

Racionalización y creación del Derecho (*)

SUMARIO: I. RACIONALIDAD Y RACIONALIZACION EN LA CREACION DEL DERECHO. II. GENESIS DEL CONCEPTO DE RACIONALIZACION. A. Racionalización como nota fundamental del desarrollo social moderno. B. Racionalización como sistema finalista de comportamiento. C. Rasgos esenciales de la racionalización. III. APLICABILIDAD DEL CONCEPTO DE RACIONALIZACION AL AMBITO DE LA CREACION DEL DERECHO. A. Generalidades. B. ¿Creación racional y/o conveniente? 1. Configuración jurídica conveniente. 2. Configuración jurídica racional: ¿puede planificarse la creación del Derecho en la democracia? C. Objeto y método de la racionalización. D. instrumentos de racionalización. 1. Adaptación cuantitativa. 2. Adaptación cualitativa. 3. Adaptación constructiva. a) Nomenclatura jurídica estandarizada. b) Regulaciones estándar. c) Tipos de categorías. d) Procesos estándar. 4. Adaptación estructural y temporal. 5. Adaptación mediante sustitución y cooperación. IV. DESIDERATA DE CREACION RACIONAL DEL DERECHO. A. Valores, objetivos y medios. B. Racionalización de la iniciativa de creación del Derecho (racionalización de la creación del Derecho en sentido estricto). 1. Indispensabilidad. 2. Factibilidad. 3. Aceptación. 4. Análisis (previo) de consecuencias. C. Racionalización del ordenamiento jurídico (racionalización de la creación del Derecho en sentido amplio). V. CONCLUSION.

I. RACIONALIDAD Y RACIONALIZACION EN LA CREACION DEL DERECHO

La idea de fundamentar la creación del Derecho en la razón *ratio* y la de su correspondiente racionalización no es nueva. Racionalidad

(*) El presente análisis se intitula en su versión original «Rationalisierung der Rechtssetzung». Forma parte de la obra, editada también por el profesor SCHÄFFER, *Theorie der Rechtssetzung*, Manz Verlag Wien, 1988. El INAP y la Redacción de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA desean dejar constancia de su agradecimiento al autor por la autorización concedida para la traducción al castellano y reproducción del presente trabajo.

La nota bibliográfica insertada al final de la obra ha sido seleccionada de acuerdo con el autor.

como *desideratum* significa algo más que el mero rechazo de las concepciones irracionales en el pensar y en el actuar de los responsables de la producción normativa. El pensamiento racionalista difundido desde el siglo XVII impregnó el desarrollo de la teoría del Derecho y de la legislación. En la Ilustración tardía influyó la idea de que la razón estaba presente en el proceso legislativo y se institucionalizaba a través de las instancias legislativas. Al mismo tiempo reinaba la opinión de que la teoría como instancia de reacción crítica con utilidad práctica había de desarrollar conocimientos que sirviesen al progreso social. La época de las grandes codificaciones llevó a la convicción de que el Derecho se contemplaba como medio de creación de situaciones ordenadas racionalmente. Tal concepción se potencia en el siglo XIX a través de diversas escuelas del pensamiento, por las corrientes históricas, utilitarias, evolucionistas o socialistas, con la admisión del Derecho como medio por antonomasia con el que el hombre asegura y desarrolla progresivamente sus condiciones de vida en la sociedad; línea de evolución en la que desembocó la concepción pragmática y libre de ideología de la producción del Derecho como *social engineering* (aceptación del Derecho como orden sociotecnológico). Ya en los albores del desarrollo de las ciencias sociales y de la teoría del Derecho se revelaron ampliamente las interdependencias de los órdenes sociales. De observarse la creación del Derecho en el marco genérico de la teoría de la legislación, resaltan en un primer plano también sus conexiones con la función, el sistema y los aspectos de la comunicación del sistema social, así como las posibles opciones del comportamiento social.

En estas circunstancias, es en verdad cierto que la legislación como proceso *político* sólo puede ser racionalizada bajo ciertos límites. El procedimiento legislativo parlamentario desarrollado en el Estado democrático constitucional y de Derecho ha sido establecido ya como garantía procedimental e institucional a la búsqueda de la «racionalidad política». La democracia representativa que se caracteriza por el fundamento en la Ley de toda decisión sobre cuestiones estatales o jurídico-políticas, a través de las reglas de la mayoría y de la periodicidad de las elecciones con posibilidades de articulación política libre, contiene las condiciones fundamentales para la obtención del consenso y la responsabilidad sobre las consecuencias de la dirección social y su control a través del Derecho. De manera especial, las leyes emanadas del procedimiento parlamentario reciben su legitimación democrática no sólo por la decisión mayoritaria, sino también por el deber de motivación y razonamiento inmanente en todo procedimiento.

Constituye un problema legítimo de la teoría de la legislación, a la vista de la crítica actual, cómo puede mejorarse y simplificarse en parte la creación de normas en sus diferentes fases jurídicamente ordenadas, pero especialmente cómo puede ser racionalizada en las fases y eta-

pas del no regulado procedimiento previo (*Vorverfahren*). Si se observan los perfiles de las decisiones políticas no controlables a través de la investigación científica, los componentes técnico-normativos (*regelungstechnische*) sólo pueden ser debatidos bajo el punto de vista de su racionalización. Con todo, existen suficientes posibilidades de acotación:

— en el ámbito de la teoría de la argumentación: también en las reflexiones de *lege ferenda* hay argumentación racional a la que puede acceder el análisis científico (en especial sus estructuras argumentales y conclusiones), lo que es igualmente generalizable a la obtención del consenso;

— en el ámbito de la técnica legislativa en sentido amplio;

— en el ámbito de la función social del Derecho (consecución de fines, legislación dirigida a la obtención de resultados por acoplamiento a valores empíricos, etc.).

La exposición que sigue constata, en primer lugar, el origen del concepto de racionalización moderno. A continuación se examina en concreto la aplicabilidad de la idea de racionalización en el ámbito de la creación del Derecho y se formulan propuestas para la creación racional de normas, sin diseñar, claro está, un modelo completo de creación (óptima) del Derecho. Sobre el comportamiento racional, según las investigaciones de las nuevas teorías de la decisión y doctrinas de la organización sólo puede hablarse bajo la condición de simplificar y reducir la complejidad de los problemas:

— La pretensión de querer encontrar soluciones «óptimas» ha de sustituirse por la de limitarse a obtener soluciones «satisfactorias», «justificables».

— Las alternativas se buscarán a través de un proceso secuencial (aproximación gradual).

— Los modelos de solución ya elaborados sirven como alternativas en situaciones iguales.

— Las decisiones tienen que buscarse para un ámbito delimitado de problemas y no afectan a otros ámbitos, de forma que siempre está a disposición sólo una parte del sistema, mientras que buena porción restante del mismo permanece como «hecho» relativamente incontestable.

Estos son, pues, los rasgos de racionalidad y racionabilidad de las decisiones, así como de la capacidad de adaptación del sistema.

II. GENESIS DEL CONCEPTO DE RACIONALIZACION

El concepto de «racionalización» se deriva en su orgien lingüístico unívocamente de *ratio* (razón, juicio), significa tanto como configuración (creación, conformación) racional. El concepto no revela, sin embargo, en su aplicación a las ciencias sociales y económicas, una significación completamente uniforme. De manera general, bajo el concepto de racionalización puede entenderse *la sustitución de las formas tradicionales de proceder por otras racionales fundadas en el intelecto, analizadas en orden a la mejora de las situaciones actuales.*

A. RACIONALIZACIÓN COMO NOTA FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO SOCIAL MODERNO

La racionalización es reconocida, por una parte, como una de las justificaciones del desarrollo de los modernos sistemas sociales (economía, sociedad, Estado). Por otra parte, se manifiesta que la racionalización no es solamente un proceso más efectivo de dirección de las fuerzas sociales y económicas a largo plazo, sino que también puede contemplarse como un método utilizable conscientemente para hacer realidad, mejorándolos, determinados objetivos y efectos. Es, desde luego, conocido que entre ambos fenómenos existe una comunicación, en la manera en que determinada creación racional referente a instituciones y formas de comportamiento puede ser automatizada con el tiempo, lo que a su vez se convierte en costumbre y tradición y puede, más tarde, ser cuestionado nuevamente a través del examen de su racionalización. Pese a que no existen determinaciones conceptuales consolidadas, tales conceptos permiten caracterizarse e ilustrarse suficientemente. El concepto racionalización puede desarrollarse y aplicarse bajo ambos puntos de vista, tanto en la investigación social empírico-descriptiva y en la teoría económica como en la historia de la economía social y en la ciencia de la economía. Por lo que se refiere a la teoría del desarrollo económico y social, éste se caracteriza especialmente como proceso de especialización, concentración y racionalización. Bajo racionalización se entiende en este aspecto global la «sustitución de la costumbre y del uso... por la organización», lo que en el proceso económico se obtiene a través de la elección científica y la utilización planificada de trabajo y bienes, que descansa, a grandes rasgos, en la observación de MAX WEBER acerca de la tendencia y sustitución del comportamiento «tradicional» por el «intencionadamente racional» y su verificación cotidiana en la sucesión del comportamiento carismático.

B. RACIONALIZACIÓN COMO SISTEMA FINALISTA DE COMPORTAMIENTO

En su expresión más estricta referida al comportamiento, el término «racionalización» describe una ideología surgida hace aproximadamente noventa años, en los confines en que técnica (en sentido amplio) y economía se interfieren. Con el transcurso del tiempo, los puntos esenciales variables de la práctica de la racionalización, en relación con los diferentes instrumentos de racionalización utilizados, han aportado como resultado una cierta transformación en el significado de la racionalización, que ha arrastrado consigo diferentes fases de desarrollo:

1. Punto de partida fue la reflexión de que podían y debían aproximarse «científicamente» los problemas de la vida económica y laboral. En la fase de industrialización, en relación con la distribución del trabajo, especialización y mecanización, el llamado factor humano se convirtió en el punto esencial de las elaboraciones sobre la racionalización. Justificado en investigaciones analíticas y en conexión con ellas, se desarrolló su instrumentación para elevar de manera sistemática la productividad laboral. Originado en sus inicios en los Estados Unidos —vinculado a los nombres de TAYLOR, GILBRETH y GRANTT— en las corrientes de investigación del *scientific management*, ejerció muy prontamente su influencia en ámbitos de habla germana y condujo a la formulación de *principios de la razón técnica*, los cuales no se dirigían únicamente a una construcción de los medios de producción en razón del trabajo, sino que incluían también medidas destinadas a la conformación del proceso de producción, cuya verificación fue conceptuada por GOTTL-OTTLILIENFELD en 1914 como racionalización de la producción.

2. Paralelamente a ello y encabalgado temporalmente, se desarrolló bajo la influencia del mismo orden de ideas la *racionalización técnica*. Sus reflexiones se dirigían al intento de elevar la producción industrial en gran escala, en parte mediante la mecanización y la automatización, en parte a través de la unificación técnica industrialmente difundible de elementos y productos (normalización y estandarización).

3. Debido al aumento de producción obtenido por los anteriores métodos y a las transformaciones en la organización y resultados en la empresa, a ello debidas, se desarrolló como punto esencial de la racionalización la racionalización de la economía de la empresa. La investigación sistemática y la preparación planificada de constantes valoraciones de resultados, así como la rectificación de los fallos detectados, facilitó la perspectiva sobre los acontecimientos económicos y posibilitó la conformación de una teoría propia de la organización. De ella resultó, ante todo, la construcción y legitimación del régimen con-

table económico y una mejora en las estructuras organizatorias de la empresa.

4. Contra la preponderancia de la técnica y las diversas formas de pensar basadas tan sólo en el éxito de la empresa, no tardó en reaccionar la crítica, en parte repeledora de estas corrientes, aunque en parte también constructiva. Venía a manifestarse con la expresión acuñada en los años veinte, denominada «tecnocracia». También llegó a fomentarse en aquel período un modo de reflexión que entendía la empresa más allá de su concepción individual: la ideología y las técnicas de racionalización debían ser aplicadas a la economía política para —desde ese punto de vista tan amplio— evitar los «fallos en la racionalización».

En el ámbito de la economía de la empresa, la perspectiva de miras se dirigió hacia la admisión de la psicología y la investigación social (empresarial), cuyos resultados, orientados hacia consideraciones del comportamiento, encontraron su expresión en las llamadas *human relations*. Precisamente por ello, la moderna ciencia de la economía de la empresa ha incluido conscientemente en su ámbito actividades intelectuales y de dirección y se ha abierto a todos los métodos del pensamiento, tal como se han desarrollado para la elaboración de decisiones.

C. RASGOS ESENCIALES DE LA RACIONALIZACIÓN

De las concepciones actuales sobre racionalización existentes principalmente en las disposiciones científicas socioeconómicas se deducen las siguientes notas esenciales como rasgos genéricos de toda actividad de racionalización:

— Por lo regular, se trata de la aplicación de métodos técnicos u organizatorios, por así decirlo «organización científica» del trabajo.

