

INFORME

LA TRANSPARENCIA DE LA LEYpor **Alberto Arce Janáriz**

Letrado Mayor de la Junta General del Principado de Asturias

RESUMEN

Si la democracia representativa aspira a seguir siéndolo, los poderes públicos deben actuar con transparencia. *In primis*, el poder legislativo, el Parlamento. La transparencia de la ley deviene, así, obligada. Este trabajo expone que la transparencia implica, en primer lugar, exponer con sinceridad los motivos de la decisión legislativa, para verificar su razonabilidad y proporcionalidad: el brocardo *auctoritas non veritas facit legem* ya no resiste la fuerza del Estado de Derecho en el sistema democrático y sus exigencias de racionalidad argumentativa. El trabajo señala también cómo mejorar la transparencia en el procedimiento parlamentario, para que realmente pueda decirse de él que forma parte del contenido esencial el principio democrático. Finalmente, el trabajo incluye la evaluación legislativa entre los instrumentos de la transparencia en la implementación de la ley. El autor considera que posiblemente el Tribunal Constitucional no sea suficientemente sensible en lo que tiene que ver con la transparencia de la ley.

ABSTRACT

If the representative democracy aims to remain as such, public authorities must act with transparency. *In primis*, the legislative branch, the Parliament. The transparency of the law becomes obligated. This essay explains that transparency means, above all, to sincerely explain the grounds for the legislative decision-making, in order to check its reasonableness and proportionality: *auctoritas non veritas facit legem* is a classic apothegm that has been overtaken by the rule of law and its demands for argumentative rationality in a democratic framework. This work also points out how to achieve more transparency in the parliamentary procedure, so that it really is representative of the democratic principles. Lastly, this essay includes legislative evaluation within the tools for transparency in the implementation of laws. The author considers that the Constitutional Court maybe is not responsive enough regarding legislative transparency.

Como es bien conocido, se encuentra en actualmente en el trámite parlamentario el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Según la exposición de motivos del Proyecto, la Ley que se pretende aprobar «tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública -que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-, reconoce y garantiza el acceso a la información -regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento -lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-».

Entre las medidas que contempla el Proyecto, que entiende, siempre de acuerdo con su exposición de motivos, que «también es un ejercicio de buen gobierno y una manifestación más de la transparencia el clarificar la normativa que está vigente y es de aplicación», la disposición adicional segunda, bajo la rúbrica «Revisión y simplificación normativa», dice que «Todas las Administraciones Públicas habrán de acometer una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de sus ordenamientos jurídicos» (apartado 1). Para ello, añade, «habrán de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido, de conformidad con las previsiones constitucionales y legales sobre competencia y procedimiento a seguir, según el rango de las normas que queden afectadas» (apartado 1). Y a ese objeto, especifica que, por lo que a la Administración General del Estado se refiere, «la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes elaborará un Plan de Calidad y Simplificación Normativa y se encargará de coordinar el proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de departamentos ministeriales (apartado 2) y que «Las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes departamentos ministeriales llevarán a cabo el proceso de revisión y simplificación en sus ámbitos competenciales de actuación, debiendo coordinar su actividad con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas e impulsar la actuación de las mismas a tal fin, dentro de los principios de colaboración y lealtad institucional» (apartado 3). La disposición adicional segunda también dice que «La Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes impulsará y coordinará el proceso de revisión y simplificación a nivel local a través de la Comisión Nacional de Administración Local y la Federación Española de Municipios y Provincias» (apartado 4).

En el seno del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales se ha formado un grupo de trabajo, coordinado por Piedad García-Escudero, para estudiar el modo de mejorar la calidad de las normas y avanzar en la simplificación del ordenamiento. Tuve el privilegio de ser invitado a la reunión constitutiva del grupo, celebrada el pasado 16 de enero, aunque motivos profesionales me obligaron a interrumpir la colaboración que habría querido poder prestar. Lo que aquí sigue es una reelaboración de lo que allí se suscitó, con adiciones y datos que entonces no hubo ocasión de aportar. Agradezco al Director del Centro, Benigno Pendás, su autorización para publicarlo.

