

¿QUIEN REDACTA LAS LEYES?:
LOS MODELOS DE REDACCION «CONCENTRADA»
Y DE REDACCION «DIFUSA» DE LOS PROYECTOS DE LEY

MIQUEL MARTÍN CASALS
CARLES VIVER PI SUNYER

Grupo de Estudios de Técnica legislativa (GRETEL) (*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.—II. EL MODELO BRITÁNICO DE REDACCIÓN CONCENTRADA.—1. *Introducción.*—2. *Aspectos orgánicos de la Office of Parliamentary Counsel.*—3. *Aspectos funcionales de la Office of Parliamentary Counsel.*—4. *Valoración del procedimiento de redacción concentrada.*—III. EL MODELO ALEMÁN DE REDACCIÓN DIFUSA.—1. *Introducción.*—2. *Organización de la elaboración de proyectos.*—3. *Fases de elaboración.*—A) El proyecto de Sección (Referatsentwurf). B) La fase ministerial del proyecto (Ressormentwurf).—C) El proyecto del Gobierno.—4. *Valoración del procedimiento de redacción difusa.*

(*) Este trabajo fue presentado como comunicación en las III Jornadas de Derecho Parlamentario celebradas en Madrid, en abril de 1988.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En la mayoría de los estudios de técnica legislativa, sobre todo en los anglosajones, se dedica una especial atención a la cuestión de quién redacta los proyectos de ley.

Esta práctica no puede extrañar si se tiene en cuenta que la calidad del producto final, es decir, la calidad de la ley depende en gran medida del procedimiento seguido para su redacción y, muy especialmente, de los sujetos encargados de redactar los proyectos que se someten a la consideración de las Cámaras parlamentarias.

Simplificando algo esta cuestión, puede afirmarse que en Derecho comparado existen dos grandes modelos de redacción de los proyectos de ley: el modelo británico, aplicado también en la práctica totalidad de los países de la Commonwealth, y el modelo europeo continental. El primero de ellos se basa en el principio de profesionalización de la tarea de redacción de las leyes y en la concentración de la misma en un organismo único y especializado. El segundo, parte del principio de redacción difusa o repartida entre diferentes sujetos.

En esta breve comunicación pretendemos tan sólo describir un ejemplo significativo de cada uno de estos dos modelos. Concreta-

mente nos referiremos a los sistemas adoptados en el Reino Unido y en la República Federal de Alemania.

II. EL MODELO BRITÁNICO DE REDACCIÓN CONCENTRADA

1. *Introducción*

En la Gran Bretaña la redacción de los proyectos de ley se atribuye de forma casi exclusiva a un único organismo: la Office of Parliamentary Counsel. Todos los proyectos presentados por el Gobierno, es decir, la práctica totalidad de los proyectos que hoy llegan al Parlamento son redactados por el mentado organismo. Únicamente se exceptúan los proyectos gubernamentales, o las partes de esos proyectos, que se refieren exclusivamente a Escocia: en este caso la redacción corre a cargo del Lord Advocate's Department.

Es más, el Office of Parliamentary Counsel redacta también las enmiendas que el Gobierno propone o acepta a lo largo de la tramitación parlamentaria e incluso le corresponde la redacción de aquellos proyectos que presentan los Private Members y que el Gobierno decide apoyar (1). Puede afirmarse, pues, que todos los proyectos presentados al Parlamento con cierta garantía de convertirse en ley surgen de la Office of Parliamentary Counsel.

En cambio este organismo prácticamente no interviene en la normación infralegal que dicta el Gobierno o la Administración. Salvo en algunos casos excepcionales en los que se solicita la intervención de la Office, debido a la complejidad de algún reglamento, lo normal es que éstos sean redactados por los servicios jurídicos de los distintos ministerios. Ciertamente, no han faltado voces autorizadas que han destacado la conveniencia de que también los reglamentos sean redactados por la Office of Parliamentary Counsel. Afirman que los redactores de las leyes son quienes mejor conocen sus problemas y, por tanto, quienes mejor pueden desarrollarlos reglamentariamente. Igualmente sostienen que de este modo se

(1) MICHAEL ZANDER, *The Law-Making Process*. London. Ed. Weidenfeld and Nicolson, 2.^a ed. 1985, pág. 11.

garantizaría mejor la unidad formal de todo el ordenamiento (2). Sin embargo, también es cierto que esta práctica podría provocar una excesiva centralización en la producción normativa y, por supuesto, implicaría la necesidad de cambiar radicalmente la organización interna de la Office of Parliamentary Counsel a la que debería dotarse de mucho más personal y muchos más medios.

Señalemos, por último, que los miembros de la Office, los *draftsmen*, además de redactar los proyectos de ley y las enmiendas, participan en una función no menos importante de revisión y consolidación del ordenamiento jurídico. Concretamente cooperan con el Law Committee en la redacción de los proyectos de los textos que refunden las disposiciones dispersas que sobre una misma materia existen en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, a pesar de la indudable trascendencia que tiene la revisión y consolidación del ordenamiento y a pesar de la especial importancia que justamente se otorga en el Reino Unido a esta tarea, lo cierto es que la función primordial de la Office es la de redactar los proyectos de ley. En ella centraremos, pues, nuestra atención, aunque primero debemos exponer los aspectos orgánicos más relevantes de este importante organismo.

2. Aspectos orgánicos de la Office of Parliamentary Counsel

La Office of Parliamentary Counsel fue creada en 1869 con el objetivo, explícitamente declarado, de:

- a) mejorar la redacción de las leyes,
- b) homogeneizar el conjunto del ordenamiento jurídico unificando los criterios formales que debían aplicarse a todas las leyes, y
- c) reducir los gastos derivados del mantenimiento, en los distintos ministerios, de funcionarios más o menos especializados en la redacción de las leyes, a los que se añadían los juristas particulares a quienes se encargaba la redacción de determinados proyectos de ley.

(2) DAVID R. MIERS y ALAN C. PAGE, *Legislation*. London. Ed. Sweet & Maxwell, 1982, pág. 153.

Hasta 1917 la Office of Parliamentary Counsel se componía únicamente de dos miembros y, aunque el número de proyectos gubernamentales era relativamente escaso, la falta de personal comportaba la necesidad de ayuda por parte de los ministerios, que continuaban así teniendo un cierto protagonismo en la redacción de los proyectos de ley. Sin embargo, el creciente trabajo y la voluntad de convertir la Office en una auténtica *centralised drafting agency* monopolizadora de la redacción de los proyectos de ley, hicieron que el número de sus miembros fuera aumentando paulatinamente. En 1917 se elevó a tres el número *draftsmen* adscritos a la Office. En 1930 se añadió un nuevo miembro y, a partir del espectacular incremento de los proyectos de origen gubernamental que se produjo después de la II Guerra Mundial, la Office también experimentó una notable ampliación.

