

MESURES PER AL MILLORAMENT DE LA CULTURA LEGISLATIVA EN ELS ORDENAMENTS JURÍDICS NACIONALS EN CORRESPONDÈNCIA AMB EL DRET DE LA COMUNITAT EUROPEA

Hermann Hill

Senyores i senyors,

El tema de la meua dissertació es titula «Mesures per al millorament de la cultura legislativa en els ordenaments jurídics nacionals en correspondència amb el dret de la Comunitat Europea». Sobre això em plantejaré les qüestions següents: 1) Què vol dir l'expressió cultura legislativa?; 2) Necessitat del millorament d'aquesta cultura legislativa; 3) Quins són els models o els estímuls que en aquest aspecte proporciona el dret de la Comunitat Europea (CE)?; 4) Com són tractades aquestes qüestions en els altres Estats membres de la CE i en els restants ordenaments jurídics del món occidental?; 5) Finalment, ¿quines possibilitats de millorament en correspondència amb el dret de la CE té l'ordenament jurídic alemany i, per tant, fins a quin punt poden ésser incorporats al dret alemany les normativa de la CE?

I. Cultura legislativa

Fins ara, el concepte de cultura legislativa amb prou feines s'usava en les ciències administratives i polítiques. De manera diferent hem de parlar, en canvi, dels conceptes de cultura política o cultura administrativa.¹ Quan diem *cultura administrativa* ens referim a les estructures i als processos de l'actuació i el comportament político-administratiu que mostren la manera estatal de solucionar els problemes, però també a l'orientació que marca el comportament dels òrgans estatals i les esperances que els ciutadans hi tenen posades. De manera semblant podem parlar de *cultura legislativa* quan ens referim a les estructures i als processos de la producció estatal de dret, però també quan tractem de la imatge que presenta la legislació des del punt de vista del ciutadà. Per tal com el coneixement del dret, la consciència jurídica i el respecte a les lleis per part dels ciutadans estan acusadament marcats pel coneixement i l'acceptació de la legislació, la cultura legislativa és també un element important del conjunt de la *cultura jurídica*, i, en aquest sentit, col·labora a l'estabilitat i bon funcionament de l'Estat.

En l'exposició que ara segueix discutirem sobretot la relació del ciutadà amb la llei, d'acord amb la qual es realitza la *transmissió de les lleis* al ciutadà. La llei ha d'establir i permetre adequadament la comunicació entre ella i els seus destinataris i usuaris. Per tal que també en la realitat quotidiana pugui resultar efectiva i ser obser-

1. Eichhorn, Peter (editor), *Verwaltungsexikon* (Diccionari d'administració), 1985, p. 984.

vada, ha d'adaptar-se a la necessitat d'informació dels destinataris i usuaris, per als quals ha de resultar oportuna i apropiada: per a dir-ho de manera resumida, la llei ha d'ésser funcional.² La seva redacció, la seva presentació i la seva transmissió han de facilitar-ne la comprensió i un ús adient, específicament adequat als àmbits i a les finalitats precisos; en qualsevol cas, la llei no ha de complicar les coses. Per tot això, la redacció i la presentació de la llei han de proposar-se com a objectiu la supressió de qualssevol factors perjudicials per a la comunicació, que, ben al contrari, ha d'ésser estimulada tant com sigui possible.

La cognoscibilitat i la comprensibilitat dels continguts jurídics són en conseqüència un *factor d'acceptació* substancial. En aquest aspecte, però, hi cal veure també al mateix temps un precepte constitucional. Els principis democràtics de la Llei Fonamental demanen una informació adequada com a premissa per a l'exercici dels drets políticostatals del ciutadà, ja sigui per mitjà de l'elecció dels seus representants en els sistemes democràtics indirectes, ja sigui per mitjà d'una participació directa en els processos públics d'assumpció de criteris i de voluntats. La cognoscibilitat i la comprensibilitat de les lleis són també requisits del principi de l'Estat de dret. Per aquest motiu cal assegurar la previsibilitat, la mesurabilitat i la calculabilitat de les intervencions estatals provocades per una llei o per les seves conseqüències. D'això, per exemple, en resulta l'exigència de la claredat normativa. També el principi de l'Estat social exigeix la possibilitat d'un accés igualitari al dret; sobretot, la creació de possibilitats d'informació adequades sobre drets i deures legals. Cal dir, finalment, que són sobretot els drets fonamentals els que demanen una informació oportuna, adient i completa sobre possibles intervencions estatals i també reivindicació de prestacions o oportunitats de participació. En conjunt, l'exigència de cognoscibilitat i comprensibilitat de les lleis comporta així mateix una funció de previsió per a la salvaguarda del dret de l'individu.³

