

MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LA CULTURA LEGISLATIVA EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS NACIONALES EN CORRESPONDENCIA CON EL DERECHO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Hermann Hill

Señoras y señores,

El tema de mi disertación se titula «Medidas para el mejoramiento de la cultura legislativa en los ordenamientos jurídicos nacionales en correspondencia con el derecho de la Comunidad Europea». Acerca de ello me voy a plantear las siguientes cuestiones: 1) ¿Qué significa la expresión cultura legislativa?; 2) Necesidad del mejoramiento de esta cultura legislativa; 3) ¿Qué modelos o estímulos proporciona en este aspecto el derecho de la Comunidad Europea (CE)?; 4) ¿Cómo se tratan estas cuestiones en los otros Estados miembros de la CE y en los restantes ordenamientos jurídicos del mundo occidental?; 5) Finalmente, ¿qué posibilidades de mejoramiento en correspondencia con el derecho de la CE tiene el ordenamiento jurídico alemán y, en consecuencia, hasta qué punto pueden ser incorporadas al derecho alemán las normativas de la CE?

I. Cultura legislativa

Hasa ahora, el concepto de cultura legislativa apenas se empleaba en las ciencias administrativas y políticas. Diversamente hemos de hablar, en cambio, acerca de los conceptos de cultura política o cultura administrativa.¹ Al decir *cultura administrativa* nos referimos a las estructuras y a los procesos de la actuación y el comportamiento político-administrativos que muestran la manera estatal de solucionar los problemas, pero asimismo a la orientación que marca el comportamiento de los órganos estatales y las esperanzas que en ello tienen puestas los ciudadanos. Parecidamente podemos hablar de *cultura legislativa* cuando nos referimos a las estructuras y a los procesos de la producción estatal de derecho, pero también cuando tratamos de la imagen que presenta la legislación desde la óptica del ciudadano. Dado que el conocimiento del derecho, la conciencia jurídica y el respeto a las leyes por parte de los ciudadanos están acusadamente marcados por el conocimiento y la aceptación de la legislación, la cultura legislativa constituye asimismo un elemento importante del conjunto de la *cultura jurídica* y, en tal sentido, colabora en la estabilidad y el buen funcionamiento del Estado.

En la exposición que va a seguir discutiremos sobre todo la relación del ciudadano con la ley, de acuerdo con la cual se realiza la *transmisión de las leyes* al ciudadano. La

1. Eichhorn, Peter (editor), *Verwaltunglexikon* (Diccionario de la administración), 1985, p. 984.

ley tiene que establecer y permitir adecuadamente la comunicación entre ella misma y sus destinatarios y usuarios. A fin de que asimismo en la realidad cotidiana pueda resultar efectiva y verse observada, debe adaptarse a la necesidad de información de los destinatarios y usuarios, para quienes ha de resultar oportuna y apropiada; para decirlo en breves palabras: la ley tiene que ser funcional.² Su redacción, su presentación y su transmisión han de facilitar su comprensión y su uso idóneo, específicamente adecuado a los campos y fines concretos; en cualquier caso, la ley no debe complicar las cosas. Por todo ello, la redacción y la presentación de la ley deben proponerse como objetivo la supresión de cualesquiera de los factores perjudiciales para la comunicación, que, muy al contrario, ha de verse estimulada tanto como sea posible.

Por lo tanto, *la cognoscibilidad y la comprensibilidad* de los contenidos jurídicos suponen un *factor de aceptación* esencial. Aquí, sin embargo, hay que ver también al mismo tiempo un precepto constitucional. Los principios democráticos de la Ley Fundamental requieren una información adecuada como premisa para el ejercicio de los derechos político-estatales del ciudadano, sea ello mediante la elección de sus representantes en los sistemas democráticos indirectos o bien mediante una participación directa en los procesos públicos de asunción de criterios y voluntades. La cognoscibilidad y la comprensibilidad de las leyes constituyen asimismo requisitos del principio del Estado de derecho. Por ello hay que asegurar la previsibilidad, la mensurabilidad y la calculabilidad de las intervenciones estatales provocadas por una ley o por sus consecuencias. De ello se sigue, por ejemplo, la exigencia de la claridad normativa. También el principio del Estado social exige la posibilidad de un acceso igualitario al derecho; sobre todo, el establecimiento de posibilidades de información adecuadas acerca de derechos y deberes legales. Cabe decir, en fin, que son particularmente los derechos fundamentales los que requieren una información oportuna, idónea y completa respecto a posibles intervenciones estatales y también a reivindicación de prestaciones u oportunidades de participación. En su conjunto, la exigencia de cognoscibilidad y comprensibilidad de las leyes comporta igualmente una función de previsión para la salvaguardia del derecho del individuo.³