No obstante, debe advertirse que este organismo siempre ha tenido unas dimensiones bastante reducidas. Concretamente, en 1980 estaba formado por veintitrés miembros. De ellos, veinte desempeñaban sus funciones a tiempo completo y tres a tiempo parcial. Además, debe tenerse en cuenta, que siete de esos veintitrés *draftsmen* estaban adscritos a la Law Commission encargada, como se ha dicho, de la revisión y consolidación del ordenamiento jurídico. En esta fecha la distribución de los cargos dentro de la Office era la siguiente:

- 1 First Parliamentary Counsel
- 1 Second Parliamentary Counsel
- 6 Parliamentary Counsel
- 2 Deputy Parliamentary Counsel
- 3 Senior Assistants
- 4 Assistants

En 1985 el número de *draftsmen* había aumentado a veintiocho, de los cuales ocho estaban adscritos a la Law Commission.

Para completar el cuadro debe añadirse que el First Parliamentary puede contratar *draftsmen* externos para redactar determinados proyectos de ley o, simplemente, cuando existe una excesiva

acumulación de trabajo. Se trata, normalmente, de ex miembros de la Office, de funcionarios pertenecientes a los servicios jurídicos de algún ministerio, de profesores universitarios o de abogados en ejercicio. Sin embargo, lo cierto es que en la práctica no es frecuente la utilización de estos *draftsmen* externos. De hecho, el famoso informe Renton Committe (3) también se manifestaba contrario a esta solución que, de generalizarse, podría llegar a desvirtuar el sistema de redacción concentrada. En efecto, este informe, a pesar de abogar por un mayor contacto entre los *draftsmen* y los expertos en las materias objeto de los diferentes proyectos de ley, desaconsejaba la contractación de *draftsmen* externos y temporales y abogaba por la ampliación del número de los *draftsmen* permanentes, es decir, del número de miembros de la Office of Parliamentary Counsel.

Señalemos igualmente que hasta 1967 para formar parte de la Office se requería ser *barrister*. A partir de esta fecha también los *solicitors* pueden acceder a este cargo (4).

Los miembros de la Office of Parliamentary Counsel gozan de un notable prestigio y de un estatus funcional muy elevado. De hecho son considerados como un verdadero cuerpo de élite y perciben un sueldo superior al que corresponde a otros funcionarios de la misma categoría. Una manifestación externa y muy británica de este prestigio y estatus puede hallarse en el hecho de que el First Parliamentary Counsel recibe automáticamente un título nobiliario al acceder a su cargo.

Notemos, por último, que la Office of Parliamentary Counsel depende orgánicamente del Gobierno, concretamente de la Cabinet Office y su función es la de servir fielmente a los gobiernos de turno.

(3) La Comisión, que tomó el nombre de su Presidente, fue creada en 1974 por el Lord President of the Council. Su finalidad era la de redactar un informe formulando propuestas concretas para mejorar la calidad de las leyes. El informe se publicó en mayo de 1975 con el título «The Preparation of Legislation».

(4) Como es sabido, en el Reino Unido se denomina *barristers* a los abogados que pueden actuar ante los Tribunales superiores de justicia y *solicitors* a los que pueden aconsejar a sus clientes, preparar las causas de los *barristers* y actuar ante los tribunales inferiores.

3. *Aspectos funcionales de la Office of Parliamentary Counsel*

Como hemos repetido, la tarea primordial de la Office of Parliamentary Counsel es la de redactar los proyectos de ley del gobierno.

El origen del proceso de redacción debe situarse en la decisión de la necesidad de presentar un determinado proyecto de ley al Parlamento. Esta es una decisión que, normalmente, corresponde a uno de los Departamentos ministeriales. Se produce a instancias de los más diversos sujetos, situados tanto dentro como fuera de la Administración. Destacan por su número las propuestas que derivan de recomendaciones hechas por alguno de los muchos Comités y Comisiones asesoras existentes en la Administración británica (como, por ejemplo, la Royal Commissions, el Law Reform Committee o la Law Commission).

El siguiente paso dentro del proceso legislativo es, sin duda, uno de los más decisivos. Se trata, sin embargo, de una actividad previa a la que constituye el objeto de esta comunicación: nos referimos a la programación del calendario de elaboración y presentación de los proyectos de ley. Los distintos gobiernos han ido modificando el procedimiento y los organismos que intervienen en esta importante tarea de programación. Según reconocen todos los observadores, resulta difícil determinar con precisión cómo se produce realmente esta programación, cómo se resuelven en la práctica las tensiones entre los distintos departamentos a la hora de concretar el programa legislativo. Tan sólo puede afirmarse que, como mínimo formalmente, el Future Legislation Committee (que es como un comité arbitral en el que están presentes los líderes de las dos Cámaras y los Whips parlamentarios) continúa desempeñando un importante papel ya que es el encargado de presentar el proyecto de programación a la aprobación definitiva del Gabinete.

Cuando un proyecto de ley ha sido incluido en el programa legislativo y se ha decidido su envío al Parlamento, el Treasury lo comunica formalmente al First Parliamentary Counsel y le insta a ponerse en contacto con el Departamento ministerial responsable del proyecto.

Los servicios jurídicos del referido Departamento formulan por escrito, y remiten al First Parliamentary Counsel, las instrucciones

a las que deberán atenerse los *draftsmen* al redactar el proyecto de ley. Hasta 1965 era relativamente frecuente que estas instrucciones se dieran oralmente, hoy este proceder resulta absolutamente excepcional. Debe tenerse presente que, como demuestra la experiencia, el éxito en la redacción de los proyectos depende en gran medida de la precisión y del acierto que se haya tenido en la formulación de las instrucciones.

Las instrucciones no se redactan en forma de texto articulado. No contienen un primer esbozo del proyecto. Se limitan a establecer los objetivos políticos que los *draftsmen* deben convertir en texto legal y a poner de manifiesto las pautas que deben seguir los redactores. Evidentemente el contenido concreto de estas instrucciones varía según el tipo de legislación de que se trate. Sin embargo, la doctrina suele exigir como requisitos indispensables:

- a) que contengan suficiente información para que el *draftsman* adquiera una visión global y precisa del contexto en el que se mueve la futura ley y de los problemas a los que ésta pretende dar respuesta,
- b) que establezcan de forma clara y completa los principales objetivos a alcanzar y los medios para alcanzarlos, y
- c) que den cuenta de las implicaciones y dificultades (legales, administrativas, económicas, sociales, etc.) a las que debe enfrentarse el proyecto de ley (5).

Recibidas las instrucciones, el First Parliamentary Counsel designa a los *draftsmen* que se encargarán de redactar el proyecto de ley. Normalmente son dos los redactores a los que se encomienda esta tarea: un Parliamentary Counsel —o el mismo First Parliamentary Counsel— y un junior *draftsman* que colabora con él. Sin embargo, si la urgencia o la complejidad del proyecto lo requieren, puede encargarse la redacción a tres e incluso a cuatro *draftsmen*.