— La aplicación se dirige a la mejora de situaciones, especialmente con el objeto de elevar su economicidad. Esto significa que según el llamado «principio racional» en el ámbito de las decisiones económicas queda excluido el derroche como medio, y que la capacidad existente —originariamente el trabajo manual e intelectual— o los recursos de que se dispone deben ser aprovechados por completo. Se contempla de forma esencial el «trabajo en común».

— Incidentalmente, se contempla también de forma esencial la aproximación entre producción y consumo y, por tanto, la adaptación generalizada de posibilidades a necesidades.

III. APLICABILIDAD DEL CONCEPTO RACIONALIZACION AL AMBITO DE LA CREACION DEL DERECHO

A. GENERALIDADES

Si se plantea la cuestión de cuál de las concepciones sobre racionalización es transponible a la creación del Derecho, *mutatis mutandis* y con las debidas cautelas ante todas las generalizaciones ya advertidas en razón a las connotaciones especiales de la materia, son transponibles todas las ideas y conocimientos fundamentales de la teoría de la racionalización. Hay que tener en cuenta, sin embargo, la diversidad existente, cuán complejos resultan las figuras y los resultados para los que la idea de racionalización se desarrolla. Pues al tratarse de una operación mayor y presentar una organización aún más compleja, la organización de la creación del Derecho en un sistema jurídico eleva considerablemente su dimensión —especialmente si además se quieren tener en cuenta en la observación los elementos sociales y políticos—. Ello no obstante, el proceso total de la producción normativa, manifiestamente compartimentado con elementos individuales separados pero no completamente aislables, puede someterse a una reflexión racional. Por ello resulta justificado y lleno de sentido, según el modo *ceteris paribus*, hacer unas reflexiones acerca de la perfección y transformación de los elementos individuales del sistema de comportamiento en la creación del Derecho, sin cuestionarse su modelo de producción o sin pretender en lo posible formular de nuevo puntos de vista intencionadamente racionales.

B. ¿CREACIÓN RACIONAL Y/O CONVENIENTE?

Junto con la ya anunciada compartimentación del objeto de la racionalización, resalta todavía una diferencia que no existe con tales contornos en la ciencia de la economía de la empresa ni se discute con tal intensidad. Cualquier creación puede ser conveniente desde el punto de vista de su objetivo, pero no tiene por qué resultar bajo puntos de vista genéricos racional. Ambos aspectos tienen significación propia en el discurso de la racionalización aplicada a la creación del Derecho.

1. *Configuración jurídica conveniente*

Las normas creadoras de Derecho (y su preparación) se consideran *convenientes* si la regulación que se pretende puede concebirse con los menores esfuerzos personales y temporales, y si aquélla puede verifi-

carse en orden a la óptima consecución de sus fines. Se habla de creación razonable si se ha procedido con las cautelas correspondientes para obtener la mayor eficiencia en el procedimiento de creación del Derecho. De observarse el ordenamiento jurídico en acción, se habría de comprender también en el ámbito de reflexión de la racionalización la auténtica categoría de las situaciones jurídicas, especialmente en la manera en que se aplica en las técnicas de perfeccionamiento del Derecho. En un sentido aún más amplio, cabría incluir también las cautelas para la consecución de un mejor nivel de reacción de las instancias de preparación y de creación a cualquier transformación necesaria en la órbita de la conformación razonable del Derecho.

2. *Configuración jurídica racional: ¿puede planificarse la creación del Derecho en la democracia?*

Se trata de afrontar tal cuestión como configuración jurídica racional para el desarrollo y verificación de más o de la mayor posible racionalidad en la creación del Derecho. Pero en este momento de la reflexión debe contarse con el obstáculo de definir la racionalidad o, lo que es lo mismo, qué forma de racionalidad corresponde al Derecho. En sentido usual, se entiende por decisión racional aquella que se adopta considerando sus consecuencias. Pero las consecuencias no son previsibles en su totalidad por un lado, porque no existe un conocimiento suficientemente completo de cada relación y de sus posibles consecuencias, y por otro lado, porque ciertas soluciones pueden colisionar con intereses de naturaleza distinta. Las decisiones sociales deben ampararse más o menos en las preferencias de los individuos inmersos en una colectividad. No puede abogarse, en forma alguna, por un sistema de creación de normas en el que a individuos o grupos les sea atribuido un entendimiento mayor en la racionalidad y legitimidad de las soluciones jurídico políticas. Como ya se ha dicho, el principio democrático al que se ajustan las presentes reflexiones atribuye a cada sujeto fundamentalmente el mismo valor jurídico y la misma aptitud de comprensión de las exigencias públicas. Consecuentemente, la esencia de la democracia ha de contemplarse en la discusión y en la búsqueda de soluciones sobre la base de la tolerancia. Es necesaria también la democracia como final de un principio decisivo de formación de voluntad y aquélla se instituye en las reglas de la mayoría. Sin embargo, no hace falta insistir en exceso que no siempre resulta razonable lo que la mayoría quiere. Con independencia de la imposibilidad en un momento concreto de determinar la voluntad de la mayoría, no existe quien en una comunidad moderna de Derecho pueda ocuparse cotidianamente de todas las demandas públicas. Por tanto, la actual de-

mocracia representativa no solamente es el único concepto realista de producción del Derecho, sino también el que apunta a la «restitución» de argumentos verosímiles y puntos de vista en el marco de su creación. En una contemplación realista de las cosas la democracia resulta más acertada con la concurrencia de élites políticas en la búsqueda de resultados y con la participación del consejo de expertos. Se entiende que es racional un sistema que garantiza la utilización del conocimiento total disponible, por una parte, y, por otra, permanece abierto a toda argumentación y discusión, y cumple en cualquier contexto diferente con ciertos criterios de racionalidad (o lo que es igual, juega limpio). Puesto que al final se trata de una discusión de valores, y en este aspecto sólo cabe esperar un cierto grado de argumentación racional —la racionalidad absoluta es inalcanzable—, debe partirse en este nexo de exigencias de racionalidad más bien modestas. Sólo puede hablarse de configuración racional del proceso de creación del Derecho cuando éste se conforma de tal modo que llega a aportar la máxima comprensión de la materia y su justificación, principalmente la justificación de sus valores, y asegura, a la vez, que todas las razones se incorporan a la reflexión y no permanecen ignoradas. Tiene que ponderarse, además, que se toman decisiones sobre las que no cabe la idea de que han sido depuradas de toda contradicción en su discurso (¿sin final?), pues resultaría una imagen utópica. Todo gasto temporal, tendente a asegurar la racionalidad mediante el procedimiento, debe estar en proporción con la trascendencia del asunto. En este marco de referencia deben ensamblarse nuestras reflexiones sobre la racionalización de la creación del Derecho.

Por los motivos expuestos, la racionalización de la creación del Derecho no puede significar la creación de un sistema racional perfecto de planificación de la producción jurídica. En un sentido tan extenso, planificación significaría desarrollo total del ordenamiento jurídico, lo cual presupondría nuevamente que el desarrollo del sistema social en su totalidad fuera planificable (por referencia a la necesidad y al comportamiento del individuo y de la totalidad). Con independencia de lo anterior, si fuera absolutamente factible una planificación tan capaz, contradeciría —por tendencias centralistas— el pluralismo social de las democracias de corte occidental, que en el proceso de creación del Derecho proyectan su impulso desde las fuerzas sociales. Lo que tampoco quiere decir que no sean utilizables elementos de planificación para racionalizar el proceso de creación de las normas, ya que en lo que respecta a los proyectos concretos de creación cobran todo su significado. Planificar en sentido estricto puede referirse a que el acto individual de creación se configure como elemento del ordenamiento jurídico en su totalidad y sea producido con criterios de racionalidad. Este aspecto podría describirse acertadamente como metódica de la

creación del Derecho. Finalmente, el aspecto de la planificación podría limitarse en un sentido aún más estricto que admitiese la aplicación de las técnicas de planificación para la preparación de disposiciones jurídicas. Hacia dónde se dirige la racionalidad de la creación del Derecho ya se ha hecho patente: por una parte, a eliminar déficits de racionalización, y por otra, a la configuración más racional posible del proceso y de las condiciones marco de la creación del Derecho.

A continuación se intenta, en dos grandes fases, comenzando desde el plano general, comprobar el procedimiento intelectual de las operaciones de racionalización, así como su objeto y método, y en un plano ya más especializado, la aplicabilidad (operacional) de los instrumentos y concepciones de racionalización en el ámbito de la creación del Derecho.

C. OBJETO Y MÉTODO DE LA RACIONALIZACIÓN

El punto de partida especulativo de cualquier operación de racionalización es el reconocimiento de que toda situación de producción o de trabajo es susceptible de ser mejorada (el llamado axioma de TAYLOR), lo que resulta válido para todo procedimiento de distribución del trabajo y también para la creación del Derecho. Con el reconocimiento de que la naturaleza humana no está estructurada por completo de manera racional se conecta su intención crítica, eliminar tales imperfecciones en el marco de lo posible, o superarlas, en orden a alcanzar mayores éxitos. Para llevar a cabo efectivamente la racionalización se precisan una serie de pasos bien delimitados: reconocimiento del estado del problema, acto de voluntad para la modificación y ejecución efectiva de su transformación, en lo que debe insertarse, de manera conveniente, el control de los resultados y efectos (comparación entre deber-ser) que confirman la realización de los fines concebidos o indican su alejamiento, lo que a su vez hace aparecer como obligada la repetición de todas las fases de otras medidas de corrección. Solamente pueden aplicarse afirmaciones científicas a los elementos cognitivos y a las condiciones marco que recaen en lo cognitivo de los elementos relativos en el ámbito de la secuencia.

En las disciplinas científicas económicas se contempla como supuesto objeto de racionalización toda materia y suceso cuya conformación esté sometida al llamado principio económico («principio racional»). Son los siguientes: productos y prestaciones, factores de producción y procesos de producción. Es cuestionable, naturalmente, si esas nociones de racionalización son sin más transponibles al ámbito de la creación del Derecho. Por lo que se refiere al «producto final» del proceso de creación jurídica, ello no resultaría acertado, ya que los con-

tenidos políticos de las decisiones y los juicios de valor resaltan en el primer plano de la creación del Derecho. En lo referente a la disposición funcional de «factores» individuales y «productos intermedios», pueden aplicarse, en razón a su ajuste al proceso de creación, ciertas nociones de racionalización. De manera especial en el ámbito de la creación del Derecho, como también en el de la economía de la empresa, puede comprobarse que el factor potencial «conocimientos» siempre queda insuficientemente investigado. Una creación del Derecho lo más racional posible debería cuidar que todas las materias relevantes y el conocimiento necesario y disponible utilizado en la preparación fuera tenido en cuenta y que, por otra parte, las actitudes políticas sean abarcadas y valoradas en su totalidad. Con ello ya se anuncia que el punto esencial más relevante de las concepciones racionalizadoras puede y tiene que residenciarse en el ámbito del *iter* procedimental. Aunque en la democracia el procedimiento de producción del Derecho está regulado constitucionalmente y formalizado hasta un cierto grado, en la fase de inicio (iniciativa normativa) y en las de asesoramiento y deliberación se da acceso a toda motivación a través de las reglas procedimentales y en el marco de las mismas es expuesta la crítica. Las reglas constitucionales y ordinarias sobre la producción del Derecho se han extendido desde la ya tradicional fase de asesoramiento a la fase de decisión por aplicación de las reglas de formación de voluntad. Aun cuando los frutos del Estado constitucional no pueden reputarse nimios en el ámbito de una formalizada creación del Derecho uniformemente formalizada y adaptada al orden democrático, desde el punto de vista actual, tales requisitos resultan insuficientes. Uno de los criterios ya desarrollados sobre racionalidad aplicables a la creación del Derecho ha tomado en consideración la preparación y el seguimiento de los actos de creación del Derecho en atención a sus efectos y repercusiones en el sistema jurídico.

En la siguiente fase especulativa se plantea la cuestión *de qué requisitos han de exigirse a un método amplio de racionalización*. Si se contempla como un todo la creación del Derecho, surge un sistema de tal complejidad que cualquier modificación de elementos concretos del mismo produce transformaciones en el sistema total. Disciplinas que han desarrollado ya sus operaciones de racionalización pueden aportar postulados generales según sus correspondientes antecedentes.

a) El método de racionalización debería (en lo posible) constituir un avance *sistemático*. Existe tal cuando las fases individualizadas de la racionalización se apoyan en exámenes empíricos que conducen a las situaciones relevantes, que a la vista de las medidas adoptadas se consideran dirigidas (y no representan medidas *ad hoc* más o menos irreflexivas) si aquellas medidas previstas son reconocibles como un proceso planificado.

b) Otro postulado es el avance o proceso *integrado*. Existe tal cuando en otro lugar del tratamiento puntual de un problema se toman en consideración las relaciones de sus efectos e interdependencias y el ámbito de la racionalización se jalona de tal forma que incluso las repercusiones de las medidas individuales pueden observarse en su proyección para otros ámbitos.

c) En la operación de racionalización se requiere finalmente un avance *interdisciplinar*. La consideración de las diferentes investigaciones científicas especializadas debe evitar las soluciones unilaterales no ponderadas, como las que podrían resultar de la preponderancia de órganos especializados.