II. Necessitat d'un millorament de la cultura legislativa

Per què esdevé ara necessari un *millorament* de la cultura legislativa? Almenys en la República Federal d'Alemanya, el panorama legislatiu abona motius generals de queixa. Es critica sobretot la multiplicitat de reglamentacions jurídiques, però també l'extensió, la freqüència de modificacions i la complicació sistemàtica i textual. La gran quantitat de normes, la seva situació i la seva denominació dificulten la possibilitat de localització d'una norma singularment important per a un cas determinat. Una sistemàtica deficient, un perfeccionisme reglamentari i un llenguatge legal complicat fan difícil la comprensió. Aquest panorama condueix, per exemple, els usuaris del dret a una situació en virtut de la qual l'oferta excessiva de normes, la seva complexitat i la freqüència de modificacions que s'hi dona aconsellen, almenys en part, l'ús exclusiu de *les* normes correntment conegudes i d'aplicació comprovada. Una variació, una ampliació o fins i tot una afinació d'un aspecte del dret comporten,

2. Hill, Hermann, *Einführung in die Gesetzgebungslehre* (Introducció a la ciència de la legislació), 1982, p. 96; *id.*, *Zeitschrift für Gesetzgebung* (Revista de legislació), 1987, p. 238 (264).

3. Hill, «Akzeptanz des Rechts — Notwendigkeit eines besseren Politikmanagements» (Acceptació del dret — Necessitat d'una millor gestió política), d'aparició immediata a *Juristenzeitung* (Revista de juristes).

per tant, problemes creixents d'incorporació i execució. Quant als ciutadans, una ullada a diverses matèries jurídiques, com poden ser el dret social o el referent als impostos, provoca sovint avorriment i la mateixa complexitat d'aquests àmbits jurídics indueix a elusions, o bé, per ignorància o per tal d'evitar notables despeses, a no reivindicar possibilitats i drets legals.

A aquesta crítica de la imatge formal de la legislació cal afegir l'increment de les exigències plantejades a la legitimitat de l'actuació de l'Estat o de les seves decisions. La minva d'autoritat de les institucions no ha deixat tampoc d'afectar l'Estat. A més, diversos errors polítics dels darrers temps han somogut la confiança i la fe en la política. En conseqüència, el marge de crèdit concedit de manera anticipada a l'Estat ha disminuït, i, d'altra banda, va introduint-se entre els ciutadans un augment dels judicis de valor de tipus individualista i pluralista. Els criteris de valor procedeixen menys de la comunitat estatal o de les institucions socials que dels individus; i, a més, van canviant de manera contínua. També cal afegir a tot això un increment del nombre, la complexitat i la urgència dels problemes que ha d'afrontar l'individu tant en l'àmbit personal com en el social. L'ambivalència del desenrotllament tècnic provoca aguts conflictes d'objectius i d'interessos. Tot això, en conseqüència, ha fet cada un dels ciutadans més sensible i més reactiu a les modificacions. En relació amb l'Estat, l'efecte n'és l'augment essencial d'exigència en el nivell d'acceptació de les seves decisions. A l'Estat, i molt particularment al legislador, els és imposada cada cop més una càrrega d'explicació referida a la justícia de les seves decisions. També aquest aspecte de contingut és, per tant, una causa de reflexió sobre mesures destinades al millorament de la cultura legislativa. Cal dir, però, que ja s'han començat a realitzar esforços notables en aquest aspecte. A la República Federal d'Alemanya, i tant al nivell federal com al dels *Länder*, comissions de diverses menes treballen en les qüestions vinculades a la simplificació del dret i de l'administració o bé a la depuració del dret, i s'han promulgat ja les corresponents lleis depuradores. Mitjançant mesures de formació i llistes de criteris que cal tenir presents, els òrgans i les persones dedicats a la producció de normes jurídiques duen constantment a terme comprovacions i millores de la legislació. Sigui com sigui, però, queda encara molt per fer. I així, per exemple, el pròxim dimarts 24 de novembre de 1987 hi haurà a l'Escola Superior de Speyer, sota la meua direcció, un *col·loqui d'experts* amb assistència del president del Tribunal Constitucional Federal, altres jutges d'aquest mateix tribunal, ex-ministres i també significats professors de dret estatal i representants dels Ministeris Federals de l'Interior i de Justícia, i allí discutirem sobre mesures de millorament de la cultura legislativa. Aquest projecte està relacionat amb un encàrrec fet al Ministeri Federal de l'Interior pel govern federal: el desenrotllament d'un *conjunt de mesures per al millorament de la producció de normes jurídiques*. En aquest col·loqui també estudiarem les possibilitats del desenrotllament de mesures destinades a millorar la cultura legislativa en correspondència amb el dret de la CE. I aleshores cal preguntar-se, doncs, quins exemples o estímuls ens ofereix el dret de la CE.

