

IV JORNADAS PARLAMENTARIAS: LA LEY Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN EL SIGLO XXI

Palacio del Congreso de los Diputados,
19 y 20 de junio de 2025

**IV JORNADAS PARLAMENTARIAS:
LA LEY Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
EN EL SIGLO XXI**

Palacio del Congreso de los Diputados,
19 y 20 de junio de 2025

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstas son propias, única y exclusivamente, de sus autores.

© Del texto: sus autores

© Congreso de los Diputados
Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones,
Departamento de Publicaciones
Floridablanca, s/n – 28071 Madrid

ISBN: 978-84-7943-589-9

Depósito Legal: M-6811-2026

Producción: Gráficas Muriel S.A.

NOTA A LA EDICIÓN

Algunas de las ponencias incluidas en esta obra han sido actualizadas por sus correspondientes autores.

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
I. INAUGURACIÓN DE LAS JORNADAS	
Alfonso Rodríguez Gómez de Celis, <i>Vicepresidente Primero del Congreso de los Diputados</i>	11
II. CONFERENCIA INAUGURAL	
José Esteve Pardo, <i>Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona</i>	15
III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA TIEMPOS NUEVOS	
Ponencia 1	
Piedad García-Escudero Márquez, <i>Letrada de las Cortes Generales, Catedrática Emérita de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid</i>	35
IV. APORTACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES E INTELIGENCIA ARTIFICIAL A LA CALIDAD LEGISLATIVA. UNA VISIÓN COMPARADA	
Ponencia 1	
Miguel Ángel Presno Linera, <i>Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Oviedo</i>	79
Ponencia 2	
Sylvia Martí Sánchez, <i>Letrada de las Cortes Generales</i>	109

	<u>Pág.</u>
Ponencia 3	
Montserrat Auzmendi del Solar, <i>Letrada-Directora de Gestión Parlamentaria, Delegada de Protección de Datos, Parlamento Vasco</i>	129
 V. CONOCIMIENTO CIENTÍFICO-TÉCNICO EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES. LA OFICINA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	
Ponencia 1	
Ana Elorza Moreno, <i>Directora de Proyectos Estratégicos, Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT), Coordinadora FECYT, Oficina C</i>	175
Ponencia 2	
Bárbara Cosculluela Martínez, <i>Letrada de las Cortes Generales..</i>	201
 VI. PARLAMENTO MULTINIVEL. LA COORDINACIÓN DE LA ACCIÓN LEGISLATIVA	
Ponencia 1	
Miryam Rodríguez-Izquierdo Serrano, <i>Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla</i>	219
Ponencia 2	
Eugenio de Santos Canalejo, <i>Letrado de las Cortes Generales....</i>	255
 VII. APLICACIÓN Y EFICACIA DE LA LEY EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN	
Ponencia 1	
Alfonso Cuenca Miranda, <i>Letrado de las Cortes Generales</i>	301

I. INAUGURACIÓN DE LAS JORNADAS

Alfonso Rodríguez Gómez de Celis

Vicepresidente Primero del Congreso de los Diputados

La función legislativa es la primera función del Congreso de los Diputados, de esta casa parlamentaria. La aprobación de las leyes por las que nos regimos, el debate y el diálogo necesario para llegar a los acuerdos que las hacen salir adelante, las propuestas por parte de los distintos grupos parlamentarios, de los distintos representantes de la ciudadanía.

Que esta institución ha de parecerse a la sociedad a la que representa, a la sociedad a la que pertenece, es algo que me habrán oído decir en numerosas ocasiones. Pues bien, la primera función de esta casa parlamentaria ha de ser, también, parte de ese reflejo. Las leyes han de ser un reflejo de la sociedad, han de cubrir sus necesidades, imponer los límites adecuados, han de proteger sus derechos y sus libertades. Las leyes, por tanto, han de ir amoldándose, con el tiempo, al mismo paso que la sociedad a la que sustentan.

Es el derecho, por tanto, quien ha de adaptarse a la realidad en la que se está viviendo en cada momento, es el derecho quien tiene que ir por detrás de la sociedad. Legislar es una tarea ardua, que ha de hacerse, obviamente, con reposo, con pulso firme y con tranquilidad. Pero ha de hacerse, también, con un compromiso de modernidad, pues un derecho obsoleto no es más que un obstáculo para una sociedad democrática, y es obligación precisamente de esta casa, es obligación de los parlamentos, crear, modular las leyes necesarias para ampliar derechos, no para restringirlos.

La ley de memoria democrática, la ley del aborto, o medidas como la reducción de la jornada laboral o el aumento del salario mínimo interprofesional...: todas estas leyes, todas estas modificaciones de la norma, se han

ido dando después de una exigencia de la sociedad. Se dan, muchas veces, después de mucho dolor, de mucho sufrimiento, después de mucha injusticia. Y el paso necesario es que aquí, al Parlamento, se traiga el sentir de la sociedad, sus legítimas demandas, y se moldee la norma hasta que se adecue a la necesidad exacta.

No podemos, hoy día, legislar sin perspectiva de género. Hay que legislar con perspectiva de género y también formar en perspectiva de género. Si no, a veces, de nada sirve. Y no podemos legislar, tampoco, sin asumir que la digitalización es un proceso imparable y vertiginoso que ha revolucionado absolutamente todo en absolutamente todas partes, y que aún queda tanto y tanto por hacer, porque existen muchísimos terrenos desprotegidos. Mención muy especial merece la infancia y el acceso a la pornografía, por ejemplo. España, hace apenas unos días, junto con Francia y Grecia, llevó una iniciativa al Consejo de Ministros de Telecomunicaciones de la UE en la que se pedía, entre otras cosas, que todos los dispositivos con acceso a Internet disponibles en el mercado europeo cuenten obligatoriamente con herramientas de verificación de edad y de control parental, y también que se introduzca una edad de mayoría de edad digital europea. Son medidas formuladas para intentar proteger a los y las menores de Internet, porque los resultados de la inacción están siendo catastróficos.

Esto es legislar en el siglo XXI. Mirar, escuchar con atención, con responsabilidad, poner remedio, construir puentes que cierren brechas, tapar los grandes agujeros por los que se escapan nuestros derechos. Los derechos, siempre, de los más débiles y de los más desfavorecidos. Legislar en el siglo XXI es pensar en el bien común, adecuarse a los tiempos, actuar con minuciosidad y valentía. Es, sobre todo, garantizar, en todo momento, una democracia plena.

Muchas gracias.

II. CONFERENCIA INAUGURAL

José Esteve Pardo¹

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

La ley y el contrato son los dos grandes instrumentos de articulación de las relaciones sociales. Las más potentes fuerzas motrices de la ordenación social. Sin duda la ley es el centro de atención de los estudios parlamentarios que aquí se promueven y por ello tal vez vive en ese entorno un tanto autista sin ser consciente del formidable avance y expansión del contrato que se registra en lo que va de siglo y que le lleva a ganar espacios que hasta ahora se consideraban bajo el estricto dominio de la ley. Y es que se han dado diversas correlaciones entre la ley y el contrato —más contrato y menos ley, más ley y menos contrato— a lo largo de la historia, pero el actual avance del contrato tiene esta importante, y preocupante, singularidad: su colonización de espacios que se creían exclusivos de la ley o sobre los que se articulaban estructuras sociales, también sostenidas por la ley, que ahora se están deconstruyendo utilizando para ello el contrato como instrumento. No se trata solo de una cuestión de técnica jurídica, de racionalidad instrumental. Lo que resulta en verdad relevante y significativo es el trasfondo de esta nueva correlación entre una ley en retroceso y un contrato en expansión rampante. Ley y contrato reciben su impulso de fuerzas sociales e ideas que están cambiando profundamente y que aquí encuentran una expresión en la que hemos de indagar. Para aproximarnos, reparemos primero en las más recientes correlaciones que se han establecido entre la ley y el contrato.

¹ Un desarrollo de los temas y cuestiones que se apuntan en este texto puede encontrarse en mi libro *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*. 2ª ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2026.

Comencemos por una que resulta muy llamativa por la tensión que la envuelve y que tiene su origen en la crisis económica y social que asoló a los Estados Unidos de América en los años treinta del pasado siglo. Sus causas, sobre todo las más remotas, son todavía objeto de estudio y debate, pero el detonante fue muy visible: el crac de la bolsa de Nueva York del 29 de octubre de 1929. Quien ostentaba en esa fecha la presidencia de la nación, Herbert Hoover, creyó que la operativa del mercado en el sistema capitalista, que tanta riqueza había reportado, reajustaría de manera natural las disfunciones que se pensaba estaban en el origen de la crisis (*Let the slump liquidate itself*, dijo). No fue así. Hasta los bienes básicos, como la alimentación o la energía, escasearon dramáticamente y el paro laboral atenazó a millones de personas.

En 1932 Franklin Delano Roosevelt ganó las elecciones a la presidencia de los Estados Unidos con su promesa de un cambio de modelo, un nuevo acuerdo social, un *New Deal*. Para reactivar la economía y para proteger la posición de los trabajadores adoptó toda una serie de medidas económicas (entre ellas el incremento del gasto público, la construcción de obras públicas) y, también, legislativas: toda una batería de leyes sobre condiciones laborales –horarios de trabajo, equiparación retributiva de las mujeres– y atenciones sociales que llegaban hasta la protección de los arrendatarios que hoy consideraríamos en situación vulnerable. Una legislación que contaba con un amplio apoyo parlamentario y la rendida aceptación de la mayoría de los agentes sociales.

Pero Roosevelt se topó con un inopinado y rocoso adversario: el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, que se opuso de plano a su legislación social y laboral. La doctrina de la *Supreme Court* con mayor potencial destructivo de esa legislación era la relativa a la libertad de contratación. Una doctrina que se había radicalizado desde finales del XIX y según la cual la ley no podía interferir en los contratos que libremente acordasen las partes, empresarios y trabajadores, propietarios y arrendatarios, prestamistas y prestatarios. Así fue como la *Supreme Court* declaró inconstitucionales toda una serie de leyes promovidas por Roosevelt que fijaban horarios máximos de trabajo en las jornadas laborales, que establecían la equiparación de las mujeres en el trabajo, que adscribían a los contratos de trabajo determinadas prestaciones sociales. Según la Corte Suprema, eran las personas contratantes las que libremente podían establecer los pactos

y condiciones que considerasen convenientes. Nada tenía que decir la ley sobre ello. Sería una inadmisible intromisión en una libertad fundamental reconocida en la Constitución, la libertad de contratación².

II

No se hizo esperar la reacción de Roosevelt ante estas sentencias que torpedeaban su programa legislativo. Era bien consciente que no podía maniobrar para cambiar el rumbo de la jurisprudencia de la *Supreme Court* pues sus magistrados son inamovibles, con mandatos vitalicios que solo pueden finalizar anticipadamente por dimisión personal. No era previsible que se diera alguna de estas circunstancias que permitirían al Presidente de los Estados Unidos nombrar nuevos jueces en la Corte Suprema. Amagó entonces Roosevelt con la propuesta de una ley con la que se pretendería rejuvenecer la *Supreme Court* nombrando un juez de refuerzo por cada magistrado que rebasara la edad de setenta años. La ley no se llegó a tramitar pero en cualquier caso la *Supreme Court* corrigió su doctrina al considerar acordes a la Constitución un conjunto de leyes impulsadas desde la Administración Roosevelt. Unas leyes que aseguraban la posición y derechos de los trabajadores, que apuntalaban la posición de los deudores hipotecarios, que reconocían una serie de derechos asistenciales básicos. Mediante la acción legislativa se estaba levantado el Estado del bienestar, con derechos y prestaciones que se reconocían por igual, por ley, a cualquier persona.

Los años treinta fueron todavía más terribles en Europa, por la crisis económica que se desató al inicio de esa década y, sobre todo, por el hundimiento de las denominadas democracias liberales y la emergencia de regímenes dictatoriales que, mostrando su faz criminal, la precipitaron en el mayor conflicto bélico que se conoce en la historia de la humanidad. Pero finalizada la Segunda Guerra Mundial se asiste en Europa a la progresiva generalización del modelo de Estado social que se construye sobre una serie de leyes que desarrollan y concretan derechos sociales establecidos por las constituciones; leyes que programan prestaciones y servicios en el ámbito de la educación, de la sanidad, de servicios sociales, de seguridad

² Sobre el dominio del contrato que se registra ya a finales del siglo XIX vid. M. J. Horwitz, *The Transformation of American Law*, vol. I, Harvard University Press, 1977, en especial el capítulo “The Triumph of Contract”.

social, de pensiones; leyes que, también, imponen una serie de obligaciones tributarias para sostener ese programa asistencial. Leyes que instauran otros principios, como son el principio de igualdad en los derechos, de igualdad en la accesibilidad, de igualdad ante la ley en suma. Leyes que por ello mismo establecen una relación entre el Estado y los ciudadanos que no se articula sobre el contrato, que es el instrumento de relación propio del mercado y de las relaciones entre particulares. Los servicios públicos y el cuadro de prestaciones del Estado social al situarse al margen del mercado se rigen básicamente por las leyes y sus desarrollos en normas reglamentarias que trenzan una relación estatutaria con los usuarios, que no invocan así unos supuestos derechos dimanantes de un contrato, sino el estatuto legal del que derivan sus derechos y sus obligaciones. El pasado siglo fue así, sobre todo en su segunda mitad, el siglo de la ley. Las Constituciones de los Estados de la Europa continental, aprobadas todas en aquel periodo y vigentes en la actualidad, rebosan de referencias a la ley, a los desarrollos legislativos, a la configuración legal de los derechos fundamentales manteniendo siempre el núcleo constitucional, a las reservas legislativas, a la afirmación categórica del principio de legalidad y el imperio de la ley.

III

Aquella tendencia, marcada por el dominio de la ley sobre el contrato, comenzó a invertirse cuando entramos en el presente siglo³. Se asiste desde entonces a una expansión galopante del contrato que no solo ha recuperado plenamente sus espacios naturales, sino que ha ido más allá, ganando territorios que hasta ahora estaban situados en la exclusiva orbita de la regulación legal. Ante las grandes transformaciones tecnológicas y sociales, el contrato ha mostrado una extraordinaria capacidad de adaptación en tér-

³ Dos libros ilustran bien a las claras sobre esos dos momentos que vive el contrato: en la década de los setenta se impone una regulación legal y reglamentaria muy estricta que limita el ámbito del contrato, que algunos ven en claro declive tras la anterior época marcada por su crecimiento, así P. S. Atiyah, *The Rise and Fall of Freedom of Contract*, Clarendon Press, Oxford, 1979. Luego, con el cambio de siglo, se asiste a una recuperación y expansión del contrato, un libro colectivo importante señala la nueva orientación. F. H. Buckley (ed.): *The Fall and Rise of Freedom of Contract*, Duke University Press, Durham-Londres, 1999.

minos rigurosamente darwinistas, utilizando con gran provecho las nuevas tecnologías que han situado entre los más pujantes poderes económicos a las grandes empresas tecnológicas, que hacen de la contratación global el eje exclusivo de su actividad. El poder económico que eleva a las grandes empresas ya no está, como hasta tiempos recientes, en la producción, posesión y comercialización de bienes, sino en la capacidad de intermediación en el flujo contractual que se desenvuelve en tiempo real a escala planetaria. (Uber no tiene ningún vehículo, ningún conductor en su plantilla, Airbnb no tiene ningún apartamento, tampoco Amazon edita libro alguno) En las listas de las mayores empresas del mundo solo figura una que se adscribe al modelo anterior: Saudi Aramco que basa su riqueza en los recursos petrolíferos de que dispone (Tesla, dedicada a la producción de automóviles, también está en el tramo alto de la tabla y podría igualmente considerarse ejemplo de aquel modelo). Las otras grandes empresas se sustentan en sus tecnologías, sus plataformas, y la capacidad de intermediar en contratos celebrados entre terceros o en la contratación de los servicios que ofrecen a todo el mundo, en tiempo real, desde sus plataformas⁴.

Por su parte, el propio contrato ha desarrollado una ingeniería perfectamente adaptada a la creciente individualización que se registra en la sociedad y a su exposición a los intereses especulativos, una ingeniería contractual indexada a la economía financiera dominante hoy y que ofrece nuevos artificios contractuales, como los *swaps* o los “estructurados”, conocidos por el gran público con ocasión de la crisis financiera de 2008 que fue en gran medida provocada por ellos.

Pero ese contraataque del contrato ha ido mucho más lejos, superando varias líneas defensivas que se consideraban infranqueables. No estamos ante nueva correlación entre ley y contrato de las que se conocen varias a lo largo de la historia. Estamos ante una marea contractual de la más alta escala que no solo está dismantelando el entramado legal del Estado social, sino que se adentra de lleno en la estructura interior del Estado de Derecho, deconstruyéndola también en muchos espacios. Esto es lo verdaderamente novedoso y trascendente: la mutación del contrato, como si

⁴ Vid. al respecto. E. Arroyo/ Y. Martínez/ M. Rodríguez Font/ M. Tarres: *Servicios en plataforma. Estrategias regulatorias*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2023.

de un virus se tratara, que ha propiciado su infiltración en el andamiaje interno del Estado.