Resulta claro que el cumplimiento de tales principios no arroja garantías de resultados óptimos, pues sus postulados contienen concepciones finalistas a un alto nivel de abstracción. Deben entenderse como *principios heurísticos*, cuya observancia acentúa la relativa bondad de la solución adoptada.

D. INSTRUMENTOS DE RACIONALIZACIÓN

Racionalización significa, pues, modificación y adaptación de elementos individuales de un sistema concreto para perfeccionar el sistema total y para obtener prestaciones mejoradas de ese sistema. Para la mencionada adaptación y mejora pueden elegirse diversos puntos de partida.

1. *Adaptación cuantitativa*

En el sector de las concepciones de racionalización de las ciencias de la economía, éste es uno de los métodos más importantes. De transponerse este principio al ámbito de la creación del Derecho sólo existe la posibilidad de desarrollar algunas ideas moduladoras, pues no pueden darse explicaciones precisas. Así cabe cuestionarse cuán numerosas pueden ser las iniciativas y proyectos de normas admisibles por un Parlamento sin sobrecargar el proceso de trabajo o bloquearlo absolutamente. El aligeramiento cuantitativo de la normación parlamentaria se intenta ya en diversos sistemas jurídicos a través de nuevas formas de distribución del trabajo, como son la legislación por determinados elementos menos trascendentes de la creación normativa al ámbito de lo reglamentario. Las reflexiones sobre racionalización y reforma que se proponen en esa dirección tienen que ponderar con mucha exactitud en qué medida la sustracción de potestades normativas al Parlamento es compatible con el Estado de Derecho y hasta qué punto una

simultánea sobrecarga del Parlamento continuaría garantizando a éste el control permanente y la decisión última.

Otro aspecto cuantitativo, en estricta conexión con el primero, que afecta a cuestión tan debatida en los momentos actuales, es el de cuán extenso puede ser el *output* de la legislación general, sin que su calidad, especialmente la permanencia de sus preceptos padezca, y como resultado disminuya la sujeción a las reglas jurídicas que contienen los preceptos, así como la capacidad de elaborar información. Contra tal problema, etiquetado «crisis de información del Derecho», se levantan numerosas voces, aun cuando todavía no se han realizado investigaciones cuantitativas exactas. Estas serían no obstante necesarias para poder desarrollar concepciones de racionalización metódicamente dirigidas. Al mismo tiempo, el constreñimiento de la producción de Derecho a la regulación de problemas objetivos significaría desplazar el acento hacia los órganos de aplicación en los más nimios detalles, lo que podría suceder si media una decisión política consciente a través de la legislación. Que la racionalización cuantitativa no debe conducir a la aceleración y aumento desmedido de disposiciones no tiene por qué justificarse especialmente aquí. En tanto a través de la racionalización se liberan esfuerzos puede invertirse más en la calidad de la producción de tales preceptos.

La idea de elevar la calidad de la legislación a través de la limitación de sus disposiciones no es, por otra parte, nueva. Un concepto especialmente simple y efectivo de racionalización legislativa lo diseñó ya en 1928 SCHLEGERBERGER. Este autor contempló las causas de sobreproducción de normas —sin excluir la producción masiva continuada de los períodos de guerra y posguerra— en la proliferación de equipos fruto de la burocracia ministerial y en sus propios intereses, y definió «la diligencia como enemiga de la adecuada elaboración de normas en su cantidad y en su forma». Anticipándose a las ideas de Cyril NORTHCOTE PARKINSON, adelantó que «todo trabajo innecesario no sólo dificulta el trabajo provechoso, sino que genera, además, otro nuevo», y recomendó ya por entonces una limitación radical del personal destinado a elaborar disposiciones. De tal limitación esperaba no sólo la concentración en lo trascendental, sino también el rechazo de la producción de normas «mecanizada». Por cierto que ya advertía que se precisaba decisión y voluntad política, no las exigencias de un grupo de intereses, para frenar la superproducción de normas, y que tal decisión política había de resultar fruto del consenso o de resoluciones concretas (en el ámbito del gobierno y de acuerdo con las asociaciones representativas de grandes intereses sociales y económicos).

También en el presente, especialmente en los últimos años, se habla en la doctrina de lengua germana de hipertrofia legislativa, marea normativa, inflación de normas. En la valoración de la situación origi-

nada existen diferentes opiniones. La mayor parte de los autores creen acercarse males con la marea de normas, desde un punto de vista jurídico y administrativo. Otra opinión califica el crecimiento normativo y la rápida modificación de las disposiciones como una situación normal del Estado democrático en la sociedad industrial. Posiblemente la verdad resida en el punto medio. Ciertamente existe una demanda social de disposiciones en un mundo técnica, social y ecológicamente difícil. Habría de darse, sin embargo, una suerte de llamada de protección a las fuerzas políticas, ya que el éxito político no hay que medirlo sólo en el número de promesas o de leyes promulgadas, pues puede computarse como éxito político no haber producido disposiciones normativas superfluas. Este concepto idealista prescinde de ciertas realidades fundamentales de naturaleza psicológica propias del Estado pluralista del presente. En tanto no se produzca una transformación fundamental de valores en la cultura política y en tanto no se instaure un principio de subsidiaridad que detenga las actuales exigencias al orden estatal en demanda de prestaciones e intervención, hay que esperar ciertamente poco de todo lo que represente simples llamadas de atención a la limitación cuantitativa de disposiciones.

Desde otro punto de vista, existen también un número de factores patológicos que originan un vacío condicionado por el sistema, a partir de las mismas exigencias sociales (como siempre opinables). Delimitar tales carencias constituiría ya un punto de partida para la concepción cuantitativa de la racionalización, lleno de sentido. Contrariamente a lo que sucede con meras llamadas a la limitación cuantitativa, de esta forma se eliminarían todos los fallos de origen, que traen como consecuencia preceptos innecesarios y precisan corrección.

2. *Adaptación cualitativa*

Se entiende por tal en la doctrina de las ciencias de la empresa la transformación de la productividad, y también de la capacidad de producción del objeto de racionalización (sin influencia de su dimensión cuantitativa). La finalidad de dichas medidas coincide con la aspiración de la ciencia de la legislación en la búsqueda del camino hacia la «norma intachable». Pero no aportan en concreto propuestas (intenciones) relativamente abstractas, mediante las que se pueda describir positivamente la bondad de las leyes, así como medir y determinar tal cualidad en el proceso de preparación. Muy prometedor resulta el sistema emprendido en Suiza. Se pretende, al analizar críticamente las normas, detectar sus carencias y, generalizándolas, componer un catálogo de deficiencias. Tras experiencias individuales se llega a la conclusión de que con independencia del contenido especial de una dis-

posición y con independencia de las situaciones de hecho a que afecta su contenido concreto, en la elaboración de las normas se dan, en mayor o menor medida, los mismos problemas. Afectan a los requisitos de calidad que deberían corresponder a una disposición «con independencia de su contenido».

Se reconocen como notas de la relativa calidad de las leyes (de normas relativamente buenas) su:

- Necesidad.
- Correspondencia jerárquica.
- Intensidad de regulación adecuada.
- Adecuación al sistema.
- Eficacia técnica de la ley.

Debe hablarse en términos de «relativa calidad», pues el examen ha de limitarse a que no existan carencias incompatibles con las notas anteriores (ya que de un precepto contenido en el proyecto no ha podido ser constatado si ha sido dispuesto en el mismo de manera jerárquicamente exacta o ajustada al sistema). Una vía como la descrita para detectar fallos no depara grandes esperanzas de «optimización»; permite, más bien, según nociones relativamente concretas, poner de relieve la existencia de carencias.

La racionalización mediante adaptación cualitativa puede referirse no solamente a la configuración del producto, sino también a la de los factores de producción. Cabe mencionar aquí los sistemas de estímulo, de perfeccionamiento de la formación empresarial, de planificación de métodos de trabajo y medidas de estímulo personal utilizadas en las ciencias de la economía de la empresa. La aplicación de tales ideas al ámbito de la creación del Derecho aporta la aplicación de unos instrumentos en parte ya propuestos, en parte en fase de experimentación.

a) Es trascendental el estímulo de la *iniciativa personal* y el compromiso para obtener una «buena norma». Para ello es preciso que por parte de quienes dirigen políticamente el personal se conceda a los legistas un ámbito libre de interferencias en cuanto a la elaboración tranquila, objetiva y ponderada de los trabajos de preparación, y les permita una valoración abierta, crítica y constructiva de todo lo que muestre su inconsistencia al ser ponderado y de las consecuencias no esperadas de un proyecto jurídico-político (bien sea en sus aspectos jurídicos, económicos o cualesquiera otros). Estimulante, y no deliberadamente despreciado hasta ignorarlo, habría de considerarse el aporte crítico constructivo científico, en especial de la ciencia jurídica, que, a través de la emisión de dictamen en los proyectos, asesoramiento de comisiones ministeriales o parlamentarias, puede dirigirse tanto en las fases previas como, incluso, mediante fundada crítica, contra disposiciones existentes.

b) Otro aspecto es el de la *formación e intercambio de experiencias*. Resulta acertado decir que el mejor maestro es la práctica, por eso es especialmente importante que los principios ya reconocidos de la creación racional del Derecho sean observados y tratados de igual forma. De ello se derivan las bases para forzar la introducción de la ciencia de la legislación en las enseñanzas del Derecho, al igual que la institucionalización de un aprendizaje continuado del personal dedicado a la legística (como perfeccionamiento posgrado en las Academias de Administración), a quienes se suministra formación distinta. Los criterios y principios «de la buena» legislación tienen que ser cuestionados y desarrollados crítica y científicamente. El desarrollo de puntos de vista generales en la teoría de la legislación sólo es factible a través del intercambio permanente entre ciencia y praxis, que hay que incentivar a través de la iniciativa de investigadores y de convenios científicos.

c) Efectos racionalizadores cabe esperar en especial medida de una cierta *planificación de los métodos* de creación del Derecho. Las vías para una creación metódica del Derecho han sido desarrolladas con diferentes rasgos en las llamadas *directivas legislativas* (instrucciones de técnica legislativa). Si se contemplan estas directivas legislativas en el ámbito de la opinión científica y de la crítica, se deduce la siguiente visión.

Las instrucciones legislativas no encontraron apoyo científico en un principio, pero este panorama se ha transformado de manera evidente en los últimos años. Existe una discusión doctrinal acerca de la vinculación y el valor de la utilización de tales directivas, de la apreciación crítica de sus preceptos individuales concretos y del alcance de la regulación contenida en las mismas. Desde este último punto de vista, especialmente, se aprecia cierta desilusión por parte de algunos autores, por el hecho de que las directivas no contienen un método completo de ciencia de la creación del Derecho. Tal crítica resulta ciertamente injustificada y poco convincente, ya que tan sólo la exacta observancia de las exigencias constitucionales y los detalles de técnica legislativa cobran en el Estado de Derecho un sentido permanente. Ha sido ya reconocido que las directivas legislativas en la Cancillería Federal, en Austria (1970-1979), a pesar de sus defectos y pese a sus críticas, han constituido un primer paso hacia la racionalización de la legislación, pues han supuesto el fundamento de discusión sobre la creación del Derecho mesurada, metódicamente dirigida y orientada hacia modelos de calidad. Recientes investigaciones en este ámbito han multiplicado el material en observación, y han abierto con ello el conocimiento de lo que puede llegar a ser regulado por las directivas, así como de sus perspectivas de éxito, si bien se ha de ser consciente a este respecto de que las condiciones marco de naturaleza constitucio-

nal y la educación administrativa en cada uno de los Estados es sustancialmente diferente.

El rango en la jerarquía de fuentes y la vinculación de las directivas legislativas depende de la forma jurídica que se les otorgue. Observándolas de manera comparativa, se llega a la conclusión (válida también para Austria) de que las directivas legislativas, debido a su propia flexibilidad, han sido concebidas como disposiciones *de rango inferior*. Esta es la opinión más generalizada. Aunque no se trata tan sólo de facilitar sus posibilidades de modificación. En tanto el contenido de la regulación de las directivas no afecte a las condiciones constitucionales de la creación del Derecho, sino tan sólo a su aspecto de técnica legislativa, ni sus mandatos y postulados tienen preminencia, ni tampoco son lo suficientemente precisos para poder ser revisados, lo que impide otorgarles un rango mayor.

Es acertada, con toda seguridad, la proposición de que las directivas legislativas pueden cumplir mejor su función si conforman una disposición *independiente* y no se configuran como una institución interna o una directriz concebida con otros fines.

