

>> **El arte de hacer las leyes**

Madrid >> 07 >> 2012

Las leyes, como las salchichas, dejan de inspirar respeto a medida que sabes cómo están hechas". Charcuteros e historiadores han peleado históricamente por atribuir este ilustrativo alegato a Otto von Bismark o John Godfrey Saxe. Reclaman la paternidad intelectual de un aforismo que, por encima de su autoría, es hoy patrimonio del proceso legislativo.

Siglo y medio después, la producción normativa sigue siendo una actividad artesanal sumamente compleja, opaca e intransferible. Gobiernos y Parlamentos son los máximos -que no únicos- responsables de la elaboración de las leyes. Ambos se ocupan de definir y 'embutir' un conjunto

de normas que, contempladas en bloque, constituyen el ordenamiento jurídico que rige el comportamiento de empresas y ciudadanos.

El último Balance de Actividad Legislativa, hecho público el pasado mes de septiembre, constató que el Ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero aprobó 141 leyes en la IX Legislatura, 20 menos que en el periodo anterior de sesiones y, por alusiones, una cifra notablemente inferior a las registradas durante los Gobiernos de José María Aznar (220 y 192, en sus respectivos mandatos).

DIAGNÓSTICO: HIPERTROFIA LEGISLATIVA

En España, el regulador es un profesional de la norma que opera en un entorno que se ha demostrado hiper o, al menos, sobre-regulado. Leyes Orgánicas, Reales Decretos o Disposiciones, entre otras fórmulas legales, representan las herramientas de trabajo de un poder -Ejecutivo y/o Legislativo- que, de manera más o menos compulsiva, define el marco jurídico en el que interactúan la Administración, las organizaciones y los ciudadanos.

2012 es un buen ejemplo. En escasos 100 días de Gobierno, el Ejecutivo de Mariano Rajoy ha realizado un esfuerzo normativo considerable. Urgido por Berlín y la sombra de la intervención europea, el Consejo de Ministros impulsó en poco más de tres meses una Ley Orgánica y 16 Reales Decretos con el objetivo de sanear la banca, corregir los desajustes del sector energético o sentar las bases del controvertido mercado laboral, entre otros desperfectos.

Todos, sin excepción, representaban proyectos normativos de gran repercusión social que fueron sometidos al más severo escrutinio público y la crítica feroz de los colectivos afectados. En este escenario aparentemente hostil y generosamente amplificado por los medios de comunicación, el regulador constata que, más allá del contenido, cada palabra o coma mal resuelta, puede tambalear la reputación del Gobierno, cuestionar la seguridad jurídica de un sector profesional o derrumbar la millonaria cuenta de resultados



de una organización.

CLAVE: DOMINAR LA TÉCNICA

Con las leyes ocurre que, lejos de ser productos independientes o aislados, forman parte de un corpus legislativo que, además de coherente, debe ser claro, eficaz y fácilmente comprensible por todos aquellos llamados a cumplir con sus preceptos. Es aquí dónde cobra especial importancia la denominada Técnica Legislativa o el arte de hacer bien las leyes.

Felipe González fue el primero en reparar en la importancia de sentar las bases de la práctica¹ y armonizar la producción normativa de su Gobierno. Con el paso de los años, la súper producción normativa, impulsada por el mandato legislativo europeo, fue in crescendo y, con ella, la preocupación por la redacción de las leyes y su inserción en el ordenamiento jurídico.

El último intento por controlar la 'libertad creativa' del regulador y centralizar la 'decisión política' llegó en 2005. En línea con los planteamientos europeos², el Consejo de Ministros publicó un manual de técnica legislativa³ con el objetivo de estandarizar esta disciplina. Y, desde entonces, cada ministerio o grupo parlamentario con un proyecto legislativo en ciernes, dispone de una misma 'hoja de ruta' para desarrollar una ley o someterla a un proceso de enmiendas durante su tramitación parlamentaria.

Desde hace tres años, el regulador acompaña su propuesta de un análisis⁴ que, con carácter previo a la aprobación de la norma, debe contemplar los elementos capitales de esta 'iniciativa pre-legislativa', los motivos que justifican su conveniencia, así como las consecuencias más o menos inmediatas de su aplicación: oportunidad de la propuesta, contenido y análisis jurídico, adecuación competencial, impacto económico o por razón de género. Un documento que es minuciosamente estudiado en la Comisión de Subsecretarios que precede al Consejo de Ministros.

EN LA CABEZA DEL POLICY-MAKER

Conscientes del enorme valor estratégico implícito en las leyes, la trascendencia de su articulado o el alcance de una 'simple' disposición transitoria, las empresas y organizaciones participan activamente del proceso legislativo con un doble objetivo: compartir su posición con el regulador y procurar que sus intereses queden oportunamente recogidos en la norma. Es decir, gestionar su influencia.