Cuando los redactores designados han analizado con detenimiento las instrucciones se reúnen con los representantes del Departamento ministerial. A veces los *draftsmen* ya acuden a esta primera

(5) G. C. THORNTON, *Legislative Drafting*. London. Ed. Butterworths. 3.ª ed., 1987, págs. 113-114.

reunión con un primer proyecto redactado. A partir de este momento se suceden las reuniones entre los representantes ministeriales y los *draftsmen*. Sus funciones y responsabilidades son distintas: los primeros tienen que asegurar que los objetivos políticos que se propone el Gobierno quedan estrictamente reflejados en el proyecto. Los *draftsmen* tienen que hacer jurídicamente operativas esas decisiones políticas, plasmándolas en preceptos legales capaces de producir de forma inmediata y precisa los efectos jurídicos deseados por el Gobierno. Igualmente los *draftsmen* deben velar por la coherencia del conjunto del ordenamiento jurídico, no sólo consolidando unos criterios o estándares formales unitarios, sino también estableciendo las previsiones necesarias (régimenes de transitoriedad, cláusulas de derogación, cláusulas de salvaguardia...) para que la nueva ley se integre de forma armónica en el conjunto del ordenamiento jurídico.

La relación entre los *draftsmen* y los representantes ministeriales viene facilitada, no sólo por la reconocida competencia y la experiencia de los primeros, sino también por el hecho de que los segundos pertenecen a los servicios jurídicos y conocen perfectamente los problemas técnicos que plantea la redacción de los textos legales. Sin embargo, a lo largo del proceso de redacción pueden surgir tensiones dado que a veces los objetivos o las prioridades de ambos grupos pueden no coincidir plenamente: los *draftsmen* pretenden llevar a cabo una redacción breve, detallista, precisa y jurídicamente operativa, mientras que con frecuencia los representantes del ministerio están más preocupados por las grandes opciones políticas y prefieren sacrificar la brevedad, el detalle y la precisión técnica en aras a una mayor repercusión política del proyecto ante la opinión pública.

Si a lo largo del proceso de redacción surge alguna duda o alguna discrepancia respecto a los objetivos políticos del proyecto o respecto a los medios necesarios para alcanzarlos, se traslada la cuestión al Ministerio correspondiente, a una Comisión del Gabinete o incluso al pleno de este último órgano.

A lo largo de las entrevistas que mantienen los *draftsmen* y los representantes de los ministerios va perfilándose el texto definitivo. Normalmente los proyectos son redactados varias veces antes de

que se considere que están listos para ser enviados al ministro correspondiente. A menudo éste interviene por primera vez en esta fase del proceso de redacción. Si está especialmente interesado en el proyecto o tiene algunas reticencias respecto a la redacción presentada se reúne con los asesores legales y los *draftsmen* que han participado en la redacción al objeto de efectuar los últimos retoques.

Antes de su remisión al Parlamento, el Gabinete o el Legislation Committee analizan el proyecto. Este examen se centra básicamente en la comprobación de si el proyecto respeta las instrucciones gubernamentales; sin embargo, excepcionalmente, también pueden plantearse objeciones de tipo formal.

Pero la intervención de los *draftsmen* no acaba en este momento del procedimiento legislativo. Los redactores acompañan al proyecto durante toda la tramitación parlamentaria. Lo hacen de dos formas distintas: de un lado, prestando asesoramiento técnico al Gobierno durante todo el debate parlamentario (nadie mejor que ellos conocen los problemas legales que presenta el proyecto) y, de otro lado, redactando las enmiendas que el Gobierno propone o acepta durante la tramitación parlamentaria.

A lo largo de este proceso, el peor enemigo de los *draftsmen* es el tiempo. Así lo ponen de manifiesto en cuantas ocasiones se les presentan (memorias, congresos, artículos, etc.) y así lo ha reconocido también la doctrina y el citado informe Renton. El Ministerio y el Comité encargado de la programación legislativa establecen unos plazos muy breves para la redacción de los proyectos. Esto obliga a la Office a trabajar bajo la presión de la premura de tiempo y provoca, qué duda cabe, una disminución en la calidad técnica de las leyes.

No podemos analizar aquí las reglas de técnica legislativa que utilizan los *draftsmen* británicos. Nos limitaremos a recordar los parámetros que según F. BENNION (6), antiguo Parliamentary Counsel, deben tener presentes los *draftsmen* al redactar los proyectos. Son los siguientes:

(6) FRANCIS BENNION, *Statute Law*. London. Ed. Oyez Longman. 2.ª ed., 1983, págs. 31-43.

- 1) *Efectividad legal*: el *draftsman* debe expresar las intenciones del Gobierno de modo que la ley produzca exactamente los efectos deseados por el ejecutivo.
- 2) *Legitimidad procesal*: el proyecto debe estar redactado de forma que pueda seguir el procedimiento parlamentario sin contratiempos y de la manera más rápida posible.
- 3) *Puntualidad*: el *draftsman* debe cumplir los plazos que le impone el ministerio y el Future Legislation Committee al objeto de que pueda realizarse la programación prevista.
- 4) *Certeza*: debe evitarse al máximo la redacción de cláusulas vagas o anfibológicas.
- 5) *Comprensibilidad*: el redactor debe intentar que el proyecto alcance el grado máximo de comprensibilidad compatible con la certeza o la precisión técnica.
- 6) *Aceptabilidad*: el lenguaje utilizado no debe «excitar» a la oposición. Deben evitarse los conflictos estériles provocados por cuestiones meramente terminológicas.
- 7) *Brevedad*.
- 8) *Debatibilidad*: el proyecto debe estar redactado de forma que permita la discusión de las grandes opciones políticas.
- 9) *Compatibilidad legal*: la futura ley debe respetar al máximo el ordenamiento jurídico vigente y debe procurar mantener su unidad y coherencia.

4. Valoración del procedimiento de redacción concentrada

La calidad de la legislación producida en el Reino Unido, al igual que sucede con las demás legislaciones, ha sido objeto de numerosas críticas. Se le atribuye, por ejemplo, falta de claridad, excesivo tecnicismo o «legalismo», ausencia de principios y demasiado casuismo, etcétera. Las críticas todavía son mayores cuando se considera al ordenamiento en su conjunto: incertidumbre respecto al derecho vigente en cada momento histórico, existencia de lagunas y antinomias, etc.