III. Dret de la Comunitat Europea

En general, les normes i els impulsos reglamentaris procedents de la CE són objecte de crítiques freqüents a la República Federal d'Alemanya, perquè es diu que

comporten una reglamentació excessiva i la burocratització de l'ordre jurídic i administratiu nacional. La crítica es fixa sobretot en la quantitat del dret comunitari, és a dir, en el nombre i l'extensió dels actes jurídics, però també en el perfeccionisme dels reglaments minuciosos i en l'extralimitació ocasional de les competències. Si tenim també en compte els actes jurídics de modificació, els organismes comunitaris han promulgat entre 1970 i l'octubre de 1985 un conjunt d'11.607 directrius i reglaments. En aquest darrer aspecte, el nombre anual d'actes jurídics corresponents als anys 1980-1985 s'ha multiplicat per deu en relació amb la mitjana dels anys 1970-1974; les directrius s'han quasi triplicat. També l'extensió dels textos respectius augmenta contínuament segons els crítics. Així, per exemple, la proposta de la comissió per a una directriu del consell sobre «Harmonització de les normes jurídiques dels Estats membres relatives als dispositius contra el capgirament instal·lats en dos muntants davant el seient del conductor en la maquinària de via estreta amb pneumàtics» comprèn quasi vuitanta pàgines.⁴

Al costat d'aquestes influències negatives del dret comunitari sobre l'ordre jurídic nacional hi ha, malgrat tot, la possibilitat que la producció de normes jurídiques de la CE afavoreixi, en determinades circumstàncies, un o altre *impuls positiu* per a la producció nacional del dret. En aquest aspecte es podria pensar en el *deure d'explicació* de les disposicions, segons els acords de la Comunitat Europea. Així, l'article 190 del Tractat de Roma, i el corresponent article 162 del tractat fundacional de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica, o bé, de manera anàloga, l'article 15 del tractat pel qual es crea la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer, diuen: «Els reglaments, les directrius i les decisions del consell i de la comissió s'han de dotar de motivacions i han d'estar relacionats amb les propostes i les opinions que en virtut d'aquest tractat hauran d'ésser escoltades».

Fins ara, però, hi ha en els textos, malauradament, ben pocs comentaris vinculats a aquests deures que tant el consell com la comissió haurien de tenir presents en la promulgació de les seves decisions.⁵ Però aquests deures es poden prou bé entendre com aclariment o documentació del *procés legislatiu intern* prescrit; amb l'expressió *procés intern* havia denominat jo temps enrera el mètode d'adopció de decisions en la legislació per a diferenciar-lo del *procés extern*, és a dir, el curs del *procés legislador* del Parlament.⁶ D'acord amb aquest criteri, el legislador està obligat, pel principi de l'Estat de dret, pels principis democràtics i per les garanties constitucionals, a elaborar i fer patent la seva adopció de decisions per mitjà de criteris racionals. I això comprèn també, per exemple, l'estudi de tots els aspectes importants dels fets que es reglamenten, la determinació dels objectius de la decisió, la recerca de possibles alternatives per a la consecució d'aquests objectius i la deringuda valoració de tots els arguments existents. D'acord amb això, els deures vinculats a l'article 190 del Tractat de Roma i als altres tractats tendeixen a la consecució de transparència, documentació i possibilitat de revisió d'aquest *procés intern* de l'adopció de decisions en la producció de normes jurídiques. Les dues obligacions abans esmentades s'han d'entendre

