en la realidad son los principios generales del derecho los que ayudan a los órganos jurisdiccionales a desenvolverse ante las lagunas del ordenamiento, ya sean los principios vinculados a la Constitución, a las leyes, a los derechos fundamentales o los desarrollados por la jurisprudencia a lo largo de los años.

Añade además que, ante dichas lagunas, siempre se procura llegar a la solución más ajustada a derecho y menos perjudicial.

La presidenta de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, doña Rosa María Virolés Piñol, reconoce el problema que supone enfrentarse al vacío legal en la aplicación de las normas, y explica cómo desde la sala que preside se ha recurrido a la analogía y a la jurisprudencia para integrarlas. Añade que en casos en los que hay ausencia de regulación también se ha aplicado la perspectiva de género como medio para aplicar las normas y crear jurisprudencia, lo que ilustra con diversos ejemplos del ámbito laboral. Como problema adicional en el ámbito social, pone de manifiesto el hecho de que la Sala Cuarta del Tribunal Supremo cuente ahora solo con ocho de sus trece miembros, lo que incide en la estabilidad de su jurisprudencia, ya que lo ideal es que esta emane de órganos colectivos y que sea estable.

Don Antonio Pau, presidente de la Sección de Derecho Civil de la Comisión General de Codificación, afirma sobre la existencia de lagunas del ordenamiento que desde la CGC se hace frente a encargos concretos para regular algunas materias determinadas, y por ello no se tienen problemas con ellas.

Doña Carmen Alonso Ledesma, presidenta de la Sección de Derecho Mercantil de la CGC, sobre la existencia de lagunas normativas, considera que lo ideal es la aplicación de los principios generales del derecho para integrarlas, como ha señalado antes don Lucas Murillo, frente a un uso de la jurisprudencia, que es a veces cambiante, y que es más delicado en nuestro sistema jurídico, donde rige el principio de legalidad.

Don José Luis Piñar Mañas, presidente de la Sección de Derecho Público de la CGC, coincide con anteriores intervinientes en que las lagunas del derecho se deben resolver con la aplicación de los principios generales del derecho. Matiza que en el ámbito del derecho público la existencia de lagunas se presenta no tanto por ausencia de regulación como por la existencia de excesos, contradicciones y carencias normativas. También reitera la importancia de los principios generales del derecho para hacer frente a las lagunas provocadas en el ámbito del derecho público, tanto por la abundancia en este ámbito de legislación motorizada como por el exceso y falta de rigor normativo.

Esteban Mestre Delgado, presidente de la Sección de Derecho Penal de la Comisión General de Codificación, pone de manifiesto la falta de rigor en la elaboración de las normas, y explica las peculiaridades del derecho penal que impiden aplicar la analogía y hacer interpretaciones contra reo para integrar lagunas. Con algunos ejemplos del Código Penal (la regulación del homicidio y sus reformas), ilustra cómo es el legislador el que sin pretenderlo a veces pone trabas a la aplicación de estas. Reivindica por ello que se legisle con rigor y con calidad para evitar situaciones complicadas en la aplicación de la ley.

Don Juan Luis Gómez Colomer, presidente de la Sección de Derecho Procesal, opina que la solución de los principios generales del derecho es la que se ha sostenido siempre. Sin embargo, existen también otro tipo de lagunas, las creadas intencionadamente, de las que pone ejemplos (reforma del Código Penal en 2010 para introducir la responsabilidad penal de las personas jurídicas, que no se completa con una reforma de las normas procesales para su aplicación hasta años después, cuando se reforma la Ley de Enjuiciamiento Criminal en 2011) y en las que la aplicación de los principios no parece tan clara. Considera que las lagunas existirán siempre porque la regulación no siempre es completa y que

acudir a los principios generales del derecho será siempre, salvo casos en que lo prohíba el propio ordenamiento, la mejor solución. Termina señalando el papel y la responsabilidad del legislador como medio para evitar crear esas lagunas y apunta a la necesidad de que se trabaje en ese sentido.

El secretario general técnico plantea una segunda cuestión a los intervinientes: el papel de la jurisprudencia en su labor de aplicación e interpretación de la norma y su función como legislador negativo.