Es muy visible ya su avance en los tres frentes que supuestamente están bajo el dominio de poderes del Estado. En el frente normativo son abundantísimas y en clara expansión las normas de origen convencional, contractual, que se proyectan sobre la actividad económica, las aplicaciones tecnológicas, la inteligencia artificial, los sectores profesionales y los amplios espacios dominados por la complejidad ética⁵. En el ejecutivo y administrativo no es ya solo la liberalización de servicios públicos y su entrega al mercado y la contratación, también en la más nuclear actividad de policía administrativa ligada a la seguridad, donde la retirada de la intervención administrativa propicia que el control de seguridad y de cumplimiento de las normas se encomiende, mediante contrato, a entidades privadas: allí donde la ley y la regulación pública se repliegan, el espacio que dejan es de inmediato colonizado por el contrato. En el frente judicial y en sus aledaños la contractualización se está imponiendo de lleno: en la fase alternativa de la resolución de conflictos mediante arbitrajes y otra fórmulas convencionales; en la fase preparatoria, que llega a limitar la jurisdicción a conveniencia de las partes mediante los llamados contratos procesales⁶; en el corazón mismo de la justicia penal, con las sentencias que se alcanzan por acuerdo entre el fiscal y el acusado bajo la discreta denominación de conformidades que, sin ningún rebozo, la *Supreme Court* de los Estados Unidos ha calificado reiteradamente como *essentially contracts*.

Un reciente y sorprendente avance del contrato en el espacio de la justicia es el que se produce con la “Ley Orgánica 1/2025 de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia”. Sin poder entrar aquí en detalles, lo fundamental de la ley es que impone a las partes la obligación de acudir a los llamados Medios Alternativos de Solución

⁵ La extraordinaria proliferación de normas de origen contractual es uno de los fenómenos más destacados de las últimas décadas según destaca el Consejo de Estado francés en uno de sus informes anuales. *Conseil d’Etat. Rapport public 2008. Le contrat mode d’action publique et de production de normes*, Conseil d’État, Paris, 2008.

⁶ Sobre estos contratos, G. Schumann Barragán, *Derecho a la tutela judicial efectiva y autonomía de la voluntad: los contratos procesales*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2023.

de Conflictos (bien conocidos ya popularmente como los MASC) antes de plantear una acción ante los Tribunales de Justicia. Es la contractualización de la justicia, su entrega a un mercado, a las ofertas de servicio de mediación y solución de conflictos que puedan ofrecer toda una serie de profesionales –no solo abogados o notarios– que tengan la cualificación para ello. Lo sorprendente es que esta actividad se integre en el impropia-mente llamado servicio público de la justicia. La administración de justicia corresponde a jueces y tribunales independientes, estrictamente sujetos a la legalidad y siguiendo unos procedimientos orientados a la búsqueda de la verdad en los que se insertan garantías que tienen el reconocimiento de auténticos derechos fundamentales. Cosa distinta es la solución de conflictos mediante la negociación y el acuerdo, contrato, que es una vía que ciertamente puede resultar muy eficaz pero sobre la base del libre acuerdo y no de la imposición como hace la Ley 1/2025 que obliga a las partes a buscar una solución negociada, contractual⁷.

Otros bastiones en torno a los que se articula el orden constitucional, como son destacadamente los derechos fundamentales, están siendo también asaltados por el contrato pues el ejercicio de estos derechos, que puede llegar materialmente a su renuncia pura y simple, se está convirtiendo en materia de negociación y contratación. Entre otros muchos supuestos: desde el derecho de huelga, al que se renuncia mediante las llamadas cláusulas de paz social, hasta los derechos relacionados con la investigación científica, pasando por el derecho a la intimidad de los deportistas profesionales y el derecho a la tutela judicial efectiva.

También pueden verse como fortalezas legales los regímenes estatutarios que se levantan sobre los cimientos de las Constituciones del pasado siglo, vigentes en la actualidad. Los estatutos de los trabajadores, de los funcionarios, de los consumidores, de los usuarios de servicios públicos. El régimen estatutario está, todo él, conformado por la ley y dispensa por tanto un tratamiento objetivo, igualitario, a los trabajadores, a los funcionarios (en diferentes posiciones pero pudiendo acceder a todas en situación de igualdad, de los principios de mérito y capacidad) a los usuarios de servicios públicos. Todos esos estatutos legales se han cuarteado, se han

⁷ J. Esteve Pardo, “Servicio público, contractualización rampante, de la Justicia”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 117-118, 2025.

deconstruido, ante el contundente ataque de su enemigo natural, el contrato. El parte de guerra tras ese asalto es la contractualización de amplios sectores de la función pública, la entrega al mercado y su régimen contractual de buena parte de los servicios y –más sorprendente y como por ensalmo– la posibilidad de elegir por vía contractual la ley laboral aplicable, de tal modo que a unas personas que trabajan en Alemania, Suecia o España se les puede aplicar el régimen laboral rumano o lituano si proceden de aquellos países. Se abre así con el beneplácito del Tribunal de Justicia de la Unión Europea un mercado legislativo en el que, desde el contrato, se puede elegir la ley que más convenga, a la parte más fuerte por supuesto⁸.

Conviene reparar con algún detalle, porque no se le ha prestado la atención debida, en el frente de los servicios públicos, al que se aludía unas líneas más arriba. Con la liberalización de buena parte de los servicios públicos, que se produjo sobre todo en la década de los noventa, cambió la posición de los operadores pues al desaparecer los anteriores monopolios entraron en un régimen de competencia en los nuevos mercados que se abrían. Este cambio en la posición de los operadores es el atrajo la atención de los estudiosos y analistas. Pero con la liberalización cambió también la posición de los usuarios. Se extinguió su posición estatutaria, sostenida por la ley, que garantizaba la universalidad del servicio y su accesibilidad a cualquier persona, en cualquier lugar, en condiciones de igualdad de trato entre los usuarios. Ahora la posición de los usuarios ya no se sustenta en la ley, en el régimen estatutario que ésta dibuja, sino en el contrato que los relaciona con los operadores. Y sucede que la posición que ocupan los usuarios, su posición negociadora ante un contrato puede ser muy diversa. Para los operadores lo deseable y más valorado es la concentración de los usuarios. Así los que viven en grandes ciudades o conurbaciones resultan muy atractivos para los operadores, que podrán atenderlos con unos costes bajos pues su red de prestación alcanza a un gran número de usuarios. Pero los que viven dispersos en zonas de baja densidad de población carecen de interés para los operadores por los costes que comporta la prestación del servicio. Esos usuarios ocupan así una muy débil posición negociadora y recibirán por ello servicios de baja

⁸ Vid sentencias *Laval*, *Rüffer*, *Viking*, todas del 2007, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

calidad e intensidad. La despoblación que afecta a extensas zonas de España no puede desconectarse del proceso de liberalización de los servicios públicos y del cambio de posición de los usuarios, que han pasado de una posición estatutaria, sostenida por una ley que garantizaba la universalidad del servicio y la igualdad de trato, a una contractual en la que la posición de quienes ocupan las zonas periféricas es poco relevante para unos operadores que se mueven en la lógica del mercado⁹.

IV

Este tránsito del status al contrato fue destacado de manera célebre por Henry Summer Maine en el XIX y varios destacados iuspublicistas, desde Harold Laski a Gumersindo Azcárate, vieron ahí la génesis del liberalismo que pasaba de una sociedad estamental a otra cuyo cemento era el contrato¹⁰. Hay otros dos movimientos del liberalismo del XIX que potenciaron el contrato entonces y que ahora –transcurrido el siglo XX dominado por la ley– se reproducen imprimiendo un fuerte impulso a la contratación.

Un movimiento incide sobre el elemento subjetivo. El liberalismo del XIX lanzó un ataque demoledor contra las subjetividades comunitarias, desde los gremios hasta las comunidades vecinales, reconociendo al individuo como único sujeto y nadie más entre él y el Estado. Solo fue respetada una institución comunitaria: la familia. El otro movimiento descargó sobre el componente objetivo y se materializó en la llamada desvinculación, en la disolución de los vínculos que recaían sobre muchos bienes, impidiendo la libre disposición sobre los mismos y su entrada en el mercado, como eran los bienes vinculados a las llamadas manos muertas o los que se integraban en los mayorazgos.

⁹ Sobre el tema, me permito la remisión a J. Esteve Pardo: *Principios de Derecho regulatorio. Servicios económicos de interés general y regulación de riesgos*. 3ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2025.

¹⁰ Henry Summer Maine, *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and its Relation to Modern Ideas*. Londres, 1885, edición facsímil por editorial Civitas: *El Derecho antiguo*, 2 vols. Madrid, 1993. Harold Laski, *El liberalismo europeo*, FCE, México DF, 2010.

Esos dos movimientos estuvieron contenidos el pasado siglo por la legislación y la instauración de nuevas regulaciones estatutarias, pero en el siglo presente se relanzan de nuevo con particular potencia. Se registra así un movimiento de afirmación radical de la individualidad, de la autodeterminación personal, de autonomía de la voluntad, que descarga también sobre la única institución comunitaria que restaba, la familia, y lo poco que quedaba en pie separando al individuo del mercado¹¹. Un nuevo paso, genuinamente liberal, del estatus al contrato. Sorprendentemente este movimiento de individualización ha sido mayoritariamente impulsado por fuerzas que se dicen de izquierdas y que veían en los comunes la revolución del presente siglo cuando, en lo que llevamos de él, que ya es más un cuarto, la senda por la que transita parece llevar justamente en la dirección contraria, la de la individualización, la autonomía, la autodeterminación personal basada muchas veces en el sentimiento y no en la racionalidad, el consentimiento libre, y la autoprotección personal, para desembocar así en la trama contractual en la que se insertan de lleno los individuos que se van desprendiendo de las pocas estructuras comunitarias que restaban y de los vínculos de solidaridad que las articulaban. Una corriente individualizadora, afirmativa a ultranza de la autodeterminación personal, que confluye con la de la expansión contractual del capitalismo sobre una ensalzada y renovada autonomía de la voluntad.

Pero también se relanza la acción sobre el componente objetivo, con la misma orientación del liberalismo decimonónico: la desvinculación, que ahora alcanza y desgaja, para hacerlos objeto de contratación, nuevos bienes, nuevas mercancías, entre ellas los derechos fundamentales, de cuya titularidad se desvincula el ejercicio, susceptible así de contratación; también los títulos administrativos, tras una primera asignación objetiva por las autoridades administrativas, se convierten con frecuencia en objeto de

¹¹ Sobre el tema M. P. García Rubio/ M. Otero Crespo (directoras.), *Debates en torno a la contractualización del Derecho de la familia y de la persona*, Colex, Madrid, 2023, una de cuyas conclusiones es que se ha pasado de una sociedad familias a una sociedad de individuos, aumentando considerablemente las relaciones contractuales en el seno de las propias familias. Una crítica marxista y hegeliana –Hegel concedía una gran importancia a la familia– a esta tendencia individualizadora con la que sintoniza la izquierda neoliberal puede encontrarse en la obra del filósofo italiano Diego Fusaro, *El nuevo orden erótico. Elogio del amor y la familia*, El viejo topo, Barcelona, 2022.

negociación y configuran sus propios mercados, como el mercado de derechos de contaminación o de derechos de aprovechamientos de aguas, o los que se constituyen en torno a los bancos ambientales, o el de los famosos *swaps* que operan sobre un contrato previo, el llamado subyacente, a partir de la desvinculación y titulización del riesgo que se erige así en objeto de un nuevo contrato.

V

Por supuesto que el contrato no es ningún virus, ningún demonio, como tal vez pudiera desprenderse de las líneas precedentes. Todo lo contrario. El contrato ha sido y es un formidable instrumento de progreso para la articulación de las relaciones personales, sociales, económicas. La única objeción que aquí se plantea es si con la espectacular expansión que registra no se está adueñando de espacios que no le corresponden según el diseño constitucional, espacios donde se desenvuelven las funciones más nucleares del Estado y situados por ello bajo el imperio estricto de la ley. La propia Constitución es por completo ajena al contrato y a las soluciones contractuales. Es muy significativo que sea en la última década, no antes, cuando se inicia la búsqueda concienzuda, por la doctrina y la jurisprudencia, de una apoyatura constitucional del contrato para sustentar en ella la invasión por el contrato de los espacios públicos: la contractualización de la justicia, las conformidades en el proceso penal, los contratos procesales en los aledaños del proceso civil, las normas de matriz contractual, la creciente actividad negociadora de la Administración, la contratación de derechos fundamentales. Esa búsqueda no ha podido ser más desalentadora: no se contiene en la Constitución española alusión alguna al contrato (en elocuente contraste con las 170 referencias a la ley y al principio de legalidad), pero es que tampoco la hay a su alma o fuerza motriz, la autonomía de la voluntad. Los mismo resultados y similares cifras se encuentran en las Constituciones europeas del XX, vigentes todas. Podrá decirse con razón que contrato y autonomía de la voluntad se desenvuelven en la órbita privada y que por ello no necesitan reconocimiento constitucional explícito, pero es que esa es justamente la gran transformación: la conquista desde la autonomía privada de amplios espacios públicos y por ello se busca una apoyatura constitucional en la que fundamentar ese tránsito de un modelo

legal, con una proyección comunitaria y aspiraciones de igualdad, a otro particularista y contractual.

Un fundamento que se quiere ver en un precepto constitucional casi inadvertido y apenas había sido invocado hasta tiempos muy recientes, probablemente por su genérico enunciado, el artículo 10.1: “*La dignidad de la persona, los derechos inviolables que les son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social*”. Un artículo en el que muy significativamente recalcan las dos corrientes subjetivistas neoliberales: la que desde la autonomía de la voluntad propugna la expansión del contrato, del mercado, y la que propugna la autodeterminación, el consentimiento, para fundar nuevos espacios de autonomía personal que no están contemplados en el catálogo de derechos fundamentales y libertades públicas de la Constitución. Así, por ejemplo, la llamada “ley trans” se fundamenta, según establece su propio preámbulo, en el artículo 10.1, el mismo en el que el Tribunal Constitucional ve reconocido el “derecho fundamental de autodeterminación de la propia muerte”. Un artículo abierto e indefinido —la autonomía de la voluntad y la autodeterminación personal se ven, con alguna imaginación, como su núcleo— que por ello mismo parece llamado a pilotar un posconstitucionalismo sin esperanza, pues no se atalaya en el futuro ninguna nueva Constitución en Europa. Habrá que dar respuesta —se está dando ya— a toda una serie cuestiones y realidades que no son contempladas por los textos constitucionales y todo parece que quedará en la libre opción personal, en el consentimiento, en la autonomía y, en todo caso, en el acuerdo, el contrato, alcanzado desde esa autonomía personal. Los valores de justicia material, la perspectiva comunitaria, el interés general, las concepciones objetivas e incluso científicas, sobre la naturaleza humana o sobre la naturaleza misma, parecen llamados a ceder y desvanecerse ante la afirmación absoluta de la voluntad (que parece gravitar cada vez más sobre el sentimiento y menos sobre la razón), la autodeterminación personal, el consentimiento, la autonomía.

VI

Ese mundo autónomo no es una utopía, en el viven ya toda una serie de sujetos que se han desconectado en muy buena medida del orden legal y constitucional para configurar uno propio, a su medida, de matriz genui-

namemente contractual. Conviene sus propias normas configurando así un auténtico paraordenamiento solo a ellos aplicable; también por vía contractual recaban la intervención de sujetos privados, excluyendo así la intervención administrativa, para acreditar el cumplimiento de esas normas y el control de seguridad en sus actuaciones; entablan relaciones contractuales con sus clientes y trabajadores exigiéndoles su renuncia a derechos legal y constitucionalmente reconocidos; para evitar que pueda denunciarse cualquiera de los vicios comunes de invalidez, conviene previamente la renuncia al Código Civil o a cualquier otra ley general que se interponga en su camino; cualquier controversia que pueda suscitarse sobre este punto o cualquier otro se dirime por supuesto al margen de los tribunales de justicia utilizando métodos alternativos de impronta convencional.