4. Bruha, Thomas/Kindermann, Harald, *Zeitschrift für Gesetzgebung* (Revista de legislació), 1986, p. 293 (307).

5. Vg. sobretot Scheffler, Hans-Hermann, *Die Pflicht zur Begründung von Massnahmen nach den Europäischen Gemeinschaftsverträgen* (El deure de l'explicació de mesures segons els tractats de la Comunitat Europea), 1974.

6. Hill, *Einführung in die Gesetzgebungslehre* (Introducció a la ciència de la legislació), p. 62 i ss.; *id.*, *Juristische Ausbildung (Jura)* (Formació jurídica — Carrera de Dret), 1986, p. 286 (291).

mútuament vinculades. La relació amb les propostes i les opinions que en virtut del Tractat de Roma hauran d'ésser escoltades, documenta respecte als materials que hom està obligat a invocar en l'adopció de decisions; el deure de dotar de motivacions les decisions documenta sobre els considerants tipus als quals s'ha d'ajustar en definitiva l'adopció de decisions.

Sobre aquest fons esdevenen també comprensibles les *funcions* que els textos atribueixen al *deure d'explicació*. Aquesta explicació constitueix un mitjà d'autocontrol dels organismes comunitaris, fa efectiva la protecció jurídica dels afectats i millora les possibilitats de control del tribunal.⁷ Aquí, però, i malgrat el text uniforme de l'article 190 del Tractat de Roma, cal veure, d'acord amb el grau de compromís de cada mesura, exigències diverses del deure d'explicació en els reglaments, les directrius i les decisions.⁸ L'exigència mínima de cada un dels actes jurídics és la seva correspondència amb els principals considerants de dret i de fet en els quals es basa i que han induït els organismes comunitaris responsables a promulgar l'acte jurídic en qüestió. La substancialment necessària indicació concloent que, vinculada a les circumstàncies de fet i als considerants de dret, permet de reconstruir el procés mental de l'organisme promulgador, queda alleugerida pel fet que aquest organisme no ha de fonamentar l'explicació més que en la seva pròpia i depurada concepció jurídica, sense haver d'entrar quant a aquesta explicació en objeccions possibles o realment formulades.⁹

Com vaig poder inferir d'un compendi del meu col·lega Siedentopf,¹⁰ en la *pràctica* s'enumeren, després d'un detallat segon epígraf, els fonaments jurídics sobretot (tractats de la CE, reglaments), i les corresponents propostes (per exemple, en el cas de reglaments de la comissió o en el de les directrius del consell) i les opinions (del Parlament europeu, per exemple, o de diverses comissions), i després s'exposen també detalladament els motius dels considerants. Al principi d'aquesta darrera exposició sol haver-hi una descripció de l'evolució jurídica del sector corresponent. S'hi donen indicacions en part molt detallades. Segueixen després els objectius de l'acte jurídic, sovint amb una expressa consideració de les particularitats nacionals. Ve aleshores la norma pròpiament dita. Així, doncs, la motivació i el resum dels objectius de l'acte jurídic es troben *abans* del text normatiu, *no després*, i per això aquesta part és comparable a un preàmbul o una introducció. A més, cal dir que el text de la norma pròpiament dita resulta sovint bastant més curt que el text introductor.