1. La transparencia de una democracia pasa por la transparencia de sus leyes, que son «elemento básico del sistema democrático»¹. Sin transparencia en las leyes, no hay transparencia en la democracia. La transparencia de la ley es condición necesaria de la democracia.

2. La transparencia de la ley es responsabilidad de todos cuantos intervienen en su alumbramiento: de quienes deciden que la ley ha de hacerse; de quienes le dan forma; de quienes la aprueban en sede parlamentaria, y de quienes la implementan en su ejecución. La transparencia es una responsabilidad compartida por los poderes y servidores públicos que interactúan hacia ella y desde ella. Unos y otros, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, deben complementarse en pro de la transparencia de la ley. La transparencia de la ley no debería quedar confiada a y confinada en una única instancia de manera exclusiva, de modo que el resto pueda desentenderse de su consecución.

3. La **transparencia en la decisión de elaborar una ley** requiere que la decisión sea motivada y que la motivación se haga pública:

3.1. La **motivación**, para serlo, debería superar el test de proporcionalidad para asegurarse que la forma de ley sea:

- a) *adecuada* para lograr el fin que se pretenda alcanzar, evitando leyes sin alcance normativo propiamente dicho², desprovistas de una «pretensión de racionalidad»³, o carentes de toda «explicación racional»⁴: el apotegma *auctoritas non veritas facit legem* ya no resiste la fuerza del Estado de Derecho en el sistema democrático y sus exigencias de racionalidad argumentativa;
- b) *necesaria*, por resultar insuficientes otras formas jurídicas o, en su caso, no jurídicas: la inexistencia, en nuestro ordenamiento, de reserva de reglamento⁵, determina que ninguna materia le quede vedada a la ley, pero también que proliferen leyes de contenido materialmente reglamentario; y
- c) *proporcionada* en sentido estricto, es decir, que el ordenamiento mejore realmente con la incorporación al mismo de la nueva ley, lo que requiere una evaluación *ex ante* sobre su *fattibilità* jurídica, económica y social, plasmada en memorias de suficiente densidad y que se atengan al principio de correspondencia con la realidad, o, extrapolando una fórmula acuñada en Francia para las leyes presupuestarias, de «sinceridad» (*sincérité*)⁶.

3.2. Los **motivos** deben hacerse **públicos**, no solo en la exposición de motivos, que debe acompañar a cada proyecto o proposición de ley, sino también y sobre todo, en el preámbulo que finalmente se apruebe y se inserte en el Boletín Oficial del Estado. Lamentablemente, el Tribunal Constitucional, que ha dicho, es verdad, que el preámbulo, aunque «no tiene valor normativo»⁷, sí tiene «valor interpretativo»⁸ y posee una «cualificada condición como criterio hermenéutico»⁹, también ha dicho que «El legislador no está obligado a exponer los motivos de sus regulaciones en el preámbulo o exposición de motivos»¹⁰.

2. Del art. 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, ha dicho el Consejo Constitucional francés, resulta que, salvo casos excepcionales previstos por la Constitución, la ley tiene la vocación de enunciar reglas de derecho y debe por ello estar revestida de un alcance normativo (*portée normative*): *Décision* n.º 2004-500, de 29 de julio de 2004; *Décision* n.º 2005-512, de 21 de abril de 2005.

3. STC 73/1996, FJ 5; 289/2000 FJ 6; 47/2001, FJ 7; 212/2001, FJ 5; 21/2002, FJ 4; 255/2004, FJ 4; 111/2006, FJ 8 a); 113/2006, FJ 9 a); ATC 71/2008, FJ 5.