II. Necesidad de un mejoramiento de la cultura legislativa

¿Por qué resulta ahora necesario un *mejoramiento* de la cultura legislativa? Por lo menos en la República Federal de Alemania, el panorama legislativo favorece motivos generales de queja. Se critica sobre todo la multiplicidad de reglamentaciones jurídicas, pero asimismo la extensión, la frecuencia de modificaciones y la complicación sistemática y textual. El número considerable de normas, su situación y su denominación dificultan la posibilidad de localizar una norma particularmente importante para un caso concreto. Una sistemática deficiente, un perfeccionismo reglamentista y un lenguaje legal complicado crean dificultades a la comprensión. Este panorama, por ejemplo, lleva a los usuarios del derecho a una situación con arreglo a la cual la oferta

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

3. Hill, «Akzeptanz des Rechts — Notwendigkeit eines besseren Politikmanagements» (Aceptación del derecho — Necesidad de una gestión política mejor), a punto de aparecer en *Juristenzeitung* (Revista de juristas).

excesiva de normas, su complejidad y la frecuencia de modificaciones que en ellas se dan aconsejan, por lo menos en parte, el empleo exclusivo de *las* normas comúnmente conocidas y de aplicación comprobada. Una variación, una ampliación o incluso una afinación de un aspecto del derecho comportan, por lo tanto, problemas crecientes de incorporación y ejecución. En los ciudadanos, una ojeada a diversas materias jurídicas, como, por ejemplo, el derecho social o el relativo a los impuestos, causa con frecuencia aburrimiento; la misma complejidad de estos ámbitos jurídicos induce a elusiones, o bien, por ignorancia o a fin de evitar dispendios considerables, a dejar de lado la reivindicación de posibilidades y derechos legales.

A esta *crítica de la imagen formal de la legislación* hay que añadir el incremento de las exigencias planteadas a la legitimación de la activación del Estado o de sus decisiones. La mengua de autoridad de las instituciones no ha dejado tampoco de incidir en el Estado. Por otra parte, varios errores políticos de los últimos tiempos han socavado la confianza y la fe en la política. A consecuencia de ello, el margen de crédito concedido en principio al Estado ha disminuido, y, por lo demás, entre los ciudadanos se va introduciendo un aumento de los juicios de valor de tipo individualista y pluralista. Los criterios de valor provienen no tanto de la comunidad estatal o de las instituciones sociales como de los individuos, y, por otra parte, van modificándose continuamente. A todo ello hay que añadir asimismo un incremento del número, la complejidad y la urgencia de los problemas a los cuales ha de enfrentarse el individuo tanto en el ámbito personal como en el social. La ambivalencia del desarrollo técnico provoca agudos conflictos de objetivos e intereses. Por todo ello, consiguientemente, cada uno de los ciudadanos ha pasado a ser más sensible y más reactivo a las modificaciones. En relación con el Estado, la consecuencia de ello es el aumento esencial de exigencia en el nivel de aceptación de sus decisiones. Al *Estado*, y muy singularmente al legislador, se les impone cada vez más una *carga de explicación* respecto a la justicia de sus decisiones. Este *aspecto de contenido* es también, por lo tanto, una causa de reflexión acerca de medidas encaminadas al mejoramiento de la cultura legislativa. Sea como fuere, cabe decir que en este campo se han empezado a realizar ya considerables *esfuerzos*. En la República Federal de Alemania, y tanto al nivel federal como de los *Länder*, hay comisiones de varios tipos que trabajan en las cuestiones vinculadas a la simplificación del derecho y de la administración o en la depuración del derecho, y se han promulgado ya las correspondientes leyes depuradoras. A través de medidas de formación profesional y de listas de criterios a observar, los órganos y las personas dedicados a la producción de normas jurídicas llevan constantemente a cabo comprobaciones y mejoras de la legislación. De todos modos, queda todavía mucho por hacer. Y así, por ejemplo, el día 24 de noviembre de 1987 se celebrará en la Escuela Superior de Speyer, bajo mi dirección, un *coloquio de expertos* donde se discutirá sobre medidas de mejoramiento de la cultura legislativa y al cual asistirán el presidente del Tribunal Constitucional Federal, otros jueces de este mismo tribunal, ex-ministros y también conocidos profesores de derecho estatal y representantes de los ministerios federales del Interior y de Justicia. Ello se relaciona con un encargo confiado al ministerio federal del Interior por el gobierno federal: el desarrollo de un *conjunto de medidas para el mejoramiento de la producción de normas jurídicas*. En tal coloquio estudiaremos asimismo las posibilidades del desarrollo de medidas encaminadas al mejoramiento de la cultura legislativa en correspondencia con el derecho de la CE. Por ello parece ahora oportuno que nos preguntemos qué ejemplos o estímulos nos ofrece el derecho de la CE.