Se ha configurado así todo un cosmos, un orden, construido sobre una trama contractual cada vez más densa. Sabemos de su existencia –la intuimos más bien– pero el conocimiento, siquiera sea aproximado, sobre su extensión, afectación a derechos, fórmulas utilizadas, nos resulta inaccesible. No disponemos de las vías de conocimiento público que nos suministran las leyes y otras normas públicas porque sencillamente no existen. No disponemos de jurisprudencia porque tampoco existen sentencias y resoluciones públicas, pues los posibles conflictos se resuelven mediante laudos y resoluciones, según disponen los contratos, que se desenvuelven en el ámbito estrictamente privado. Lo que sí sabemos es que ese cosmos contractual no ha desplazado ni suplantado al orden legal y constitucional. Coexiste con él, es un mundo *praeter legem*. Esta es una convicción muy relevante pues en las últimas décadas podíamos estar en la difusa creencia, más o menos compartida, de que nos acercábamos a un nuevo orden que se impondría sobre el actual. No ha sido así. Se ha instalado ya un nuevo orden, pero el anterior, al menos en sus apariencias y trazos fundamentales, se mantiene incólume. Si en todo este avance del contrato está detrás el llamado neoliberalismo –ciertamente se renuevan ahora, lo hemos apuntado, movimientos típicos del liberalismo del XIX– hemos de reconocer entonces que estamos ante su victoria más brillante y completa, pues ha deconstruido a su conveniencia el orden constitucional y lo ha hecho de manera inadvertida, sin estrépitos ni alarmas, sin asomo revolucionario alguno, con la discreción que es tan característica de su principal instru-

mento, el contrato, y sin demoler el orden constitucional en el que todavía seguimos, en parte, instalados.

La autonomía de la voluntad en expresión originaria de Immanuel Kant, desarrollada en todos sus perfiles en su *Crítica de la razón práctica*, está configurando así todo un cosmos que coexiste con el orden legal y constitucional, es esa coexistencia la que nos sitúa en una nueva órbita, que bien podría ser de la *Crítica de la razón crítica*¹². El cinismo es el cemento que aguanta esa esquizoide y doble moral desde la que se nos predica que todo permanece en nuestra libérrima y autónoma voluntad: que la renuncia a los derechos, generalizada en amplios espacios de las relaciones laborales, no es tal, que se trata solo de su mero ejercicio; que transitar por una justicia contractual es una libre alternativa y siempre está abierta la vía judicial, sin reparar en los costes que conlleva, del todo inasumibles para quienes se ven forzados a la opción convencional, *low cost*; que las normas que acuerdan los sujetos o colectivos con mayor implantación en un sector determinado son normas privadas, sin carácter vinculante, cuando la realidad es que más allá de ellas se está –terrible maldición– fuera del mercado. La exclusión, el ostracismo, es el precio que tiene en muchos frentes la opción por la legalidad, por los derechos fundamentales, por la jurisdicción, y que solo desde el cinismo resulta explicable. En la libre e intangible voluntad de cualquier deportista profesional está el invocar su derecho a la intimidad –manteniendo cerrada la puerta de su domicilio a quienes a medianoche vienen a recabar muestras para el control del dopaje– o el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva –recurriendo ante los tribunales ordinarios cualquier sanción que se le haya podido imponer o cualquiera actuación contraria a sus derechos constitucionales. Sus derechos, a la intimidad y a la tutela judicial, se harían plenamente efectivos, pero ello tendría un efecto “colateral” fulminante: su exclusión del deporte profesional por incumplimiento de la trama contractual que envuelve a esta actividad y que se consintió en su momento. Este del deporte profesional es uno de tantos espacios encapsulado en torno a una tupida trama contractual al margen por completo del orden legal, judicial, constitucional en suma. Un sector simpático –dispensa espectáculo lúdico a los

¹² Es el título de una importante obra de los tiempos recientes, P. Sloterdijk, *Crítica de la razón crítica*, Siruela, Madrid, 2019.

espectadores y suculentos contratos a los profesionales, no a todos— que genera un caudaloso flujo económico en torno suyo. Otros sectores contractualizados, también por lo general con buenas expectativas económicas, no dispensan sin embargo un tratamiento tan ventajoso a toda una serie de personas y colectivos que a ellos se vinculan.

Los juristas, tal vez por la patología autista que nos aqueja y por el ambiente cínico que nos envuelve, posiblemente no hayamos constatado con toda su crudeza y realismo las consecuencias del potente avance del contrato y de la retracción de la ley, la formación de esos dos órdenes coexistentes, el contractual para unos y el legal para el resto, “algo así como si las leyes generales sólo existieran para los tontos” según percibe el filósofo Peter Sloterdijk, mostrándonos así que es en la filosofía y la literatura donde podemos encontrar las percepciones más descarnadas y certeras¹³. También podríamos advertir una nueva tipología de clases sociales, aunque la clase social sea otra de las categorías comunitarias disuelta por el individualismo rampante. Una clase alta que fija las condiciones y cláusulas del mundo contractual que habita. Una clase baja que se ve materialmente compelida a aceptar esas cláusulas y condiciones. Y una clase media para la que rige la legislación vigente.

Pero el principal efecto no es, ni mucho menos, esta estratificación social que se presenta a modo de caricatura. La expansión del contrato, adueñándose de espacios y procedimientos públicos, comporta una desnaturalización del Estado y del orden constitucional vigente. Pero con ello, y sobre todo, ese avance del contrato y el consiguiente retroceso del imperio de la ley donde más negativamente percute es en la igualdad que, según los genuinos postulados liberales, corresponde a la ley garantizarla. Esa garantía de la igualdad ante la ley se está quebrando también al ser ya muy visible la matriz negocial de muchas leyes, generalmente las de mayor voltaje político, que son leyes paccionadas y de marcada impronta contractual, resultado de una negociación entre un reducido número de personas de facciones políticas que necesitan de ello para mantener su posición de poder. Así es como se llega a modificar el Código Penal para favorecer a un grupo de personas, más o menos las mismas para las que se dicta una Ley de Amnistía en la que el Parlamento no cumple una función genuinamente

¹³ *Crítica de la razón cínica*, cit.

legislativa, sino más bien registral, elevando por así decirlo a documento público, un acuerdo privado, un contrato, resultado de una negociación privada entre personas de dos facciones políticas.

Y ello por no hablar de los excesos de los Decretos-leyes. Primero por lo numerosos que eran y muchos de ellos de difícil o ninguna justificación, sobre todo por no concurrir el caso de extraordinaria y urgente necesidad. Luego se recurre a un único Decreto-ley –ómnibus– en el que sin ningún orden sistemático se incorporan todos los asuntos que se quieren tratar con rango de ley y que se convalida como ley mediante una votación única sobre el conjunto del texto, rechazando así de plano cualquier atisbo de debate sobre sus artículos y determinaciones singulares. Lo que se ha aprobado por esta vía, incluyendo derogaciones totales o parciales, de leyes importantes es en verdad asombroso.

Así, por poner un ejemplo que figura en los libros de texto para estudiantes, se modifica la Ley de Bases de Régimen Local cuando establece las condiciones para que un territorio se segregue de un municipio. Se requería para ello que se contara con 5000 habitantes censados. De pronto, el Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, sin ningún tipo de explicación, que sería lo propio de cualquier preámbulo o exposición de motivos, esa cifra se rebaja a 4.000, en contra de la orientación legislativa en esta materia, orientada a restringir las segregaciones y fomentar las fusiones de municipios. La explicación de ello que nunca se hace explícita en el BOE: satisfacer una pretensión singular, permitir que Usansolo, que no alcanza los 5.000 habitantes, pueda segregarse de Galdácano. Una modificación para un caso singular de una ley general que se produce en virtud de un acuerdo con un partido político de muy limitada representación parlamentaria, pero imprescindible para el apoyo del gobierno.

Más recientemente, un muy alto cargo de la policía es objeto de una denuncia que genera un cierto escándalo en el que por supuesto no procede detenerse aquí. Pero a raíz del caso se conoce algo que debería suscitar mayor escándalo y es que para mantener a esta persona en el cargo, lo que requería que estuviese en servicio activo, se modifica singularmente una Ley Orgánica para evitar su jubilación cuando cumpliera la edad para ello. Se modifica así una ley muy importante para dispensar un trato privilegiado a una sola persona, a un funcionario. Esa modificación no se produce a través de una nueva ley sobre la función pública, que podría proyectar-

se sobre aspectos parciales de ese régimen, sino a través del Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre¹⁴, sobre el plan de respuesta inmediata de reconstrucción por los daños de la DANA (!).

Leyes que dispensan privilegios singulares, prescripciones con rango de ley que no han sido –no han podido ser– objeto de discusión parlamentaria alguna y otras ostensibles irregularidades en la tramitación y producción legislativa se cuentan por docenas, tal vez por centenares, y no sólo en los últimos años. La ley, la función legislativa, está perdiendo así su canon, sus atributos: el de la igualdad, el de la generalidad, el de la publicidad, discusión y debate en su tramitación. Una ley sin atributos, por parafrasear a Musil¹⁵. Lo sorprendente es que ese deterioro se produce por la acción y omisión de quienes deberían ser los valedores de la ley y la función legislativa, y sin la defensa de quien debería ser su principal guardián, el Tribunal Constitucional, que desde una posición marcadamente deferente frente al ejecutivo no ha levantado ninguna barrera consistente frente a los abusos del decreto-ley, de los tratamientos singulares y de otras corruptelas. Si los valores de la ley –que forman parte de los grandes relatos de la modernidad– no son defendidos por quienes están llamados a ello, queda entonces el terreno abierto a la entrada de fórmulas alternativas de regulación y ordenación social que tienen todas en común su matriz contractual, convencional, que aportan ventajas de orden práctico, de eficiencia tal vez en términos puramente economicistas, pero que no se atienen a esos valores a los que la propia ley está renunciando, el de la igualdad, destacadamente, entre ellos.

¹⁴ Su disposición final quinta modifica la Ley Orgánica 9/2015 de Régimen de Personal de la Policía Nacional con una nueva redacción de su artículo 5.2.

¹⁵ Significativamente, Robert Musil apunta ya en su extraordinaria novela, *El hombre sin atributos*, a la crisis del parlamentarismo en su país imaginario, Kakania, que se regía por los decretos del gobierno, pues el parlamento permanecía cerrado la mayor parte del tiempo.

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA TIEMPOS NUEVOS

Piedad García-Escudero Márquez

Letrada de las Cortes Generales
Catedrática Emérita de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCION II. VIEJAS PROPUESTAS PARA TIEMPOS NUEVOS 1. El procedimiento legislativo en el parlamentarismo cooperativo 2. Un procedimiento legislativo equilibrado y ágil a) *La estructura del procedimiento* b) *La agilización del procedimiento y de los debates* 3. Un procedimiento que potencie la participación del diputado individual sin privar del protagonismo a los grupos parlamentarios 4. Un procedimiento que permita el acercamiento a la sociedad y la adaptación a sus transformaciones 5. Un procedimiento que mejore la calidad y eficacia de las leyes 6. Nuevas tecnologías cada vez más potentes III. ALGUNAS DISFUNCIONALIDADES ACTUALES EN EL PROCEDIMIENTO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA 1. Mutaciones en la figura del decreto-ley. La convalidación y tramitación como proyecto de ley urgente por el Congreso de los diputados 2. Propositiones de ley como segunda marca del Gobierno 3. Enmiendas intrusas 4. Apunte sobre la problemática de las enmiendas y sus tipos 5. Los vetos presupuestarios en el procedimiento legislativo 6. Procedimientos especiales: urgencia y lectura única 7. El papel del Senado en el procedimiento legislativo: se multiplican los conflictos entre órganos constitucionales IV. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUCCIÓN

Hace casi veinte años, en una monografía sobre el procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales, formulaba una propuesta de

bases para su reforma (García-Escudero, 2006, 669 ss.). Mucho ha cambiado el escenario desde entonces.

La fragmentación parlamentaria que ha sustituido a un cuasibipartidismo generador de Gobiernos mayoritarios o de minoría apoyada en pactos de legislatura con partidos nacionalistas, ha trastocado hábitos arraigados (por ejemplo, en relación con la composición de la Mesa de las Comisiones) y ha creado problemas inéditos y situaciones difíciles de resolver con las normas reglamentarias existentes.

No ayuda la polarización que ha acompañado a la fragmentación¹, hasta llegar a un bloquismo que dificulta la adopción de acuerdos esencial a todo procedimiento legislativo, caracterizado por la deliberación para concitar el mayor grado de consenso posible.

De todo esto ya se ha hablado y escrito, de hecho las II Jornadas de Derecho Parlamentario celebradas en el Congreso de los Diputados en 2023 tuvieron por título *El Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno*. Enfocaré así esta intervención en una revisión de las propuestas de reforma pretéritas para ver si se han solucionado los objetivos que perseguían, si han caído en la obsolescencia o deben mantenerse, y en segundo lugar contemplaremos las nuevas problemáticas que pueden requerir de una modificación reglamentaria.

II. VIEJAS PROPUESTAS PARA TIEMPOS NUEVOS

Pasaré revista, pues, en primer lugar a lo que calificué en su día de principios inspiradores de una reforma, que requerirán mayor o menor atención y probablemente en todo caso una reformulación para atender a nuevas circunstancias. Pensemos, por ejemplo, en las innovaciones tecnológicas que en la tramitación de las iniciativas pueden introducirse, frente a los escasos cambios incorporados en veinte años.

Es sabido que, en ambas Cámaras, han sido varios los intentos fallidos de reforma reglamentaria, que no culminaron su tramitación pese a los intentos en casi todas las legislaturas a partir de la III, llegándose pocas

¹ He dedicado varios trabajos a la incidencia de la fragmentación política sobre las Cortes Generales: García-Escudero, 2017, 2018a y 2019. Véase también Nieto-Jiménez, 2022.

veces a publicar textos oficiales más allá de la iniciativa², pero de cuyos borradores y preacuerdos fueron dando amplia cuenta los medios de comunicación e incluso la doctrina ajena al Parlamento.

En el Senado, aprobada en 1994 la reforma reglamentaria territorial que en algo afectaba al procedimiento legislativo sin grandes consecuencias³, el debate tiene lugar desde entonces en torno al más amplio de la posición constitucional del Senado –también en dicho procedimiento–, debiendo citarse las propuestas contenidas en el Informe del Consejo de Estado de 2006 sobre modificaciones de la Constitución española⁴.

Como es habitual, también en la actual XV legislatura se han presentado en ambas Cámaras propuestas de reforma del respectivo Reglamento, algunas ambiciosas⁵. De momento, nos abstraeremos de las mismas salvo para algún punto concreto.

En una y otra Cámara, en todo caso, el debate está abierto. Es claro que los Reglamentos de 1982 merecerían una cuidadosa revisión no sólo

² Como excepción, citaremos, por su origen, la Propuesta de texto articulado del Reglamento del Congreso de los Diputados elaborado por la ponencia de la Comisión de Reglamento, BOCG Congreso, Serie B, núm. 159, de 17 de julio de 1989, así como el Dictamen de la Comisión de Reglamento, BOCG Congreso, Serie B, núm. 140-9, de 7 de abril de 1993. Otros intentos posteriores aparecen listados en Astarloa, 2017, 299 y ss.

³ El informe de la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tenido lugar en raras ocasiones y la Comisión no ha ejercido nunca la facultad de iniciativa legislativa que tiene reconocida.

⁴ Accesible en <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/MODIFICACIONES-CONSTITUCION-ESP-1.pdf> (consulta 18 abril 2025). Puede verse al respecto García-Escudero 2009a, 157-181.

⁵ La Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Plurinacional SUMAR (BOCG Congreso n° 73.1, 8 marzo 2024), que tiene por objeto su adaptación al lenguaje inclusivo fue aprobada el 22 de julio de 2025 (BOCG 31 julio); en la misma fecha se aprueba una reforma que amplía el voto telemático, entre otras cuestiones (BOCG 31 julio). En el Senado, además de la aprobada el 14 de diciembre de 2023, objeto de la STC 63/2025, la Propuesta del Grupo Popular publicada en BOCG Senado n° 229, 13 marzo 2025, sustituida por la publicada en BOCG Senado n° 277 de 19 junio 2025, c.e. n° 278 de 20 de junio, aprobada el 18 de junio por el Pleno. A estas reformas y a otra aprobada el 5 de noviembre de 2025 nos referiremos más adelante. Véase también la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso del Grupo Parlamentario Popular “relativa a la actividad legislativa” publicada en BOCG n° 217-1 de 9 mayo 2025.

desde una perspectiva política sino desde el punto de vista técnico, que al menos los liberara de normas obsoletas e incorporara las prácticas *contra* o *extra* Reglamento acuñadas en más de cuarenta años de vigencia. Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, más libres de tensión o más coincidentes en lo procedimental, han sido capaces de llevar a cabo modificaciones reglamentarias basadas en la experiencia⁶.

En la obra antes citada me centraba exclusivamente en los principios que deberían inspirar las líneas generales de reforma, así como en algunas manifestaciones concretas que servían de recapitulación al estudio realizado. De unos y otras haremos una rápida revisión.

1. El procedimiento legislativo en el parlamentarismo cooperativo

El primer principio orientador, plenamente vigente, constituía una reflexión previa en relación con el papel del Parlamento en el procedimiento legislativo. Como en todas las demás asambleas en un régimen parlamentario, aunque las Cortes sean las titulares de la potestad legislativa conforme al artículo 66.2 de la Constitución, las grandes decisiones no se adoptan en su seno. Esta situación se ha visto reforzada, si cabe, en los nuevos tiempos. Creemos que se mantiene, no obstante –y debe mantenerse–, la función legitimadora que el procedimiento legislativo (caracterizado por las notas de debate y publicidad) aporta a las leyes, por ser el Parlamento la encarnación del principio democrático en virtud de la representación⁷.