En algunos casos, y esto es lo que a nosotros nos interesa, estas críticas han llegado a poner en cuestión el sistema de redacción concentrado y a proponer la supresión de la Office of Parliamentary Counsel. Entre quienes defienden esta opción destacan J. A. CLARENCE SMITH (7) y, sobre todo, WILLIAM DALE, autor de un conocido estudio comparado sobre los métodos de redacción utilizados en Francia, Alemania, Suecia y el Reino Unido (8). Ambos especialistas, después de considerar que la legislación europea es más clara y menos casuista que la británica, proponen adoptar un modelo de redacción similar al aplicado en la Europa continental. Concretamente abogan por encomendar la redacción de los proyectos a expertos en la materia objeto de los mismos y no a profesionales especializados en la redacción, en suma abogan por atribuir esta tarea a los Departamentos ministeriales en lugar de la Office of Parliamentary Counsel. DALE propone también la creación de un organismo asesor del Gobierno —el Law Council—, que, a imagen y semejanza del Consejo de Estado francés, daría unidad formal y material a los proyectos presentados por los distintos Departamentos y, concretamente, estaría encargado de «examinar (dichos proyectos) desde el punto de vista de la coherencia, la presentación ordenada, la claridad, la concisión, la conformidad con los principios legales y la eficacia para atender a los objetivos del Gobierno» (9). El Law Council debería estar formado por jueces, abogados en ejercicio, profesores de Derecho, escritores, profesores de Literatura, miembros de asociaciones de consumidores y representantes de corporaciones regionales y locales.

Otros autores han criticado la resistencia de la Office of Parliamentary Counsel a introducir cambios en la forma de redactar las leyes. Se le acusa de poner trabas a la aplicación de las sugerencias hechas al respecto por diversos informes privados y públicos como los de la Statute Law Society o el tantas veces citado informe de la Renton Committee. Se trata de un cuerpo cerrado, cuyos miembros gozan de una notabilísima estabilidad —algunos se incorporan

(7) J. A. CLARENCE SMITH, *Legislative Drafting: English and Continental*, en *Statute Law Review*, 1980, págs. 14-22.

(8) WILLIAM DALE, *Legislative Drafting: A New Approach*. London. Ed. Butterworths. 1977.

(9) W. DALE, *ob. cit.* en nota anterior, pág. 336.

a la Office a los veinte años y permanecen en ella hasta la jubilación— y normalmente no son partidarios de introducir grandes cambios en su forma de actuar.

Sin embargo, a pesar de estas críticas, lo cierto es que la inmensa mayoría de los estudiosos y de los prácticos del Derecho británico están a favor del mantenimiento de la Office of Parliamentary Counsel. Se critica la calidad de la legislación, pero, ni se la considera peor que la continental ni, sobre todo, se cuestiona el sistema de redacción empleado y la existencia de la Office. Incluso el informe Renton, que se mostró especialmente crítico respecto a la calidad del ordenamiento jurídico, rechazó la creación de organismos como el Law Council y la atribución de la redacción de los proyectos a los distintos Departamentos. Muy al contrario, como ya hemos avanzado, lo que pidió fue una mayor dotación para la Office of Parliamentary Counsel, sobre todo en lo que a personal se refiere.

La mayoría de los estudios consideran que no puede afirmarse, sin más, que el sistema de redacción principialista continental sea mejor que el casuista británico y, muy especialmente, insisten en los beneficios que se derivan de la profesionalización de la redacción de los proyectos de ley y, en suma, del mantenimiento de la Office. Baste por todos esta cita del libro de D. R. MIERS y A. C. PAGE en la que se afirma que «desde el punto de vista del Gobierno la existencia de esta institución centralizada para la preparación de los proyectos está fuera de toda duda. Conduce a la uniformidad y a la consistencia técnica, al uso razonablemente eficaz de los recursos limitados, al control directo sobre el proceso de preparación de los proyectos, a la familiarización entre el Counsel y los funcionarios de los Departamentos y, quizá lo más importante, a la virtual garantía de que las políticas del Gobierno tendrán efecto legal» (10).

Se afirma que la existencia de unos profesionales encargados de redactar todos los proyectos de ley contribuye, sin duda, a mejorar la calidad formal de los mismos y asegura el cumplimiento de una de las exigencias básicas de todo ordenamiento jurídico: la estandarización de los criterios formales, la uniformidad formal de todas las leyes, necesaria para garantizar la coherencia del ordenamiento y para facilitar su interpretación y aplicación.

(10) D. R. MIERS & A. C. PAGE, *ob. cit.* en nota 2, pág. 33.

Como también hemos avanzado, para que esta calidad formal, asegurada por los *draftsmen*, no signifique una pérdida de la calidad material de las leyes, según el informe Renton, deben estrecharse más todavía los contactos durante el proceso de redacción entre los *draftsmen* y los funcionarios de cada Departamento, ampliándolos a expertos sobre las diferentes materias.

Sin embargo, esto no lleva a propugnar un cambio radical en el proceso de redacción de los proyectos de ley. Al contrario, se insiste en la idea de que las leyes no pueden ser obra de aficionados sino de profesionales, que la redacción de las leyes requiere una especial habilidad y preparación que sólo se adquiere a base de especialización y de una larga práctica. El sistema imperante debe perfeccionarse, pero no suprimirse. A estas afirmaciones cabría añadir que en países como los Estados Unidos, que se han preocupado largamente por las cuestiones de técnica legislativa, los especialistas mayoritariamente han recomendado la adopción de sistemas de redacción concentrado y profesionalizado al estilo del utilizado en el Reino Unido. Esta fue, por ejemplo, una de las conclusiones alcanzadas en la importante National Conference on Federal Legislative Drafting, celebrada en mayo de 1971 (11).

III. EL MODELO ALEMÁN DE REDACCIÓN DIFUSA

1. *Introducción*

A diferencia del modelo británico, en la República Federal de Alemania cada materia posible objeto de regulación se halla atribuida a un determinado ministerio y, dentro de éste, a un departamento (Abteilung), subdepartamento (Unterabteilung) y sección (Referat). La elaboración y redacción del proyecto corresponde a la sección especializada del Ministerio Federal competente.

Aunque el artículo 76,1 de la Ley Fundamental alemana (en adelante GG) dispone que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, a un grupo de diputados del Parlamento o al Senado, en la

(11) Cfr. REED DICKERSON, *Professionalizing Legislative Drafting* (Minutes of the National Conference on Federal Legislative Drafting, 1971).

práctica la mayoría de las Leyes federales son presentadas por el Gobierno.

Investigaciones empíricas demuestran que desde la fundación de la R. F. A. más del 60 por 100 de los proyectos legislativos han sido presentados a iniciativa del Gobierno, y que más del 75 por 100 de las leyes aprobadas responden al mismo origen (12).

Dichas cifras se elevarían sustancialmente si se tuviera en cuenta que gran parte de los proyectos legislativos presentados por grupos de diputados (un 30 por 100) son proyectos gubernamentales encubiertos. A diferencia de los proyectos presentados por el Gobierno, éstos pueden tramitarse directamente en el Parlamento, sin que sea necesario su debate previo en el Senado (artículo 76, 2 GG). Sea para ahorrarse esa fase y ganar tiempo, o bien para sustraerse de la responsabilidad de una medida impopular o apuntar un tanto político a su partido, en ocasiones el Gobierno hace presentar el proyecto por un grupo de diputados del partido en lugar de presentarlo él mismo (13).