Una funció no menyspreable del *deure d'explicació* rau segurament també en la seva *significació quant a la interpretació* de l'acte jurídic tant pels afectats com pels organismes d'aplicació i control. Una altra missió molt important de l'explicació és la circumstància que la fa *mitjà d'harmonització* de l'execució jurídica en cada un dels Estats membres de la CE. D'aquesta manera, la seva transcendència supera la d'una simple funció auxiliar d'interpretació. No es tracta aquí simplement, com s'esdevé, per

7. Scheffler (nota peu de pàgina núm. 5), p. 48 i ss.; Beutler, Bengt, i altres, *Die Europäische Gemeinschaft — Rechtsordnung und Politik* (La Comunitat Europea — Ordre jurídic i política), 2.^a edició 1982, p. 184.

8. Scheffler (nota a peu de pàgina núm. 5), p. 172 i ss.

9. Scheffler (nota a peu de pàgina núm. 5), p. 78 i ss., 214; Beutler i altres (nota a peu de pàgina núm. 7), p. 184.

10. Siedentopf, Heinrich/Huber, Norbert, *Präambeln, Vorprüche und Zweckbestimmungen in den Rechtsordnungen der westlichen Welt. Kommentierte Dokumentation im Auftrag des Bundesministeriums des Innern* (Preàmbuls, introduccions i objectius específics en les ordenacions jurídiques del món occidental. Documentació comentada per encàrrec del Ministeri Federal de l'Interior), gener 1987 (no publicada).

exemple, en l'explicació dels projectes de llei de la República Federal d'Alemanya, d'un comentari que s'afegeix al text normatiu: forma directament *part de l'acte jurídic* mateix. Per això té igualment un caràcter normatiu, junt amb la part dispositiva de la norma.¹¹ Semblantment a la finalitat legal de proporcionalitat que es dona al dret administratiu de la República Federal d'Alemanya, no conté simples considerants de conveniència sinó que constitueix una pauta jurídica i un límit posats a l'actuació derivada de la seva execució.

Aquesta significació de l'explicació introductòria dels actes jurídics de la CE permet d'entendre també que els *objectius* dels reglaments, de les directrius i de les decisions assumits per aquesta explicació siguin els *principals mitjans d'interpretació* en la jurisprudència del Tribunal Europeu de Justícia.¹² Aquesta interpretació teleològica, malgrat tot, però, acusadament subjectiva a causa dels criteris de l'organisme promulgador al moment de la promulgació de la mesura, preval sobre el sentit textual i la sistemàtica del dret secundari de la CE en la jurisprudència del Tribunal Europeu de Justícia. La importància de l'explicació dels actes jurídics de la CE es manifesta no sols en la interpretació sinó també en les *conseqüències de la inobservança* del deure d'explicació. Una explicació insuficient quant al caràcter complet i concloent que se li pot exigir provoca deficiències en l'acte jurídic i per això mateix pot conduir a la seva derogació pel Tribunal Europeu de Justícia per infracció de normes formals substancials.¹³

IV. Altres Estats membres i altres ordres jurídics del món occidental

Abans de tractar en el paràgraf cinquè la possibilitat d'incorporar a l'ordre jurídic alemany el deure d'explicació del dret de la CE, m'hauran de permetre, senyores i senyors, una ullada prèvia a les possibilitats que la legislació dona en els altres Estats membres de la CE i en altres ordres jurídics del món occidental per a transmetre i millorar el coneixement del contingut de la llei.

També en aquest aspecte em baso una altra vegada en l'informe que el meu col·lega Siedentopf va realitzar per al Ministeri Federal de l'Interior.¹⁴ En molts països hi ha al començament del text legal normatiu notes explicatives de la finalitat i el contingut de la llei. Permetin-me, senyores i senyors, que parli primerament d'Espanya. Si la meua informació no falla, el seu ordre jurídic usa els *preàmbuls*, que, en una forma clàssica, ben especificats tant per la separació material com pel llenguatge, precedeixen el text normatiu de la llei; sota els epígrafs «Preàmbulo» o «Exposició de motius», apareixen usats tant pel govern central com pels governs de les regions autònomes. La Gran Bretanya, Irlanda i els Estats Units d'Amèrica es valen d'*epígrafs* molt detallats on figura una breu indicació de la finalitat i el contingut de la llei que hi segueix. Un sistema semblant és el que s'usa a Holanda; aquí, també, una única frase situada entre la fórmula de salutació reial i el text normatiu de la llei introdueix

11. Scheffler, reservat (nota a peu de pàgina núm. 5), p. 102.

12. Bleckmann, Albert, *Studien zum Europäischen Gemeinschaftsrecht* (Estudis sobre el dret de la Comunitat Europea), 1986, p. 4.