4. SSTC 239/1992, FJ 5, 233/1999, FJ 11; 73/2000, FJ 4; 120/2000, FJ 3; 96/2000, FJ 6; 104/2000, FJ 8; 120/2000, FJ 3; 204/2000, FJ 8; 96/2002, FJ 6; 242/2004, FJ 3; 47/2005, FJ 7; 13/2007, FJ 4; 45/2007, FJ 4; 137/2007, FJ 4; 49/2008, FJ 5; 90/2009, FJ 6; 128/2009, FJ 3; 19/2011, FJ 12; 19/2012, FJ 10; 102/2012, FJ 4;

5. SSTC 5/1981, FJ 21 b); 73/2000, FJ 15, 104/2000, FJ 9; 332/2005, FJ 7.

6. Véase, por ejemplo, *Décision* del *Conseil Constitutionnel* n.º 2004-511, de 29 de diciembre de 2004.

7. SSTC 36/1981, FJ2; 150/1990, FJ2; 212/1996, FJ 15; 173/1998, FJ 4; 116/1999, FJ 2. Bien que ha matizado que «carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico»: STC 31/2010, FJ 7.

8. SSTC 36/1981, FJ2; 90/2009, FJ 6; 31/2010, FJ 7.

9. STC 67/2011, FJ 3.

10. STC 49/2008, FJ 5.

4. La transparencia en la redacción del texto legal presupone claridad: claridad acerca de lo que se quiere hacer y claridad en el modo de ponerlo por escrito. Para conseguir la una y la otra es altamente recomendable atenerse a dos reglas: la precisión y la homogeneidad:

4.1. Precisión en el lenguaje de la norma (en la gramática de la norma) y en su sistemática (en la sintaxis de la norma, vale decir), de la máxima relevancia, lo mismo la de aquel que la de esta, en cuanto que la interpretación de las palabras y las inferencias sistemáticas son instrumentos hermenéuticos preceptivos (artículo 3 del Código Civil). Inevitablemente, la precisión limita con «la vaguedad natural del lenguaje»¹¹, incluso con «la fuerza de las cosas»¹², y, en ocasiones, con la calculada ambigüedad que pueda deliberadamente buscar la razón política. Pero, aun así, precisión. El legislador parece ser consciente de su trascendencia hasta el punto de haber dicho que «la libertad sólo encuentra refugio en el suelo firme de la claridad y precisión de la Ley».¹³ Y el Tribunal Constitucional, sin llegar a proclamar, como, en cambio, no ha dudado en hacerlo el Consejo Constitucional francés, que inteligibilidad de la ley es un valor constitucional¹⁴, no es indiferente al imperativo de claridad y precisión cuando hace notar «La importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas», pues «una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor justicia»¹⁵; o cuando dice que el principio de seguridad jurídica ha de ser entendido como «como la claridad del legislador y no la confusión normativa»¹⁶, y que se trata de exigencias «consustanciales al Estado de Derecho y que, por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador»¹⁷; o cuando afirma que «una norma es previsible cuando está redactada con la suficiente precisión (...) con la claridad suficiente para aportar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad»¹⁸, o, en fin, cuando enfatiza que, en la ámbito sancionador, recae sobre el legislador el deber proceder con «la mayor precisión posible»¹⁹ y que las normas punitivas «deben ser concretas y precisas, claras e inteligibles»²⁰. No obstante, el Alto Tribunal, que entiende que, con todo, no es tarea suya «depurar el lenguaje legislativo»²¹, no acostumbra a extraer las consecuencias que cabría esperar de su elogio de la precisión normativa: atrincherado, valga decirlo así, tras su

11. SSTC 137/1997, FJ 6; 189/1998, FJ 7; 42/1999, FJ 4.

12. «Muchas leyes se sirven también, por la fuerza de las cosas, de fórmulas más o menos vagas»: SSTEDH Sunday Times contra el Reino Unido, de 26 de abril de 1979, ap. 49 y Hertel contra Suiza, de 25 de agosto 1998, ap. 35; Sociedad Plon contra Francia, de 18 de mayo de 2004, ap. 26.

13. Preámbulo, II, primer párrafo, de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

14. Que deriva de los artículos 4, 5, 6 y 16 de la Declaración de 1789 y que le obliga a adoptar disposiciones suficientemente precisas y fórmulas no equívocas: *Décision* n.º 2004-499 de 29 julio 2004, *Décision* n.º 2005-512 de 21 de abril 2005.