Los proyectos que proceden del Senado, aunque han aumentado paulatinamente en las dos últimas décadas, no suponen más de un 10 por 100 de media (14). Por regla general, y en lugar de presentar sus propios proyectos, los Länder han preferido manifestar sus intereses mediante propuestas de modificación de los proyectos del Gobierno Federal.

Por esas razones, gran parte de la tarea legislativa es obra del Gobierno, y son los funcionarios ministeriales quienes redactan las leyes.

(12) Así, por ejemplo, en la legislatura de 1972-76, el 68,8 por 100 de los proyectos presentados y el 82,8 de los aprobados: en la de 1976-80, el 66,4 por 100 y el 81,4 por 100, respectivamente; en la de 1980-83, el 60,3 por 100 y el 74,8 por 100, respectivamente (fuente, «Zeitschrift für Parlamentsfragen», 1983, pág. 467, en donde se recogen con detalle las estadísticas de 1949 hasta 1983).

(13) Cfr. KINDERMANN, *Ministerielle Richtlinien der Gesetzestechnik*. Springer. Berlin / Heidelberg / New York, 1979, págs. 86-87 y JOACHIM ROTTMANN, «Vandlungen im Prozeß der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland, en FG zum 10 jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik. München. Beck, 1984, págs. 329-342.

(14) Cfr. Zeitschrift für Parlamentsfragen, *loc. cit.* en nota 12.

2. Organización de la elaboración de proyectos

Los reglamentos internos de las diferentes instituciones que participan en el proceso legislativo indican el procedimiento a seguir. Además de las disposiciones de los reglamentos del Parlamento (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, GOBT*) y del Gobierno Federal (*Geschäftsordnung der Bundesregierung, GOBReg.*), merece especial atención la *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO I)* y, en particular, su parte especial (*GGO II*) (15).

La *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* es un reglamento organizativo interno que recoge las reglas adoptadas conjuntamente por todos los ministerios federales para la tramitación de sus respectivos asuntos internos, así como para la organización de su trabajo en común y de sus relaciones con el Parlamento, el Senado, Gobiernos de los Länder, y otras entidades públicas y privadas.

Dichas disposiciones se completan con reglas y criterios que tienen el simple valor de recomendación —aunque muy cualificada, por razón del órgano del que proceden—, pero que no vinculan al redactor. Son:

a) Las recomendaciones (*Empfehlungen*) del Ministerio Federal de Justicia y principios (*Grundsätze*) —establecidos por dicho ministerio de acuerdo con el Ministerio del Interior— para facilitar la unificación de criterios en materia de formulación jurídica («*Arbeitshilfen*» I-VII) (16).

(15) La GGO II puede ser consultada en HANS SCHNEIDER, *Gesetzgebung*. Heidelberg. C.F. Müller, 1982, donde se incluye como apéndice. Desde 1974 el Ministerio Federal del Interior edita todas las *Geschäftsordnungen* en una colección de hojas intercambiables publicada por la editorial Kohlhammer de Stuttgart.

(16) Para una breve referencia de su contenido, vide PABLO SALVADOR CODERCE en la introducción a GRETEL. *La Forma de las Leyes*. 10 Estudios de Técnica legislativa. Barcelona. Bosch Casa Editorial, 1986 y HARALD KINDERMANN, «*Neue Richtlinien der Gesetzestechnik*», *DöV*, 1981, págs. 855-860 y págs. 856-858. La *Arbeitshilfe IV*, no recogida en dichos trabajos, se refiere a la *Berlin Klausel*.

b) El cuestionario o Checklist aprobado por el Gobierno Federal con fecha 11 de diciembre de 1984 titulado «Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los Proyectos de disposiciones normativas de la Federación» («Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben de Bundes») y denominado, en la práctica —por el color del papel en el que se halla impreso— «Blaue Liste» (lista azul) (17). Se compone de diez bloques de preguntas, divididas a su vez en subpreguntas, y tiene por misión ayudar al redactor a:

1) Clarificar los condicionamientos, efectos e interrelaciones que se presentan en la regulación proyectada.

2) Recordar aquellos aspectos que no debe olvidar durante el proceso de redacción del proyecto.

3) Estandarizar el proceso de elaboración del proyecto para proporcionar a los diferentes órganos especializados que en él participan unas bases uniformes de valoración.

3. Fases de elaboración

Antes de su debate parlamentario, el Proyecto pasa por tres fases: el llamado Proyecto de sección (Referentsentwurf o, más propiamente, Referatsentwurf), Proyecto ministerial (Ressortentwurf) y Proyecto del Gobierno (Regierungsentwurf) (18). Veamos los rasgos esenciales de cada una de esas fases.

(17) Editada por los Ministerios de Justicia y de Interior. Se recoge como apéndice en el trabajo de HERMANN HILL, «Einführung in die Gesetzgebungslehre». Jura, 1986, págs. 57-67 y págs. 66-67. Para una breve referencia sobre esta Checkliste vide SALVADOR, *loc. cit.* en nota anterior.

(18) En lugar de hablar de «Referentsentwurf» para referirme a todo el proceso de redacción del proyecto —como ha sido habitual hasta hace poco en los autores especializados—, adopto la terminología y la tripartición establecida por KLAUS LEONHARDT, «Von Gesetzgebungsauftrag bis zur Gesetzverabschiedung», en *Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung* (Hrsg.). Praxis der Gesetzgebung. Regensburg. Verlag Recht, Verwaltung, Wirtschaft, 1984, págs. 47-61 y 52.

A) El Proyecto de Sección (Referatsentwurf)

El punto de partida en la elaboración de todo proyecto de Ley es la existencia en la realidad social de una determinada situación que, de acuerdo con criterios valorativos, se identifica como problema a resolver mediante una intervención legislativa.

La demanda de actuación o impulso legislativo puede tener un origen muy diverso.

Por regla general, las situaciones consideradas como problemas a resolver se articulan a través de grupos sociales o políticos y se tramitan a la administración ministerial. La demanda de actuación puede proceder también de indicaciones de los Länder, quienes en la mayoría de los casos son los encargados de la ejecución de las leyes (artículo 83 GG) y, por esa razón, perciben más directamente las deficiencias existentes; o bien de la necesidad de dar cumplimiento al programa legislativo del Gobierno, a las directrices comunitarias, a las indicaciones del Tribunal Constitucional, o de la conveniencia de recoger las sugerencias de la doctrina o de la ciencia (19).

Dentro de cada ministerio las propuestas de elaboración de proyectos se tramitan a la sección correspondiente. El director de la Sección (Referatsleiter) es un redactor especializado por razón de la materia y es asistido por los ayudantes de la sección (Referenten). Debe conocer no sólo la materia jurídica del proyecto a realizar sino también los aspectos de la vida real que debe regular. Ello significa que no puede limitarse a consultar la normativa relacionada con la materia y la jurisprudencia que sobre ella se ha dictado, sino que debe conocer también la situación de hecho y su tendencia de desarrollo. A menudo son las propias secciones o Referate quienes mediante la observación de la realidad identifican los problemas necesitados de regulación; dichas observaciones se convierten en iniciativas del director de la sección competente, quien informa a la dirección política mediante escrito en el que refleja su propuesta sobre la necesidad de intervención legislativa.