III. Derecho de la Comunidad Europea

En general, las normas y los impulsos reglamentistas procedentes de la CE son objeto de críticas frecuentes en la República Federal de Alemania, porque, según se dice, comportan una reglamentación excesiva y la burocratización del orden jurídico y administrativo nacional. La crítica se fija sobre todo en la cantidad del derecho comunitario, o sea en el número y en la extensión de los actos jurídicos, pero también en el perfeccionismo de los reglamentos minuciosos y en la extralimitación ocasional de las competencias. Si se consideran asimismo los actos jurídicos de modificación, se tiene entre 1970 y octubre de 1985 un conjunto de 11.607 directivas y reglamentos promulgados por los organismos comunitarios. En lo que respecta a los reglamentos, el número anual de actos jurídicos correspondientes a los años 1980-1985 se ha multiplicado por diez en relación con el promedio del período 1970-1974; en cuanto a las directivas, se ha triplicado casi. También la extensión de los respectivos textos aumenta continuamente según los críticos. Así, por ejemplo, la propuesta de la comisión para una directiva del consejo sobre «Armonización de las normas jurídicas de los Estados miembros referentes a los dispositivos contra el vuelco instalados en dos montantes situados ante el asiento del conductor en la maquinaria de vía estrecha con neumáticos» comprende casi ochenta páginas.⁴

A pesar de todo, junto a estas influencias negativas del derecho comunitario sobre el orden jurídico nacional existe la posibilidad de que la producción de normas jurídicas de la CE favorezca en ciertas circunstancias un impulso positivo u otro para la producción nacional del derecho. En tal aspecto cabe pensar en el *derecho de explicación* de las disposiciones, según los acuerdos de la Comunidad Europea. Así, el artículo 190 del Tratado de Roma y el correspondiente artículo 162 del tratado fundacional de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, o bien, de modo análogo, el artículo 15 del tratado en virtud del cual se crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, dicen: «Los reglamentos, las directivas y las decisiones del consejo y de la comisión tienen que dotarse de motivaciones y han de estar relacionados con las propuestas y las opiniones que de acuerdo con el presente tratado habrán de ser escuchadas».

Hasta ahora, sin embargo, no hay en los textos, lamentablemente, demasiados comentarios vinculados a esos deberes que tanto el consejo como la comisión habrían de tener en cuenta en la promulgación de sus decisiones.⁵ Tales deberes, no obstante, pueden muy bien entenderse como aclaración o documentación respecto al *proceso legislativo interno* prescrito; con la expresión proceso interno había denominado yo tiempo atrás el método de adopción de decisiones en la legislación, para distinguirlo del proceso externo, o sea el curso del proceso legislador del Parlamento.⁶ De acuerdo con este criterio, el legislador, por el principio del Estado de derecho, por los principios democráticos y por las garantías constitucionales, está obligado a elaborar y poner de manifiesto su adopción de decisiones a través de criterios racionales. Y ello comprende asimismo, por ejemplo, el estudio de todos los aspectos importantes de los

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

5. V. sobre todo Scheffler, Hans-Hermann, *Die Pflicht zur Begründung von Massnahmen nach den Europäischen Gemeinschaftsverträgen* (El deber de la explicación de medidas según los tratados de la Comunidad Europea), 1974.