Las opiniones sobre *contenido y configuración* de las directivas legislativas difieren considerablemente. Tiene razón de ser distinguir en primer lugar entre aquellas reglas que no afectan al contenido material de la norma proyectada, de aquellas que reaccionan retroactivamente sobre el contenido material de la norma, aun cuando tal distinción no tenga siempre caracteres nítidos. Se pueden adoptar indicaciones concretas para abreviaturas, numeración, incluso para usos lingüísticos, pero resulta ya esencialmente más difícil, pues afectan al contenido material del texto de la norma y a la tarea interpretativa, transponer con reglas factibles de configuración lingüística, a un nivel medio de abstracción, los ya reconocidos postulados de claridad, simpleza, racionalidad y adecuación. Existe, sin embargo, uniformidad en la idea de que, además de meras instrucciones de técnica legislativa, en las directivas legislativas pueden y deben ser introducidas, de forma general, determinaciones e indicaciones concretas que no afecten al contenido concreto de la ley.

Recientes directivas —no en Austria— intentan también regular y concretar ciertos *principios sobre legislación*, orientados no sólo hacia la técnica legislativa. Las fórmulas y reflexiones sobre tales disposiciones parten esencialmente hacia tres direcciones:

- aa) Reflexiones sobre el lenguaje.
- bb) Reflexiones sobre el procedimiento (en sentido amplio).
- cc) Reflexiones sobre el contenido, bien de la ley individual, bien del ordenamiento jurídico como complejo de normas.

aa) *Reflexiones sobre el lenguaje*

Con ocasión de la redacción de las directivas legislativas de 1979, se pensó en la elaboración posterior de directivas lingüísticas complementarias como medidas adicionales. La redacción de ese proyecto no se ha llevado todavía a cabo. Se vislumbraba y aún permanece la preocupación por confiar la calidad lingüística y la orientación de los preceptos hacia sus destinatarios, al interés personal y al talento del redactor de la ley. Proliferaron las propuestas sobre una «disciplina del lenguaje» en el Parlamento y en los servicios legislativos; en el extranjero (República Federal de Alemania) la invocación de instituciones científico-lingüísticas no ha comportado el éxito esperado. Existe en Baja Austria un proyecto piloto que promete. Sus perspectivas de éxito residen en su capacidad de influir sobre ordenamientos jurídicos parciales (disposiciones territoriales). Por lo general, sólo cabría esperar una mejora de la situación actual del lenguaje jurídico de producirse una mejora general del nivel lingüístico en escuelas y medios de comunicación.

bb) *Reflexiones sobre el procedimiento (en sentido amplio)*

No se va a tratar aquí del procedimiento de producción del Derecho en su sentido constitucional, sino de la fase creativa de elaboración de la decisión y de la decisión acerca de la determinación de los objetivos políticos, para su formulación en el proyecto. La inobservancia de este aspecto procedimental ya fue criticada tempranamente por mí y con posterioridad por otros autores. Hay que pensar, por una parte, en la normalización del procedimiento que ya se verifica en la práctica, en el proceso de dictamen, y por otra, en la normalización e instrucción del procedimiento que ayuda a determinar los motivos de la decisión en sentido material.

Propuestas de mejora correspondientes al ordenamiento jurídico son las siguientes:

— Controles de calidad de las leyes existentes con motivo de su modificación: para eliminar los déficits que posteriormente han sido descubiertos a la hora de su aplicación.

— Los proyectos de los ponentes deberían distribuirse a un servicio legislativo especializado con anterioridad a su remisión para dictamen, o, al menos, habría de tener lugar una discusión antes de la remisión de los proyectos, que a su vez se perfeccionarían mediante estas tomas de contacto.

— En múltiples ocasiones, se ha propuesto una *segunda vía de elaboración jurídica* para evitar consecuencias contrarias al sistema, entre la deliberación de las Comisiones parlamentarias y la resolución del Parlamento, o entre la segunda y tercera lectura en el Parlamento, o al menos la colaboración entre parlamentarios y expertos ministeriales en las Comisiones parlamentarias.

Por otra parte, se ha visto de manera muy optimista, al dictarse las directivas legislativas, el hecho de que dejasen abierto, a través de la mención de las técnicas de planificación modernas, el camino para su desarrollo posterior y la aplicación de este procedimiento; pero tales afirmaciones carecen de sentido y no han sido aceptadas en la práctica. Las posibilidades de desarrollo afectan no sólo a técnicas de planificación concretas, sino también a procedimientos para eliminar soluciones jurídico-políticas superficiales, inconstitucionales, contrarias a los objetivos, demasiado costosas, con repercusiones especialmente negativas; con otras palabras: no existe un procedimiento que conduzca a la mejor solución de un problema, aunque las listas de comprobación (*checklisten*) y los catálogos de cuestiones (*Fragenkataloge*) puedan servir para evitar leyes peores y más defectuosas.

cc) Reflexiones sobre el contenido

Los puntos de vista antes mencionados afectan a la posibilidad de desarrollo de directivas legislativas cara a la selección de contenidos de regulación bajo el punto de vista de su corrección material. En la macrocontemplación del ordenamiento jurídico y en consideración al fenómeno de la llamada marea de normas (mejor dicho: marea de disposiciones) en el Estado de hoy en día sería oportuna la utilización de listas de comprobación y catálogos de cuestiones para el examen de la necesidad y aseguramiento de la permanencia de las regulaciones concretas y de aquellas otras totales complejas, así como para fijar un término a los actos normativos.

Lo anterior condicionaría la configuración y extensión de las directivas legislativas. Aunque también se enfrentan diversas opiniones acerca de tal necesidad.

Entretanto, se ha reconocido ya que la proposición de reglas excesivamente generales y pragmáticas no instruye verdaderamente a los legisladores, con lo que cuestiona además su intento de reforma administrativa. Ha sido también verdaderamente aceptado que la situación de las ciencias respectivas no permite siempre la precripción de indicaciones de comportamiento provechosas, lo que se puede extender a las técnicas de planificación concretas. Es innegable que una ampliación de los modelos haría más sugestivas las directivas, pero sería, sin embar-

go, dudoso si son realmente necesarias más indicaciones, aunque es especialmente cuestionable esperar de una ampliación de datos sobre objetivos, en lugar de indicaciones concretas, su perfeccionamiento, porque de una diversidad de fines (de igual o de diferente rango) surgen coyunturas de difícil decisión. En cambio, no convence científicamente el argumento utilizado como contracrítica a la crítica científica, acerca de que imponer excesivas exigencias en las directivas significa que no sean cumplidas en la práctica. Precisa más esfuerzo y más aparato organizativo para asegurar la aplicación y ejecución de las directivas. Resulta probablemente acertada la opinión de los defensores de la praxis, aunque ésta sea deficitaria, acerca de que es preciso sensibilizarse con su utilización.

Resumiento, las pretensiones de tales medios de apoyo han de limitarse a no detallar en exceso, al efecto de evitar reservas psicológicas a su aplicación, pero tampoco deben ser conformados de manera muy superficial, pues se prescindiría de su potencial de dirección. Otras opiniones desde la praxis se dirigen a procurar la aplicación igual y permanente de las directivas y a elaborar de vez en cuando una valoración de experiencias que conduzca a su vez al desarrollo posterior y observancia de los resultados obtenidos.

d) Para asegurar la observancia de determinados principios de legislación, mejor aún en su sentido dinámico: para el desarrollo e impulso de la racionalización de la creación del Derecho se precisa de una instancia central en custodia y protección de esta iniciativa. Tales servicios, caracterizados como *servicios de legislación*, han sido constituidos en diversos Estados con rasgos también diferentes. Su dependencia organizativa con el Parlamento o con los órganos superiores del ejecutivo a quienes se les confían las tareas de preparación de normas es menos significativa que la institucionalización de la posibilidad de influir en la preocupación por la conformación lógica y lingüística correcta y comprensible de los preceptos futuros y su introducción en el ordenamiento jurídico exenta de fricciones. Las funciones centrales de un servicio como el descrito son, sin duda, el examen de su adecuación jurídica (comprobación del ajuste de los preceptos proyectados con normas de rango superior y de sus repercusiones en el ordenamiento jurídico existente), así como las de técnica legislativa y lingüística. Además de lo anterior, a tales servicios pueden atribuírseles funciones administrativas internas y de información y, ocasionalmente, también instructoras y de informe. Puesto que las iniciativas legislativas completas no parten de la Administración centralizada y al margen de aquellas los Departamentos legislativos conservan, por lo general, la iniciativa en la preparación de las disposiciones, el servicio legislativo ejerce una función preventiva en el marco de una tarea conjunta. La efectividad de un servicio de legislación depende, pues, en buena

parte de su disposición a la colaboración con otros órganos. Su efectividad podría asegurarse y fortalecerse, no obstante, a través de disposiciones procedimentales adecuadas, lo que —a largo plazo— redundará en la racionalización de su propia configuración jurídica. No debe ignorarse, en cualquier caso, que existe una primacía del contenido político jurídico sobre las exigencias técnicas de las disposiciones, y así ocurre regularmente en la práctica de la política. Pero para evitar la creación de normas con fallos, extralimitadas o aquellas en las que no se han ponderado con detenimiento sus repercusiones, sería oportuna la introducción de tales elementos procedimentales complementarios, sin que ello amenazase el contenido material de la decisión política. Fundamentalmente habría de ser posible la intervención del servicio de legislación en cualquier fase del procedimiento de creación de la norma, pero existen fases del procedimiento en las que cabría esperar un efecto racionalizador en medida especial:

— Primer punto de partida sería la pronta participación del servicio de legislación en la preparación de las disposiciones. Participación que podría graduarse en el tiempo y en el espacio según la categoría de la disposición: leyes, normas con rango de ley, contratos internacionales.

— Sería oportuna también la introducción de un *veto suspensivo* del miembro del gobierno competente en asuntos legislativos generales, aun cuando dicha objeción podría ser superada por una resolución del Gabinete. Tal objeción no afectaría al contenido de un proyecto, pero implicaría la obligación de estar bien informado de las iniciativas legislativas desde el punto de vista de la situación general de la legislación. La cuestión acerca de cómo puede introducirse tal modalidad depende, de todas formas, de cómo está jurídicamente organizado el gobierno, y no puede contestarse a ella de una vez por todas.

— Finalmente, sería significativo que *antes de adoptarse una resolución legislativa definitiva* por el Parlamento, el Servicio de legislación tuviera la oportunidad de manifestarse desde el punto de vista estrictamente legislativo. De esa manera podrían evitarse conflictos indeseados en el sistema y consecuencias materiales que pudiesen derivarse de la modificación de los textos en el curso de la deliberación parlamentaria.

3. *Adaptación constructiva*

La vía hacia la racionalización comprende ante todo medidas de unificación y de simplificación, bien sea a través de las de *normalización* y *homologación* comprensibles en el concepto más amplio de *estandarización*, bien sea a través del desarrollo de sistemas de unidades

de homologación. Mientras que por normalización se entiende la «unificación planificada de objetos materiales e inmateriales verificada con participación de los círculos respectivamente interesados», con lo que se comprende tanto la normalización técnica como la uniformización de significados, símbolos e incluso modelos contractuales, la homogeneización tiene por objeto un producto completo (según clase, forma, medida y otras características); en el método de unidades de normalización se eligen diversos elementos de un sistema como partes diferentemente estandarizables, y a través de variadas combinaciones se encajan en un sistema de producción.

La estandarización de la creación del Derecho no es sólo posible en gran medida, sino, además, deseable.

a) *Nomenclatura jurídica estandarizada*

Estandarización ya usual es la utilización de definiciones legales en las leyes, a través de conceptos jurídicos concretados en el ámbito de aplicación de las leyes respectivas. Sería deseable asegurar no sólo la aplicación unificada de conceptos jurídicos en el texto de una norma, sino, a ser posible, en el ordenamiento jurídico, o al menos en una parte determinada del mismo (por ejemplo, en el ordenamiento jurídico territorial). Con ello se soluciona no sólo el problema de las «terminologías sectoriales» de los distintos Departamentos, sino que se evitan dificultades innecesarias a investigadores, órganos administrativos y altas instancias judiciales. La estandarización es tanto más fácil cuanto más disciplinadamente se aplica la técnica legislativa y más perfeccionado está el régimen de documentación jurídica. A la hora de recopilar textos completos de un ordenamiento (federal, territorial) o de parte de él, cada concepto jurídico se deja localizar exactamente, e incluso cuantificar según la frecuencia de su aplicación; a consecuencia de lo anterior es posible también delimitar la repercusión de las modificaciones intencionadas en la terminología jurídica y detectar en qué punto del ordenamiento se precisa de la correspondiente rectificación.

b) *Regulaciones estándar*

Cabe imaginar también regulaciones estándar para situaciones estándar, especialmente la aplicación de reglas prototípicas para casos del mismo tipo (como, por ejemplo, la composición de una norma administrativa sancionadora para la transgresión de preceptos de policía, y los criterios por ella contenidos para las condiciones, medios sancionatorios, etc.), aunque también para evitar reglas prototípicas inadecuadas.

cuadas. En este ámbito cumplen también su función las directivas legislativas y los listados de comprobación (*check-list*).