(19) Extensamente sobre la materia, HERMANN HILL, «Impulse zum Erlaß eines Gesetzes.» DöV. 1981, págs. 487-497.

Desde el inicio de la elaboración de un proyecto de ley el redactor debe tener en cuenta toda una serie de aspectos que se hallan recogidos en el cuestionario de la «Blaue Liste»:

1) *¿Es necesaria la actuación? (Punto 1)*: Deberá plantearse el objetivo a alcanzar (1.1), analizar la situación jurídica y de hecho existente y los defectos que se han observado (1.3 y 1.4) (definición del problema). Deberá, además, indagar la extensión del problema («1.6. ¿Cuál es el número de personas afectadas y el de casos que deben ser resueltos en la práctica?»), sus causas (1.2 y 1.5), y las consecuencias de la renuncia a cualquier tipo de intervención («1.7. ¿Qué ocurre si nada ocurre?»).

2) *¿Cuáles son las alternativas? (Punto 2)*: Decidida la intervención estatal, deberá plantearse qué instrumentos de actuación serán los más apropiados para conseguir el objetivo perseguido (2.1-2.4).

3) *¿Debe actuar la Federación? (Punto 3)*: En base a la distribución competencial y al propósito descentralizador explicitado reiteradamente por el Gobierno Federal, deberá plantearse si el objetivo puede ser conseguido en igual medida por una actuación de los Länder, Municipios u otros organismos públicos (3.1) y el fundamento y ámbito de la competencia de la federación (3.2 y 3.3).

4) *¿Debe elaborarse una Ley? (Punto 4)*: Para evitar la inflación legislativa deberá cuestionarse hasta qué punto será necesaria la elaboración de una ley formal (reserva de ley u otras razones) (4.1 y 4.2) y la elaboración de una norma del menor rango posible (4.3).

5) *¿Hay que actuar ahora? (Punto 5)*: Se planteará la oportunidad de la actuación en el momento previsto (5.1 y 5.2).

6) *¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista? (Punto 6)*: Prestará especial atención a los problemas de extensión, amplitud, grado de detalle de la regulación y, en general, de técnica legislativa (6.1-6.7).

7) *¿Puede limitarse el periodo de vigencia? (Punto 7)*: Se

planteará la posibilidad de la redacción de una ley temporal (7.1) o de una regulación experimental temporalmente limitada (7.2).

8) *¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y es comprensible? (Punto 8)*: Se planteará el posible grado de aceptación de la regulación por parte de los ciudadanos y la elaboración de una normativa lo menos complicada y gravosa posible para ellos (la cuestión de la llamada «Bürgerfreundlichkeit», relacionada también con la inteligibilidad de la normativa o «Verständlichkeit») (8.1-8.4).

9) *¿Es practicable la regulación? (Punto 9, 9.1-9.11)*: Tendrá en cuenta cuestiones de practicabilidad administrativa y de ejecución de la normativa prevista, como la posibilidad de prescindir de nuevos controles (9.1), la suficiencia de los medios existentes para la imposición de normas administrativas imperativas y prohibitivas (9.4), las autoridades que deberán asumir la ejecución (9.7), la concesión de un margen de discrecionalidad suficiente (9.9), etc.

10) *¿Es razonable la relación costes/beneficios? (Punto 10)*: Finalmente, se planteará la repercusión económica de la nueva regulación en la asignación de recursos (costos) y en los presupuestos (gastos) de la federación, de los Länder y de los municipios, así como en los destinatarios o afectados privados.

A lo más tardar, cuando en base a las valoraciones anteriores se haya ya determinado el tipo y la extensión del proyecto, deberá informar al superior competente para que decida si el redactor puede proceder del modo planeado. Durante la elaboración deberá informarse a los niveles superiores de decisión (director de subdepartamento, de departamento, Secretario de Estado, Ministro) sobre el desarrollo y eventuales problemas básicos del proyecto. En la medida en que no se halle recogido por un reglamento organizativo del ministerio correspondiente será difícil determinar las consecuencias de la infracción de dicho deber, que dependerán de la importancia política del proyecto y de la relevancia de la materia que trate. Cuando se esté elaborando un proyecto políticamente

importante, el § 22 GGO II establece el deber de informar a la Oficina del Canciller Federal.

Las reglas a seguir en la redacción del proyecto se hallan establecidas en la GGO II, en especial en los §§ 28 a 36.

El § 28 establece la necesidad de identificación del proyecto, de sus modificaciones y de los encargados de su elaboración para facilitar la distinción de cada una de las sucesivas redacciones y la coordinación entre los diversos funcionarios que en él participen.

Los §§ 29 a 36 se ocupan de aspectos técnico-legislativos, como el título de la Ley (§ 29), la fórmula de promulgación (§ 30), reglas y fórmulas de entrada en vigor (§ 31), etc.

Por regla general, los conocimientos del Referatsleiter y de los Referenten que con él colaboran y los materiales de los que ya disponen en la sección serán suficientes para la elaboración del proyecto. En los proyectos más amplios y difíciles —nueva codificación o modificación de un código— se podrá nombrar una comisión de expertos con el encargo de elaborar un Proyecto de comisión, pero de acuerdo con el § 61 GGO I, sólo se podrá recurrir a la formación de dicha comisión cuando los trabajos no puedan ser realizados por el propio funcionariado ministerial especializado, y siempre que los miembros propuestos sean expertos de reconocidos conocimientos y se hallen en una situación de independencia frente a los círculos de intereses afectados por la regulación. La cuestión de si la comisión deberá estar formada por académicos o prácticos, o representantes de ambos grupos es algo que dependerá de las circunstancias del caso.

Una vez elaborado, el Proyecto de Comisión será publicado por el Ministerio Federal de Justicia, y a partir de él empezará a elaborarse el Proyecto de Sección. Raramente participarán dichos expertos en el Proyecto de Sección (20).

(20) Para más detalles, ver LEONHARDT, *ob. cit.* en nota 18, págs. 52-54. SCHNEIDER, *ob. cit.* en nota 15, págs. 58-60 y KLAUS KÖNIG, «Gesetzvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung», en FS für Carl Hermann Ule, 1987, págs. 121-141 y 127-133.

B) La fase ministerial del proyecto (Ressortentwurf)

La aprobación del proyecto de Sección y la elaboración del proyecto del Gobierno se produce de acuerdo con un esquema procedimental predeterminado.

El primer paso es la aprobación del proyecto en el propio ministerio competente. A tal efecto, deben contrastarse las propuestas de modificación presentadas por otras secciones y, en su caso, ser incorporadas al proyecto. Los desacuerdos sobre las propuestas de modificación o adición se decidirán en el nivel superior dentro del propio ministerio. El resultado del acuerdo alcanzado en el propio ministerio es un proyecto más o menos modificado que se denomina proyecto ministerial (Ressortentwurf).