6. Hill, *Einführung in die Gesetzgebungslehre* (Introducción a la ciencia de la legislación), p. 62 y ss.; *id.*, *Juristische Ausbildung (Jura)* (Formación jurídica — Carrera de Derecho), 1986, p. 286 (291).

hechos sobre los cuales se reglamenta, la determinación de los objetivos de la decisión, la búsqueda de posibles alternativas para el logro de tales objetivos y la minuciosa valoración de todos los argumentos existentes. De acuerdo con ello, los deberes inherentes al artículo 190 del Tratado de Roma y a los restantes tratados tienden a la consecución de transparencia, documentación y posibilidad de revisión de ese proceso interno de adopción de decisiones en la producción de normas jurídicas. Las dos obligaciones antes mencionadas se deben considerar recíprocamente vinculadas. La relación con las propuestas y las opiniones que de acuerdo con el Tratado de Roma habrá que tener en cuenta informa sobre los materiales que en la adopción de decisiones hay obligación de invocar; el deber de proveer de motivaciones a las decisiones explica los considerandos tipo a los cuales se debe ajustar en definitiva la adopción de decisiones.

Consideradas sobre este fondo resultan asimismo comprensibles las *funciones* atribuidas por los textos al *deber de explicación*. Tal explicación supone un medio de autocontrol de los organismos comunitarios, hace efectiva la protección jurídica de los afectados y mejora las posibilidades de control del tribunal.⁷ De todos modos, y a pesar del texto uniforme del artículo 190 del Tratado de Roma, hay que ver aquí, de acuerdo con el grado de compromiso inherente a cada medida, varios tipos de exigencia del deber de explicación en los reglamentos, las directivas y las decisiones.⁸ La *exigencia mínima* de cada uno de los actos jurídicos es su correspondencia con los principales considerandos de derecho y de hecho en los cuales se fundamenta y que han inducido a los organismos comunitarios responsables a promulgar el acto jurídico en cuestión. La indicación concluyente, sustancialmente necesaria, que, vinculada a las circunstancias de hecho y a los considerandos de derecho, permite reconstituir el proceso mental del organismo promulgador queda aligerada porque este organismo sólo tiene que fundamentar la explicación en su propia y depurada concepción jurídica y no ha de entrar, respecto a tal explicación, en objeciones posibles o realmente formuladas.⁹

Como pude inferir de un compendio de mi colega Siedentopf,¹⁰ en la *práctica* se enumeran, luego de un detallado segundo epígrafe, los fundamentos jurídicos sobre todo (tratados de la CE, reglamentos), y las correspondientes propuestas (en el caso, por ejemplo, de reglamentos de la comisión, o en el de las directivas del consejo) y las opiniones (por ejemplo, del Parlamento europeo, o de diversas comisiones), y después se exponen los motivos de los considerandos, también detalladamente. Al principio de esta última exposición se suele ofrecer una descripción de la evolución jurídica del correspondiente sector. Las indicaciones que se dan son en parte muy detalladas. Siguen luego los objetivos del acto jurídico, a menudo con una consideración expresa de las peculiaridades nacionales. Viene entonces la norma propiamente dicha. Así pues, la motivación y el resumen de los objetivos del acto jurídico se dan *antes* del

7. Scheffler (nota pie de página n.º 5), p. 48 y ss.; Beutler, Bengt, y otros, *Die Europäische Gemeinschaft — Rechtsordnung und Politik* (La Comunidad Europea — Ordenamiento jurídico y política), 2.ª edición 1982, p. 184.