Existen elementos de técnica legislativa que son aplicables y manejables con discrecionalidad, como son las abreviaturas, las formas de citar e incluso las mismas técnicas de distribución en el marco de los textos normativos. Análogamente las decisiones que se adoptan con esos requisitos «técnicos» deberían observarse consecuentemente —al menos por períodos más extensos—, pues resulta altamente perturbador, a este nivel, permitir un marco de fluctuación amplio, ya que las prácticas cambiantes conducen a la pérdida de orientación y a faltas de comprensión. Esto es válido también, y aún en mayor medida, para los escasos aspectos técnicos de la creación del Derecho. De ambicioso alcance son determinadas fórmulas de regulación y de expresión (por ejemplo, de utilización del lenguaje y de disposición jurídico-sistemática) por las que se ponen de relieve supuestos dudosos en la aplicación del Derecho, o sobre el contenido normativo que quiso atribuirle la autoridad que los concibió. Si no se observan tales criterios y fórmulas (determinadas explícitamente) se elevan las dificultades y aumenta la inseguridad en la ejecución. Situaciones problemáticas clásicas evitables a través de la aplicación consecuente de la creación normativa estándar son las siguientes:

— ¿Hay que acudir a la analogía o a las remisiones por causa de la defetuososa regulación?

— La enumeración de supuestos relevantes ¿está elaborada taxativamente o demostrativamente?

— ¿Ha sido derogada una regulación especial concreta anterior por cláusulas generales posteriores o permanece aquélla inalterable?

c) *Tipos (categorías) estándar de creación de normas*

Tras las cuestiones de regulación expuestas, cabe imaginar diferentes tipos de regulación. Y también la decisión entre los diferentes estándares desde el punto de vista de las opciones de técnicas de regulación habría de adoptarse homogéneamente y tras graves reflexiones:

— Ante la cuestión de si se trata de un precepto, que pretende crear por tiempo indeterminado una *regla* de conducta, o si a través de estímulos o de prestaciones estatales pretenden obtenerse determinados efectos, hay que decidir ante la elección de un acto normativo «permanente» o «temporal».

— En apariencia formal, pero de gran dignificación para el sistema jurídico, es la distinción en tipos: codificación, codificación parcial, disposiciones originarias y modificativas, leyes especiales, leyes introducción, leyes refundición.

Tiene sentido que las alteraciones no sustanciales se dispongan en forma de modificaciones para mantener la continuidad fundamental del concepto legislativo expresado. Pero si aumentan en número y extensión, decrece la transparencia del supuesto jurídico tanto para los destinatarios como para los aplicadores. A pesar de que el momento en que es ya preferible la promulgación de una *disposición originaria* a su continua modificación no puede perfilarse de manera exacta, se sobrepasa aquél en cualquier caso, cuando el reconocimiento de la situación jurídica se convierte en una tarea técnico-jurídica difícil o en una disciplina enigmática con la que ya nadie se atreve a realizar una tarea de clarificación, o cuando a través de la modificación permanente de su contenido, el precepto ha llegado a adquirir otro distinto del originario.

Junto a estos criterios ya discutidos se relaciona el de si ante la aparición de situaciones jurídico-políticas cambiantes se precisa una *ley especial* o de si debe buscarse su integración en el ordenamiento jurídico. Desde el punto de vista de la permanencia del ordenamiento jurídico, es preferible el segundo de los caminos, con total apertura a los nuevos contenidos jurídico-políticos. Aun cuando hoy no parece existir ni necesidad ni fuerza configurativa para crear *codificaciones totales* por sectores concretos, no se habría de ladear la aspiración al menos de una *codificación parcial*, ya que tal técnica impulsa a concepciones más amplias en conexiones sistemáticas y a la ponderación de las repercusiones de una especial regulación en el entramado total del ordenamiento jurídico.

En cualquier caso, habrían de evitarse los desaciertos técnicos de regulación, que se asignan por la inobservancia de reconocidos estándares legislativos. El valor de orientación del Derecho queda en entredicho a través del uso permanente o continuado de *normas temporales* que contienen Derecho estable. Tal técnica, que a menudo esconde entre sus causas un beneficio injustificado a grupos concretos, conduce no sólo a convencer de la apariencia de una situación jurídica, que en realidad queda sobrepuesta y eliminada por numerosas excepciones, sino que constituye, además, punto de partida para un continuado fraccionamiento de la situación jurídica y a continuos problemas de aplicación. Lo mismo cabe decir para la técnica constatada de refundición de leyes modificativas. Puede resultar útil, desde un punto de vista burocrático, pero ni resulta deferente con los destinatarios ni sirve a la claridad del Derecho recopilar en una ley refundición las modificaciones correspondientes llevadas a cabo en diversas leyes. Tal técnica resulta tolerable únicamente donde cabe esperar en cierta medida la refundición de diversos preceptos modificativos; al menos habría de hacerse constar la enumeración de los preceptos modificados en el título del acto de modificación. Su consecuencia censurable son las leyes *fu-*

gitivae. La mejor solución sería probablemente no configurar leyes refundición y en su lugar contentarse con leyes individuales. La ventaja reside no sólo en la mejor localización de los preceptos, sino también en la publicidad de los actos de modificación. De ello podría deducirse además un cierto efecto de contención frente a la producción de preceptos sin tino y esperar mayor reflexión y previsión en la preparación de modificaciones. A la objeción de que se complicaría la tramitación parlamentaria de leyes modificativas se puede salir al paso a través de un cambio en los sistemas de decisión: sólo tiene que preverse que se vinculan en una sola votación conjunta múltiples proposiciones materialmente conexas.

d) *Procesos estándar*

En el repertorio estándar de preparación de los actos de creación del Derecho habrían de incluirse además determinados *controles previos*. De esa manera podrían descubrirse, con ayuda de planes reticulares o de las llamadas mallas Petri, por ejemplo, las estructuras ilógicas de una regulación futura. Si a pesar de tal control permanece aún algo incompleto o insuficientemente claro, se pone de manifiesto, al menos, el hecho de que tal decisión se toma conscientemente por las instancias políticas competentes.

Una cierta racionalización, aunque tan sólo superficial en este aspecto según la práctica introducida en los últimos años, es la de agregar en las proposiciones del gobierno federal al Consejo Nacional el llamado *folleto previo* (*Vorblatt*), en el que se exponen los problemas y la solución adoptada en la regulación, así como los datos relativos a otras alternativas y costes. El folleto previo sirve no sólo a una rápida información de los parlamentarios, sino también a la publicación formalizada y estructurada de opiniones estándar que en todo caso lleguen a emitirse. Ya de por sí el solo cumplimiento de este programa tendría efectos relevantes de racionalización. La práctica demuestra, lamentablemente, que sobre la cuestión de los costes apenas se dan datos, y sobre la de las alternativas, por lo general, no se da ninguno.

Hacia la paulatina racionalización de la situación jurídica se encamina la obligación de insertar en la exposición de las proposiciones de ley hasta qué punto la norma propuesta podría implicar:

- Simplificaciones procedimentales.
- Ahorro de costes.
- Reducción de normas. Donde reside precisamente el impulso de *exteriorizar los esfuerzos por la racionalidad y racionalización*.

Hoy en día se incluyen en los procesos estándar de producción de disposiciones, en especial, de producción de las normas, no sólo las fa-

ses de creación de normas ordenadas constitucionalmente (en las leyes: iniciativa legislativa, tramitación, autenticación, promulgación, publicación), sino también las de *dictamen*. De la emisión de pareceres se consigue en parte un consejo especializado y en parte la articulación de ciertos intereses. La emisión de dictamen se enraíza históricamente con el derecho a emitir opiniones; los dictámenes no formalizados también tienen su justificación. Quienes son llamados a informar se regulan en parte por ciertas normas, pero es la práctica política quien garantiza la virtualidad de trámites de audiencia y de tomas de posición sin estar legalmente concebidas y fuera del ámbito de los derechos jurídicamente reconocidos a la emisión del dictamen: en numerosas ocasiones se otorga la posibilidad de manifestarse a asociaciones concretas cuando poseen suficiente representatividad a la vista de la materia que se regula, aunque poco frecuentemente tiene lugar también una consulta ciudadana. El criterio de si a las asociaciones se les otorga audiencia sólo desde el aspecto de los intereses que representan o de intereses generales (lo que es hoy lo normal en las asociaciones representativas de la «participación social») no está sometido a reglas fijas y cambia con la práctica política. En relación con una *estandarización* en el sentido de un *procedimiento previo racional* de la creación del Derecho tendría que estar la operación de calcular todas las posiciones, personas (grupos), instituciones y titulares que puedan encontrarse afectados en el procedimiento de creación del Derecho. Quedarán incluidos en el procedimiento legislativo en tanto que sus intereses y puntos de vista tienen que comprobarse y, al menos, coordinarse. Como diseña el discurso usual del procedimiento previo, hasta el momento de introducir una iniciativa legislativa en el Parlamento, la preparación de los proyectos de ley habrá corrido a cargo de las oficinas centrales, en cierta forma en el ámbito burocrático, desarrollada en fases totalmente diversas a las del ámbito preparlamentario. A través de él llegan al Parlamento demasiado tarde o con poco tiempo tanto la articulación de intereses como las aportaciones de expertos, juristas o de cualquier clase, al igual que las provenientes de asociaciones o directamente del pueblo. De esa forma, las proposiciones independientes (de iniciativa y de comisión), en contraposición a los proyectos del gobierno de la misma clase, no se someten a informe, lo que últimamente se utiliza para tramitación rápida de determinados proyectos políticos. Si de manera informal se solicita asesoramiento y colaboración de las burocracias ministeriales o de las asociaciones, puede acercarse el «producto» al estándar jurídico técnico medio, pero no convierte el procedimiento en más transparente. Más decisivo es, sin embargo, que en los casos mencionados la adecuación y la acomodación técnica, jurídica y sistemática del precepto en creación no resulta garantizada en la medida en como resulta en el ámbito del procedi-

miento fáctico. A través del perfeccionamiento de las reglas procedimentales parlamentarias habría de asegurarse que en todos los procedimientos previos dominan los mismos estándares procedimentales: las fases de control previo, de puesta de manifiesto de las operaciones racionalizadoras, de informe y de una segunda lectura de elaboración jurídica habrían de extenderse de la misma forma a todos los sistemas posibles de la iniciativa legislativa y de su tratamiento parlamentario.

Del numeroso material de experiencias y de ideas sobre legislación, así como de los modelos ya normalizados parcialmente en las directivas, pueden verificarse en la práctica muchas combinaciones posibles para otros actos legislativos, según corresponda a las numerosas necesidades de regulación. En la praxis actual legislativa reina un amplio abanico, quizá muy amplio, de posibilidades de variación, incluso en el caso de contemplar las numerosas muestras y estándares de legislación como elementos de unidades normalizadas. Desde el punto de vista de la racionalización, el procedimiento de creación del Derecho no admite muchas posibilidades de ser regulado. El sentido y el valor de una estandarización reside en la simplificación de la preparación de disposiciones y en aprovechar la capacidad de trabajo para la discusión sobre fines y valores de la forma más amplia posible. Existe la tendencia a hacer proposiciones sobre la estandarización de la creación del Derecho, en el sentido de forma de «confección» de las normas, pero no hay que temer la uniformización completa de la creación del Derecho, puesto que los numerosos requisitos para adecuarla a todas las situaciones lo impedirían. Las ventajas de una estandarización en la creación de las normas se asemejan por comparación a una prenda «semiconfeccionada», que muestra la solución media entre la hechura a medida y la confección, acercándose al ideal de la prenda a medida. En ese sentido es variable dentro de la uniformidad posible y está al alcance de todos.

4. *Adaptación estructural y temporal*

Este tipo de posibilidades de racionalización se detallan en la ciencia de la economía de la empresa en relación a los procesos de producción. Consisten en la determinación estructural de las fases procedimentales por las que se atraviesa según forma y cantidad y mediante indicación de las consecuencias de tales fases, y desde el punto de vista temporal según la determinación de los puntos iniciales y finales, así como de la duración de las fases individuales y de sus consecuencias temporales (planificación temporal, técnica de planes reticulares).