El camino del proyecto ministerial al proyecto que se presentará al Gobierno comporta toda una serie de comunicaciones y participaciones recogidas con detalle en los §§ 22 a 27 GGO II.

Además del deber de información a la Oficina del Canciller Federal ya mencionado, la exigencia de una estrecha cooperación entre los ministerios (§ 70 GGO I), y el hecho que para la decisión del Gobierno el proyecto deba contar con el beneplácito de todos los ministerios, comportan que el proyecto deba ser remitido a todos ellos para su toma de posición. Si se prescinde de algún ministerio por no considerarlo afectado por razón de la materia, debe comprobarse como mínimo que se ha cumplimentado el catálogo establecido en el § 23, 2 GGO II. Dicho párrafo establece, entre otros, la participación:

a) de los Ministerios Federales de Interior y Justicia cuando surjan dudas sobre la aplicación de la Ley (§ 23, 2, núm. 2 GGO II). Se trata de dudas respecto a la constitucionalidad de la Ley, y la participación de dichos ministerios tiene por objeto examinar la compatibilidad del proyecto con la norma fundamental («Prüfung der Verfassungsmäßigkeit») (21),

b) del Ministerio de Justicia para que pueda empezar a preparar comprobación de la conformidad del proyecto con las exigen-

(21) Vide HELGA SIEBERT, «Prüfung der Verfassungsmäßigkeit», en Praxis... cit. en nota 8, págs. 81-99.

cias formales, de sistemática y de adecuación del proyecto («Rechtsförmlichkeitsprüfung»), de acuerdo con lo establecido en el § 38 GGO II (Núm. 3) (22).

c) del Ministerio del Interior cuando pueda derivarse un perjuicio para el medio ambiente («Prüfung der Umweltverträglichkeit») (Núm. 4) (23) y cuando puedan resultar afectados los intereses de los municipios o de las agrupaciones de municipios (Núm. 5), etc.

Por su parte, el § 24 prevé la información a círculos especializados que pueden estar interesados en la materia y a grupos sociales organizados (asociaciones, corporaciones, sindicatos, etc.), a los que se da la posibilidad de pronunciarse. Dicha información sólo tendrá lugar si se hallan inscritos en la lista que publica anualmente el Gobierno sobre los grupos que representan intereses ante él o ante el Parlamento, y han aportado los datos sobre la composición de su directiva, ámbito de intereses del grupo y número de miembros.

Esta información y audiencia tiene una triple finalidad. En primer lugar, proporciona al funcionariado ministerial una fuente de información que puede ser útil y, en ocasiones, imprescindible para la elaboración del proyecto. En segundo lugar, permite que, al averiguar sus intereses, los funcionarios puedan formarse una mejor imagen de los intereses afectados por la legislación planeada. Finalmente, al canalizar los intereses en juego, permite reducir el tráfico de influencias (24).

Para evitar que se den situaciones en que los miembros de los grupos sociales organizados se dirijan a los parlamentarios para tratar sobre proyectos que éstos desconocen, el § 27, 2 GGO II prevé

(22) Vide LUDWIG GÖBEL, «Rechtsförmlichkeit», en Praxis..., cit. en nota 18, págs. 104-113.

(23) Vide JÜRGEN KNEBEL, «Prüfung der Umweltverträglichkeit», en Praxis..., cit. en nota 18, págs. 141-155 y JÖRG SCHOENEBERG, «Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung», en RUPERT SCHOLZ (Hrsg.). Wandlungen in Technik und Wirtschaft als Herausforderung des Rechts. Köln. Bachen, 1985, págs. 78-87.

(24) Vide SCHNEIDER, *ob. cit.* en nota 15, págs. 61-64. LEONHARDT, nota 18, pág. 55 y KÖNIG, nota 20, págs. 135-136. Para una valoración crítica, THOMAS ROSER, «Anhörung von Betroffenen im Gesetzgebungsverfahren: Können wir von ausländischen Erfahrungen lernen?». Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1984, págs. 534-538.

también la información a las Fracciones, y a los parlamentarios que así lo soliciten.

De acuerdo con el § 26, existe el deber de informar a los Ministerios correspondientes de los Länder afectados. Como que la mayor parte de la ejecución de las normas es realizada por los Länder, su visión de los problemas que plantea la práctica puede mejorar la futura aplicación de la ley. En principio, la conformidad de los Ministerios correspondientes de los Länder facilitará la tramitación del proyecto en el Senado, aunque en ningún caso será garantía de una toma de posición favorable. La decisión del Senado no corresponde sólo a organismos especializados y, además, en el debate podrán plantearse nuevos puntos de vista.

Antes de remitir el proyecto al Consejo de Ministros para su deliberación deberá pasar todavía el filtro de la comprobación de su conformidad con las exigencias formales, de sistemática y de adecuación («Rechtsförmlichkeitsprüfung»). La Rechtsförmlichkeitsprüfung tiene por objeto comprobar si se han observado las exigencias de forma requeridas para el establecimiento de disposiciones normativas exigidas por la GGO II y las reglas de técnica legislativa reconocidas (25). El § 37 GGO II prevé también que se remita el proyecto a la Sociedad para la Lengua Alemana para su corrección lingüística.

C) El proyecto del Gobierno

El proyecto de Ley será presentado al Gobierno federal para su deliberación y decisión. El ministro competente lo enviará como proyecto del Gobierno al jefe de la Oficina del Canciller Federal para la preparación de la sesión del consejo de ministros y para su distribución a los miembros del Gabinete (§ 21 GOBReg y § 40, 1 GGO II). De acuerdo con este último precepto citado y según el modelo del anexo 2 de la GGO II, en el escrito que lo acompañe se expresará:

- a) si se ha realizado la Rechtsförmlichkeitsprüfung,

(25) Para más detalles, GÖBEL, *ob. cit.* en nota 22.

b) si están de acuerdo los ministerios participantes, en qué medida y, en su caso, cuáles son las opiniones discrepantes,

c) si la ejecución de la Ley origina costes a la Federación, Länder o Municipios y si es así, si el ministerio de finanzas y otros órganos mencionados en el § 23, 2, núms. 6 y 8 han prestado su conformidad,

d) en casos excepcionales, y a los efectos del artículo 76,2 GG, si el proyecto es especialmente urgente.

El proyecto irá acompañado de una motivación en la que se indicará, entre otros extremos, una previsión sobre los costos que ocasionará, sus repercusiones en la economía nacional y privada y en el medio ambiente, las alternativas de actuación al proyecto presentado y un sumario.

En la Cancillería Federal se comprobará el proyecto en base a lo expresado en el § 40 GGO II y a aspectos fácticos y políticos. Una circular interna de la Cancillería establece que sus secciones especializadas comprobarán el proyecto de acuerdo con la «Blaue Liste» y, en especial, aquellos aspectos relativos a la necesidad de la regulación de la materia por Ley federal (26).