8. Scheffler (nota pie de página n.º 5), p. 172 y ss.

9. Scheffler (nota pie de página n.º 5), p. 78 y ss., 214; Beutler y otros (nota pie de página n.º 7), p. 184.

10. Siedentopf, Heinrich / Huber, Norbert, *Präambeln, Vorsprache und Zweckbestimmungen in den Rechtsordnungen der westlichen Welt. Kommentierte Dokumentation im Auftrag des Bundesministeriums des Innern* (Preámbulos, introducciones y objetivos específicos en los ordenamientos jurídicos del mundo occidental. Documentación comentada por encargo del ministerio federal del Interior), enero 1987 (no publicada).

texto normativo, *no después*, y por ello esta parte resulta comparable a un preámbulo o una introducción. Por lo demás, cabe decir que el texto de la norma propiamente tal es con frecuencia bastante más breve que el texto introductorio.

Una función no despreciable del *deber de explicación* reside asimismo, seguramente, en su *significación respecto a la interpretación* del acto jurídico tanto por los afectados como por los organismos de aplicación y control. Otra misión muy importante de la explicación es la circunstancia que la hace *medio de armonización* de la ejecución jurídica en cada uno de los Estados miembros de la CE. A causa de ello, su trascendencia supera la de una mera función auxiliar de interpretación. Aquí no se trata simplemente, como sucede, por ejemplo, en la explicación de los proyectos de ley de la República Federal de Alemania, de un comentario que se añade al texto normativo: forma directamente *parte del acto jurídico* mismo. Por ello tiene igualmente un carácter normativo, junto con la parte dispositiva de la norma.¹¹ Parecidamente a la finalidad legal de proporcionalidad que se da al derecho administrativo de la República Federal de Alemania, no contiene simples considerandos de conveniencia sino que constituye una pauta jurídica y un límite puestos a la actuación derivada de su ejecución.

Esta significación de la explicación introductoria de los actos jurídicos de la CE permite comprender también por qué los *objetivos* de los reglamentos, de las directivas y de las decisiones asumidos por esta explicación son los *principales medios de interpretación* en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia.¹² Esta interpretación teleológica, a pesar de todo acusadamente subjetiva por razón de los criterios del organismo promulgador en el momento de la promulgación de la medida, prevalece sobre el sentido textual y la sistemática del derecho secundario de la CE en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia. La importancia de la explicación de los actos jurídicos de la CE no sólo se manifiesta en la interpretación, sino asimismo en las *consecuencias de la inobservancia* del deber de explicación. La insuficiencia de una explicación respecto al carácter completo y concluyente que se le puede exigir provoca deficiencias en el acto jurídico y, por ello, mismo puede conducir a su derogación por el Tribunal Europeo de Justicia, por infracción de normas formales de carácter esencial.¹³

IV. Otros Estados miembros y otros ordenamientos jurídicos del mundo occidental

Antes de tratar en el párrafo quinto la posibilidad de incorporar al ordenamiento jurídico alemán el deber de explicación del derecho de la CE, permítanme, señoras y señores, una ojeada previa a los recursos de la legislación de otros Estados miembros de la CE y de otros ordenamientos jurídicos del mundo occidental para transmitir y mejorar el conocimiento del contenido de la ley.

En este aspecto me fundamento asimismo, una vez más, en el informe realizado por mi colega Siedentopf para el ministerio federal del Interior.¹⁴ En muchos países

11. Scheffler, reservado (nota pie de página n.º 5), p. 102.

12. Bleckmann, Albert, *Studien zum Europäischen Gemeinschaftsrecht* (Estudios sobre el derecho de la Comunidad Europea), 1986, p. 4.

