

EL LIBRO AZUL

Cuestionario de la República Federal de Alemania, conocido como “Libro Azul” o “Cuestionario Azul” por el color del papel en que se publicó.

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?

1.1 ¿Cuál es el objetivo por alcanzar?

1.2 ¿De dónde proceden las reivindicaciones: cuáles son las razones que se invocan?

1.3 ¿Cuál es, por otra parte, la actual situación jurídica y de hecho?

1.4 ¿Qué defectos se han constatado?

1.5 ¿Qué nuevos acontecimientos --por ejemplo, en economía, ciencia, técnica y jurisprudencia-- están relacionados de un modo especial con el problema?

1.6 ¿Cuál es el número de personas afectadas y el de casos que deben ser resueltos en la práctica?

1.7 ¿Qué ocurre si nada ocurre? Por ejemplo, probablemente se agravará el problema, permanecerá inalterado, se resolverá con el paso del tiempo o por la autorregulación de las fuerzas sociales, sin la intervención del Estado. ¿Con qué consecuencias?

2. ¿Cuáles alternativas existen?

2.1 ¿Cuál es el resultado del análisis del problema: dónde radican sus causas, qué factores pueden influir?

2.2 ¿Con qué instrumentos de actuación, generalmente apropiados, puede lograrse el objetivo perseguido en su totalidad, o bien con algunas limitaciones que sean justificables? (Por ejemplo, medidas para una aplicación y ejecución más eficiente de las disposiciones normativas existentes; relaciones públicas, acuerdos, inversiones, programas de incentivación; estímulo y apoyo a una autoasistencia que pueda esperarse de un modo razonable de parte de los afectados; solución por parte de los tribunales.)

2.3 ¿Cuáles son los instrumentos más propicios considerando, especialmente, los aspectos siguientes? :

a) Gastos y cargas para los ciudadanos y la economía

b) Eficacia (entre otros: seguridad de acierto, grado y probabilidad de la obtención de objetivos).

c) Costos y gastos de los erarios públicos.

d) Repercusiones sobre las normas existentes y los programas previstos.

e) Efectos secundarios, consecuencias.

f) Comprensión y aceptación por parte de los destinatarios y de los responsables de la ejecución de las disposiciones.

2.4 ¿Mediante qué actuación pueden evitarse nuevas disposiciones normativas?

3. ¿Debe actuar la Federación o Estado Federal?

4. ¿Debe elaborarse una ley?

4.1 ¿Se hallan las cuestiones que deben ser objeto de regulación bajo reserva de Ley?

4.2 ¿Es la cuestión objeto de regulación tan importante que por otras razones debe reservarse al Parlamento?

4.3 ¿En qué medida no es necesario una ley formal: es necesario que la regulación se haga mediante decreto legislativo? Por qué no es suficiente un reglamento administrativo o, eventualmente, un acto normativo de un organismo federal?

5. ¿Hay que actuar ahora?

5.1 ¿Cuáles son las circunstancias y las relaciones existentes entre ellas que todavía deben ser investigadas? ¿Por qué, a pesar de ello, se debe adoptar ahora una regulación?

5.2 ¿Por qué, en lugar de esperar, no puede incorporarse en el mismo procedimiento legislativo, por ejemplo, mediante una entrada en vigor escalonada, otra necesidad de modificación y de regulación que ahora ya no es previsible?

6. ¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?

6.1 ¿Está exento el proyecto de enunciados programáticos innecesarios o de descripciones de objetivos superfluas?

6.2 ¿Puede limitarse la extensión de la regulación (diferenciación y tratamiento detallista) mediante una formulación más general?

6.3 ¿Pueden dejarse los detalles y las modificaciones previsibles a los encargados del desarrollo normativo o ser recogidos en reglamentos administrativos?

6.4 ¿Se encuentran ya regulados los mismos casos en otros lugares, especialmente en normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regulación? Por ejemplo por:

Un tratado internacional de aplicación inmediata

Un reglamento de la Comunidad Europea.

Una ley federal.

Disposiciones de rango inferior (en relación con disposiciones administrativas de carácter general en proyecto).