13. Beutler i altres (nota a peu de pàgina núm. 7), p. 184.

14. Vg. nota a peu de pàgina núm. 10.

els objectius i la motivació dels considerants relatius a la llei que s'exposa a continuació. En altres països, les notes explicatives preliminars del legislador figuren com a paràgrafs inicials en la part normativa de la llei; així, com s'esdevé també, per exemple, en el cas d'Alemanya, es parla de *normes d'orientació*. Això es dona a França, i en una forma molt detallada; aquí poden trobar-se lleis molt extenses precedides fins i tot per paràgrafs sencers d'orientació.

A més d'aquests detallats epígrafs, preàmbuls, introduccions i normes d'orientació, les lleis de molts països presenten *definicions legals* pròpies en uns paràgrafs determinats que es disposen al començament o al final de la llei. A la Gran Bretanya i als Estats Units les lleis duen mots d'entrada al marge. Cada una de les lleis irlandeses va precedida per un *full previ* on hi ha reunits els epígrafs dels diversos títols de la llei; fins i tot les línies del text de la llei hi estan numerades a banda i banda. Sovint, les lleis franceses molt extenses es promulguen juntament amb «decrets» explicatius; com a complement dels «decrets» s'afegeixen al «code» francès unes taules descriptives on s'exposen les vinculacions jurídiques dels diversos títols del «code» amb el dret fins aleshores vigent. També a la Gran Bretanya s'afegeixen a les lleis «*schedules*», que, anàlogament als «decrets» francesos, contenen disposicions d'execució o ulteriors detalls; també en aquest cas una taula descriptiva posa punt final al nou dret. A més de tot això, molts països indiquen per a cada llei els llocs de referència i les dades relatius als corresponents *materials de la llei*.

Totes aquestes mesures tendeixen a aclarir la gestació de la llei, el desenrotllament del seu contingut i la corresponent adopció de decisions, i a facilitar-ne el coneixement als destinataris. Al mateix temps, però, demostren també els esforços més o menys iguals que duen a terme tots els Estats a fi de millorar la cultura legislativa dels respectius ordres jurídics nacionals.

V. Legislació de la República Federal d'Alemanya

Si volem comprovar fins a quin punt els reglaments de la CE o les experiències d'altres Estats poden incorporar-se a la legislació de la República Federal d'Alemanya, ens cal primerament una breu presentació de les mesures fins ara ja preses o bé discutides sobre la transmissió dels continguts de la llei. Si exceptuem els documents constitucionals, com per exemple la Llei Fonamental, veurem que els *preàmbuls* són extremament rars en les lleis de la República Federal d'Alemanya. Els motius d'aquesta certa aversió a valer-se'n poden explicar-se pel fet que moltes de les lleis del període nacionalsocialista i també algunes de les promulgades a la República Democràtica Alemanya duen preàmbuls determinats per raons de propaganda política o ideològica. Després de 1945, les potències ocupants, sobretot, dotaren els seus reglaments d'introduccions de caràcter formatiu i programàtic. Semblantment pot dir-se quant a les lleis del Consell Aliat de Control.¹⁵

En canvi, les lleis de la República Federal d'Alemanya, sobretot les més recents, solen comportar les anomenades *normes d'orientació*, que en un primer títol indiquen la idea rectora de la llei. Disposades en la part normativa de la llei, equivalen clarament

15. Schneider, Hans, *Gesetzgebung* (Legislació), 1982, p. 181 i ss.; Rethorn, Dietrich, a Rödiger Jürgen (editor), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung* (Estudis per a una teoria de la legislació), 1976, p. 296 i ss.

a normes legals vinculants. Les disposicions que respecte als objectius hi figuren serveixen sobretot per a la interpretació de les normes específiques que hi segueixen.¹⁶