Don Pablo Lucas Murillo considera que en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa la labor de la jurisprudencia se limita a poder declarar la nulidad de un precepto o de un acto contrario a derecho, sin que se pueda sustituir a la Administración en su potestad discrecional ni se pueda definir cómo deben quedar redactadas las normas. Por ello entiende que no se puede atribuir a esta jurisdicción ningún exceso en el sentido de legislar negativamente por el hecho de que en virtud de una declaración de nulidad se anule una parte de un precepto. Cuando se trata de normas de rango legal el control de su legalidad se hace mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. No obstante, considera que la mejor forma de avanzar en el control de legalidad reside en el procedimiento de elaboración de las normas y en la aplicación de los principios de buena regulación, mediante la observancia de los informes preceptivos y de su contenido. Destaca en este sentido lo mucho que hay que hacer en el ámbito prelegislativo, ya que las memorias de análisis de impacto normativo (MAIN) son importantes, pero suelen ser muchas veces meramente acumulativas. Finaliza reiterando que en el ámbito contencioso-administrativo se esfuerzan en no ir más allá de lo que la ley les atribuye, buscando un equilibrio entre la tendencia a buscar la justicia material y el obligado sometimiento a la ley.

Doña Rosa María Virolés Piñol suscribe lo dicho por el ponente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, y añade que desde el punto de vista social y laboral la Sala Cuarta del Tribunal Supremo declara la nulidad en los casos en los que se considera necesario, matizando que, desde la perspectiva laboral y social, la valoración que se hace difiere de la realizada en el ámbito penal o en otros, ya que se trata de un ordenamiento sujeto a otros principios y otro tipo de normas.

Don Antonio Pau considera innegable la labor de legislador negativo que tienen tanto el TS como el TC, y plantea los problemas jurídicos prácticos a menudo planteados, si lo que se declara nula es una norma que te-

nía una redacción anterior. En estos casos pregunta si resurge entonces la vigencia de la norma anterior o se entiende que queda un vacío legal.

Doña Carmen Alonso Ledesma, desde la perspectiva prelegislativa y legislativa, destaca la importancia de que las exposiciones de motivos y las MAIN sean más claras y concisas, y está de acuerdo con anteriores ponentes que las han considerado acumulativas. Propone que las exposiciones de motivos y las MAIN sean más coherentes, puesto que son un instrumento que ayuda al aplicador de la ley a entenderla y su perfeccionamiento facilitaría enormemente la labor de jueces y magistrados.

Don José Luis Piñar Mañas considera que la labor del legislador negativo está más o menos clara si bien existen algunos problemas que preocupan en cuanto al control del ordenamiento jurídico. Por un lado, el alcance y efectos derivados de los efectos de la nulidad de pleno derecho, que enlaza con los efectos prospectivos de las sentencias antes citados. Y por otro, el hecho de que la vigencia o valoración de normas con rango de ley respecto de su adecuación al derecho de la UE se atribuye al TS y a los tribunales superiores de justicia. Plantea en este ámbito un debate, puesto que esas normas no se aplican por los tribunales, pero tampoco son declaradas nulas ni inválidas y por ello crean situaciones complejas desde el punto de vista de su validez y del control del ordenamiento jurídico.

Don Esteban Mestre Delgado menciona tres respuestas de jueces y tribunales ante esta situación: la primera es la de la «declaración de obviaidad derogatoria», poniendo un ejemplo de inaplicación de una norma por imposibilidad, en la que al legislador se le ha olvidado algo (el artículo 371 del Código Penal y su referencia, la 369.2 CP, que no existe). La segunda es el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que también ilustra con algún ejemplo. Y cita, como tercera, la labor de «colaboración constructiva», poniendo como ejemplo la mantenida entre el TS y la CGC, derivada de una sentencia de lo penal de 1987 sobre un delito de agresión sexual con penetración anal que se calificó entonces como abuso deshonesto en la sentencia que se dictó aplicando la normativa vigente. Sin embargo, el tribunal tuvo consciencia de que esa regulación adolecía de déficit normativo y se comunicó al Ministerio de Justicia la necesidad de regularlo, recogándose dicha sentencia del TS en la exposición de motivos de la reforma normativa posteriormente aprobada en 1989.

Don Juan Luis Gómez Colomer interviene para aclarar que en el ámbito procesal no existen problemas de vigencia puesto que siempre se aplica el derecho actual. Cita además como una posible solución a imitar la de-



nominada «jurisdicción de equidad», un instrumento que históricamente ha existido en nuestro país, que en Inglaterra tuvo gran importancia, aunque en España ha estado muy poco desarrollado, y que servía para paliar los efectos negativos de aplicación de normas vigentes pero que son claramente inconstitucionales, hasta que estas eran declaradas nulas o derogadas. Considera que esta jurisdicción de equidad podría ayudar a aplicar los efectos de las nulidades declaradas por sentencia, que en ocasiones son de difícil cumplimiento.