15. STC 150/1990, FJ 8.

16. SSTC 46/1990, FJ 4; 104/2000, FJ 7; 96/2002, FJ 5; 83/2005, FJ 5; 238/2007, FJ 5; 90/2009, FJ 4; 136/2011, FJ 9; 100/2012, FJ 10; 120/2012, FJ 3; 234/2012, FJ 8.

17. STC 234/2012, FJ 8.

18. STC 169/2001, FJ 6.

19. STC 242/2005, FJ 2; 162/2008, FJ 1; 81/2009, FJ 4; 104/2009, FJ 2.

20. STC 34/1996, FJ 5.

21. STC 233/1999, FJ 6.

propia creación del umbral de «una incertidumbre razonablemente insuperable»²² de la ley como condición de inconstitucionalidad, muy raramente encuentra ese tipo de incertidumbre²³, y, en una precomprensión un tanto reduccionista, de la técnica legislativa termina, por el contrario, concluyendo prácticamente siempre que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa»²⁴, «ni de perfección técnica de las leyes»²⁵; que «nuestro control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico»²⁶; que, en efecto, «nada tiene que ver con su depuración técnica»²⁷; que «el punto de vista de la técnica legislativa, no [está] incluido en el juicio de constitucionalidad»²⁸; que «No corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes»²⁹, o que «No es juez de la calidad técnica de las leyes»³⁰.

4.2. La homogeneidad, para facilitar la accesibilidad del ordenamiento jurídico, cuyo desorden, y por tanto, negación, se debe, en gran medida, al negativo impacto las leyes de contenido heterogéneo, aunque, nuevamente deferente con el legislador, el Tribunal Constitucional haya dejado pasar la oportunidad de salirles al paso siendo algo más exigente en la interpretación del alcance constitucional del principio de seguridad jurídica: «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo»³¹. La homogeneidad, si se nos permite a nosotros la licencia que se toma el Tribunal Constitucional, no es un «dogma», una verdad de fe, fe en una verdad en la que hay de creerse sin ver. Por el contrario, los resultados de la falta de homogeneidad de los textos legales está a la vista de todos y no hay operador jurídico que no denuncie sus funestas consecuencias para la seguridad jurídica. Por más que el Tribunal Constitucional diga que «ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo»³², las leyes no deberían ser en el Estado de Derecho una caja de impredecibles sorpresas. Pero nuevamente se impone la visión un tanto reduccionista que, apuntábamos antes, el Tribunal Constitucional parece tener de la técnica legislativa: «dicha forma de proceder [la de las leyes heterogéneas] podrá ser, en su caso, «expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional»³³; «no cabe duda de que sería una técnica

22. SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; 212/1996, FJ 15; 104/2000, FJ 7; 96/2002, FJ 5; 156/2004, FJ 9; 248/2007, FJ 5; 84/2008, FJ 8; 90/2009, FJ 4; 136/2011, FJ 9; 19/2012, FJ 10; 37/2012, FJ 8; 100/2012, FJ 10; 120/2012, FJ 3; 234/2012, FJ 8.

23. De hecho, de las quince SSTC relacionadas en la nota anterior, solo una, la última, la STC 234/2012, ha llegado a un pronunciamiento de inconstitucionalidad por la falta de claridad del legislador (murciano en el caso).