13. Beutler y otros (nota pie de página n.º 7), p. 184.

14. V. nota pie de página n.º 10.

aparecen al principio del texto legal normativo notas que explican la finalidad y el contenido de la ley. Permítanme, señoras y señores, que me refiera a España en primer lugar. Si mi información es correcta, su ordenamiento jurídico se vale de los *preámbulos*, que en una forma clásica, bien especificados tanto por la separación material como por el lenguaje, se anteponen al texto normativo de la ley; los emplean, bajo los epígrafes «Preámbulo» o «Exposición de motivos», tanto el gobierno central como los de las comunidades autónomas. La Gran Bretaña, Irlanda y los Estados Unidos de América recurren a *epígrafes* muy detallados, en los que figura una breve indicación de la finalidad y el contenido de la ley que les sigue. Parecido es el sistema empleado en Holanda; también aquí una sola frase colocada entre la fórmula de salutación real y el texto normativo de la ley introduce los objetivos y la motivación de los considerandos referentes a la ley expuesta a continuación. En otros países las notas explicativas preliminares del legislador aparecen como párrafos iniciales en la parte normativa de la ley; en tal caso, como ocurre también, por ejemplo, en Alemania, se habla de *normas de orientación*. Ello se da en Francia, y bajo una forma muy detallada; aquí hay a veces leyes muy extensas precedidas incluso por párrafos enteros de orientación.

Además de tales epígrafes, preámbulos, introducciones y normas de orientación detallados, las leyes de muchos países presentan *definiciones legales* propias en muchos párrafos concretos dispuestos al principio o al final de la ley. En la Gran Bretaña y en los Estados Unidos las leyes están provistas de entradas marginales. Cada una de las leyes irlandesas va precedida de una *hoja previa* donde aparecen reunidos los epígrafes de los diversos títulos de la ley; hasta las mismas líneas del texto de la ley están numeradas a ambos lados. A menudo, las leyes francesas muy extensas se promulgan junto con «*decrets*» explicativos; como complemento de los «*decrets*» se añaden al «*code*» francés unas tablas descriptivas donde se exponen las vinculaciones jurídicas de los diversos títulos del «*code*» con el derecho hasta entonces en vigor. Asimismo en Gran Bretaña se unen a las leyes «*schedules*» que, parecidamente a los «*decrets*» franceses, contienen disposiciones de ejecución o ulteriores detalles; en este caso, también, una tabla descriptiva pone punto final al nuevo derecho. Además de todo ello, muchos países indican para cada ley los lugares de referencia y los datos relativos a los correspondientes *materiales de la ley*.

Todo este conjunto de medidas tiende a aclarar la gestación de la ley, el desarrollo de su contenido y la consiguiente adopción de decisiones, así como a facilitar su conocimiento a los destinatarios. Al mismo tiempo, sin embargo, demuestra también los esfuerzos más o menos parecidos que realizan todos los Estados a fin de mejorar la cultura legislativa de los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

V. Legislación de la República Federal de Alemania

Para comprobar en qué medida los reglamentos de la CE o las experiencias de otros Estados se pueden incorporar a la legislación de la República Federal de Alemania nos será precisa, en principio, una breve presentación de las medidas hasta ahora ya adoptadas, o por lo menos discutidas, referentes a la transmisión de los contenidos de la ley. Si exceptuamos los documentos constitucionales, como, por ejemplo, la Ley Fundamental, veremos que los *preámbulos* son algo extremadamente raro en las leyes de la República Federal de Alemania. Los motivos de esa cierta aversión a utilizarlos se

pueden explicar por la abundancia de preámbulos determinados por razones de propaganda política o ideológica propios de muchas leyes del período nacionalsocialista y asimismo de algunas de las promulgadas en la República Democrática Alemana. Después de 1945, las potencias ocupantes, singularmente, dotaron a sus reglamentos de introducciones de carácter formativo y programático. Parecidamente cabe hablar con relación a las leyes del Consejo Aliado de Control.¹⁵

En cambio, las leyes de la República Federal de Alemania, sobre todo las más recientes, suelen contener las llamadas *normas de orientación*, que, dispuestas bajo su primer título, indican la idea rectora de la ley. Situadas en la parte normativa de la ley, equivalen sin lugar a dudas a normas legales vinculantes. Las disposiciones que en ellas aparecen respecto a los objetivos sirven sobre todo para la interpretación de las normas específicas que las siguen.¹⁶