La llei promulgada a la República Federal d'Alemanya, publicada al *Bulletí Oficial de la Federació*, desconeix, en canvi, tota *explicació oficial subsegüent*, afegida a la llei. Tampoc la llei publicada no es refereix, contràriament a l'exemple clar d'Àustria en aquest sentit,¹⁷ als *materials* aportats per a la seva elaboració. Més aviat es deixa a l'usuari la seva compilació, duta a terme amb el concurs de diversos registres. En aquest aspecte resulten singularment significatius els projectes de llei i els informes de les comissions del Parlament federal alemany. El projecte de llei conté un full previ on s'han d'exposar els objectius, la solució pretesa, les alternatives i els costos; sovint, però, les alternatives sobretot amb prou feines apareixen esmentades. A més, el conjunt del projecte de llei i cada un dels seus títols queden explicats. Aquesta explicació, però, només té una eficàcia limitada en relació amb el text definitiu de la llei, per tal com al llarg del procés legislatiu el projecte és sotmès a diverses modificacions. Malgrat tot, s'hi incorpora per a la interpretació de la llei promulgada, d'acord amb el criteri de la *interpretació històrica*.¹⁸ Sigui com sigui, però, aquest mètode d'interpretació és considerat inferior en categoria als altres mètodes reconeguts (text literal, sistemàtica, sentit i objectiu). Allò que val és la voluntat objectivada, la que s'expressa en la llei, no pas la voluntat del procés històric de legislació. Aquests darrers temps i en atenció a disposicions i principis de dret constitucional, els textos insisteixen en la *necessitat d'explicació* de les lleis promulgades,¹⁹ criteri que sembla referir-se a una explicació subsegüent a la llei.

Es discuteix també, per exemple, sobre altres possibilitats per a una millor informació dels destinataris pel legislador: la publicació d'una edició popular, amb una redacció comprensible per a tothom, en el cas de lleis de singular importància; o la previsió d'una breu informació oficiosa respecte a noves lleis, apareguda en publicacions periòdiques professionals o pertanyents a associacions. En alguns casos, la publicació de glossaris o diccionaris oficials fóra un nou auxiliar de la informació.²⁰

En aquest aspecte, també interessa molt de saber fins a quin punt el *model de la CE* pot ésser *traslladat* a l'ordre jurídic alemany. Una explicació de caràcter normatiu que precedís la llei i en descrivís la causa, els objectius, el contingut essencial i els considerants decisius comportaria, segurament, nombrosos *avantatges*; en la seva qualitat de *directriu vinculant d'interpretació* ajudaria a suprimir deficiències d'execució i divergències de comprensió. És indubtable que l'execució jurídica del dret de la CE als Estats nacionals, com pot ser la incorporació d'una directriu de la CE, revela divergències superiors a les que, per exemple, comporta l'execució de les lleis federals pels *Länder* de la República Federal d'Alemanya; i, no obstant això, també en l'ordre jurídic nacional de la República Federal d'Alemanya es parla cada vegada més d'un

16. Schneider (nota a peu de pàgina núm. 15), p. 183 i s.; Höger, Harro, *Die Bedeutung von Zweckbestimmungen in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland* (El significat dels objectius específics en la legislació de la República Federal d'Alemanya), 1976.

17. Siedentopf/Huber (nota a peu de pàgina núm. 10), p. 5.

18. A més, Baden, Eberhard, a *Rädig* (nota a peu de pàgina núm. 15), p. 369 i ss.

19. Lücke, Jörg, *Begründungszwang und Verfassung* (Necessitat d'explicació i Constitució), 1987; vg. també Hill, *Einführung in die Gesetzgebungslehre* (Introducció a la ciència de la legislació), p. 79; quant a reglaments jurídics, vg. Ossenbühl, Fritz, *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) (Nou setmanari jurídic), 1986, p. 2805 (2809).

20. Hill (nota a peu de pàgina núm. 3).

sistema policèntric de producció jurídica en el qual l'evolució del dret resultés progressivament menys vinculada a la llei i més orientada per la llei.²¹ De la mateixa manera, una explicació legal de caràcter normatiu podria col·laborar, també en l'àmbit nacional, a l'harmonització de l'execució jurídica i singularment a preservar el principi d'una aplicació igual (segons el sentit) del dret.