Ya afirmaba entonces –y reitero ahora– que, en lugar de lamentar la pérdida de poder del Parlamento o el empobrecimiento de la función legislativa, debe potenciarse su actuación necesaria, intentando que el procedimiento cumpla con sus dos funciones de mejorar técnicamente (en su doble vertiente formal y de adecuación a la realidad) los textos que el Ejecutivo le remite y propiciar el consenso sobre los mismos. No sólo fiscalizando esa decisión del Gobierno en relación con su programa, sino intentando, en su caso, modificar su formulación para mejorarla, de forma que no sea cierta

⁶ Volver la vista a los Reglamentos autonómicos al pensar en la reforma del Reglamento del Congreso, sería el proceso contrario al que tuvo lugar cuando se aprobaron aquéllos, en los primeros tiempos de la autonomía.

⁷ Véase Rubio Llorente, 1997, 30.

la expresión de Quaritsch *ley parlamentaria sin Parlamento*⁸, sino que la intervención del Parlamento tenga sentido y sea fecunda.

Es evidente que estas palabras suenan a visión utópica de la realidad, pero ello no debe inducir a desistir del intento de recuperar el papel central del Parlamento en el sistema político⁹, y muy especialmente en la función legislativa.

2. Un procedimiento legislativo equilibrado y ágil

a) *La estructura del procedimiento*

La estructura del procedimiento apenas ha variado en estos años, conservándose, al menos en la norma y formalmente, el papel de cada uno de los órganos intervinientes: ponencia, comisión y pleno.

Es cierto que la actual estructura permite a cada fase desarrollar una función propia en la tramitación de la iniciativa (sin perjuicio de las distorsiones que el sistema de mayorías pueda introducir en las actuaciones de los órganos): más técnica y detenida en la ponencia, así como más abierta a la negociación, favorecida por su carácter reservado; de cierto detalle en la actuación pública de la comisión, por más que se haya reducido la defensa de enmiendas a un turno por grupo, frente a la regulación reglamentaria; y más político y de conjunto, destacando aspectos centrales, el debate en el Pleno, tanto el primero de totalidad como el de salida de la Cámara, que sirve de recapitulación de la tramitación seguida y de los consensos logrados o los enfrentamientos producidos.

En todo caso, debe destacarse el carácter cumulativo de la labor de cada órgano en el total de la intervención de la Cámara, tomando cada uno de ellos como punto de partida el resultado del trabajo del anterior¹⁰, sin olvidar la perspectiva general de conseguir un equilibrio en el que la intervención de cada uno tenga un cometido concreto en función del todo y a la vez su propio significado. De esta forma se evitarán duplicidades que la doctrina critica.

⁸ Véase Parejo, 1991, 56; sobre el fundamento actual de la reserva de ley, 58.

⁹ Sobre esta cuestión, García-Escudero, 2023.

¹⁰ Sin perjuicio de un posible baile de pactos posterior, siempre posible en nuestro Parlamento fragmentado y polarizado.

Y algunos puntos pendientes persisten claramente, como por ejemplo los siguientes:

- la combinación entre el plazo de enmiendas inicial y las posibles transacciones posteriores hasta el último momento de la tramitación, con la debida protección de las minorías –cuestión sobre la que volveremos–;

- la potenciación y clarificación de las atribuciones de la ponencia –reconociendo las que ejerce en la actualidad y en concreto expresamente su capacidad para negociar y admitir enmiendas transaccionales y para incorporar sus propias propuestas al texto–, así como el carácter del informe como base para el debate en la Comisión¹¹;

- y, por supuesto, la generalización del trámite de audiencias en la Comisión, de manera que su exclusión sea la excepción y no la regla. Comparecencias de autoridades, expertos e interesados con la doble finalidad de ilustrar a aquélla y de aportar un mejor conocimiento a los grupos parlamentarios para la elaboración de las enmiendas, cuyo plazo de presentación no debiera concluir hasta la finalización de las audiencias¹².

b) *La agilización del procedimiento y de los debates*

Uno de los objetivos de las eventuales reformas reglamentarias ha de ser la agilización del procedimiento legislativo, cuya flexibilidad debe permitir afrontar las necesidades de celeridad en la tramitación de determinados proyectos o proposiciones, a la vez que prever de alguna manera –aun conociendo los imponderables y ponderables políticos que intervienen en

¹¹ La ponencia podría continuar desempeñando sus funciones durante el resto del procedimiento, formulando propuestas de transacción para aproximar posiciones y velando por la corrección técnica de los textos posteriores. Véase en este sentido el art. 116.2 RS, según el cual el texto que se somete a votación en comisión tras el debate de las enmiendas es el que propone la ponencia y, en caso de rechazo del mismo y de las enmiendas mantenidas, es de nuevo la ponencia con los enmendantes la que, si lo decide el Presidente, procede a la redacción de un nuevo texto, que se somete a votación.

¹² Sin que esta inversión de fases suponga el “giro copernicano” que reclamaba Rubio Llorente (1997, 33), la anticipación de la labor instructora de la Comisión supone una generalización de la técnica seguida en la práctica actual para la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos, descentralizadas las comparecencias en las distintas comisiones.

este punto— la programación legislativa de la Cámara para el periodo de sesiones, estableciendo de antemano un cierto calendario de tramitación de cada proyecto o proposición de ley¹³.

Hoy en día, más quizá que en épocas anteriores, la ampliación discrecional de los plazos de enmiendas por la mayoría de la Mesa de la Cámara introduce un elemento de incertidumbre absoluta sobre el destino de las iniciativas, tanto para el gran público como para los propios actores parlamentarios. Ciertamente que lo deseable no debe hacernos olvidar que, voluntad política mediante, nada impide —salvo que el Reglamento estableciera plazos taxativos de tramitación, lo que redundaría en la multiplicación de rechazos en comisión o en Pleno— que las iniciativas queden aparcadas en otro momento posterior: antes de la reunión de la ponencia o la comisión, o bien en el momento de su introducción o no en el orden del día de la sesión plenaria.

La agilización debe afectar asimismo a la deliberación, permitiendo la confrontación de posiciones y la adaptación a las circunstancias, evitando que las sesiones se conviertan en una sucesión de monólogos de sordos. Quizá en comisión sea menos cierta esta descripción que en sesión plenaria, escenario de grandes debates también sobre temas legislativos que merecerían una excepción a la rigidez de la regulación, adaptaciones (de tiempo o número de las intervenciones) que por otra parte en ocasiones realiza la Junta de Portavoces.

3. Un procedimiento que potencie la participación del diputado individual sin privar del protagonismo a los grupos parlamentarios

Este era el título de una propuesta de reforma que incluía la supresión de la exigencia reglamentaria de la firma del portavoz para las enmiendas de parlamentarios individuales y que pudiera oírse su voz en comisión,

¹³ La programación de la tramitación de los proyectos de ley ha sido una de las preocupaciones de la Comisión especial para la modernización de la Cámara de los Comunes, entendiendo que en ella deben involucrarse todas las partes, especialmente el Gobierno. Véanse las conclusiones y recomendaciones del primer informe (publicado el 3 de noviembre de 2003, págs. 9-12), que finalizan insistiendo en que la programación debe enmarcarse en la reforma global del procedimiento legislativo. La Comisión especial para la modernización, creada al inicio de las legislaturas de 1997-2001, 2001-2005 y 2005-2010, ha vuelto a ser constituida en julio de 2024.

aun reconociendo que debe reservarse a los grupos parlamentarios el papel fundamental en el debate sobre posiciones políticas en el Pleno.

Poco hemos avanzado desde entonces en general, y menos aún en el procedimiento legislativo¹⁴. Algo se podría hacer: potenciar la especialización de los diputados más allá de los que forman parte del aparato del grupo o imponer el reconocimiento de vías de participación en los estatutos de dichos grupos.

Cada vez nos alejamos más de siquiera intentar hallar un equilibrio no fácil entre la primacía del grupo y la participación individual de los miembros de las Cámaras¹⁵, que se nos ha antojado la cuadratura del círculo. En todo caso, el objetivo ha de ser alcanzar la integración de los parlamentarios en la formación de la ley, de manera que ésta se aproxime lo más posible a la opinión mayoritaria de los ciudadanos expresada en las urnas¹⁶.

4. Un procedimiento que permita el acercamiento a la sociedad y la adaptación a sus transformaciones

Mucho ha cambiado el contexto político en los años transcurridos desde esta propuesta, con transformaciones en la sociedad que han hallado reflejo en la composición –sobre todo– del Congreso de los Diputados.

También han sido relevantes las crisis que han introducido una situación de fuerte descrédito de las instituciones, también de la parlamentaria. De manera que el acercamiento a la sociedad mediante la transparencia y la participación ciudadana continúa constituyendo uno de sus mayores retos¹⁷, y el Parlamento abierto¹⁸ constituye un objetivo a perseguir también en el procedimiento legislativo, aunque conocemos los riesgos advertidos por Sartori de que sólo participen las minorías intensas o quienes hacen de ello una profesión.

¹⁴ Puede verse sobre esta cuestión García-Escudero, 2011.

¹⁵ Astarloa (1997, 420) habla de “buscar con imaginación nuevos equilibrios”.

¹⁶ Teniendo valor instrumental en relación con dicha finalidad las demás consideraciones, según Biglino (2003-2004, 455), entre las que estarían procurar la agilidad del procedimiento, evitar el obstruccionismo, salvaguardar la disciplina interna de los partidos o garantizar la libertad de sus miembros.

¹⁷ Véase García-Escudero, 2003, así como 2015, 175 y ss.

¹⁸ El I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados (2025-2027) puede consultarse en BOCG nº 310, de 26 de marzo de 2025.

Ya nos hemos referido a las audiencias que se proponen para su celebración en la Comisión, que traerían a la sociedad al Parlamento y permitirían a éste pulsar los estados de la opinión pública. El perfeccionamiento en la información de las comisiones legislativas y sus miembros contribuye también a este objetivo. Han revelado su utilidad en la preparación de textos legislativos importantes (la violencia de género o la reforma de la previsión social, por ejemplo) los estudios previos, cuyas conclusiones consensuadas permiten agilizar considerablemente la tramitación posterior. En este sentido, parece que sería conveniente incorporar en ocasiones las subcomisiones, ponencias o comisiones de estudio a la función legislativa.

Pero también hay que desarrollar la dirección contraria, llevando el trabajo legislativo a la sociedad, haciéndolo más claro y accesible para la misma, aprovechando los adelantos tecnológicos a su alcance (canal parlamentario, internet, redes sociales), deshaciendo mitos sobre su inutilidad y promoviendo el seguimiento de la tramitación por los posibles futuros afectados¹⁹.

5. Un procedimiento que mejore la calidad y eficacia de las leyes

En una doble dirección debe avanzarse en la función de mejora de la calidad y eficacia de las leyes que es propia del procedimiento legislativo.

a) En primer lugar, la *técnica legislativa* continúa siendo una tarea pendiente²⁰. Los proyectos de ley son de calidad desigual, pese a las modificaciones introducidas en 2015 en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y a los organismos creados en el seno del Ministerio de la Presidencia²¹. En cuanto a las proposiciones, el incremento en el número de grupos ha tenido un efecto negativo en una calidad técnica que nunca fue elevada.

La tramitación a saltos de las iniciativas, que tras periodos de detención se aceleran, no contribuye a su análisis técnico, hasta el punto de que pueden quedar sin examinar las propuestas en este sentido de los letrados adscritos a las comisiones.

¹⁹ Sobre la percepción externa del procedimiento legislativo y la posible participación ciudadana, Codes Calatrava, 2018, 146 y ss.

²⁰ Véase García-Escudero Márquez, 2018b.

²¹ *Ibidem*, 186 y ss.

En el procedimiento parlamentario, distintas reformas reglamentarias –sobre las que volveremos al referirnos a las disfuncionalidades más recientes del procedimiento–podrían mejorar la calidad de las leyes:

- potenciar la actuación técnica de la ponencia;
- introducir en los Reglamentos –y en la Ley del Gobierno– la exigencia de homogeneidad de iniciativas y enmiendas²², para evitar las leyes ómnibus y las enmiendas intrusas sobre las que más tarde nos detendremos;
- regular en consecuencia la calificación de las enmiendas para que se conformen con la doctrina del Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 119/2011, control introducido en parte sólo en el Senado;
- regular asimismo la presentación de enmiendas transaccionales e in voce, cuya presentación y distribución en el curso del debate, dado lo apresurado de la tramitación, no permite un examen detenido de su contenido y coherencia sistemática con la iniciativa;
- permitir la adaptación de la redacción de la exposición de motivos, de forma escueta y neutra, a las modificaciones que se introduzcan en el articulado, incluso tras la aprobación final²³.

Finalmente, podría introducirse algún procedimiento que obtuviera los mismos resultados que las históricas Comisiones de *estilo*, sea en el curso del procedimiento o una vez concluido en el Pleno, momento de mayor dificultad porque somos conscientes de que son pocas las correcciones puramente formales que no tengan incidencia en aspectos sustantivos.

Son estas propuestas concretas, limitadas y prácticas, de relativamente fácil introducción en los Reglamentos (otra cosa es que su cumplimiento fuera real) y que seguimos considerando podrían generar resultados visibles a corto plazo en una mejora de la calidad de las leyes aprobadas.

b) Constituye asimismo una deuda pendiente la *evaluación ex post* de la eficacia de las leyes.

Pendiente la inauguración de esta clase de evaluación introducida en 2015 en la modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Go-

²² *Ibidem*, 192 y ss., así como García-Escudero, 2016a.

²³ Esto podría realizarse mediante una habilitación formularia por el Pleno a los servicios de la Cámara al final de la aprobación de cada proyecto, lo que en ocasiones (proyecto de ley de presupuestos) se hace a otros efectos.

bierno, tampoco ha avanzado en demasía el seguimiento parlamentario de la efectividad de las leyes aprobadas, de su adecuación al objeto perseguido y de las dificultades de su aplicación.

Para este cometido podrían habilitarse distintas fórmulas: desde una subcomisión en el seno de la Comisión legislativa competente que podría prolongar el trabajo de la ponencia legislativa²⁴, hasta informes periódicos del Gobierno que aporten datos cuantitativos o análisis cualitativos de los efectos de determinadas medidas legislativas, que a su vez puedan dar lugar al ejercicio de su iniciativa legislativa por los grupos parlamentarios o a instar la acción del Gobierno mediante proposiciones no de ley. Las experiencias de seguimiento realizadas en el ámbito parlamentario (Comisiones sobre el Pacto de Toledo en materia de pensiones o sobre la violencia de género) avalan la posibilidad de que puedan regularse mecanismos de seguimiento y evaluación parlamentaria.

No cabe duda de que el conocimiento aportado por la evaluación ex post repercute en una mejor labor legislativa, tanto más en una época en que las reformas de las leyes se suceden a ritmo, si no vertiginoso, cuando menos rápido.

6. Nuevas tecnologías cada vez más potentes

Cuando los Parlamentos todavía no han aprovechado la totalidad de las utilidades aportadas por las llamadas nuevas tecnologías –ya no tan nuevas– y el Parlamento abierto se ha reflejado en modestas reformas reglamentarias o ambiciosos Planes, el debate se traslada al ámbito de la inteligencia artificial. Sin duda, sus potencialidades deben incorporarse también al procedimiento legislativo y ya existen experiencias comparadas en este sentido²⁵.

La tecnología nunca podrá sustituir del todo a la actuación humana, y este es un caso típico. Las leyes artificialmente generadas difícilmente tendrán en cuenta la pluralidad de matices e intereses que debería incorporar un procedimiento adecuado a los tiempos, pero sí puede constituir la IA una herramienta útil para agilizar trámites y mejorar el resultado final: una ley de mayor calidad.

²⁴ O de una subcomisión, o de la propia comisión.

²⁵ Así en los Parlamentos de Francia o Italia: comparadores y correctores de textos, informes de impacto sobre las reformas legislativas y otras funcionalidades son posibles. Véase Álvarez González, 2022.

III. ALGUNAS DISFUNCIONALIDADES ACTUALES EN EL PROCEDIMIENTO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA²⁶

La segunda parte de este trabajo va a centrarse en algunas disfuncionalidades surgidas o acrecentadas en nuestras Cámaras como consecuencia del nuevo escenario de fragmentación parlamentaria y Gobiernos de minoría con apoyos inestables.

1. Mutaciones en la figura del decreto-ley. La convalidación y tramitación como proyecto de ley urgente por el Congreso de los Diputados

Si bien puede parecer que los decretos-leyes no responden al contenido de un análisis del procedimiento legislativo, no debemos olvidar que –aparte de que afectan a la función legislativa del Parlamento– al Congreso de los Diputados corresponde no sólo su convalidación o derogación, sino su eventual tramitación como proyectos de ley urgentes, si así lo acordara.

De ahí que tenga interés el examen de la situación actual y de las mutaciones que apreciamos en la figura del decreto-ley.