Por el contrario, la ley promulgada en la República Federal de Alemania, publicada en el *Boletín Oficial de la Federación*, carece de toda *explicación* oficial *subsiguiente*, añadida a la ley. Tampoco se refiere la ley publicada a los *materiales* aportados para su elaboración, contrariamente al ejemplo claro que ofrece Austria en tal sentido.¹⁷ Más bien se confía al usuario su compilación, llevada a cabo con el concurso de diversos registros. En tal aspecto resultan particularmente significativos los proyectos de ley y los informes de las comisiones del Parlamento federal alemán. En el proyecto de ley figura una hoja previa donde hay que exponer los objetivos, la solución buscada, las alternativas y los costes; a menudo, no obstante, las alternativas, sobre todo, apenas aparecen mencionadas. Además, quedan explicados el conjunto del proyecto de ley y cada uno de sus títulos. Sin embargo, esta explicación sólo tiene una eficacia limitada respecto al texto definitivo de la ley, puesto que a lo largo del proceso legislativo el proyecto se ve sometido a diversas modificaciones. A pesar de ello, su presencia ayuda a la interpretación de la ley promulgada, de acuerdo con el criterio de la *interpretación histórica*.¹⁸ De todas maneras, este método de interpretación se considera inferior en categoría a los otros métodos reconocidos (texto literal, sistemática, sentido y objetivo). Lo que cuenta es la voluntad objetivada, la que se expresa en la ley, no la voluntad del proceso histórico de legislación. Recientemente, y en atención a disposiciones y principios de derecho constitucional, los textos hacen hincapié en la *necesidad de explicación* de las leyes promulgadas,¹⁹ criterio que parece referirse a una explicación subsiguiente a la ley.

También se discute, por ejemplo, acerca de otras posibilidades relativas a una mejor información de los destinatarios por el legislador: la publicación de una edición popular, con una redacción comprensible para todo el mundo, en el caso de leyes de

15. Schneider, Hans, *Gesetzgebung* (Legislación), 1982, p. 181 y ss.; Rethorn, Dietrich, en Rüdig, Jürgen (editor), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung* (Estudios para una teoría de la legislación), 1976, p. 296 y ss.

16. Schneider (nota pie de página n.º 15), p. 183 y s.; Höger, Harro, *Die Bedeutung von Zweckbestimmungen in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland* (La significación de los objetivos específicos en la legislación de la República Federal de Alemania), 1976.

17. Siedentopf / Huber (nota pie de página n.º 10), p. 5.

18. Además, Baden, Eberhard, en Rüdig (nota pie de página n.º 15), p. 369 y ss.

19. Lücke, Jörg, *Begründungszwang und Verfassung* (Necesidad de explicación y Constitución), 1987; v. también Hill, *Einführung in die Gesetzgebungslehre* (Introducción a la ciencia de la legislación), p. 79; en cuanto a reglamentos jurídicos, v. Ossenbühl, Fritz, *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) (Nuevo semanario jurídico), 1986, p. 2805 (2809).

particular importancia; o la previsión de una breve información oficiosa respecto a nuevas leyes, aparecida en publicaciones periódicas de carácter profesional o pertenecientes a asociaciones. En algunos casos, la publicación de glosarios o diccionarios oficiales podría ser un nuevo auxiliar de la información.²⁰

En relación con todo ello interesa también mucho saber hasta qué punto el *modelo de la CE* puede ser trasladado al ordenamiento jurídico alemán. Una explicación de carácter normativo que precediera a la ley y describiera su causa, sus objetivos, su contenido esencial y sus considerandos decisivos comportaría, sin duda, numerosas ventajas; en su calidad de *directriz vinculante de interpretación* ayudaría a suprimir deficiencias de ejecución y divergencias de comprensión. Indudablemente, la ejecución jurídica del derecho de la CE en los Estados nacionales, como puede ser la incorporación de una directiva de la CE, pone de manifiesto divergencias superiores a las que supone, por ejemplo, la ejecución de las leyes federales por los *Länder* de la República Federal de Alemania; pero, a pesar de ello, en el ordenamiento jurídico nacional de la República Federal de Alemania se habla también cada vez más de un sistema policéntrico de producción jurídica donde la evolución del derecho quedase progresivamente menos vinculada a la ley y más orientada por ella.²¹ De igual modo, una explicación legal de tipo normativo podría ayudar, asimismo en el ámbito nacional, a la armonización de la ejecución jurídica y sobre todo a la preservación del principio de una aplicación igual (según el sentido) del derecho.