En los procesos de creación del Derecho entra menos en consideración la racionalización desde su aspecto cuantitativo, al que ya antes

se hizo referencia, que desde el punto de vista temporal o de sucesión de fases. Las reflexiones estructurales son tratadas bajo el punto de vista de la adopción constructiva del procedimiento de normación, especialmente en lo que se refiere a cómo dotar los diferentes procesos del procedimiento previo de mayor regularidad y de elementos que aseguren su racionalización. Además, podría alcanzarse, como a continuación se expresa, un perfeccionamiento del proceso parlamentario, que no implicase prácticamente mayores pérdidas de tiempo y a la vez tuviese en cuenta una mejora del aspecto técnico-jurídico de las funciones legislativas parlamentarias. Los proyectos legislativos habrían de ser informados, además de por la respectiva comisión competente especializada, por una propia «comisión jurídica» (comisión para cuestiones legislativas), cuya función consistiría en revisar cada proyecto desde el punto de vista genérico de la legislación en cuanto a su contenido y adecuación sistemática al resto del ordenamiento jurídico, y de su conveniencia técnico-jurídica. Ambas comisiones deberían proceder de común acuerdo, para facilitar al pleno una sola toma de decisión. La comisión especializada habría de concentrarse en las cuestiones jurídico-políticas sectoriales, la comisión jurídica en temas de legislación. La función de coordinación necesaria en cualquier caso podría confiarse bien a la conjunción de ambas comisiones, o mejor a las hoy en día frecuentes subcomisiones o grupos de trabajo constituidos *ad hoc* (con potencial de trabajo suficiente). Con semejante institución, las reservas de los parlamentarios (temor ante el falseamiento de la voluntad política) se detienen ante una segunda reelaboración jurídica. Puesto que las discusiones en las comisiones interesadas podrían ocurrir paralelamente, no habría obstáculos temporales. Y puesto que se trata de una función genuinamente parlamentaria, podría originar un compromiso positivo de los parlamentarios hacia una «buena» legislación, y con el tiempo conformar un nivel estable de exigencias de calidad en la legislación.

Desde la perspectiva temporal existen tendencias de planificación de la creación del Derecho a través de la enumeración de las pretensiones jurídico-políticas de las declaraciones del gobierno. Es de todas formas problemático, pues en tal catálogo de cuestiones se incluyen proyectos de trascendencias muy diversa y de graduación diferente. Quien a través de ellos tiene conocimiento sobre la situación a menudo casual de tales medidas y programas legislativos a la vista de una formación de gobierno y con los puntos del programa adoptados en base al compromiso de su cumplimiento en la política diaria, no evaluará satisfactoriamente a partir de ellas las posibilidades de racionalización política y de técnica legislativa de tal catálogo de proyectos.

Aparece relevante frente a lo anterior la observancia de los componentes circunstanciales de la creación del Derecho en la programa-

ción temporal a través de los llamados en la práctica parlamentaria «itinerarios parlamentarios», pues ya en la discusión y el acuerdo sobre la sucesión de la tramitación y de los problemas temporales de proyectos jurídico-políticos concretos subyacen elementos de aceptación y se eleva la racionalidad del *iter* procedimental.

Es importante, por último, que desde el comienzo de un acto de creación racional del Derecho se fijen límites temporales y frenos a la sobrecarga cuantitativa del proceso total de producción. Si los departamentos legislativos elaboran los estándares técnico-jurídicos de calidad de los proyectos, la sobrecarga temporal y en este contexto cuantitativa de funciones no debería sobrepasar una medida concreta. Gráficamente expresado, la sobrecarga de legislación amenaza desde la «congestión» al «infarto». Los plazos para emitir dictamen no deben ser fijados o abreviados de tal manera que imposibiliten en la práctica la emisión de opiniones o la deliberación razonable. Por lo que se refiere al dictamen mismo, debe concederse tiempo suficiente para la elaboración de los argumentos y puntos de vista esgrimidos. Finalmente, cuando se trate de materias suficientemente complicadas, habría de preverse entre la publicación y la entrada en vigor de la norma un espacio de tiempo (*vacatio legis*) adecuado para que los destinatarios puedan adaptarse a la nueva situación jurídica y su ejecución se acomode a los nuevos preceptos y medidas necesarias. Por eso es preciso, antes de concebir las disposiciones, concebir el procedimiento de su ejecución. De procederse así, sería posible hacer de la vacancia legislativa la regla, de la entrada en vigor inmediata o retroactiva bajo determinados motivos y justificaciones, la excepción.

5. *Adaptación mediante sustitución y cooperación*

Sustitución significa la utilización de procedimientos alternativos en orden a tareas (de producción) de igual naturaleza. Tales opciones racionalizadoras pueden ser aplicadas en la creación de normas, y pueden conducir a la utilización de otros instrumentos alternativos de dirección distintos de la ley. Pero dentro del marco mismo de la ley cabe pensar en la utilización de diversas *técnicas de regulación alternativas* o de la combinación de varias diferentes. En lugar de sanciones pueden imponerse medidas, si el efecto de asegurar el objetivo principal lo permite, o se le otorga prioridad frente a la función de censura de la reacción del ordenamiento ante la infracción de sus reglas. Un efecto parecido o suficiente puede alcanzarse al utilizar en lugar de mandatos y prohibiciones información y estímulos o, en cualquier caso, una combinación intencionada (*policy mix*) de tales elementos de regulación. También en el ámbito de los sistemas de estímulo existe la

posibilidades de diversos instrumentos: el fomento directo (con matices diversos) o el indirecto (por ejemplo, beneficios fiscales, ventajas no económicas).

La línea de pensamiento desarrollada en las ciencias de la economía de la empresa para la racionalización interempresarial es en cierta medida transponible de manera genérica, cuando en la creación del Derecho pueden utilizarse distintas *formas de cooperación*. El principio fundamental de la cooperación horizontal reside en la distribución de funciones y en su limitación. En este plano se mueven reflexiones de naturaleza finalista, acerca de si la función de legislar atribuida al Estado no podría confiarse también o incluso mejor a la sociedad, abandonándola al libre juego de las fuerzas sociales: *no regulación o desregulación*. Actualmente tiene pleno sentido, a la vista de la especialización de funciones, confiar la regulación de problemas jurídicos determinados a asociaciones especializadas o a instituciones que se ocuparán de ellos con amplia responsabilidad (por ejemplo, autonomía, autonomía tarifaria, fijación de reglas) y mantener la legislación estatal en sentido estricto como función de supervisión y garantía de custodia de un estándar irrenunciable: la autonomía. Al principio de la cooperación vertical se debe ya hoy que fases parciales sustantivas de la creación de las normas (bien sea su preparación, bien sea su ejecución) sean atribuibles a sus «abastecedores»: el impulso de los problemas, las propuestas para su formulación no provienen sólo de los órganos estatales, sino de los organismos creados por el Estado, de la sociedad organizada (asociaciones) y finalmente de la iniciativa privada. La cooperación complementaria significa el asentimiento de iniciativas legislativas y contenidos de regulación de diversas autoridades, en especial en ámbitos transcompetenciales que de otra forma no pueden ser ordenados en todo su sentido o que exigen imperiosamente un asentimiento de esa naturaleza en atención a las condiciones de vida. Por lo que se refiere al aspecto técnico de tal cooperación, ésta puede establecerse jurídicamente a través de una colaboración jurídico-formal de igual rango (por ejemplo, convenios jurídico públicos, actos de legislación paccionada), o a través de colaboración de diverso rango (actos principales, actos de cooperación, actos de iniciativa, actos de autorización, etc.); el mismo efecto puede conseguirse, a falta de habilitación jurídica o mandato, a través de la valoración voluntaria en los ámbitos libres de regulación. Desde el punto de vista de su contenido, tales «acciones concertadas» entre los diferentes *partners* (Federación-Estados-Municipios, Estado-Administración financiera, Estado-Asociaciones, etc.) pueden acomodarse a los diversos objetivos de la norma: utilización coordinada de las potestades de soberanía, política de información y de fomento coordinado, convenios de actuación para evitar la intervención estatal, etc. De lo anterior resulta un amplio abani-

co de posibilidades directas e indirectas de dirección del comportamiento, sobre cuya utilización puede decidirse con la idea de una legislación racional y conveniente.

IV. DESIDERATA DE CREACION RACIONAL DEL DERECHO

La creación del Derecho como actividad orientada hacia sus fines habría de producirse racionalmente, lo que significa llegarse a justificar lo más posible. Transformación, en el sentido de perfeccionamiento en el marco de un sistema tan complejo como es el ordenamiento jurídico como un todo, sólo puede producirse en fases parciales, y puesto que el enjuiciamiento de la solución que se da a problemas legislativos concretos es susceptible de cambiar con el discurso del tiempo, no cabe por ello que hablemos de optimización. Si la noción de racionalización se hace referir al proceso continuo de renovación y transformación del ordenamiento jurídico, aquélla puede significar la eliminación de los déficits de racionalidad y la búsqueda de la configuración más racional y conveniente posible de su producción.

A. VALORES, OBJETIVOS Y MEDIOS

Ante cualquier racionalización existen previamente los impulsos hacia la solución de problemas sociales a través de la adopción o la modificación de actos normativos. Afectan al deseo de individuos y grupos sociales según comprensión de la realidad, por la conformación o la transformación de situaciones sociales mediante actos de creación normativa según sus objetivos y valores.

La política jurídica racional parte de una confrontación de la situación actual (ser) con otra representable (deber ser) —la mayor parte de las veces cargada de ideas finalistas y de valor—. Tales nociones (fines superiores) se mueven por lo general a un alto nivel de abstracción y son susceptibles de configuración y concreción muy diversa. El argumento de qué fines concretos son los que deben perseguirse para hacer realidad de manera instrumental los «fines superiores» está tan sobrecargado de valores y resulta de tal complejidad que debe atribuirse fundamentalmente al ámbito de lo político, y no al de la racionalidad jurídico-técnica. Naturalmente, existen métodos, principalmente en el plano de la fijación de fines, o mejor: criterios estándar que permiten una «racionalización» de la elección de fines en el sentido de aislar sus déficits. Son relevantes en relación con lo anterior los siguientes criterios:

a) Si se persiguen diversos objetivos, deben ser éstos independientes unos de otros. De no darse tal condición, ha de tomarse una decisión sobre su preferencia para evitar la contradicción en la jerarquía de valores aceptada, lo que implica que la elección del objetivo ha de ser apropiada para ayudar a realizar tal jerarquía de valores. Partiendo de la misma, habrían de seleccionarse, de manera muy general, los subfines en consideración a los fines superiores. Lo que es válido no sólo para la jerarquía material de valores, sino también para otros criterios «más formales»; los objetivos a corto plazo se subordinarán a los de plazo más largo. Los medios posibles para su realización repercuten en la búsqueda de objetivos: si se trata de objetivos alcanzables sólo con medios que resulten incompatibles con otros fines ya marcados, o son objetivos que según el conocimiento actual sobre la relación medios-fines no son realizables, queda excluida la selección del fin bajo tal criterio.

b) Pueden distinguirse, además, entre objetivos que se dirigen de manera instrumental a la transformación de situaciones, y aquellos que persiguen la conservación de un *status quo*. Como el legislador persigue por lo general sólo transformaciones parciales —*ceteris paribus*— raramente se efectúa una declaración expresa de este tipo sobre el segundo de los aspectos.

c) Toda decisión concretizadora de objetivos dirigida a la elección de los medios tiene que plantearse si el objetivo ha de perseguirse directa o indirectamente, o por la vía de normas imperativas, finalistas, o de efectos meramente de influencia o educativos.

La elección de los medios a utilizar es más concreta que la de los objetivos, pero vincula, con todo, un precedente de diversa graduación, más rico en facetas que los componentes jurídico-técnicos y jurídico-políticos de racionalización. Lo que hace las veces de «medio» puede contemplarse de forma distinta a un nivel más alto de forma global o con un tratamiento jurídico-técnico. Si se aplica un medio jurídico para la consecución de un objetivo determinado o si debe ser utilizado un medio político-social, si mediante la elección de un instrumento jurídico determinado se persiguen efectos complementarios o deben soportarse aquéllos tal y como vienen, son fundamentalmente decisiones de valor que se escapan de la idea de racionalización jurídico-técnica. Por supuesto, la elección de los medios puede apoyarse científicamente, según su forma y su contenido jurídico desde un aspecto cognitivo en forma de cuestiones de control que impulsan a una justificación racional de la decisión:

a) Con base al conocimiento empírico disponible sobre las situaciones de hecho existentes y sobre las relaciones si-cuando (especialmente en la forma de las ciencias naturales, pero también en las socia-

les y económicas) puede llegar a enjuiciarse o por lo menos a valorarse si la regulación en perspectiva es apropiada como medio para un fin determinado.

b) Con vistas al sistema jurídico existente, hay que enjuiciar y valorar si la referida regulación apoya de manera positiva las decisiones de valor fundamentales y la estructura formal del mismo, y si las desarrolla correctamente o al menos es conforme con ellas. Contrariamente, puede preguntarse —y esto es con frecuencia más fácil de enjuiciar— si la regulación que se va a configurar no entra en conflicto con los mencionados principios formales y materiales del sistema.

c) Si existen posibilidades de elección entre diferentes medios, el esfuerzo ha de dirigirse a adoptar la decisión según criterios científicos. Se conseguirá al menos una relativa optimización si el medio resulta lo más efectivo posible para una situación determinada a la vista de los criterios de decisión adoptados, origina menor gasto y provoca las menores consecuencias adicionales posibles. Otro criterio de selección distinto es si debe aceptarse que un medio y con qué extensión, desde un enjuiciamiento instrumental no especializado, pueda ser no ya el medio mismo elegido para la modificación, sino dar lugar al objetivo. En sentido técnico-jurídico especializado, la elección del medio lleva a la decisión sobre la forma y la situación jurídico-sistemática del acto de producción del Derecho: antecedentes con los que se va a entroncar la regulación; sobre la utilización de la técnica lograda en la regulación y previsiblemente en el cumplimiento; situación en el rango jerárquico del ordenamiento jurídico. Todos estos aspectos que atienden a la relación con otras disposiciones y la forma previsible de su aplicación han de ser observados según el grado de determinación que se considera necesaria, a la vista del nivel de dificultad de preparación, de creación jurídica y de su posterior revisión en todos los casos.