Es sabido que es frecuente –cuando las mayorías parlamentarias lo permiten– legislar por decreto-ley (la llamada “normalización del decreto-ley”), pues el gobierno en minoría y la inestabilidad de los apoyos que propiciaron las últimas investiduras hacen necesario pactar ley a ley, sin la certeza de que no se introduzcan en ellas elementos indeseados, problema que se incrementa en el caso de las leyes orgánicas, que no pueden aprobarse ni modificarse por decreto-ley y exigen mayoría absoluta para su aprobación. Las sucesivas situaciones extraordinarias, con la pandemia y la posterior guerra de Ucrania, han propiciado que la excepción se convierta en regla y que la legislación por decreto-ley devenga habitual.

No obstante, hoy en día, con un Congreso fragmentado y un Gobierno sin apoyos estables que no tiene asegurada la convalidación, no puede hablarse de un uso desmedido del decreto-ley en términos cuantitativos. La legislación se halla bajo mínimos, los números cantan: 13 leyes aprobadas

²⁶ Para los tres primeros epígrafes de este apartado he tomado como base mi intervención en el XX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España celebrado en Sevilla el 27 y 28 de marzo de 2025.

en 2024, primer año completo de legislatura, y 11 decretos-leyes²⁷, de los cuales 2 no convalidados –y, en consecuencia, derogados– en enero de 2025²⁸. En 2025, 13 leyes y 17 decretos-leyes, dos no convalidados²⁹. La paralización legislativa que ya se produjo en la XII legislatura alcanza también en la actual XV al decreto-ley.

Pero sí existe un abuso que podemos calificar de cualitativo. Muchos de los decretos-leyes aprobados son decretos-leyes ómnibus: complejos, heterogéneos (sobre multitud de materias, lo que admite el Tribunal Constitucional³⁰), de longitud desmesurada que supera en ocasiones las 150 páginas de Boletín³¹, que modifican una y otra vez leyes y decretos-leyes anteriores³² hasta complicar el ordenamiento, generando inseguridad jurídica³³. Incluso divididos en libros como si fueran grandes códigos: así, el Real Decreto-ley 6/2023, que comprende cuatro libros, 129 artículos, 39 disposiciones y un anexo de definiciones.

Este fenómeno se debe a dos razones principales:

a) en primer lugar, a tratar de forzar la convalidación uniendo materias de aprobación imprescindible o necesaria con otras más cuestionables políticamente para las distintas formaciones políticas. Lo hemos visto claro en enero de 2025 con los Reales Decretos-leyes 9/2024 y 1/2025, el primero rechazado y el segundo, algo depurado aquel, convalidado, así como con el rechazado Real Decreto Ley 16/2025 y su troceo posterior ya en 2026.

²⁷ Tres de ellos motivados por la DANA de octubre de 2024, de consenso evidente.

²⁸ Datos sobre leyes y decretos-leyes autonómicos, así como sobre su mayor control por el TC, en Martín Núñez, 2024, 116 y ss.

²⁹ Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico.

³⁰ Ver, por todos, García-Escudero, 2018b, 208-209.

³¹ Sosa y Fuertes (2022) han realizado un estudio sobre el número de páginas. Así, el Real Decreto ley 3/2020, de 4 de febrero, alcanza 252 páginas.

³² Siguiendo a los mismos autores, citaremos el Real Decreto ley 6/2022, de 29 de marzo, que modifica 39 leyes.

³³ Fernández (2021) considera que uno de esos efectos del que no va a ser fácil librarse es el gravísimo deterioro sufrido por nuestro ordenamiento jurídico, “pieza esencial de eso que convenimos en llamar precisamente Estado de Derecho, en el que han hecho estragos las respuestas que desde el Boletín Oficial del Estado se han ido dando desde el pasado mes de marzo a esta pesadilla”.

b) en segundo lugar, si no se consigue legislar ni aprobar decretos-leyes por la dificultad en construir mayorías suficientes, cuando se aprueba uno de ellos se aprovecha para realizar un barrido e incluir en él temas pendientes de dudosa extraordinaria y urgente necesidad, desde la trasposición –años atrasada– de directivas hasta leyes procesales³⁴.

Claro que habría vías para remediarlo. Más allá de un ilusorio pacto de Estado, el Tribunal Constitucional podría actuar, porque dispone de armas para ello:

Ya que no puede utilizar el criterio del derecho de enmienda de los parlamentarios aplicado para exigir la homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado, partir del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 CE –lo que vengo sugiriendo desde antes de la STC 119/2011, primera de la doctrina señalada– para fundamentar la inconstitucionalidad de las iniciativas legislativas y de los decretos-leyes heterogéneos. Respecto de las primeras, ya el ordenamiento lo exige para la iniciativa popular, como también a las proposiciones de ley algún Reglamento autonómico.

Un primer paso sencillo sería dar marcha atrás en la concepción amplia del presupuesto habilitante o en la aceptación de la pluralidad de presupuestos habilitantes en un mismo decreto-ley³⁵, sobre la base del principio constitucional indicado o –si no se considera suficiente– a partir de la coherencia del sistema de fuentes o de la función legislativa atribuida a las Cortes Generales por el artículo 66 CE³⁶, que sin duda queda mermada con este abuso. Y asimismo desvirtuada, en el sentido de que se acude al decreto-ley cuando parece más fácil su convalidación que la aprobación de una ley o cuando se desea evitar determinados trámites.

Carmona (2025) lo ha expuesto muy bien en un artículo titulado “Tomarse en serio los peligros de los decretos-leyes ómnibus”: “Es preciso in-

³⁴ Una tipología de los decretos-leyes en función de su finalidad, en I. Giménez Sánchez (2025), 19 y ss.

³⁵ Ver en la STC 199/2015 FJ 3 la aplicación de la doctrina sobre leyes heterogéneas a los decretos-leyes ómnibus, para no considerarlos contrarios a la Constitución.

³⁶ En relación con la constitucionalidad de las leyes heterogéneas, véanse los argumentos en contra contenidos en el voto particular del magistrado Aragón Reyes a la STC 136/2011.

cidir en la gravedad del recurso recurrente a los decretos ómnibus, que provoca una grave erosión de la calidad de nuestro sistema democrático. No puede olvidarse que, mediante el decreto ley, el Ejecutivo ocupa la posición de las Cortes, haciendo uso de una potestad normativa que se equipara a la ley y que está prevista para afrontar situaciones de urgente necesidad, no de mera conveniencia política, como sucede prácticamente desde la entrada en vigor de la Constitución. Sustitución que, por lo demás cuenta con un escaso control parlamentario, dado el acusado déficit deliberativo que muestra el trámite de convalidación de los decretos leyes en el Congreso”³⁷.

En efecto, los decretos-leyes han de ser convalidados por mayoría del Congreso, pero al menos en ese trámite —que a veces se fuerza mezclando materias que hacen difícil explicar un voto en contra— no pueden modificarse. Para obtener la convalidación, se ofrece en ocasiones a socios y no socios la tramitación como proyecto de ley —eso explica, entre otras razones, el relativamente alto número de proyectos computados, al sumarse los decretos-leyes convalidados tramitados como tales—, pero ello no garantiza una modificación sustancial en una ley futura.

Así pues, si la convalidación de los decretos-leyes por el Congreso —que en ese trámite no puede modificar los textos— no añade gran cosa, sí debería hacerlo una tramitación como proyectos de ley que realmente supusiera el ejercicio de la función legislativa de las Cámaras, lo que no siempre es el caso: a veces la tramitación queda detenida en el plazo de enmiendas u otro trámite (de 53 decretos-leyes tramitados como proyectos de ley en la XIV legislatura, sólo 16 se convirtieron en ley), incluso algún decreto-ley no se modifica en la tramitación parlamentaria como ley, así los proyectos procedentes de los Reales Decretos-leyes 4/2020, 20/2020 y 9/2021³⁸.

³⁷ “No comparto la percepción de que los decretos ómnibus son expresión de un mero defecto de técnica legislativa”, citando el voto particular a la STC 199/2015 de los magistrados Adela Asúa, Fernando Valdés y Juan Antonio Xiol —que destaca la inexistencia de nexo común en un conjunto “tan amplio, disperso e inconexo” de disposiciones— cuando afirma “la funesta consecuencia es la relegación del poder legislativo a un papel pasivo, en detrimento del principio representativo, la calidad democrática y, en las propias palabras del Preámbulo de la Constitución, del Estado de Derecho que asegura el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”. Como puede verse, nada ha cambiado en diez años.

³⁸ Para la primera parte de la legislatura y su comparación con anteriores puede verse García-Escudero, 2021.

Con la expansión del decreto-ley y la mutación en el sujeto ordinario de la función legislativa, obviamente el Parlamento pierde su papel central en la función que le es propia, de forma coyuntural en situaciones excepcionales que luego han devenido, aun de forma más mitigada, en permanentes. Esto puede comprobarse con cifras de la XIV legislatura (2019-2023), marcadas en los dos primeros años por la pandemia y luego por la guerra de Ucrania³⁹: el balance de la legislatura es de 95 decretos-leyes y 116 leyes aprobadas, con una corrección en los dos últimos años del predominio absoluto de aquellos o la igualación en los dos primeros.

La casi igualdad en el número (apenas un 20 % más de leyes) sigue, algo disminuida, la tónica del Congreso fragmentado. En la convulsa XII legislatura, fue mayor el número de decretos-leyes que el de leyes (además de muy reducido el número de proyectos de ley, 23): 65 frente a 39. Si comparamos con la X legislatura, con un alto número de decretos-leyes, sobre todo al principio debido a la crisis económica, vemos que las leyes fueron 169 frente a 76 decretos-leyes, más del doble. Y por irnos a la V legislatura, de duración reducida por la disolución consecuencia del rechazo al Proyecto de ley de Presupuestos, se aprobaron 147 leyes frente a 39 decretos-leyes.

En la XV legislatura en curso, como se ha señalado, la falta de apoyos estables del Gobierno de coalición se manifiesta –al igual que en la XII– en una paralización legislativa que alcanza a los decretos leyes, cuya convalidación debe asimismo pactarse antes de su aprobación. En 2024, primer año completo de la legislatura, se aprueban escasas leyes (13) y decretos-leyes (11), casi en igual número. La tendencia continúa en 2025, a 30 de septiembre, siendo 13 las leyes y 17 los decretos-leyes aprobados.

En definitiva, los problemas inherentes a los decretos-leyes no reclaman soluciones vía reforma –aunque no estaría de más una modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno que introdujera algunas restricciones en aquellos y algunas reformas reglamentarias que establecieran plazos en la tramitación como proyectos de ley–, sino la rectificación

³⁹ En 2020 se aprueban 39 decretos-leyes y 12 leyes (11 ordinarias y 1 orgánica); en 2021, 32 decretos-leyes y 33 leyes (22 ordinarias y 11 orgánicas); en 2022, 20 decretos-leyes y 54 leyes (39 ordinarias y 15 orgánicas); en 2023, hasta el fin de la legislatura por disolución de las Cámaras, 4 decretos-leyes y 17 leyes (13 ordinarias y 4 orgánicas).

de derivas buscadas y consideradas naturales en Gobiernos de minoría, y por supuesto un control más severo por parte del Tribunal Constitucional.

2. Propositiones de ley como segunda marca del Gobierno

En nuestro Parlamento fragmentado, observamos mutaciones en la iniciativa legislativa del Gobierno, que a veces opta por la proposición –en lugar del proyecto de ley, para obtener una más rápida y sencilla tramitación– presentada por su grupo parlamentario o los de sus socios de investidura que buscan visibilidad. Ciertamente que las proposiciones de ley del Grupo mayoritario desde siempre procedían del Ejecutivo, hace veinticinco años las califiqué de *segunda marca* del Gobierno, utilizada –entre otros objetivos posibles– “cabría imaginar, para eludir la obligación legal de solicitar informes o dictámenes sobre proyectos de ley”⁴⁰. Así, en la XIV legislatura, de 28 proposiciones de ley presentadas por el Grupo Socialista, solo o junto con algún otro grupo parlamentario, 16 se convirtieron en ley, frente a 3 de otros grupos, de 303 presentadas.

Aparte del incremento en el uso, hemos de tener en cuenta que el contexto en el que esa opción se produce ha variado desde otras épocas. Para empezar, las leyes 39/2015 y 40/2015 y la consiguiente modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regularon la iniciativa legislativa del Gobierno⁴¹, introduciendo trámites e informes –más allá de los tradicionales– que ralentizan la aprobación de proyectos de ley por el Gobierno. Pero sobre todo, establecen mecanismos de participación ciudadana que se ven asimismo eludidos cuando se decide que será el o los grupos de mayoría los que presenten una proposición.

Si en otros tiempos las proposiciones de varios grupos parlamentarios significaban la existencia de un acuerdo que se plasmaba en el Parlamento, ahora no siempre es así, en particular si los firmantes son los grupos correspondientes a los partidos que gobiernan en coalición o los que apoyaron la investidura.

Esta situación hace engañoso el dato de las proposiciones de ley de grupos tomadas en consideración en el Congreso (39 en la XIV legislatura),

⁴⁰ García-Escudero, 2000, 27.

⁴¹ Puede verse al respecto García-Escudero 2016b.

pues se trata normalmente de las procedentes de los grupos del Gobierno o de sus socios, y éstas últimas no siempre superan el trámite de enmiendas merced a infinitas ampliaciones. Así, frente a 19 convertidas en ley, 20 caducaron al final de la legislatura (4 de cada uno de los Grupos Socialista, Plural y UP-ECP-GEC, 2 del Grupo Vasco, 2 del Popular, y 1 de cada uno de los Grupos ER, Cs y Mixto, más 1 de los dos últimos conjuntamente).

¿Es censurable la utilización de la proposición de ley para evitar trámites e informes, entre ellos el del Consejo de Estado o, en su caso, el del Consejo General del Poder Judicial? Sin duda lo será políticamente en algunos casos. Pero jurídicamente no podemos ir más allá. El Tribunal Constitucional lo ha dejado claro (ver SSTC 15/2024 FJ 3a, 139/2024 FJ 4 D, 159/2024 FJ 2i, entre otras): “no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, porque *no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad* para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa” (STC 153/2016 FJ 3a)⁴². En la STC 128/2023 FJ 3B, el Tribunal Constitucional rechaza que exista fraude de ley cuando se eluden informes que son preceptivos para los proyectos: “no se puede calificar de fraude de ley la utilización de una proposición de ley, no de un proyecto del ejecutivo, en orden a incoar el procedimiento legislativo ni a reclamar, parangonando lo incomparable, la imposición en el primero de estos cauces de exigencias que solo pueden llegar a pesar sobre el segundo”.

¿Significa el subrayado nuestro que los Reglamentos podrían introducir restricciones a las proposiciones de ley? Cuesta imaginar cuáles. No obstante, cabría pensar en una reforma reglamentaria que impusiera la solici-

⁴² Por una parte, “el ordenamiento jurídico no ha establecido [...] restricciones para el ejercicio de la función legislativa a partir de las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios”; por otra parte, afirma la citada sentencia, la legalidad aplicable “no impone límite material alguno a la iniciativa que corresponde a Les Corts por lo que no cabe exigir que una determinada norma, por el hecho de tener determinadas repercusiones sociales, económicas y jurídicas, tenga que tener su origen en un proyecto de ley del Gobierno en lugar de en una proposición de ley de Les Corts”.

tud de determinados informes preceptivos para los proyectos de ley a las proposiciones tomadas en consideración⁴³.

3. Enmiendas intrusas

Otra vía espuria que afecta al correcto desarrollo del procedimiento parlamentario es la introducción de enmiendas en materia ajena a la del proyecto o proposición, también provenientes –obviamente– del Ejecutivo o con su beneplácito. Frente a la doctrina limitativa del Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 119/2011, he considerado que no es sólo el derecho de enmienda el que puede verse afectado, sino también el principio constitucional de seguridad jurídica⁴⁴, vulnerado por una calidad deficiente de la ley que provoque dificultades de localización o interpretación.

Una situación límite como consecuencia del intento de incorporación de enmiendas heterogéneas condujo al ATC 177/2022, por el que se acepta la solicitud de medidas cautelarísimas en un recurso de amparo formulado por 13 diputados del Grupo Popular⁴⁵. Por primera vez se suspende un procedimiento legislativo por el Tribunal Constitucional, suscitando una polémica sobre la necesidad de autocontención o si actuaba *ultra vires*⁴⁶.

Se exacerba la práctica de las enmiendas heterogéneas –obviamente– en los periodos de paralización legislativa (incluyendo al decreto-ley)

⁴³ No el informe del Consejo de Estado, obviamente, dado que es un órgano consultivo del Gobierno, pero se trataría de convertir en preceptivo lo que en estos momentos es una opción, por ejemplo, respecto del informe del Consejo General del Poder Judicial. Conforme al artículo 599.1.12ª LOPJ, corresponde al Pleno del Consejo la aprobación de los informes sobre los anteproyectos de ley o de disposiciones generales que se sometan a su dictamen por el Gobierno o las Cámaras legislativas y las Comunidades Autónomas.