24. SSTC 109/1987, FJ 3; 226/1993, FJ 4; 195/1996, FJ 3; 188/2005, FJ 4; 36/2013, FJ 6.

25. STC 226/1993, FJ 4; 36/2013, FJ 6.

26. STC 32/2000, FJ 6.

27. SSTC 226/1993, FJ 5; 195/1996, FJ 4; 36/2013, FJ 6.

28. STC 124/2003, FJ 8 b).

29. SSTC 226/1993, FJ 4; 225/1998, FJ 2.

30. SSTC 162/1996, FJ 3; 341/2005, FJ 9; 121/2011, FJ 7.

31. STC 136/2011, FJ 3. También, SSTC 176/2011, FJ 2 a); 120/2012 FJ 3; 209/2012, FJ 2 a); STC 36/2013, FJ 3.

32. SSTC 136/2011, F. 3; 176/2011, FJ 2; STC 120/2012, FJ 3.

33. STC 102/2012, FJ 2.

más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado», pero, «aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución»³⁴ Solo respecto de la Ley de Presupuestos ha mostrado el Tribunal Constitucional celo en preservar su homogeneidad como «requerimiento de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina»³⁵. Seguro; pero tan seguro como que dejar totalmente irrestricta la determinación del contenido de las leyes que no lo tengan constitucionalmente definido puede dar «patente de corso» al legislador para que despache leyes que originan un grado de incertidumbre tan difícilmente soportable, como, por poner un ejemplo gráfico, el de las innumerables disposiciones modificativas contenidas en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Si el mal está en la «incertidumbre», y, desde luego, lo está, atájese allí donde se produzca. ¿Por qué no se exige el legislador a sí mismo lo que él exige a los ciudadanos cuando quieren ser legisladores y se impone a sí mismo la obligación que, con buen criterio, carga sobre estos cuando establece que no será admitida a trámite la proposición de ley de iniciativa legislativa popular que verse sobre «materias diversas carentes de homogeneidad entre sí» (artículo 5.2 c] de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular)?

5. La transparencia en el procedimiento parlamentario de aprobación de la ley no se satisface con la sola publicidad de los debates de Pleno y de Comisión. Otras medidas resultarían, a nuestro entender, convenientes:

5.1. Un mayor nivel de exigencia por parte de la Mesa del Congreso en lo que se refiere a los **antecedentes** de las iniciativas legislativas que sean necesarios para poder pronunciarse sobre ellos y que, según el Reglamento de la Cámara (artículos 109 y 124) deben acompañar a los proyectos y proposiciones de ley. Nada impide que la Mesa actúe de oficio, sin aguardar a que algún Grupo Parlamentario o Diputado se lo reclame. Ciertamente, lo pueden reclamar y hasta deben hacerlo si luego pretenden denunciar jurisdiccionalmente un vicio *in procedendo* basado en la falta o insuficiencia de antecedentes³⁶, pero una mejor disposición del órgano rector del Congreso para apreciar que la falta de antecedentes suficientes priva a la Cámara de «un elemento de juicio necesario para su decisión»³⁷ podría contribuir a disuadir al Gobierno en sus proyectos de ley y, sobre todo, a los Grupos Parlamentarios en sus proposiciones de ley, generalmente ayunas de cualquier antecedente que

34. STC 136/2011, FJ 3.

35. SSTC 32/2000, FJ 5; 9/2013, FJ 3.

36. SSTC 108/1986, FJ 3; 136/2011, FJ 10 ; 176/2011, FJ 2.

37. Ya que «[l]a ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión»: SSTC 108/1986, FJ 3; 136/2011, FJ 10. E incluso más, si su omisión fuese «de tal magnitud que hubiese alterado, “no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario”»: SSTC 136/2011, FJ 10; 176/2011, FJ 2; STC 238/2012, FJ 3 b).

merezca la consideración de tal³⁸, de la tentación de prescindir de la evaluación *ex ante*, garantía, ella misma, como antes se dejó indicado, de la transparencia de la decisión legislativa. Tampoco aquí ayuda demasiado el criterio del Tribunal Constitucional que, confinando los antecedentes a un momento «prelegislativo»³⁹, relativiza generalmente la importancia que pueda tener la omisión de antecedentes, incluso de los que sean legalmente preceptivos: de hecho no hay declaración de inconstitucionalidad por omisión de un antecedente «prelegislativo».

5.2. Una mayor beligerancia igualmente por parte de las Mesas de las Comisiones al filtrar las **enmiendas parciales** con el fin de evitar que quebranten, si no falta ya en el origen, la homogeneidad y coherencia del texto legal, una vez superado el debate de totalidad en los proyectos de ley o la toma en consideración en las proposiciones de ley. En este punto, el Tribunal Constitucional parece que, afortunadamente, ha reemplazado su doctrina inicial acerca de la ilimitación material de las enmiendas parciales⁴⁰ por otra más ajustada a la propia naturaleza de tales iniciativas que requiere «una relación de homogeneidad» entre las enmiendas y el texto enmendado y que aquellas sean «congruentes» con este⁴¹, una «exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar»⁴², una «correlación material entre la enmienda y el texto enmendado»⁴³, «una conexión de homogeneidad mínima»⁴⁴, aunque, en relación con leyes heterogéneas, haya matizado que «en este caso la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad»⁴⁵. De acuerdo en que, como advierte el Tribunal, «el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento

38. Y otro tanto cabe decir de las enmiendas. Interesante es, en este sentido, la STC 36/2013, FJ 4, que responde así a la objeción de que una enmienda haya introducido la transposición de una Directiva comunitaria sin el Dictamen del Consejo de Estado que para la transposición prevé el art. 21.2 de la Ley que lo regula: «ni la Constitución, ni los Reglamentos parlamentarios, ni la Ley Orgánica del Consejo de Estado, prevén la necesidad de dictamen de este órgano consultivo en el trámite de enmiendas, por lo que no cabe admitir que se entienda contraria al bloque de constitucionalidad una enmienda que ha previsto la transposición de una Directiva comunitaria sin el citado dictamen siguiendo el procedimiento legislativo legalmente previsto. No hay que olvidar que el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación, no del Congreso y del Senado. Su función es la de orientar con rigor la actuación, especialmente normativa, del Gobierno, a la luz del bloque de la constitucionalidad y del resto del ordenamiento jurídico, actuando en la fase previa de elaboración de una norma. Así, los dictámenes del Consejo de Estado versan sobre los anteproyectos o proyectos inicialmente aprobados por el Gobierno antes de su remisión al Parlamento y no sobre los proyectos que el Ejecutivo definitivamente aprueba y remite a las Cámaras. Su papel, por tanto, de apoyo a la función legislativa se centra en una fase muy inicial de la correspondiente iniciativa, pero una vez que el proyecto de ley definitivamente se aprueba por el Consejo de Ministros, con la introducción o no de las indicaciones del Consejo de Estado, y es remitido a las Cámaras, al Consejo de Estado no le compete decir nada sobre las posibles enmiendas que se introduzcan en el texto».

39. STC 238/2012, FJ 3 b).

40. Que, expuesta en la STC 99/1987, FJ 1 —«ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas»—, aún reaparecerá en la STC 194/2000, FJ 3.

41. ATC 118/1999, FJ 4; STC 136/2011, FJ 6.

42. STC 119/2011, FJ 6, que la hace derivar «del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado», habida cuenta que «la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad».

43. STC 204/2011, FJ 4. Ya la STC 23/1990, FJ 5 había dicho que «uno de los requisitos de los que debe revestirse el ejercicio de la facultad de enmendar es el de que «versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar», de modo tal que haya una «correlación entre proyecto y enmienda». En el mismo sentido, ATC 275/1993, FJ 2.

44. SSTC 306/2011, FJ 8 ; 209/2012, FJ 4, b) ; 234/2012, FJ 4.

45. «[Y] es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria»: STC 136/2011, FJ 8. También, STC 209/2012, FJ 4 b), que matiza que «la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa, sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo».

completamente reglado»⁴⁶, pero entre el ordenancismo, sin duda, desechable, y la anomia, verdaderamente caótica, media un largo camino.

5.3. Una menor opacidad en los **Informes de Ponencia** (y una mayor contribución de los mismos, con el muy cualificado asesoramiento de los Letrados de las Cortes Generales, a la mejora de calidad de los textos que se les someten), que hace ya tiempo que han dejado de hacer explícitos los numerosos cambios que incorporan y, sobre todo, los motivos por los que los incorporan, ausentes, a su vez, de la exposición de motivos y del preámbulo. El Tribunal Constitucional ha dicho, desafortunadamente, que «el legislador no está obligado a detallar [en el preámbulo o exposición de motivos] los cambios acaecidos en la norma durante su tramitación parlamentaria»⁴⁷. Pero también ha resaltado que los debates parlamentarios «constituyen un elemento importante de interpretación para desentrañar el alcance y sentido de las normas»⁴⁸. No es de recibo el escueto laconismo de los Informes de la Ponencia, cuando, punto álgido del *iter* parlamentario, podrían constituir un instrumento extraordinariamente útil para esclarecer las normas.