B. RACIONALIZACIÓN DE LA INICIATIVA DE CREACIÓN DEL DERECHO (RACIONALIZACIÓN DE LA CREACIÓN DEL DERECHO EN SENTIDO ESTRICTO)

La iniciativa normativa asumida para la solución de un problema (propuesta de solución, proyecto de un acto de legislación) puede ser examinada según una serie de criterios de racionalidad de decisión —con independencia de su contenido jurídico-político concreto— comprobables antes de la prosecución de tales iniciativas o antes de la promulgación del acto normativo. Si la valoración es negativa, debería conducir a la función de corrección del contenido de la iniciativa. Los factores que se dejan ver en consecuencia componen una lógica derivación según la valencia de los criterios, pero nunca una sucesión téc-

nico-procedimental obligada. Cada uno de esos pasos puede ser ejecutado individualmente y con independencia de los restantes, y conducir a la corrección de las vías originarias de solución del problema en el proyecto ya más o menos elaborado.

1. *Indispensabilidad*

El tema del control sobre si un objetivo es absolutamente conveniente o si una regulación es absolutamente necesaria, si en atención a objetivos determinados resulta indispensable una regulación jurídica, o si justamente la propuesta es la necesaria, habría de plantearse siempre sería y tempranamente, para evitar gastos inútiles. Tal control impulsa a una reflexión sobre su valoración, a pensar en todas las alternativas y a desplegar la fantasía en la regulación.

2. *Factibilidad*

Un criterio decisivo es también si la regulación que se prevé es absolutamente posible y ejecutable. Esta «factibilidad» en sentido amplio tiene diversos aspectos, que de nuevo pueden sólo presentarse en forma tipificada. En el plano de los ya discutidos objetivos debe tenderse a la evitación de los conflictos entre ellos mismos y a la coordinación de proyectos jurídico-políticos. Desde el aspecto de la técnica de realización de fines, hay que comprobar si el objetivo perseguido es alcanzable en su totalidad. Son contrarias a las exigencias de ejecutabilidad aquellas regulaciones en las que falta la cobertura financiera (*copertura finanziaria*) o para cuyo cumplimiento faltan los dispositivos necesarios de ejecución, especialmente la organización, personal suficiente y convenientemente formado en el plano de la Administración (*copertura amministrativa*) o un procedimiento adecuado. El órgano creador de la norma futura tiene que pensar si existe la posibilidad de controlar el comportamiento de los destinatarios de la norma de manera suficiente y establecer su sanción para el caso de que se aparten de ella (potencial de control, potencial de sanción). Debe acabarse con aquellas normas carentes de función, pues no permiten dirigir el comportamiento de sus destinatarios ni la actuación de los órganos estatales y sólo pueden ser entendidas como declaraciones políticas u operaciones coartada de la autoridad que las propone (*legge manifesto*). Factibilidad en el sentido de ejecutabilidad significa deferencia con las posibilidades de comunicación, temporales y técnicas, de los destinatarios. Las normas han de ser elaboradas de tal forma que el público y los órganos de aplicación tengan la posibilidad de acomodar su dis-

posición de forma adecuada y con tiempo suficiente a los dictados de la nueva norma. En la modificación de disposiciones de gran alcance jurídico y económico (normas procedimentales para un sector completo, intensificación de condiciones ambientales) han de preverse disposiciones transitorias y legisvacancia.

3. *Aceptación*

De gran significación para la efectividad del ordenamiento jurídico en su totalidad y para lo que el legislador esperaba en su norma, aunque gradualmente de menor coerción, resulta la aceptación de una regla jurídica. La idea de necesidad y racionalidad del Derecho en un Estado democrático reside en «el origen de la anhelada y a la vez efectiva lealtad del pueblo». La idea global y difusa de que la necesidad absoluta del ordenamiento se enraíza en diversas motivaciones (con identificación en la opinión común acerca de la función de conciliación y de concordia del ordenamiento para el individuo hasta la de indiferencia misma) no posibilita llevar hasta muy lejos la duración de la norma en las disposiciones concretas. A pesar de la pérdida de autoridad del Estado y del Derecho, y a pesar de la atrofia de valores comúnmente aceptados en la sociedad pluralista, la autoridad que proyecta la norma puede preocuparse por determinadas condiciones de su aceptación. Tiene que valorar a la hora de dictar la disposición a quien quiere dirigirse ésta con preferencia, si al ciudadano o al «Estado de Derecho» (adaptación a los destinatarios). Conseguir transparencia y comprensión del ordenamiento son dos ideas rectoras que tienen que plasmarse en la promulgación de las disposiciones concretas. A pesar de la complicación de las relaciones humanas y de la pretensión de encajar el supuesto concreto, hay que poner límites a los brotes de perfeccionamiento y casuística, la conquista del Estado de Derecho y del Estado asistencial rector de la sociedad a través de las leyes no tienen por qué «varar» el sistema desde un determinado grado de complejidad y conducirlo a un menor grado de justicia. En la creación del Derecho y en su preparación se puede hacer algo por que las normas lleguen a ser mejor aceptadas. La intensidad de regulación debe ser concebida de manera tal que no lleve a la pérdida de orientación del ciudadano y de las autoridades competentes. Las elaboraciones legislativas de gran significación o las modificaciones incisivas de supuestos deben acompañarse de medidas informativas hechas públicas con tiempo suficiente y preparadas de manera sustancial. En cuanto al contenido de la norma, es muy importante que la solución al problema haya de darse de tal manera que pueda encontrar al menos el mayor nivel de aceptación posible. Ello implica en un plano político —que

aquí no viene al caso discutir— tomar la decisión con disposición de actuación y de compromiso; significa desde el punto de vista técnico social tener en cuenta las referencias sociopolíticas en tanto puedan ser conocidas o sean suficientemente determinables con seguridad. Por lo demás, pueden tenerse como motivación también las numerosas formas intermedias que se mueven entre la ejecución forzosa estatal y su seguimiento voluntario (estímulos o dificultades materiales o ideales), así como la graduación de decisiones jurídicas de valor en el sistema externo de valores.

4. *Análisis (previo) de consecuencias*

Si la elección de los medios jurídicos ha de ser racional, resulta —teóricamente— fácil, mediante la determinación de sus interdependencias empíricas. Pero como en el ámbito socioeconómico las interdependencias no resultan unívocas o no han sido investigadas en medida suficiente (por el momento), el conocimiento disponible resulta limitado y las consecuencias de las medidas posibles son en parte desconocidas. Sin embargo, puede llegar a afirmarse que incluso en consideración a esta relación de contornos difusos típica de las ciencias sociales, el conocimiento disponible o transmitible no puede ser utilizado de forma suficiente. La conveniente *valoración de las consecuencias* es un valor esencial de racionalización en la creación de las normas. Debe concentrarse especialmente en la cuestión: ¿Se conseguirán sus fines? ¿Se producirán interferencias en sus efectos o efectos contrarios? ¿Qué costes (en el Presupuesto del Estado) y sobrecargas (del sistema social en su totalidad, también en sentido inmaterial) son de esperar? Conscientemente no se habla aquí de análisis de consecuencias para la fase preparativa de creación de la norma, porque ésta condiciona consecuencias ya acontecidas. Contrariamente, tiene que partirse de una racionalización de hipótesis e intentar «someterlas a test». Pero una comprobación auténtica sólo resulta factible con ciertas limitaciones. A través de diferentes técnicas de dictamen e informe se pueden obtener algunas aclaraciones sobre sus posibles consecuencias. Con ello saldrán a relucir no sólo la trascendencia de los intereses afectados y la posible aceptación de una regulación, sino que se pueden también valorar de manera previa las consecuencias posibles desde el plano individual, de grupos de interés y del de los órganos llamados a su ejecución. Coadyuvan también en la legislación las diversas «técnicas de simulación» propuestas y puestas en práctica: las representaciones según plan, los test *ex ante* y los modelos de simulación (mediante computadora). Se trata siempre de experimentos sobre comportamiento y opciones sociales, que resultan heurísticamente fruc-

tuosos. Hay que desechar el temor a permanecer en el terreno de lo especulativo, pues se precisan suficientes bases empíricas, principalmente datos y conocimientos sobre extensión, dirección y relaciones de las repercusiones: aquí se demuestra ya su necesaria relación con los análisis posteriores de repercusiones y control de consecuencias.

A medio camino entre los análisis previos y posteriores de control de consecuencias se encuentra la promulgación de disposiciones a prueba: experimentos de creación de normas. Experimentos de tal naturaleza, por lo que afecta al plano personal y material de repercusión, deben limitarse a los valores jurídicos protegibles (derechos fundamentales, especialmente las exigencias materiales del derecho de igualdad) y también a los principios no escritos estabilizadores del ordenamiento jurídico (como el de protección de los derechos adquiridos, confianza en la situación jurídica creada). Resulta relevante atender a la dimensión temporal de las disposiciones a experimentar. El concepto de legislación temporal (*sunset legislation*) no puede aplicarse de manera generalizada; puede recomendarse, sin embargo, en aquellos ámbitos de regulación donde la promulgación de disposiciones contingentes se produce por motivos psicológicos (régimen de protección, régimen de decreto) a pesar de que no puede esperarse de ello perdurabilidad. Si tales disposiciones llevan una limitación temporal de su aplicabilidad, a través de los métodos de creación del Derecho se institucionaliza en cierta medida la obligación de tener en cuenta y de valorar los resultados perseguidos —para el caso de que su validez y aplicabilidad aparezcan como dignas de mantenerse.

C. RACIONALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO (RACIONALIZACIÓN DE LA CREACIÓN DEL DERECHO EN SENTIDO AMPLIO)

Los criterios expresados anteriormente pueden y deben extenderse al ordenamiento jurídico como un todo. El ordenamiento jurídico en la democracia está abierto a la transformación de las ideologías de valor y con ello también a la revisión de sus normas según la posición de las mayorías cambiantes. Tal transformación, que podría contemplarse como un «aprendizaje» del sistema jurídico, puede conducirse según el sistema de voluntad o deseo, *trial and error*. El procedimiento ordenado de creación del Derecho apoyado en un discurso racional, afán de convencimiento y ponderación de las consecuencias asumidas, y los instrumentos de control de los legislativos en la democracia hacen surgir la obligación (político-moral) del legislador de reflexionar sobre las consecuencias y repercusiones de su actuación y a elaborarla de la manera más sistemática posible.

1. De ello resulta el postulado de una tarea permanente y no meramente formal de perfeccionamiento del sistema: ciñéndose a los bienes jurídicos imprescindibles. La comprobación de si las disposiciones *son necesarias* puede efectuarse desde dos aspectos, desde los que pueden derivarse diferentes estrategias. Un método más cuidado, más lento, que camina fase a fase, consiste en el examen de la disposición con motivo de sus propuestas de modificación. En esa ocasión habría que comprobar si el precepto como tal es todavía necesario, es decir, lo que en una ley o en un complejo normativo ha devenido superficial e innecesario. Estrategia de mejor estilo y de fines muy ambiciosos podría ser la de controlar el ordenamiento de forma permanente con independencia de ocasiones concretas al menos a través de «acciones» esporádicas, que es lo que ha permanecido indispensable en el ordenamiento: «esclarecimiento» del ordenamiento jurídico (ya se ha hecho mención al efecto automático de esclarecimiento que poseen las leyes temporales).

2. El aumento de la *aceptación* del ordenamiento jurídico por los ciudadanos y por el Estado de Derecho puede estimularse a través del esfuerzo correspondiente a través de formulaciones claras para los destinatarios, elaboración conjunta con los interesados y facilidad para acceder al Derecho (en sus diferentes representaciones: desde la información a la ejecutabilidad mediante procedimientos no complejos).

3. También el perfeccionamiento y reelaboración sistemática es un postulado extensible a la totalidad del ordenamiento jurídico bajo el aspecto de su *factibilidad*. Todo dispositivo de ejecución y de perfeccionamiento ha de ser concebido de manera complementaria, en el caso de que no se hubiera concebido ya, al efecto de eliminar sus puntos débiles. Ello condiciona la observancia y renovación del ordenamiento y conduce al próximo criterio.