⁴⁴ García-Escudero, 2010, 62 y ss.

⁴⁵ Suspendiendo la tramitación parlamentaria de los preceptos introducidos en el Congreso en la Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso (que suprime el delito de sedición y modifica el de malversación) por las enmiendas números 61 y 62, que pretendían la modificación de la LOPJ y de la LOTC. Creo que la materia no fue indiferente respecto de la decisión adoptada.

⁴⁶ Ver, por ejemplo, Gómez Lugo, 2024, 376 y ss.

por falta de apoyos estables, como ha ocurrido los dos primeros años de la XV legislatura. Si hemos hablado de decretos-leyes escoba, que recogen todo lo pendiente, así ocurre también con la inclusión de enmiendas en las iniciativas en tramitación, cualquiera que sea su materia y con independencia de que cumplan o no el requisito de conexión mínima exigido por la doctrina del Tribunal Constitucional.

El propio Tribunal ha dado por bueno el control de homogeneidad de las enmiendas establecido en el Senado a partir de la sentencia citada, que salva su carencia cuando ningún grupo se oponga a la admisión.

En este punto se me cruzan dos argumentos contradictorios. Es verdad que el Tribunal Constitucional basa su doctrina al respecto en el derecho de enmienda de los parlamentarios, con lo cual el reproche no es tanto a la heterogeneidad de la materia y por eso la unanimidad puede salvarla. Y yo lo comparto desde el punto de vista de que el procedimiento legislativo debe permitir llegar a acuerdos hasta el último momento —siempre respetando los derechos de las minorías— y que en este sentido el procedimiento legislativo a veces es demasiado rígido. Los pactos, en ocasiones (no sé si para bien o para mal, aunque el adverbio que me surge es “desgraciadamente”), se consiguen con el *logrolling*: te doy esto a cambio de que votes a favor de otra cuestión, que ha de plasmarse en la misma ley.

Pero frente a ello se opone el segundo principio a tener en cuenta, que es el mismo que hemos aplicado a la heterogeneidad en los decretos-leyes y los decretos-leyes ómnibus: la seguridad jurídica. Cierto que aquí no se puede afirmar en términos tan rotundos que se hurtan competencias al Parlamento, pero la práctica de la introducción de docenas de enmiendas transaccionales ajenas a la materia en ponencia y en comisión muestra que sí se impide un debate detallado sobre cada una de las materias reguladas, algunas de gran importancia.

No es fácil inclinarse plenamente por una u otra posición, pero debería intentarse alcanzar un equilibrio entre ambas.

Como ejercicio de curiosidad intelectual, les propongo que examinen las treinta y nueve disposiciones finales de la Ley Orgánica 1/2025, de 7 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de la justicia, y comprueben la diversidad y relevancia de las veintinueve modificaciones normativas allí introducidas, aplicando un test de homogeneidad.

Las enmiendas intrusas convierten las leyes en ómnibus bajo la apariencia de un solo objeto, en este caso de por sí complejo.

Es cierto que el fenómeno de la inclusión masiva de enmiendas no es nuevo y se agudizaba en épocas de final de periodo de sesiones o de legislatura, o cuando se trata de leyes orgánicas. Pero la actual situación de paralización legislativa lo ha empeorado.

En consecuencia: aquí sí cabría la reforma reglamentaria, para introducir un precepto similar al que existe en algunos Parlamentos autonómicos, como el de Cataluña⁴⁷, que exija la homogeneidad material de las enmiendas con el texto enmendado. Obviamente, al final todo dependerá de la actitud al respecto de las Mesas que las califiquen, pues cabe lo que llamamos homogeneidad formal (cuando afecta a la misma ley, pero sin relación con el objeto o materia de la iniciativa), y además el propio Tribunal Constitucional reconoce a las Mesas un amplio margen de ponderación para entender que existe una conexión mínima, afirmando que basta esta para aplicar una interpretación favorable al derecho de enmienda, de forma que toda inadmisión debe ser motivada⁴⁸.

Y, por supuesto, la exigencia de objeto único debería incluirse en los Reglamentos tanto para los proyectos como para las proposiciones de ley.

4. Apunte sobre la problemática de las enmiendas y sus tipos

Los Reglamentos no van más allá de establecer un plazo inicial para la presentación de enmiendas, distinguir entre las de totalidad y al articulado, establecer el régimen de las llamadas enmiendas presupuestarias (que suponen aumento de gastos o disminución de ingresos respecto del presupuesto en vigor) y contemplar en las fases de comisión y Pleno la presentación de enmiendas transaccionales y de corrección técnica (arts.114.3 y 118.3 RC, 115 y 125 RS) con determinados requisitos.

Se trata, pues, de una regulación supuestamente rígida, sobre la base de un plazo inicial preclusivo con excepciones que tratamos con mayor

⁴⁷ Cuyo art. 119.2 exige la congruencia de las enmiendas al articulado de modificación u adición con el objeto material de la iniciativa legislativa. Previamente el art. 112.1 requiere que los proyectos y proposiciones de ley tengan un objeto material determinado y homogéneo

⁴⁸ Un resumen de la doctrina constitucional al respecto en la STC 59/2015 FJ 5.

amplitud en otro lugar⁴⁹. Ya afirmamos entonces nuestra postura favorable al plazo inicial tasado, en el que se presenten en principio cuantas modificaciones al proyecto o proposición vayan a ser defendidas a lo largo del procedimiento en cada Cámara, así como a la admisión de excepciones que suavicen la rigidez excesiva de aquél y el diálogo de sordos que supondría no poder acercar posiciones a lo largo del *iter* parlamentario, cuya finalidad ha de ser precisamente obtener el mayor consenso posible e integrar posiciones diversas.

Estas excepciones no deben hacer olvidar su carácter de tales y la finalidad que las inspira, al objeto de no desvirtuar el plazo previo, y así alertábamos del peligro de incurrir en fraude procedimental, inseguridad jurídica y discriminación respecto de los grupos que cumplan con el plazo reglamentario.

Igualmente advertíamos de que el peligro potencial que toda enmienda supone para la técnica legislativa –por su carácter de cuerpo extraño que se introduce en un conjunto homogéneo, equilibrado y de redacción supuestamente cuidada y uniforme– se multiplica hasta convertirse en real en el caso de las enmiendas *in voce* y transaccionales, muchas veces de redacción deficiente (si es que no se formulan verbalmente y se escriben *a posteriori*), incompletas, sin encaje perfecto en el texto enmendado y sin posibilidad de revisión técnica sobre la marcha por las propias características del debate.

Nuestra postura sigue siendo la misma. Pero creemos que una reforma reglamentaria debería clarificar el régimen de esas excepciones, especificando algunos extremos que han dado lugar a dudas y a prácticas diferentes, incluso entre las comisiones de una misma Cámara:

–la posibilidad de presentación de enmiendas transaccionales e *in voce* (sin enmienda sobre la que se transige, que sirve de lo que en argot parlamentario se denomina “percha”) en el seno de la *ponencia*

–la admisión de enmiendas *in voce* en *comisión*⁵⁰

⁴⁹ García-Escudero, 2006, 279 y ss.

⁵⁰ En contra, Pendás (1990, 108), quien considera que debe ser prohibida de forma expresa y concluyente en los Reglamentos la presentación *ex novo* de enmiendas en la fase de ponencia o de comisión (salvo que tengan materialmente la condición de técnicas o de transaccionales), puesto que, de lo contrario, carece de sentido la

—el carácter amplio de la percha (enmienda sobre la que se transige, cuya retirada exige el art. 118.3 RC) para las enmiendas transaccionales en *Pleno*, dado que la eventual falta de homogeneidad de la transaccional ha de entenderse salvada por la unanimidad requerida para su admisión (el citado artículo supedita ésta a que ningún grupo parlamentario se oponga), así como la posibilidad de admisión de enmiendas sin percha (enmiendas *in voce*) que cuenten con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, al estilo de las propuestas de modificación del dictamen contempladas en el artículo 125.1b) RS, cuya habilitación para llegar a acuerdos hasta el último momento alabamos en la obra antes citada (García-Escudero, 2006, 606), sin perjuicio de reconocer los riesgos que representa lo apresurado de la introducción de modificaciones en Pleno desde el punto de vista de la técnica legislativa y también por poder inducir a error sobre el objeto de las votaciones.

5. Los vetos presupuestarios en el procedimiento legislativo

En las últimas legislaturas de Parlamento fragmentado con mayorías inestables se han multiplicado los vetos presupuestarios⁵¹, esto es, el ejercicio de la facultad concedida al Gobierno por el artículo 134.6 CE de manifestar su disconformidad con las enmiendas y proposiciones de ley que supongan aumento de gasto o disminución de ingresos respecto del presupuesto en vigor, lo que impide su tramitación. Su utilización como mecanismo para evitar resultados indeseados en las votaciones ha dado lugar a varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional en momentos de mayorías variables en la Mesa del Congreso (así, SSTC 34/2018 y 44/2018, dictadas en conflictos entre órganos constitucionales, y 94/2018, 139/2018 y 17/2019 en recursos de amparo⁵²) y del Senado (STC 167/2023, caso Llop⁵³).

existencia de un plazo ordinario y la propia publicación de las enmiendas presentadas durante el mismo.

⁵¹ Puede verse al respecto Nieto-Jiménez, 2023.

⁵² En estas sentencias se fija la doctrina respecto de los vetos presupuestarios, que puede resumirse libremente de la forma siguiente: sólo pueden plantearse en relación con iniciativas con incidencia real y efectiva en el presupuesto en vigor, alegando la partida presupuestaria concreta afectada y la cuantía, y en forma motivada. Sobre esta cuestión puede verse Giménez Sánchez (2020). Véase también la STC 143/2025.

⁵³ Sobre esta sentencia, pueden verse García-Escudero Márquez, 2024; Nieto-Jiménez, 2024, 449-483; González Escudero, 2024; y Ortea, 2024. Véase también

En la XV legislatura, la existencia de una mayoría absoluta de oposición al Gobierno en la Cámara Alta –y, en consecuencia, en su Mesa– ha supuesto una vuelta de tuerca más, por multiplicarse los desacuerdos desde comienzos de legislatura y también los incidentes:

a) si primero es el Gobierno el que presenta conflicto constitucional frente al Senado en relación con la tramitación de una proposición de ley en contra de la disconformidad del Gobierno⁵⁴, que el Tribunal Constitucional desestima por unanimidad en la sentencia 135/2025, de 12 de junio, considerando que el Gobierno se ha excedido en el uso de su prerrogativa y reiterando la doctrina anterior: el veto presupuestario es sólo aplicable a presupuestos anuales en curso (la proposición de ley en cuestión difería sus efectos al año siguiente) y se excluyen los presupuestos futuros⁵⁵,

b) la aceptación por la Mesa del Congreso de la disconformidad del Gobierno a enmiendas aprobadas por el Senado (en realidad tres de las cuestionadas no fueron aprobadas en sus términos, sino en una transaccional) respecto de un proyecto de ley y remitidas a la Cámara Baja mediante mensaje motivado, da lugar al planteamiento por la Cámara Alta del consiguiente conflicto ante el Tribunal Constitucional contra el Gobierno y el Congreso⁵⁶;

Garrote de Marcos, 2025, 85 y ss.

⁵⁴ Conflicto entre órganos constitucionales nº 1219-2024, en relación con la Proposición de Ley por la que se deroga la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

⁵⁵ La sentencia rechaza asimismo el “efecto anuncio” que pueda reducir la recaudación en el ejercicio en curso aunque la ley no entre en vigor hasta el año siguiente.

⁵⁶ Acuerdo del Pleno del Senado de 9 de abril de 2025 de planteamiento de conflicto de atribuciones entre el Senado y el Congreso de los Diputados en relación con el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 18 de marzo de 2025, de no proceder a la tramitación por el Pleno de la Cámara de las enmiendas aprobadas por el Pleno del Senado por las que se introducen en el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario la disposición adicional sexta y la disposición final decimoquinta, por haber expresado el Gobierno su disconformidad con la tramitación de las mismas (BOCG Senado nº 244, 14 abril 2025, pág. 10). En la misma sesión, el Pleno acuerda el planteamiento de un conflicto de atribuciones entre el Senado y el Gobierno en relación con su acuerdo de disconformidad, remitido a la Presidenta del Congreso de los Diputados, respecto a la tramitación de las enmiendas números 5, de los senadores D. Joan Baptista Bagué Roura y D. Eduardo Pujol Bonell,

c) de otra parte, constituye una novedad sorprendente parte de la argumentación de la Mesa del Senado para el rechazo del veto formulado por el Gobierno a la tramitación de determinadas enmiendas presentadas al mismo proyecto, contenida en el párrafo final del acuerdo (contra el que por otra parte el Gobierno plantearía también conflicto entre órganos constitucionales⁵⁷): “La potestad reconocida al Gobierno en el artículo 134.6 de la Constitución está unida al cumplimiento por éste de su obligación de presentar anualmente unos Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por las Cortes Generales, por lo que cabe rechazar el ejercicio de esta facultad referenciado a un presupuesto desfasado que no recoge la anualidad en curso”⁵⁸.

No es necesario señalar que esto es contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la posibilidad de la disconformidad gubernamental –siempre que se cumplan los requisitos sentados en las SSTC 34/2018 y 44/2018– también en relación con presupuestos prorrogados⁵⁹. Si algo bue-

del Grupo Parlamentario Plural en el Senado Junts per Catalunya-Coalición Canaria-Agrupación Herreña Independiente-Bloque Nacionalista Galego; 109 y 110, del Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia (Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu); y 104, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, aprobadas por el Pleno del Senado en relación con el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (mismo BOCG, pág. 11).

⁵⁷ Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de abril de 2025 por el que se plantea conflicto de atribuciones contra el Acuerdo de la Mesa del Senado, de 25 de febrero de 2025, y la Resolución del Presidente del Senado, de 27 de febrero de 2025, ratificados con fecha 19 de marzo de 2025, por los que se rechaza la disconformidad del Gobierno a la tramitación de las enmiendas números 5 y 109, 32, 33, 34 y 45, 36, 104 y 110 presentadas al Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento de la Cámara.

⁵⁸ BOCG Senado n° 222, 28 febrero 2025.

⁵⁹ STC 223/2006 FJ 5: “La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (*o prorrogada*) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la

no pueden aportar estas maniobras con un componente más político que jurídico es que constituyan la ocasión para que el Tribunal Constitucional nos ilumine con su interpretación sobre el deber constitucional que atañe al Gobierno de la presentación anual del proyecto de ley de presupuestos.

d) Esta decisión de la Mesa del Senado supone el rechazo posterior de los vetos que se presenten, y a la vez la repetición de la reacción por parte del Gobierno expresando su disconformidad con la tramitación de enmiendas aprobadas por el Senado cuando se hallan en tramitación en el Congreso, lo que es admitido por su Mesa⁶⁰.

Resulta difícilmente admisible que el Gobierno pueda interponer su veto a enmiendas aprobadas por el Senado y remitidas al Congreso para su tramitación en esta Cámara, y así se manifestó por la Secretaría General en la primera ocasión en que se planteó la cuestión a la Mesa del Congreso⁶¹.

En definitiva, son problemas políticos los que se articulan mediante distorsiones del procedimiento sobre las que el Tribunal Constitucional habrá de decidir. Por eso se ha dicho que en estos tiempos es mayor la actividad del Tribunal Constitucional que la que desarrollan las Cortes Generales.

Y no olvidemos que, en último término, la multiplicación de los vetos presupuestarios no siempre justificados produce una merma en las facultades legislativas de las Cámara⁶².

oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno". (El subrayado es nuestro).

⁶⁰ Véase en BOCC nº 20-8, de 18 septiembre 2025, la aceptación de la disconformidad del Gobierno respecto a diversas enmiendas del Senado al Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, acordando que no procede la tramitación de estas enmiendas por el Pleno. El acuerdo permite augurar el planteamiento de un nuevo doble conflicto por el Senado.

⁶¹ <https://www.europapress.es/nacional/noticia-actas-congreso-recogen-oposicion-letrado-mayor-admitir-vetos-gobierno-enmiendas-senado-20250327194304.html>

⁶² En el mismo sentido, Giménez Sánchez, 2025, 26.

6. Procedimientos especiales: urgencia y lectura única.

a) Si bien tradicionalmente se ha puesto en duda por una parte de la doctrina la constitucionalidad de la regulación reglamentaria en el Congreso de los Diputados del procedimiento descentralizado en Comisión (148.1 RC) por la presunción de delegación⁶³ que establece respecto de las iniciativas constitucionalmente delegables, no es este el procedimiento especial que ha dado lugar a más pronunciamientos del Tribunal Constitucional, sino el de *lectura única*⁶⁴.

Desvirtuado su sentido inicial tal como aparece en los Reglamentos (aplicable cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, 150.1 RC, 129 RS) hasta llegar a incluir cualquier iniciativa, en particular las reformas constitucionales en el Congreso de los Diputados⁶⁵, el Tribunal Constitucional ha dado por buena esta interpretación en los supuestos en que se le ha sometido su aplicación, sobre la base de la amplitud de la formulación reglamentaria⁶⁶.