5.4. Reforzaría, en fin, la transparencia del procedimiento legislativo parlamentario, y, con la de este, la de la ley finalmente resultante, celebrar, antes de la apertura del plazo de enmiendas, **comparecencias** ante la Comisión competente por razón de la materia de responsables públicos y de expertos e interesados, a quienes los parlamentarios puedan formular preguntas y demandar explicaciones y aclaraciones. Si se utilizan razonablemente, sin prácticas filibusteras, las comparecencias pueden ayudar a superar iniciales recelos o a desvelar intenciones ocultas o veladas; proporcionan, por otro, indicios que permiten pronosticar con mayor margen de acierto el grado de aceptación o rechazo que la ley *in fieri* pueda llegar a tener; identifican, en tercer lugar, deficiencias o necesidades desatendidas, y dan a conocer con más claridad las posiciones de los grupos de presión o la composición de intereses que el legislador pretende o al que se enfrenta, a todo lo cual habría que sumar el activo que las comparecencias constituyen desde el punto de vista de una mayor imbricación Estado-sociedad. Si, en palabras del Tribunal Constitucional, «tanto la iniciativa legislativa como el procedimiento parlamentario son instrumentos al servicio de la participación política y, por tanto, cauce para el ejercicio de la soberanía popular»⁴⁹, y es incuestionable el «carácter instrumental que tienen las reglas del procedimiento legislativo respecto de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el principio democrático y el pluralismo político»⁵⁰, no hay por qué pensar que la inserción de audiencias parlamentarias en el procedimiento legislativo lo desvirtúen o debiliten: antes al contrario. En ese sentido, puedo dar testimonio de su efectividad en el Parlamento de Asturias, que las implantó en su Reglamento de 1997 (artículos 139.1 y 153.7), y que, por supuesto mejorables en algunos aspectos de su configuración, arrojan, en términos generales, un balance que no creo que pueda ser calificado sino de positivo, en lo que cabría calificar de sólida aleación de democracia representativa y democracia participativa.

6. Por último, **la transparencia en la implementación y ejecución de la ley** se vería favorecida, y favorecería, a su vez, la transparencia de la ley con algunas medidas como:

46. STC 204/2011, FJ 4.

47. STC 49/2008, FJ 5.

48. STC 108/1986, FJ 13; 109/1998, FJ 2; 15/2000, FJ 7; 193/2004, FJ 6; 68/2007, FJ 6; 90/2009, FJ 6.

49. STC 136/2011, FJ 6.

50. SSTC 99/1987, FJ 1; 103/2008, FJ 5; 136/2011, FJ 8; 176/2011, FJ 2.

6.1. Asegurar la efectiva **publicidad de toda ley y de toda la ley:**

a) Conformarse hoy con tener por satisfecha la exigencia de publicidad de las normas «mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes»⁵¹, es eso, estar con las formas, pero, si de lo que verdaderamente se trata es de asegurar que «los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento»⁵², resulta inevitable preguntarse si, cuando para conocer una norma, se requiere no «un instrumento», sino decenas de ellos, hay seguridad alguna. Parece hasta «provocador» que, refiriéndose a leyes heterogéneas, anteriormente mencionadas, el Tribunal Constitucional haya ponderado, a efectos de calibrar si los principios constitucionales de seguridad jurídica y publicidad de las normas se resienten o no, el hecho de que «todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) tengan conocimiento del mismo mediante su publicación en el ‘Diario Oficial de las Cortes Generales’»⁵³.

b) Siendo la publicidad de las normas, «elemento inherente al de seguridad jurídica»⁵⁴, que constituye «una garantía básica del Ordenamiento jurídico»⁵⁵, no parece que, por ejemplo, sea lo mejor no publicar en el Boletín Oficial del Estado toda la Ley de Presupuestos, de cuyos estados numéricos únicamente se insertan en el Diario Oficial resúmenes, a pesar de que los estados cifrados constituyen el «contenido necesario» de esa Ley⁵⁶ y de la exigencia constitucional de que «los ciudadanos tengan una idea cabal, una visión de conjunto, del plan económico del Gobierno»⁵⁷.