En leyes de poca importancia, la decisión del gabinete ministerial se adoptará en trámite oral o bien mediante un escrito que se distribuirá entre los miembros para su firma. En este último caso, el Jefe de la Oficina del Canciller Federal establece un plazo a los ministros para su toma de decisión, transcurrido el cual se considera que prestan su conformidad; en caso de desacuerdo, se incluirá en la orden del día de la sesión siguiente.

Una vez aprobado el proyecto, el Canciller federal lo remitirá debidamente motivado al Senado (artículo 76, 2 GG y § 42 GGO II). Ahora bien: las actividades ministeriales no terminan con la presentación del proyecto al Senado; de acuerdo con el § 48, 3 GGO II, el ministerio al que corresponda la dirección del proyecto deberá tomar parte, por ejemplo, en las sesiones del Parlamento y en sus comisiones, y representarlo. No se trata en este caso de un proce-

(26) Sobre la existencia de dicha circular informa KÖNIG en *ob. cit.* en nota 20, pág. 139.

dimiento de la administración ministerial, sino de un procedimiento parlamentario en el que el representante del Ministerio es un simple participante.

4. *Valoración del procedimiento de redacción difusa*

Como en otros países, la calidad de la legislación de la R.F.A. ha sido objeto de numerosas críticas. Se ha hablado de la marea legislativa (Gesetzesflut) que ha producido una extensión de la regulación estatal a campos que tradicionalmente estaban reservados a los mecanismos sociales de autorregulación y a la autonomía privada (juridificación o Verrechtlichung). Se ha criticado el excesivo detallismo de las normas, su falta de sistemática, la existencia, por una parte, de regulaciones superfluas y, por otra, de lagunas y antinomias. Se ha hablado, en suma, de la falta de claridad de los textos legales, de la incertidumbre respecto al Derecho vigente en cada momento, de los déficits de ejecución, de las divergencias entre lo que disponen las normas y su aplicación práctica, etc. (27).

Sin embargo, las propuestas de mejora no han cuestionado el sistema de redacción difusa establecido y se han orientado, principalmente, a controlar la necesidad de cada nueva regulación, a consolidar el Derecho existente (Bereinigung) y a elaborar instrumentos para controlar y mejorar la efectividad de las normas.

La introducción de la «Blaue Liste» ha pretendido que todos los funcionarios que participan en el proceso de elaboración de textos legales se planteen la necesidad de la normativa que elaboran, definan con claridad los objetivos, escojan los medios más adecuados para alcanzarlos, y tengan en cuenta, además de los problemas técnico-legislativos, la ejecución y los costes de la normativa planeada.

Cuando se introdujo la «Blaue Liste» se previó que los ministerios de Interior y Justicia remitirían un informe a principios de 1986 sobre el resultado de su aplicación práctica y que se pronun-

(27) Por todos, *Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages* (Hrsg.). *Gesetzesflut. Gesetzperfektionismus. Verhandlungen des dreiundfünfzigsten Deutschen Juristentages*. München. Beck, 1980 y JOSEF ISENSEE, «Mehr Recht durch weniger Gesetze?». ZRP, 1985, págs. 139-145.

ciarían sobre una eventual modificación de la GGO II. Varios funcionarios de dichos ministerios, así como de la Oficina del Canciller Federal, han confirmado que dicho informe se ha producido aunque, muy amablemente, han indicado que es de carácter confidencial. El contraste de la confidencialidad de dicho informe con los medios desplegados para dar a conocer la «Blaue Liste» —presentación ante la OECD, traducción oficial al francés y al inglés— (28) hace presagiar que los resultados obtenidos no son tan espectaculares como se preveía.

La «Blaue Liste» se utiliza mentalmente y no existe el deber de rellenar el cuestionario y adjuntarlo a la documentación de los trabajos preparatorios del proyecto. Tampoco se ha considerado conveniente la creación de una oficina central para controlar la aplicación de los criterios que establece, pero su introducción ha ido acompañada de seminarios sobre el tema dirigidos al funcionariado ministerial (29). Se ha intentado más convencer sobre su utilidad que imponer su estricta aplicación para evitar así un simple cumplimiento «pro forma». De momento, no parece que la experiencia vaya a suponer una modificación de la GGO II.

En realidad, la GGO II ya contiene muchos de los aspectos contemplados en la «Blaue Liste». Se ha criticado la falta de observancia ocasional de algunas de las disposiciones de la GGO II, como por ejemplo, la no remisión del proyecto a la Sociedad para la Lengua Alemana para la corrección lingüística del proyecto, contra lo dispuesto en el § 37 GGO II, sea por creer el redactor que su dominio del lenguaje es inmejorable, sea por la creencia de que la falta de conocimientos jurídicos de los miembros de dicho organismo hace que su labor no sea de gran ayuda (30); o bien la dificultad de la evaluación de los costes de la Ley prevista en el § 40 GGO II, solucionada a menudo en la práctica por el simple expediente de indicar «Costes: ninguno» (31); o la poca atención a los aspectos de ejecución de la normativa por la falta de contacto con

(28) Informe de la Waffenschmidt-Kommission, Bundesministerium des Innern (Hrsg.). Zweiter Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Bonn. Merkur-Druckerei, 1986, págs. 38-42 y 40.

(29) Cfr. Informe cit. en nota anterior, pág. 41.

(30) LEONHARDT, *ob. cit.* en nota 18, pág. 53.

(31) Vide RUDI HERBOLD, «Kosten», en *Praxis...*, cit. en nota 18, págs. 163-177.

ese aspecto, en manos de los Länder. Pero, en general, el redactor se atiene a las disposiciones de la GGO II.

La experiencia ha demostrado que la ambición de algunos ministerios y de sus departamentos —por ejemplo, Ministerio de la familia, del Medio Ambiente— les ha llevado a utilizar la elaboración de proyectos como criterio para justificar su existencia (32). Respecto a los redactores especializados ha demostrado también que quien se ocupa durante mucho tiempo de un sector relativamente pequeño tiende a concebir sus propuestas de regulación de un modo especialmente detallado y exhaustivo. Se ha afirmado que, como redactores especializados, los directores de sección tienden a comportarse como un bedel del Louvre: sólo conocen su vitrina, pero nada saben sobre la sala contigua (33).

En el sistema alemán de redacción descentralizada o difusa, el contrapeso a esa deformación profesional se halla en la intervención posterior de los demás departamentos del propio ministerio y de otros ministerios. Ellos son los encargados de ajustar el proyecto al marco de los principios generales y de los conceptos jurídicos establecidos, y de velar por su coordinación con otros proyectos en trámite.

(32) En este sentido, ISENSEE, *ob. cit.* en nota 27, quien llega incluso a proponer la supresión de dichos ministerios (pág. 143).

(33) SCHNEIDER, *ob. cit.* en nota 15, pág. 58.