Por otra parte, una explicación legal de carácter normativo permitiría la introducción de más *cláusulas generales* en la ley, con lo cual se evitaría el perfeccionismo reglamentista. Al mismo tiempo, la interpretación y la aplicación de las cláusulas generales quedarían limitadas por las propuestas vinculantes de objetivos. Una cuidadosa elaboración de la explicación por el *legislador* podría fomentar la misión que le es propia, la *concentración en las esencias*, o sea la discusión y la decisión de las cuestiones fundamentales, de los objetivos y de las líneas rectoras para la posterior concreción vinculada a la aplicación jurídica, con lo cual no se despilfarraría su capacidad de trabajo en la discusión de normas parciales, específicas o prácticas de carácter subordinado.

En el caso de añadirse a la explicación previa a la ley una *indicación* relativa a los *materiales* utilizados en la adopción de decisiones se fomentarían al mismo tiempo entre los usuarios la transparencia y la comprensión. Si como suele ocurrir, por ejemplo, en los informes de comisiones, siguiera a ello una breve exposición con aportación de contraargumentos o posibles alternativas aducidas pero en definitiva no aceptadas, se podrían lograr unos efectos aun mayores en cuanto a satisfacción y aceptación. De todas maneras, nada de ello ha de convertir la explicación o la introducción a la ley en un texto esencialmente más extenso que su parte dispositiva, puesto que tal circunstancia supondría hasta cierto punto una carga mental y perjudicaría el objetivo de la explicación, destinada a facilitar la información a los usuarios de la ley.

Por el momento, sin embargo, la asunción en el ordenamiento jurídico alemán de un deber de explicación de las leyes de acuerdo con el modelo de la CE parece que se enfrenta con ciertos *problemas*. Y ello afecta mucho menos a la exposición de los considerandos que a la presentación de los *objetivos de la ley*. Como lo demuestra, por

20. Hill (nota pie de página n.º 3).

21. Brohm, Winfried, *Die öffentliche Verwaltung* (La administración pública) (DÖV), 1987, p. 265 (270).

ejemplo, la práctica de las llamadas normas de orientación en la ley federal de protección de la naturaleza, en el código de la construcción, en la ley federal de protección contra los vertidos o en la ley federal de la energía atómica, muy a menudo la presentación de tales objetivos queda reducida a un mero catálogo; los objetivos resultan frecuentemente imprecisos, no quedan formulados con claridad y, además, no es raro que aparezcan mutuamente enfrentados, motivo por el cual una armonización sólo resulta aquí posible a través de ulteriores actos jurídicos de concreción llevados a cabo por la administración. Cabe preguntarse también si ello no fomenta una tendencia del legislador a acogerse a los llamados *compromisos formales* en los casos de decisiones políticamente discutidas.

Por lo demás, no obstante, es necesario que tales compromisos queden formulados al mismo tiempo de modo relativamente abierto, para hacer posible de esta suerte cierto desarrollo posterior, debido al carácter vinculante de la explicación según el modelo de la CE y a su interpretación subjetivamente orientada por la voluntad del legislador histórico. Sin embargo, en este caso hay que ver si unos objetivos de tan amplia concepción pueden llegar a ser todavía, de una u otra forma, *criterios de actuación operativa para la administración*.

La *incorporación práctica* de este proyecto exige precisar quién formula en definitiva este conjunto de causa, objetivos, contenido esencial y considerandos decisivos. En cierto modo, cabe contar con resistencias de la burocracia ministerial, pero también de la administración parlamentaria. Por otra parte, habría que ver si resulta posible una introducción con este contenido en todas las leyes, y asimismo cómo se ha de actuar en cuanto a las modificaciones de éstas.

Como pueden ver, señoras y señores, respecto al traslado de reglamentos de los tratados de la CE al ordenamiento jurídico y a la legislación nacionales quedan todavía por solucionar muchos problemas. Seguro de que a lo largo de la *discusión* me darán a conocer algunas aportaciones y sugerencias complementarias, les doy ahora las gracias por la atención que me han prestado.