6.2. Consolidar los textos legales con agilidad a medida que se modifican (el Boletín Oficial del Estado ofrece ya versiones consolidadas, pero se debería estipular el valor que puedan tener como fuente «auténtica»), sin perjuicio de la autorización, cuando el nivel de cambios normativos en un sector se sature, para elaborar textos refundidos por la vía del artículo 82 de la Constitución, siempre con facultades de «regularizar, aclarar y armonizar». En este punto, merece la pena mencionar el artículo 54 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno y del Presidente de Navarra, que prevé, para los supuestos en que hayan de modificarse las leyes forales tributarias únicamente como consecuencia de reformas del régimen tributario común que la Comunidad deba reproducir en sus propias normas, un tipo de disposición con rango de ley (los decretos forales legislativos de armonización tributaria) que el Gobierno Foral dicta sin necesidad de previa delegación caso a caso del Parlamento Foral, el cual controla *ex post* la

51. STC 3/2003, FJ 10.

52. SSTC 179/1989, FJ 2; 3/2003, FJ 10; 90/2009, FJ 5.

53. SSTC 136/2011, FJ 9; 176/2011, FJ 2; 209/2012, FJ 2, d); STC 36/2013, FJ 3.

54. SSTC 104/2000, FJ 7; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8.

55. STC 136/2011, FJ 9.

56. SSTC 3/2003, FJ 4; 202/2003, FJ 9; 34/2005, FJ 4; 238/2007, FJ 4; 248/2007, FJ 7; 9/2013, FJ 3 a), entre otras muchas, a partir, sobre todo, de la STC 76/1992 *passim*.

57. STC 9/2013, FJ 3.

actuación normativa del Ejecutivo autonómico⁵⁸. ¿Sería inconcebible que la Ley reguladora del Gobierno autorizase a este con carácter general a consolidar textos legales? Es posible que la consolidación no pase de ser un remedo, si se quiere, de la codificación⁵⁹, ideal, el de esta última, algo alejado, me temo, de lo posible en nuestra vertiginosa realidad normativa, pero desde luego facilitaría considerablemente la accesibilidad de la ley, su transparencia.

6.3. Finalmente, someter la ejecución de la ley a chequeos periódicos mediante una **evaluación parlamentaria ex post**, que vendría a cerrar el círculo abierto con la evaluación *ex ante* en la génesis de la ley. A este respecto, también me permito testificar a favor de una medida de esas características a partir de mi modesta experiencia en la Asamblea legislativa del Principado de Asturias, en la que, aunque no se hace, todavía, un seguimiento parlamentario del grado de cumplimiento y del modo de ejecución de las leyes que aprueba la Cámara, sí se lleva a cabo normalizadamente el seguimiento de las resoluciones no legislativas que adopta, mociones y proposiciones no de ley, a las que, desde el Reglamento de 1997 (artículos 209 y 223), se somete a un procedimiento de control de cumplimiento en la Comisión competente por razón de la materia, la cual, vencido el plazo que la resolución de que se trate indique, o, transcurrido un tiempo prudencial, si aquella no fija plazo, solicita, primero, información escrita del Ejecutivo y celebra luego comparecencias, hasta pronunciarse finalmente sobre si se ha cumplido o no la resolución parlamentaria, sometiéndose, por último, la cuestión al Pleno si el pronunciamiento de la Comisión es negativo o el Gobierno autonómico no ha rendido cuentas a la Comisión.

Oviedo, 3 de abril de 2013

Alberto Arce Janáriz. ■

58. El artículo 54.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno y del Presidente de Navarra, establece que, en esos supuestos, «la delegación legislativa se entiende conferida por esta Ley Foral [es decir por la propia Ley Foral 14/2004 en una suerte de delegación general de duración indefinida] que se publiquen tal tipo de modificaciones tributarias del Estado».

59. «[N]o existe precepto constitucional alguna que obligue al legislador a reunir en un solo texto normativo todo el Derecho de familia»: SSTC 72/1984, FJ 5; 116/1999, FJ 14.