4. *Los controles posteriores de efectos* (evoluciones empíricas y análisis de repercusiones *ex post*) son necesarios, puesto que a menudo se producen consecuencias que contra toda previsión resultan inesperadas, no fueron o no pudieron ser tenidas en cuenta, bien sea por la complejidad de las relaciones, bien sea por el transcurso del tiempo o por cualquier otro motivo. Mientras tanto sigue válido, naturalmente, aquello de que «la práctica es la mejor prueba», cosa que hay que reflexionar en cada experimento especulativo sobre un conjunto. Esto no debería entenderse como defensa del pragmatismo, sino como aviso de que el objeto del Estado de Derecho debe ser estudiado en un sentido más amplio. A ello conduce el hecho de que, especialmente en períodos de continuidad y consolidación jurídico-política, gana en significado ocuparse de manera empírica del objeto del Derecho; lo que vale tanto para proyectar las normas como para el control de sus efectos. Es acertado, por eso, que la observación empírica de los aspectos

políticos se haya llegado a convertir en un elemento de la actividad legislativa en la preparación de leyes y en sus proyectos de reforma. Del arsenal de técnicas acopiado puede llegarse a evaluaciones sistemáticas o, al menos, efectivas en el proceso de producción del Derecho. Los instrumentos que a continuación se exponen están ya en aplicación, en parte para la observación de los aspectos políticos individuales, en parte para el control posterior de repercusión de las leyes concretas, si bien con diversa intensidad:

a) Establecimiento de *comisiones (ad hoc o permanentes)* con funciones especializadas de observación e informe, combinadas eventualmente con tomas de posición del gobierno a este ámbito.

b) *Comités asesores* o comités de expertos, que sirvan no sólo a la articulación de intereses y a la aportación de comprensión de la ejecución misma, sino a enriquecer con sus observaciones y recomendaciones el desarrollo del Derecho.

c) *Informes*: el suministro periódico de información del ejecutivo (gobierno) sobre las repercusiones de las normas resulta en parte por motivo de disposiciones legislativas, en parte por propia iniciativa del ejecutivo o de resoluciones parlamentarias. Al régimen de informe en sentido amplio pertenecen también los informes individuales, que pueden ser elaborados por los órganos internos (las llamadas evaluaciones *in house*) o que afectan a una investigación de los propios órganos (con colaboración de encargos de investigación).

d) *Hearings* con expertos. Se habla también de

e) *Proyectos modelo*. Los análisis de efectos de tan diferente naturaleza estaban hasta ahora raramente introducidos en el procedimiento de creación de normas. Recibían su impulso desde el Parlamento (interpelaciones, informes en forma de resoluciones, petición de informes vinculantes previstos en leyes concretas). La transposición de los conocimientos así obtenidos no está asegurada de manera permanente. Desde el punto de vista de la racionalización deberían sistematizarse e incorporarse de manera restrictiva en el procedimiento. Cabe pensar en los siguientes caminos:

— Obligación de información genérica y periódica: existe aquí el peligro de sobrecarga y de limitación de la actividad constructivo-conceptual de la burocracia como también de la capacidad de elaboración y control del Parlamento.

— Ampliación de los ámbitos necesitados de evaluación: ésta es una propuesta que merece pensarse. Como obstáculos actúan los ya mencionados *mutatis mutandis*. Desde luego, los órganos de creación de normas deberían adoptar una decisión jurídico-política sobre si resulta viable proceder más allá del tradicional método *trial and error* o si al menos deben introducirse seriamente análisis de repercusiones cuando se trata de normas con efectos muy amplios.

— Siempre resulta conveniente la petición de análisis costes-beneficios, al menos para normas de especial relevancia. Tan positiva como resulta su utilización resulta problemática su ejecución, primero porque puede resultar difícil o imposible medir los costes y utilidades in-materiales y encasillar las diversas utilidades en una tabla de valores o bienes del ordenamiento jurídico.

— Más practicable y, a la larga, verificable aparece la propuesta de instituir en el *iter* procedimental una obligación específica de motivación, para el caso de que no puedan ser tenidos en cuenta los resultados de la evaluación.

También desde un punto de vista organizativo cabe pensar en diversos caminos. Puede parecer oportuno a primera vista crear en el Parlamento una unidad organizativa con tales funciones, pero existen varios inconvenientes: la preocupación porque pueda originarse una burocracia de expertos, y la preocupación de los Parlamentarios de recibir información aún más filtrada, desacoplada de su enjuiciamiento inmediato. En el marco del trabajo parlamentario mismo, especialmente en las comisiones, organizadas y con funciones semejantes a los propios departamentos, podrían llevarse a cabo y hacerse valer requisitos de comprobación concretos. Una gran parte de la función de evaluación tiene que quedar en el ámbito de los departamentos que se ocupan de manera preponderante de la labor de proyecto. Por último, se podría recomendar su encaje en las instituciones de control ya existentes que preparan precisamente los controles políticos parlamentarios y, en parte, suministran su sustrato material (los Tribunales de Cuentas, en Austria, especialmente, el Defensor del Pueblo). Estos órganos de control son actualmente apropiados para ejercitar una función de este tipo, en razón de sus competencias incidentales en ámbitos concretos. Analizar repercusiones y estimular los análisis de efectos o ejecutarlos, con interpretación amplia de las funciones de control económico (Tribunal de Cuentas) y del control de irregularidades (Defensor del Pueblo), implicaría sobrepasar el círculo de sus funciones atribuidas en origen.

En conjunto, todas las opiniones concuerdan en que en el marco de la racionalización de la creación del Derecho no se puede introducir un sistema homogéneo y completo, pues sería su concepto tan ambicioso como en el campo de la decisión resultó el concepto inejecutable de la gran planificación a largo plazo, que se propagó en la era eufórica de la planificación. Tiene pleno sentido la potenciación no sólo de la estadística judicial, sino también de la administrativa, la valoración sistemática de estímulos y funciones de las autoridades de control y un proceso diferenciado según el tipo de ley y el contenido de su regulación. Desde el punto de vista organizativo se busca su residencia en los departamentos especializados, donde un contingente

de colaboradores cualificados y psicológicamente motivados, como «cabeza de puente», puede servir a la introducción y ejecución de estas nuevas técnicas.

V. CONCLUSION

Los instrumentos y vías de racionalización prescritos pueden aligerar la preparación de la creación de las normas a través de la eliminación de fases improductivas y de la normalización de elementos individuales. No debe desconocerse que el intento de situar la legislación sobre bases «más racionales», mejor fundadas científicamente, puede conducir, en parte, también a aumentar los costes de la tarea y a complicar la fase previa del procedimiento. Con ello se vincula, sin embargo, la esperanza de que su cuidadosa preparación conduzca a la creación de normas de mayor calidad y más persistentes, y que los mencionados instrumentos de racionalización den motivos para que la creación del Derecho sea en cierta medida un sistema que se rige a sí mismo, en el que la reacción por su preservación se reconozca como positiva o conduzca a la eliminación de los fenómenos que parezcan negativos para la vida del Derecho y puedan ser reelaborados por vías ordenadas los conflictos de normas surgidos tanto desde la perspectiva jurídico-política como jurídico-técnica.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- ADAMS-SHERMAN: «Sunset Implementation: A positive partnership to make government work», *Public Administration Review*, 38, 1978.
- BETTINI: *Il circolo vizioso legislativo*, 1983.
- BETTINI: «Ancora in tema di progettazione legislativa e copertura amministrativa delle leggi», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979.
- BETTINI: *La Relazione al Ministro per la Funzione pubblica della Commissione di studio per la fattibilità e l'applicabilità delle leggi*, RTSA, 1981-82.
- BETTINI: «Leggi regionali: Ricerche empiriche e prospettive di razionalizzazione della progettazione legislativa», en GIULIANI-PICARDI: *L'Educazione Giuridica V: Modelli di legislatore e Scienza della Legislazione*, Perugia, 1987.
- BÖHRET-HUGGER: «Bessere Gesetze durch Test der Entwürfe», *ZfParl*, 10, 1979.
- BÖHRET-HUGGER: *Der Praxistest von Gesetzentwürfen*, 1980.
- BYDLINSKI: *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*, 1982.
- ESSER: «Gesetzesrationalität im Kodifikationszeitalter und heute», en *100 Jahre Oberste Deutsche Justizbehörde*, 1977.
- FAYOL: *General and Industrial Management*, 1949.

- GOTTL-OTTLILIENFELD: *Wirtschaft und Technik. Grundriß der Sozialökonomik*, 1914.
- HELLSTERN-WOLLMANN: «Wirksamere Gesetzsevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren un Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen?», *ZfParl*, 11, 1980.
- HERZOG: «Von der Akzeptanz des Rechts», en RÜTHERS-STERN: *Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Festgabe zum 10 jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik*, 1984.
- HINTERHUBER: *Normung, Typung und Standardisierung. Handwörterbuch der Betriebswirtschaft*, 1975.
- HOLZINGER: «Rechtsbereinigung als ständiger Auftrag», en SCHÄFFER: *Gesetzgebung und Rechtskultur*, 1987.
- HOTZ: «Möglichkeiten und Grenzen inhaltsunabhängiger Normprüfung durch zentrale Gesetzgebungsdienste», en SCHÄFFER-TRIFFTERER: *Rationalisierung der Gesetzgebung*, 1984.
- HOTZ: «"Relative Güte", "als Maßstab bei der Vorbereitung von Erlassen"», *St. Galler Festgabe zum Schweizerischen Juristentag*, 1981.
- INVERNIZZI y SALVADORI: *Proposte per l'analisi di fattibilità delle leggi*, RTSA, 1983/1.
- KINDERMANN: *Ministerielle Richtlinien der Gesetzestechnik*, 1979.
- KÜBLER: «Kodifikation und Demokratie», *JZ*, 1969.
- KÖNIG: «Zur Evaluation der Gesetzgebung», en KINDERMANN: *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, 1982.
- LIEHR: «Die niederösterreichische Rechtsdokumentation im Lichte der Legistik», en ÖHLINGER: «Gesetzgebung und Computer», *DVR Beiheft*, 17, 1984.
- MADER: *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, 1985.
- MARCH-SIMON-GUETZKOW: *Organizations*, 1966.
- MATHES: «Rationalisierung», *HdWW*, 6, 1981.
- MAYER-MALY: *Rechtskenntnis und Gesetzesflut*, 1969.
- PENTZLIN: «Rationalisierung», *HdSW*, 8, 1964.
- PFEIFFER-RANDOLPH: «Rationalisierung», *Handwörterbuch der Produktionswirtschaft*, 1979.
- RILL-SCHÄFFER: *Planungskordinierung im Raumordnungsrecht*, 1976.
- SCHÄFFER: «Quantitative Analyses of Law in Austria», en SCHÄFFER-RACZ: *A comparative Empirical Study. Sources of Law in Eastern and Western Europe*, Budapest, 1990.
- SCHÄFFER: «Legistische Richtlinien in Österreich», en RÖDIG: *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, 1976.
- SCHÄFFER: «Legistische Richtlinien in Österreich, Entwicklung, Stand und wissenschaftliche kritik», *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1987.
- SCHÄFFER: «La direttive legislative in Austria», en GIULIANI-PICARDI: *L'educazione Giuridica V: Modelli di legislatore e Scienza della Legislazione*, Perugia, 1987.
- SCHÄFFER: *Kosten-Nutzen-Analysen in der Gesetzgebung?* *Zeitschrift für Verwaltung*, 1980.
- SCHÄFFER: *Koordination in der öffentlichen Verwaltung*, 1971.
- SCHLEGELBERGER: *Zur rationalisierung der Gesetzgebung*, 1928.

- SCHILCHER: «Gesetzgebungstheorie und Privatrecht», en WINKLER-SCHILCHER: *Gesetzgebung*, 1981.
- STADLER: «Aufgaben eines Gesetzgebungsdienstes», en SCHÄFFER-TRIFFTERER: *Rationalisierung der Gesetzgebung*.
- STREMPER: «Rechtstatsachenforschung und Rechtspolitik. Zugleich ein Bericht über Forschungsprojekte des Bundesministeriums der Justiz», *ZRP*, 1984.
- WALTER: «Die Lehre von der Gesetzestechnik», *ÖJZ*, 1963.
- WROBLEWSKI: *Einführung in die Gesetzgebungstheorie*, 1984.
- WRONKOWSKA: «Das Rechtgebungsgesetz-Irrtum eines rationellen Gesetzgebungsprozesses?», en SCHÄFFER-TRIFFTERER: *Rationalisierung der Gesetzgebung*, 1984.
- ZWEIG: *Evaluation in Legislation*, 1979.
- Making Government Work. A common Course Report on State Sunset Activity*, Washington, D. C., 1978.

Traducción: María Jesús MONTORO CHINER