⁶³ Ver García-Escudero, 2006, 107.

⁶⁴ Véase al respecto García Rocha, 2020, y Ridao, 2018.

⁶⁵ Sobre la reforma del 135 CE, ver ATC 9/2012: “...desde la perspectiva del procedimiento de lectura única [...] la normas aplicables (artículo 150 RCD y concordantes) no establecen materias vedadas a dicha tramitación, como sí sucede con el reglamento parlamentario de alguna asamblea autonómica”. En relación con esta cuestión, Gómez Lugo (2019) y García-Escudero Márquez, 2009.

⁶⁶ Un resumen de la doctrina del TC en STC 139/2017 FJ 7: “En efecto, este Tribunal tiene declarado que se trata de “cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación”, de modo que “la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única” corresponde al órgano u órganos de la Cámara facultados para ello, sin que, desde la perspectiva de control que nos corresponde de tales decisiones parlamentarias, podamos reemplazar, por respeto a la autonomía de las cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, la voluntad o el criterio de oportunidad del órgano u órganos que las han adoptado. En cuanto a la delimitación de los concretos supuestos habitantes del procedimiento en lectura única, hemos señalado que ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento

Sin embargo, si tal es la práctica, la normativa debería corresponderse con ella en cuanto a la amplitud de su objeto y a la introducción de garantías para las minorías que evitaran la conversión del procedimiento en un trámite de ratificación. Al menos, podría incorporarse al Reglamento la práctica consolidada en el Congreso de que puedan presentarse enmiendas en este procedimiento, salvo al articulado en las llamadas leyes paccionadas, cuya constitucionalidad por otra parte admite el Tribunal Constitucional.

b) Del mismo modo, merecería una reflexión la regulación de la *urgencia* en el Congreso de los Diputados, cuyo Reglamento –arts. 93 y 94, a diferencia del del Senado, arts. 133 a 135– como es sabido no lo contempla como procedimiento legislativo especial⁶⁷. Ello, unido a la escasa imposición de plazos en el curso de la tramitación, lleva a que las consecuencias de la declaración de urgencia sean casi inexistentes e imprevisibles, en función de la voluntad política de tramitar o no y más rápidamente o no.

Tiene sentido que las iniciativas se muevan por la voluntad política, pero para eso no hace falta la declaración de urgencia, que en realidad afecta sólo al plazo inicial de enmiendas en el Congreso –y no a las ilimitadas ampliaciones posteriores– y, allí sí, a la tramitación en el Senado.

La novedad del escenario actual ha sido la reforma del Reglamento del Senado para que la declaración de urgencia a que se refiere el artículo 90.3 CE afecte sólo a los proyectos de ley y no a las proposiciones, declarada inconstitucional por la STC 63/2025, que examinamos en el epígrafe siguiente.

7. El papel del Senado en el procedimiento legislativo: se multiplican los conflictos entre órganos constitucionales

En tiempos ya de por sí revueltos, el Senado asimismo se revuelve y utiliza las armas que posee en el procedimiento legislativo como instru-

parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje [STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 c); 185/2016, FJ 5 c), y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c), y el ATC 9/2012, de 13 de enero]”.

⁶⁷ García-Escudero, 2006, 110 y ss., y Gómez Lugo, 2008, 340 y ss.

mento de oposición política, no sólo contra el Gobierno sino también frente al Congreso de los Diputados.

El resultado ha sido que el Tribunal Constitucional ha resuelto o resolverá sobre determinados aspectos del papel colegislador del Senado (además de los conflictos expuestos en relación con vetos presupuestarios), algunos ya solventados y otros por delimitar en una futura regulación reglamentaria que debería ser conjunta y armónica entre las dos Cámaras en cuestiones que afectan a las relaciones entre ambas.

a) No nos detendremos en la posibilidad de que la Mesa del Senado inadmita una iniciativa remitida por el Congreso de los Diputados, sobre la base de su *palmaria y evidente inconstitucionalidad*. La cuestión se planteó en relación con la Proposición de ley que daría lugar a la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, siendo la decisión de la citada Mesa que era obligada su tramitación⁶⁸. Si bien el Pleno de la Cámara Alta acordó el planteamiento de un conflicto ante el Tribunal Constitucional (BOCG Senado n° 87, 16 abril 2024), en un acuerdo posterior decidió suspender y dejar sin efecto el inicial acuerdo de planteamiento (BOCG Senado n° 103, 20 mayo 2024), a la vista –según la solicitud formulada por el Grupo Popular– de que el requerimiento del Senado no había sido sometido al Pleno del Congreso, sino rechazado por su Mesa⁶⁹.

⁶⁸ Acuerdo de tramitación de la Mesa del Senado, BOCG n° 74, 20 marzo 2024: “1.1. Se acuerda admitir a trámite la iniciativa, considerando que la Mesa del Senado no podría adoptar un acuerdo de no admisión, a la vista de lo preceptuado en el artículo 90.1 de la Constitución, del cual se deduce que hay una obligación automática ex constitutione de someter el texto legislativo remitido por el Congreso de los Diputados a la deliberación del Senado. 1.2. No obstante acatar el Senado dicha obligación constitucional de tramitar la iniciativa, se hace constar expresamente en este acto de admisión a trámite las dudas sobre su constitucionalidad, advertidas en los Informes de la Secretaría General del Senado sobre la citada Proposición de Ley Orgánica, de fecha 18 de marzo de 2024, tanto desde el punto vista de la constitucionalidad material y formal como por la infracción de las reglas esenciales de formación de la voluntad de las Cámaras debido a los vicios de procedimiento producidos durante su tramitación en el Congreso de los Diputados y la vulneración que su tramitación en el Senado puede comportar para los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución”. A continuación, el acuerdo desgana dichos vicios y vulneraciones. Ver tb Acuerdo Ley Asociacion Acta Mesa

⁶⁹ Sobre la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la inadmisión de iniciativas por *palmaria y evidente inconstitucionalidad*, puede verse mi interven-

b) El supuesto resuelto por el Tribunal Constitucional es la antes reseñada reforma del Reglamento del Senado de 14 de diciembre de 2023, por la que se modifican los artículos 133 y 182, en virtud de la cual la *declaración de urgencia por el Gobierno* o el Congreso afectaría solo a los proyectos de ley, decidiendo la Mesa de la Cámara Alta sobre la aplicación o no del procedimiento de urgencia a las proposiciones cuando lo solicite uno de ellos (art. 133.2).

La STC 63/2025 declara inconstitucional el nuevo artículo 133.2 RS por esta atribución exclusiva a la Mesa. Sentencia mejorable y discutible pero probablemente acertada, estando el origen de la divergencia en la supresión por la Comisión Mixta constituyente (actuando *ultra vires*, como en otros preceptos) de la mención a las proposiciones de ley –junto con los proyectos– en el apartado 1 del artículo que se convertiría en 90 CE, mención inalterada desde el anteproyecto de Constitución⁷⁰. Es decir, cabría suponer razonable la interpretación literal del artículo del artículo 90.3 CE en el sentido de que el Gobierno pudiera declarar la urgencia sólo respecto de los proyectos de ley (de los que es autor, más dudosa la coherencia con la declaración por el Congreso de los Diputados), si no fuera porque la misma interpretación literal de los apartados 1 y 2 del artículo 90 (que igualmente aluden a los proyectos de ley) conllevaría que tampoco rigiera el plazo ordinario de dos meses para la tramitación de las proposiciones –dicho de otra manera, que no tuvieran plazo de tramitación en el Senado–, lo cual es más cuestionable, e incluso que no se remitieran al Senado.

Recordemos que la declaración de urgencia ya había sido causa de un varapalo en forma de sentencia para la Cámara Alta, también en una circunstancia de interpretación constitucional como arma política y de cambio de mayorías en la Mesa⁷¹. En conflicto constitucional planteado por el

ción en el XX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España el 27 de marzo de 2023, de próxima publicación. Véase también STC 143/2024 FJ 3.

⁷⁰ La supresión probablemente viene motivada por el deseo de coherencia con los apartados 2 y 3 del artículo 90, que se refieren solo a los proyectos. La interpretación mantenida por el TC en la sentencia comentada hubiera sido más fácil de fundamentar si la referencia a las proposiciones de ley figurara en el apartado 1.

⁷¹ La no admisión por la Mesa del Senado de la declaración de urgencia del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo por haberse formulado una vez iniciada la tramitación en el Congreso de los Diputados, supuso que el proyecto de ley en cuestión no se aprobara antes de la disolución

Gobierno, la STC 234/2000 FJ 11 afirma la inexistencia de límite temporal (antes o después de iniciada la tramitación parlamentaria) a la declaración por el Gobierno⁷².

Tras la STC 63/2025, la reforma de diversos artículos del Reglamento del Senado aprobada el 18 de junio de 2025 incluye en el artículo 133 la facultad de la Mesa de solicitar, en su caso, los antecedentes necesarios para apreciar que concurren las razones que conducen a la aplicación del procedimiento de urgencia, sin expresar las eventuales consecuencias de tal apreciación⁷³. Las solicitudes han comenzado a dirigirse ya al Congreso y al Gobierno (ver por ej. Acuerdo de la Mesa del Senado de 10 de julio de 2025, en el Acta de la Mesa⁷⁴) cuando las iniciativas se encuentran en tramitación en Congreso, con escaso éxito en la respuesta.

c) La cuestión por resolver en sede constitucional es la relativa a los efectos del *rechazo, por mayoría absoluta* del Pleno del Senado del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea, para su adecuación a la normativa de la Unión Europea sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS), remitido por el Congreso de los Diputados.

de las Cámaras que tuvo lugar el 8 de enero de 1996, como consecuencia de la aprobación por el Congreso de la devolución del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año.

⁷² “Frente a la afirmación de este límite temporal a la referida facultad del Gobierno se erige, ante todo, el propio tenor del art. 90.3 CE. El mencionado precepto constitucional, como resulta de su texto, se limita a reducir a veinte días naturales el plazo del que ordinariamente dispone el Senado para vetar o enmendar los proyectos de ley declarados urgentes, confirmando la facultad de tal declaración al Gobierno o al Congreso de los Diputados alternativamente, como denota el uso de la conjunción disyuntiva que emplea para designar a los órganos titulares de dicha atribución. Del propio tenor del art. 90.3 CE, pues, no resulta el límite temporal que se aduce a la facultad del Gobierno de declarar la urgencia de los proyectos de ley con los efectos que a tal declaración se anudan en el precepto constitucional” (FJ 11).

⁷³ La crítica de esta reforma en Gómez Lugo (2025).

⁷⁴ Las actas de la Mesa del Senado pueden consultarse en <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/organossenado/mesa/actasmesasenado>

Establecido en el caso Ses Salines (STC 97/2002) que el Senado dispone de dos medios de manifestar su desacuerdo respecto del texto aprobado por el Congreso conforme al artículo 90.2 CE –aprobar enmiendas u oponer su veto–, en adelante cuando el Pleno del Senado rechazaba un dictamen de Comisión sin aprobar una propuesta de veto el Presidente anunciaba el resultado de la votación y sus efectos en términos similares a los siguientes: “Al no haberse opuesto veto ni introducido enmiendas por el Senado, queda definitivamente aprobado por las Cortes el proyecto que llegó del Congreso de los Diputados”⁷⁵.

La situación nueva se produce con la tramitación del Proyecto de ley citado, en la que se producen dos circunstancias diferentes respecto del caso Ses Salines:

–no se habían presentado en el Senado enmiendas ni propuestas de veto en relación con el Proyecto, luego el texto sometido a votación del Pleno tras debate de totalidad fue el remitido por el Congreso, no un dictamen de Comisión como en los casos anteriores

–el rechazo del proyecto se produce por mayoría absoluta de la Cámara⁷⁶.

Sin detenernos en la exposición de las razones políticas que llevaron a esta situación kafkiana (el supuesto descubrimiento, concluido el plazo de enmiendas y propuestas de veto, de que la iniciativa incluía un precepto que podría producir la reducción en el cumplimiento de penas de prisión

⁷⁵ Diario de Sesiones del Senado de 1 de diciembre de 2004. En alguna ocasión, se anuncia un resultado de rechazo sorpresivo en forma equivocada en cuanto a los efectos, pero se actúa posteriormente en el mismo sentido de considerar definitivamente aprobado el texto del Congreso. Ver por ejemplo la sesión del Pleno del Senado de 8 de marzo de 2023, para el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de maltrato animal, en la que se anuncia el traslado de las enmiendas aprobadas por el Senado al Congreso de los Diputados para que este se pronuncie sobre las mismas en forma previa a la sanción del texto definitivo por S.M. el Rey.

⁷⁶ El informe de la Secretaría del Senado que sirve de fundamento a la posición del Senado puede verse en <https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2024/10/INFORME-DE-LA-SG-SOBRE-EL-RECHAZO-POR-PARTE-DEL-SENADO-DE-UN-PROYECTO-DE-LEY-POR-MAYORIA-ABSOLUTA.pdf> (acceso 2 marzo 2026). En él se citan ejemplos de rechazo también por mayoría absoluta, pero del dictamen de la Comisión: los dos citados en la nota anterior, así como el 8 de marzo de 2023.

de miembros de la organización terrorista ETA), el resultado fue una variación en el anuncio de las consecuencias del resultado de la votación⁷⁷ y la remisión del texto al Congreso de los Diputados mediante mensaje motivado entendiendo que el Senado había aprobado un veto⁷⁸.

La Mesa del Congreso adoptó el siguiente acuerdo: “Teniendo en cuenta que el rechazo del Proyecto de Ley Orgánica se habría producido vencido el plazo estipulado en el artículo 90.3 de la Constitución, que el Senado no ha comunicado que dicha Cámara haya opuesto su veto en los términos que exige el artículo 90.2 de la Constitución y que el acuerdo de rechazo adoptado no puede considerarse un veto a los efectos de lo dispuesto en el citado artículo 90.2 de la Constitución y en la jurisprudencia constitucional, por la Presidencia de la Cámara se dará traslado de dicho Proyecto de Ley Orgánica a la Presidencia del Gobierno a los efectos de que se someta, por el procedimiento habitual, a lo dispuesto en el artículo 91 de la Constitución”⁷⁹.

⁷⁷ Véase Diario de Sesiones nº 50, sesión de 14 de octubre de 2024: “Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 261; a favor, 111; en contra, 148; abstenciones, 2. El señor PRESIDENTE: Señorías, al haber sido rechazado el Proyecto de Ley Orgánica ... por mayoría absoluta del Senado, que es la exigida en el artículo 90.2 de la Constitución para oponer el veto, de acuerdo con el artículo 106 del Reglamento de la Cámara, *ha de entenderse* que el Pleno del Senado ha vetado el texto. En consecuencia, en cumplimiento del artículo 122.2 del Reglamento, se comunicará al presidente del Gobierno y a la presidenta del Congreso de los Diputados, a los efectos previstos en el artículo 90.2 de la Constitución española. (Aplausos). Señorías, se levanta la sesión” [el subrayado es nuestro]. No olvidemos que el objeto de la votación no era una propuesta de veto, sino el proyecto de ley. En este sentido, señala Morales Arroyo (2025, nota 2), la aceptación acrítica de los argumentos sobre los “vetos legislativos materiales” “supondría no sólo un atentado contra la seguridad jurídica, sino que socavaría uno de los pilares básicos de funcionamiento de cualquier institución parlamentaria, que los parlamentarios deben conocer lo que debaten antes de proceder a decidir mediante su voto”.

⁷⁸ Así figura en el BOCG Senado nº 165, 16 octubre 2024, junto al mensaje motivado bajo la rúbrica “Veto aprobado por el Senado”: “Al haber sido rechazado por la mayoría absoluta del Senado, que es la exigida por el artículo 90.2 de la Constitución para oponer el veto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106.1 del Reglamento de la Cámara, *ha de entenderse* que el Pleno del Senado ha vetado el texto”.

⁷⁹ BOCG Congreso nº 17.6, 18 octubre 2024.

Tras la publicación de la Ley Orgánica 4/2024, de 18 de octubre, el Pleno del Senado acordó el 13 de noviembre el planteamiento de conflicto constitucional contra el Congreso de los Diputados⁸⁰. El conflicto se halla pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional, aunque el resultado es previsible. Entretanto, la amplia reforma del Reglamento del Senado aprobada el 12 de noviembre de 2025⁸¹ incluye una modificación en el artículo 122, en virtud de la cual “se considerará que el Senado veta un proyecto o proposición si sometido a su consideración, por así solicitarlo un Grupo parlamentario, queda rechazado por mayoría absoluta de la Cámara”.