6.5 ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto de regulación?

6.6 ¿Cuáles son las regulaciones ya existentes que se verán afectadas por las disposiciones previstas? ¿Es posible prescindir de ellas?

6.7 ¿Se ha comprobado el alcance de la regulación más allá de la necesidad concreta y en relación con las reformas de disposiciones normativas en curso?

7. ¿Puede limitarse el período de vigencia?

7.1 ¿Se necesitará la regulación sólo durante un período de tiempo que ya es previsible?

7.2 ¿Se justifica una "regulación experimental" temporalmente limitada?

8. ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y es comprensible?

8.1 ¿La nueva regulación será recibida con comprensión por los ciudadanos y estarán éstos dispuestos a aceptarla?

8.2 ¿Por qué son imprescindibles las limitaciones a los márgenes de libertad o las obligaciones de cooperación previstas? Por ejemplo:

Prohibiciones, sumisiones obligatorias a autorización y obligaciones de declarar, necesidad de comparecencia personal ante las autoridades, obligaciones de solicitud formal, de aportar informaciones o pruebas, sanciones o multas, otras cargas

¿Pueden ser sustituidas por cargas menos gravosas? Por ejemplo: obligación de declarar en lugar de prohibición con reserva de autorización.

8.3 ¿En qué medida pueden ser armonizadas las condiciones de existencia de derechos, o los procedimientos de autorización o de otorgamiento de consentimiento, con las existentes en otras materias jurídicas y reducirse de tal modo que requieran un mínimo de gasto y de tiempo?

8.4 ¿Pueden los afectados comprender la regulación en lo que respecta a las palabras empleadas, la construcción y longitud de las frases, longitud de las disposiciones individuales, y sistemática, lógica y abstracción?

9. ¿Es practicable la regulación?

9.1 ¿Es suficiente una regulación contractual, de responsabilidad civil o cualquier otra regulación civil para poder evitar así un acto de ejecución de la administración?

9.2 ¿Por qué no es posible renunciar a nuevos controles o a actos administrativos individuales (o al recurso de un tribunal)?

9.3 ¿Se pueden seguir directamente las disposiciones escogidas? ¿Permiten esperar la mínima necesidad posible de actos individuales de ejecución normativa?

9.4 ¿Se pueden imponer las normas administrativas imperativas y prohibitivas con los medios ya existentes?

9.5 ¿Se puede renunciar a disposiciones normativas especiales sobre procedimiento y protección jurídica? ¿Por qué no son suficientes las disposiciones generales?

9.6 ¿Por qué no se puede renunciar a:

a) Regulaciones relativas a la competencia y organización,

b) nuevas autoridades, comisiones consultivas

c) reservas de una participación posterior,

d) deberes de elaboración de informes, estadísticas oficiales.

e) procedimientos técnico-administrativos (por ejemplo, formularios)

9.7 ¿Qué autoridades u otros organismos deberán asumir la ejecución?

9.8 ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?

9.9 ¿Se concede el margen de discrecionalidad necesario a los responsables de la ejecución?

9.10 ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación y sobre la tarea que les corresponde en la ejecución?

9.11 ¿Ha sido previamente ensayada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución técnica de simulación)?

¿Por qué no?

¿Con qué resultado?

10. ¿Es razonable la relación costos/beneficios?

10.1 ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas?

10.2 ¿Se puede exigir razonablemente a los destinatarios la carga adicional, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?

10.3 ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para los presupuestos de la Federación, de los Länder y de los Municipios? ¿Qué posibilidades de cobertura de los costos adicionales existen?

10.4 ¿Se han realizado estudios sobre la relación costos/beneficios? ¿Por qué no? ¿Cuál ha sido su resultado?

10.5 ¿De qué modo deberán averiguarse después de la entrada en vigor de la regulación su eficacia, sus costos y, eventualmente, sus efectos secundarios?

Fuente: Valverde Acosta, Carmen María: "*El lenguaje de la ley*", San José de Costa Rica, 1992. Transcrito por Mazzini, Alberto: "*La técnica legislativa en la elaboración de proyectos*", Bs.As., inédito (documento facilitado por el autor.)