Para ello, cobra especial importancia responder las cuestiones habituales aplicadas, en este caso, al proceso legislativo:

- QUÉ materia está siendo sujeto de regulación y de qué manera le afecta los intereses de mi organización
- QUIÉN es la persona -ponente o regulador- que lidera una iniciativa legislativa y quién lo asesora en su desarrollo normativo
- POR QUÉ ha decidido regular esta materia y qué con-

El regulador es un profesional de la norma que opera en un entorno que se ha demostrado híper o, al menos, sobre-regulado

texto ha motivado esta decisión política

- CUÁNDO está prevista la aprobación del texto legal y en qué momento debo participar y compartir mis enmiendas al proyecto
- DÓNDE trabaja el regulador. Conocer el entorno y la 'mesa de trabajo' del policy-maker, sus herramientas y metodología.
- CÓMO puedo acercarme al regulador y traducir mis inquietudes en una propuesta legal concreta y fácilmente aceptable por el regulador.

La preocupación por la calidad técnica de las normas y la tendencia creciente a dotar de una mayor transparencia al proceso legislativo, ha derivando en una profesionalización de la elaboración de las leyes. En este contexto, las empresas y organizaciones deben dar un seguimiento continuo y exhaustivo a la actividad normativa con el ánimo de supervisar positivamente la redacción de las leyes y gestionar, en la medida de sus posibilidades, su capacidad de influir en ellas.

¹ *Directrices sobre la forma y la estructura de los anteproyectos de ley (1991)*

² *Guía práctica común dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en el seno de las instituciones comunitarias (2000)*

³ *Directrices de Técnica Normativa (2005)*

⁴ *Memoria del análisis de impacto normativo (2009)*

1 **¿Dónde nacen las leyes?** En España, el 90% de la producción legislativa responde a la iniciativa del Gobierno y el 90% de esta legislación demanda la aprobación parlamentaria.

2 **¿Quién controla la producción legislativa?** Es el Ministerio de Presidencia, liderado por Soraya Sáenz de Santamaría, el responsable de la coordinación legislativa y la supervisión de su posterior tramitación parlamentaria.

3 **¿Quién redacta una ley?** El primer borrador de una ley se encarga a: la Secretaría General Técnica del Ministerio, a grupos de trabajo constituidos por profesionales y expertos, o juristas especializados en una determinada materia.

4 **¿Quién supervisa las leyes?** La Comisión Técnica de Codificación, perteneciente al Ministerio de Justicia, es en última instancia el órgano responsable de las correcciones técnicas y de estilo de los anteproyectos de ley.

5 **¿Importa la opinión pública?** Los cuestionarios de evaluación de un proyecto legislativo persiguen analizar, entre otras cosas, la aceptabilidad de los agentes sociales y/o destinatarios de la norma.

6 **¿Cómo interactúan Gobierno y Parlamento?** El Gobierno traslada al Parlamento un informe con los Antecedentes de la propuesta legislativa con el objetivo de establecer condiciones de igualdad (de conocimiento) durante el proceso y mejorar, con ello, la calidad del resultado.

7 **¿Cuánto vale esta ley?** La memoria económica pondera la repercusión de un proyecto determinado, los recursos humanos y financieros disponibles para su ejecución y, en caso de necesidad, una estimación de costes supletorios.

8 **¿Leyes Ómnibus?** El regulador evita, en la medida de lo posible, desarrollar iniciativas legislativas con vocación global que refieran distintas materias en un mismo texto legal. El contenido de una ley debe ser homogéneo y se circunscribe a una única materia.

9 **¿Qué son los 'preceptos intrusos'?** Al término de la Legislatura, es frecuente que los Gobiernos intenten introducir en los proyectos en tramitación cuestiones que no necesariamente estén vinculadas al objeto de la iniciativa pero que, al parecer, tienen un carácter de urgencia para el Ejecutivo.

10 **¿Cuándo puedo y debo participar?** Las probabilidades de participar o 'corregir' una norma son inversamente proporcionales a su grado de maduración. Cuanto antes, mejor.



>> **Joan Navarro** es Vicepresidente y Director Senior de Asuntos Públicos de LLORENTE & CUENCA. Ha sido Director y Portavoz de La Coalición de Creadores e Industrias de Contenidos Audiovisuales y ha ocupado diversos cargos en la Administración Pública española, entre ellos, Director de Relaciones Institucionales de la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas (2006-2008) y Director del Gabinete del Ministro de Administraciones Públicas (2004-2006).



>> **Alfredo Gazpio** es licenciado en Periodismo por la Universidad de Navarra y Universidad Austral (Buenos Aires), Máster en Comunicación Política y Corporativa por la Universidad de Navarra y George Washington University, además de Postgrado en Dirección de Asuntos Públicos por ICADE. Cuenta con experiencia en varios medios de comunicación y consultoras de Public Affairs. Actualmente, cursa el Máster de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid.



d+i LLORENTE & CUENCA

d+i es el Centro de Ideas, Análisis y Tendencias de LLORENTE & CUENCA.

Porque asistimos a un nuevo guión macroeconómico y social. Y la comunicación no queda atrás. Avanza.

d+i es una combinación global de relación e intercambio de conocimiento que identifica, enfoca y transmite los nuevos paradigmas de la comunicación desde un posicionamiento independiente.

d+i es una corriente constante de ideas que adelanta nuevos tiempos de información y gestión empresarial.

Porque la realidad no es blanca o negra existe d+i LLORENTE & CUENCA.

www.dmasillorenteycuenca.com