Una explicació legal de caràcter normatiu faria possible, d'altra banda, la introducció de més *clàusules generals* a la llei i, d'aquesta manera, s'evitaria el perfeccionisme reglamentari. Al mateix temps, la interpretació i l'aplicació de les clàusules generals quedarien limitades per les proposicions vinculants d'objectius. Una curiosa elaboració de l'explicació pel *legislador* podria fomentar la missió que li és pròpia, la *concentració en les essències*, és a dir, la discussió i la decisió de les qüestions fonamentals, dels objectius i de les línies rectores per a la posterior concreció vinculada a l'aplicació jurídica, en lloc de malgastar la seva capacitat de treball en la discussió de normes parcials, específiques o pràctiques de caràcter subordinat.

Si s'afegís a l'explicació prèvia a la llei una *indicació* relativa als *materials* usats en l'adopció de decisions, es fomentarien al mateix temps entre els usuaris la transparència i la comprensió. Si, com sol esdevenir-se, per exemple, en els informes de comissions, hi seguís una breu exposició en la qual s'aportessin contraarguments o bé possibles alternatives adduïdes però en definitiva no acceptades, es podrien assolir uns efectes encara majors quant a satisfacció i acceptació. Sigui com sigui, però, res d'això no ha de convertir l'explicació o la introducció a la llei en un text essencialment més ampli que la seva part dispositiva, per tal com això constituiria en certa manera un enfarfec mental i perjudicaria l'objectiu de l'explicació, destinada a facilitar la informació als usuaris de la llei.

De moment, però, l'assumpció en l'ordre jurídic alemany d'un deure d'explicació de les lleis segons el model de la CE sembla enfrontar-se amb alguns *problemes*. I això afecta molt menys l'exposició dels considerants que no pas la presentació dels *objectius de la llei*. Com ho manifesta, per exemple, la pràctica de les anomenades normes d'orientació en la llei federal de protecció de la natura, el codi de la construcció, la llei federal de protecció contra les immissions o la llei federal de l'energia atòmica, ben sovint la presentació d'aquests objectius queda reduïda a un simple catàleg; els objectius hi són amb freqüència poc precisos, no hi són formulats d'una manera clara i, a més, no és pas estrany que s'hi enfrontin en conflictes mutus, motiu pel qual una harmonització només hi és possible per mitjà d'ulteriors actes jurídics de concreció duts a terme per l'administració. Cal preguntar-se també si no es fomenta d'aquesta manera una tendència del legislador a acollir-se als anomenats *compromisos formals* en els casos de decisions políticament discutides.

D'altra banda, però, cal que al mateix temps aquests objectius siguin formulats d'una manera relativament oberta, per tal de permetre un cert desenrotllament posterior degut al caràcter vinculant de l'explicació segons el model de la CE i a la seva interpretació subjectivament orientada per la voluntat del legislador històric. En tal cas, però, cal veure si uns objectius de tan àmplia concepció poden esdevenir encara d'una manera o altra *críteris d'actuació operativa per a l'administració*.

La *incorporació pràctica* d'aquest projecte requereix determinar *qui* formula en definitiva aquest conjunt de causa, objectius, contingut essencial i considerants decisius.

21. Brohm, Winfried, *Die öffentliche Verwaltung* (L'administració pública) (DÖV) 1987, p. 265 (270).

En certa manera, poden esperar-se resistències de la burocràcia ministerial, però també de l'administració parlamentària. A més, caldria comprovar si és possible una introducció amb aquest contingut en totes les lleis i, també, com s'ha de procedir quant a les modificacions de les lleis.

Com poden veure, senyores i senyors, hi ha encara molts problemes per solucionar pel que fa al trasllat de reglaments dels tractats de la CE a l'ordre jurídic i a la legislació nacionals. Amb la seguretat que al llarg de la *discussió* em faran conèixer algunes aportacions i suggeriments complementaris, els dono ara les gràcies per tota la seva atenció.