El moderador plantea, para concluir el debate, unas preguntas finales a los ponentes: la primera si se debe integrar o no la jurisprudencia del TS en las reformas normativas que se aprueban, para que se puedan afrontar mejor las lagunas normativas y los problemas interpretativos y, en segundo lugar, si esas reformas normativas deben ser claras y sencillas o si se prefiere una muy extensa y detallada regulación.

Don Pablo Lucas Murillo considera que el juez nunca es un autómata, en su opinión siempre es preferible la brevedad y concisión en la regulación, y que la norma sea escueta y clara. Puntualiza que en la legislación europea esto es algo que falta muchas veces, donde, además, se usa un lenguaje complejo en normas que suelen ser, además, muy expansivas. Sobre la jurisprudencia recibida en la legislación e integrada en ella menciona que sirve para su interpretación y aclaración, y que se hace con frecuencia, tanto en un sentido como en otro. Finalmente pide a la CGC, compuesta por prestigiosos juristas, que tome cartas en la reforma de la LOPJ, ya que es una norma nuclear para la magistratura que, sin embargo, está hecha a trozos, es incoherente, con preceptos vacíos, y que precisa de una reforma. Concluye invitando a la CGC a que enfrente esa reforma u ordenación que considera muy necesaria.

Doña Rosa María Virolés Piñol menciona que en la jurisdicción social ya se integra la jurisprudencia y es por supuesto partidaria de que las normas sean claras y “más que claras”, recordando además la necesidad de que se realice una codificación en el ámbito social que ya se anunció en el Estatuto de los Trabajadores, y que está todavía sin realizar. Finaliza coincidiendo en la necesidad de reformar la LOPJ y de que esta labor se realice desde la CGC.

Don Juan Luis Gómez Colomer considera positivo que se recoja la jurisprudencia del TS en la redacción de las normas, apuntando la consecuente necesidad de que esta sea estable y se mantenga en el tiempo. Aprovecha para proponer en relación con la CGC y su funcionamiento que se la dote de un protocolo jurídico que le permita actuar a sus cinco

secciones coordinadamente y facilite entre ellas una comunicación más fácil y rápida.

El secretario general técnico contesta que ya se hace esa labor de coordinación desde la SGT, pero que no obstante se podría plantear.

Finaliza doña Rosa María Virolés proponiendo que, en ese sentido, se cree también una sección social en la CGC.

## Clausura

---

Doña Pilar Llop Cuenca, presidenta de la Comisión General de Codificación y ministra de Justicia, clausura las jornadas agradeciendo, en primer lugar, a la Secretaría General Técnica, y en particular a la Secretaría de la Comisión, la excelente organización de estas jornadas y, en segundo lugar, a los ponentes y moderadores que han intervenido y a los asistentes a las mismas, manifestando su voluntad e interés porque sean el punto de partida de un encuentro periódico y continuista de puesta en valor y transmisión de la relevancia de un órgano consultivo del prestigio de la comisión.

Declara que nuestro país y nuestro ordenamiento jurídico tienen el inmenso honor de contar con la labor de la CGC, un órgano eminentemente técnico, datado en el año 1843, integrado por los más relevantes juristas y que hoy se configura como el órgano consultivo de la persona titular del Ministerio de Justicia, al que corresponde, en el ámbito competencial propio de este ministerio, preparar los textos prelegislativos y de carácter reglamentario y cuantas otras tareas se le encomienden con vocación de preservar, proteger, ampliar y dirigir el ordenamiento jurídico.

Con estas I Jornadas de la Comisión General de Codificación que se celebran, y que van dirigidas a realizar una prospección sobre la programación legislativa en diferentes ámbitos, queremos establecer un necesario foro de debate, reflexión e intercambio de conocimiento que, dentro de los parámetros de excelencia y tecnicidad, se extienda con vocación de permanencia, para mostrar a la comunidad jurídica en general y, en ella, a las demás instituciones que participan en esta labor de regulación, aplicación e interpretación normativa, la imprescindible actividad de la comisión y su importancia en el mundo prelegislativo y codificador.

Tras una loable mención a la comisión y su trayectoria histórica en el ámbito codificador de nuestro ordenamiento, los retos a los que nos enfrentamos ante un mundo completamente digitalizado, con una UE cuya presidencia actualmente ejerce el Reino de España continuista y potenciadora de los valores y principios democráticos que la inspiraron, finaliza su intervención expresando su mayor deseo de que estas jornadas sean el fructífero inicio de un foro necesario para subrayar la importancia de la técnica legislativa como disciplina y de las labores prelegislativas como fase previa a la elaboración de las normas que, finalmente, nos organizan como sociedad y sustentan nuestra convivencia.



Síguenos en:



@justiciagob