Los distintos incidentes descritos nos conducen a resucitar una cuestión que ha perdido actualidad⁸² y que, sin ser objeto de una declaración expresa, sobrevuela los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional —en especial en el caso Ses Salines y también en las sentencias sobre la homogeneidad de las enmiendas a partir de la STC 119/2011 FJ 6, así como en la reciente 63/2025 FJ 9— que aluden al distinto papel de cada Cámara en el procedimiento legislativo⁸³. La cuestión es: ¿aprueba el Senado los proyectos y proposiciones de ley, o sólo los enmienda o veta?⁸⁴

⁸⁰ Ver BOCG n° 182, 18 noviembre 2024.

⁸¹ BOE 14 de noviembre 2025.

⁸² Puede verse García-Escudero, 2006, 483 y ss.

⁸³ STC 63/2025 FJ 9b), fundamento titulado “El modelo bicameral diseñado por la Constitución en el ejercicio de la función legislativa”, en el que después define (c) la posición del Senado en el procedimiento legislativo ordinario: “viene determinada, en primer lugar, porque únicamente se someten a su deliberación los textos que hayan sido aprobados por el Congreso de los Diputados, de modo que la decisión congresual de aprobación del texto legislativo es condición necesaria para que pueda iniciarse su tramitación en el Senado, en otras palabras, para que esta Cámara pueda ejercer las facultades legislativas constitucionalmente conferidas. Esto es así incluso en relación con las proposiciones de ley de origen senatorial, que si bien han de ser previamente tomadas en consideración por el Senado, han de ser remitidas al Congreso para su tramitación como proposición de ley (art. 89.2 CE). En segundo lugar, la posición del Senado en el procedimiento legislativo viene determinada por la limitación material de sus facultades legislativas y el condicionamiento temporal de su ejercicio, ya antes referidos; y, en fin, por carecer de facultad decisoria alguna en la resolución de las controversias o diferencias que puedan surgir entre ambas Cámaras en relación con el texto inicialmente remitido por el Congreso de los Diputados”.

⁸⁴ La STC 97/2002 (Caso Ses Salines) FJ 4 afirma, sobre la diferente posición de las Cámaras: “Frente al sistema tradicional de nuestro bicameralismo —Comisión Mixta de Diputados y Senadores— el art. 90.2 CE atribuye un destacado protagonismo

Como casi única defensora de la primera posición, rindo armas ante lo que puede considerarse un disparo en el pie de la Alta Cámara: el 29 octubre de 2024 se suspende la sesión plenaria iniciada como consecuencia

al Congreso, que tiene la decisión final sobre las discrepancias del Senado respecto de los textos remitidos por aquél. Así, la STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 8, señala que «el art. 90 CE, de otra parte, último de los preceptos referidos al procedimiento legislativo strictosensu y en el que se concentra la regulación de la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, se configura como uno de los varios preceptos constitucionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como de las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la potestad legislativa que el art. 66.2 CE residencia en las Cortes Generales, todo lo cual responde, en definitiva, a la característica configuración del modelo bicameral adoptado por nuestra Constitución.». Ciertamente, como pone de relieve la representación del Senado, la relación entre los arts. 66 y 90 CE no es de jerarquía. Sin embargo, la lectura de sus textos pone de relieve el contraste entre la generalidad del primero y la especialidad del segundo: mientras que el art. 66.2 –primero de los dedicados a las Cortes Generales– atribuye globalmente la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales, es decir, al Congreso de los Diputados y al Senado, el art. 90.2 –último de los que regulan «la elaboración de las leyes»– concreta las funciones que dentro del procedimiento legislativo, en lo que ahora importa, corresponden específicamente a cada una de las Cámaras: por una parte, regula la actuación que al Senado corresponde en el curso de dicho procedimiento –«la materia objeto de regulación por el art. 90 CE no es sino la tramitación en el Senado de los proyectos de ley» (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 8)– y, por otra, especifica los concretos supuestos de discrepancia del Senado que dan lugar a una ulterior lectura en el Congreso, supuestos estos que son sólo dos: «El Senado... puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas». Y esta precisión de dos únicas posibilidades prevista por el art. 90 en su apartado 2, se reitera en el 3: «El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto...». En definitiva, es el art. 90.2 CE el que concreta el sentido de la capacidad colegisladora del Senado prevista en el art. 66.2 CE: como hemos declarado en la STC 234/2000, FJ 13, «la potestad legislativa que residencia en las Cortes Generales el art. 66.2 CE se ejerce por cada una de las Cámaras que la integran, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, en la forma y con la extensión que el propio texto constitucional determina en el Capítulo Segundo –«De la elaboración de las Leyes»– de su Título III –«De las Cortes Generales»– y, en concreto, por lo que se refiere a la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, en los términos que establece su art. 90», precepto este aplicable no sólo a los proyectos de ley, sino también a las proposiciones de ley, pues aunque la Comisión Mixta suprimió la referencia a éstas en la redacción definitiva que dio al texto, la evidente semejanza de ambas figuras pone de relieve la identidad de razón para su régimen jurídico».

de los trágicos estragos causados por la DANA en Valencia⁸⁵. En el orden del día de dicha sesión figuraba la aprobación de los dictámenes sobre tres proyectos de ley⁸⁶, respecto de los cuales el plazo constitucional de dos meses estaba a punto de expirar: los tres proyectos habían sido recibidos por el Senado en distintas fechas del mes de julio, computándose el plazo –de conformidad con el artículo 106.2 RS– a partir del mes de septiembre, ya en periodo ordinario de sesiones.

Los textos remitidos por el Congreso de los Diputados se entienden por la propia Cámara Alta convertidos en ley sin contar con su intervención y son remitidos al Gobierno para que los someta a sanción y promulgación, y para su posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado⁸⁷.

Este incidente, que no precisa de mayor comentario, junto con las ya dictadas y eventuales sentencias del Tribunal Constitucional, no cabe duda de que en último término repercute en una disminución cada vez mayor del papel del Senado en el procedimiento legislativo. Creo que también va en el mismo sentido desfavorable la aprobación tácita que introduce la reforma en el artículo 107.3 de noviembre de 2025, según la cual en el supuesto de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto o no se aprobase ninguna en la Comisión, el proyecto o proposición de ley se entenderá de-

⁸⁵ Ver Diario de Sesiones del Pleno del Senado nº 54, de 30 octubre 2024.

⁸⁶ Proyecto de ley orgánica del derecho de defensa, Proyecto de ley básica de agentes forestales y Proyecto de ley básica de bomberos forestales.

⁸⁷ Véase por ejemplo, respecto del último proyecto citado, BOCG Senado nº 176, 7 noviembre 2024, bajo la rúbrica “Aprobación definitiva”: “Al no haber el Senado opuesto veto ni introducido enmiendas, en el plazo de dos meses establecido por el artículo 90.2 de la Constitución, en relación con el Proyecto de Ley básica de bomberos forestales, este ha quedado definitivamente aprobado por las Cortes Generales en los términos remitidos al Senado por el Congreso de los Diputados. El texto remitido, que aparece publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, número 140, de fecha 29 de julio de 2024, ha sido enviado al Gobierno, así como al Congreso de los Diputados, a los efectos previstos en el artículo 91 de la Constitución”. En la página web del Senado figuran los proyectos como “Tramitado sin modificaciones en el Senado tras la suspensión de sesión plenaria” o como observación en cada iniciativa “Al no haber el Senado opuesto veto ni introducido enmiendas, en el plazo de dos meses establecido por el artículo 90.2 de la Constitución, el proyecto de ley queda definitivamente aprobado por las Cortes Generales en los términos remitidos al Senado por el Congreso de los Diputados”, declaración que pronunciaba el Presidente en el Pleno en caso de resultado de la votación similar al del caso Ses Salines.

finitivamente aprobado por las Cortes Generales en los términos remitidos por el Congreso de los Diputados, a no ser que, antes de que se produzca el vencimiento del plazo constitucional para su tramitación, por un Grupo parlamentario se solicite su sometimiento al Pleno para un debate y votación de totalidad⁸⁸.

d) Queda por reseñar un último y doble conflicto planteado por el Senado contra el Congreso y el Gobierno por la publicación de una corrección de errores a la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de eficiencia del Servicio Público de Justicia⁸⁹. El error fue advertido una vez finalizada la tramitación parlamentaria y la publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado⁹⁰. El Pleno del Senado había opuesto su veto a la Ley en cuestión, y por tanto no había introducido enmiendas en el texto.

El Pleno acordó el 11 de febrero de 2025 el planteamiento de sendos conflictos de atribuciones contra el Congreso y el Gobierno en relación con la publicación de la corrección de errores en el BOE y en el BOCG, que considera invade sus competencias.

Un conflicto —o dos— más, en el que se ven envueltas complejas cuestiones, como la naturaleza del proceso elegido, en lugar de los recursos de inconstitucionalidad o de amparo planteados por senadores del Grupo proponente del conflicto, así como los límites a las correcciones de errores y su práctica en relación con los errores evidentes en la propia iniciativa o introducidos a lo largo de la tramitación parlamentaria.

La reforma del Reglamento del Senado a la que hemos hecho referencia prevé un supuesto más de conflicto posible en la modificación del

⁸⁸ Conforme al artículo 122, si el proyecto o proposición resulta rechazado por mayoría absoluta, el Presidente declarará que el Senado ha opuesto veto y así se comunicará al Congreso de los Diputados y al Presidente del Gobierno.

⁸⁹ BOCG Senado n° 214, 13 febrero 2025.

⁹⁰ Se corrige en el BOE n° 10, de 11 de enero de 2025, y en el BOCG Congreso (Serie A n° 16-9, de 16 de enero de 2025) el error advertido en el Anexo II.2 “Complemento de destino de los miembros de la carrera judicial” de la Ley 15/2023, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, modificado por la disposición final decimotercera de la Ley 1/2025. Se habían omitido las líneas finales del Anexo en la enmienda de origen de la modificación, contenidas en la ley modificada, relativas al complemento de destino de los jueces, así como de los magistrados de órganos unipersonales y de los tribunales de instancia que crea la nueva Ley.

artículo 108.7 RS, que responde a una situación derivada de la diferente mayoría entre las Cámaras existente en la XV legislatura, en cuanto a las proposiciones de iniciativa del Senado, que quedan detenidas por los plazos de enmiendas ampliados: “En el caso de que la tramitación de la proposición de ley por el Congreso de los Diputados se demore de forma injustificada, un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores, mediante texto escrito debidamente motivado, podrán proponer al Pleno de la Cámara el planteamiento de un conflicto de atribuciones, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 188 de este Reglamento.”

IV. CONCLUSIÓN

Si bien se han señalado algunas reformas pendientes del procedimiento legislativo en las Cortes Generales, creemos que la regulación reglamentaria no es la causa del empequeñecimiento de las funciones y de la propia posición institucional de las Cámaras a consecuencia de los nuevos (o viejos intensificados) hábitos en materia legislativa y presupuestaria. No cabe duda de que —como resultado— la calidad democrática se empobrece, lo que nos llevaría a plantearnos si es el régimen parlamentario racionalizado el que se muestra agotado, con su protección a ultranza del Ejecutivo⁹¹, o bien han de buscarse nuevos mecanismos para resolver los conflictos entre poderes.

¿Tiene sentido la permanente reconducción ante el Tribunal Constitucional? Un esfuerzo conjunto —para el que sería necesaria una voluntad política que no puede presumirse— de Ejecutivo y Legislativo (y de cada una de las Cámaras) sería probablemente suficiente para enderezar una deriva en la que el perdedor es siempre el Parlamento, incluso cuando el Alto Tribunal le da la razón o cuando los conflictos se producen entre Cámaras.

BIBLIOGRAFIA

Álvarez González, E. M. (2022). *La función normativa y la técnica legislativa en España: Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*. Tirant lo Blanch.

⁹¹ Véanse las reflexiones contenidas en Tudela, 2024, en esp. págs. 162-163.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1997). Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo. En *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2017). *El Parlamento moderno: Importancia, descrédito y cambio*. Iustel.

Biglino Campos, P. (2003–2004). Veinticinco años de procedimiento legislativo. *Revista de Derecho Político*, 58-59, 455-472.

Carmona, A. (2025). Tomarse en serio los peligros de los decretos-leyes ómnibus. *El País*, 26 febrero.

Codes Calatrava, J. M. (2018). El procedimiento legislativo en el siglo XXI: Problemática y retos con especial referencia al Senado. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 135-158.

Fernández, T. R. (2021). Otros efectos negativos del Covid. *ABC*, 9 de enero.

García-Escudero Márquez, P. (2000). *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

García-Escudero Márquez, P. (2003). Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria. *Cuadernos de Derecho Público*, 18, 191-205.

García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Constitucionales.

García-Escudero Márquez, P. (2009a). Las funciones de un futuro Senado: Cuestiones resueltas en el Informe del Consejo de Estado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87, 157-181.

García-Escudero Márquez, P. (2009b). La reforma del artículo 135: ¿Son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional? *Cuadernos de Derecho Público*, 38, 79-88.

García-Escudero Márquez, P. (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Aranzadi Thomson-Reuters.

García-Escudero Márquez, P. (2011). El parlamentario individual en un parlamento de grupos: La participación en la función legislativa. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 205-242.

García-Escudero Márquez, P. (2015). Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, 171-216.

García-Escudero Márquez, P. (2016a). Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas: Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional. En *La última jurisprudencia relativa al Parlamento*, 91-154. Parlamento Vasco.

García-Escudero Márquez, P. (2016b). Iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015). *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 433-453.

García-Escudero Márquez, P. (2017) Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones. En Aranda Álvarez, A. (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Tirant lo Blanch.

García-Escudero Márquez, P. (2018a). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución, *Revista de Derecho Político*, 101, 67-98.

García-Escudero Márquez, P. (2018b). 40 años de técnica legislativa. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 179-213.

García-Escudero Márquez, P. (2019). Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado, *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 101-136.

García-Escudero Márquez, P. (2021). Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, 82-104.

García-Escudero Márquez, P. (2023). ¿Déficit de representación o pérdida de centralidad del Parlamento? *Cuadernos Constitucionales*, 4, 9-30.

García-Escudero Márquez, P. (2024). El uso alternativo del veto presupuestario y sus límites (a propósito de la STC 167/2023, de 22 de noviembre). *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 28, 104-121.

García Rocha, M. P. (2020). *El procedimiento legislativo en lectura única*. Congreso de los Diputados.

Garrote de Marcos, M. (2025). El alcance de las atribuciones de la Presidencia de la Cámara. Cuestionamientos recientes. *Revista General de Derecho Constitucional*.

Giménez Sánchez, I. (2020) Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de «veto presupuestario» del gobierno. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/3895309gimenez-sanchez.html> (Consulta 2 marzo 2026).

Giménez Sánchez, I. (2025). Parlamento y Gobierno: Fragmentación en un contexto de polarización política. Asociación de Constitucionalistas de España *Actas del XXII Congreso*, 27 y 28 de marzo de 2025: *El parlamentarismo del s. XXI* (próxima publicación).

Gómez Lugo, Y. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados.

Gómez Lugo, Y. (2019). La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: Un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 389-419.

Gómez Lugo, Y. (2024). Evolución del recurso de amparo parlamentario en el modelo español de justicia constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 351-388.

Gómez Lugo, Y. (2025) Conflictos constitucionales entre Congreso y Senado. A propósito de la reforma del procedimiento de urgencia (STC 63/2025). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 135 (próxima publicación).

González Escudero, M.T. (2024). El alcance de las facultades otorgadas a la Presidencia del Senado en la solución de controversias relativas al uso del «veto presupuestario» del Gobierno y la defensa del ius in officium del parlamentario, *Revista de las Cortes Generales*, 117, 435-457.

Martín Núñez, E. (2024). Algunas consecuencias del uso abusivo del decreto-ley por parte de los ejecutivos estatal y autonómicos. *Derecho privado y Constitución*, 45, 109-132.

Morales Arroyo, J. M. (2025). La difícil relación entre las instituciones parlamentarias y la justicia constitucional. Asociación de Constitucionalistas de España *Actas del XXII Congreso, 27 y 28 de marzo de 2025: El parlamentarismo del s. XXI* (próxima publicación)

Nieto-Jiménez, J. C. (2022). Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019). *Revista de Estudios Políticos*, 196, 159-192.

Nieto-Jiménez, J. C. (2023). El empleo del veto presupuestario como vía alternativa para rechazar proposiciones de ley en tiempos de fragmentación parlamentaria. *Nuove Autonomie*, 1, 389-420.

Nieto-Jiménez, J. C. (2024). Controversias sobre la calificación de enmiendas con repercusiones presupuestarias en el Senado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 449-483.

Ortea García, E. (2024). STC 167/2023: los límites a la presidencia del Senado en la resolución de controversias presupuestarias, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 132, 271-295.

Parajo Alfonso, L. (1991). *Crisis y renovación en el Derecho Público*. Centro de Estudios Constitucionales.

Pendás García, B. (1990). Procedimiento legislativo y calidad de las leyes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, 108.

Ridao Martín, J. (2018). La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión, *Revista General de Derecho Constitucional*, 28.

Rubio Llorente, F. (1997). Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo. En *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados.

Sosa Wagner, F., y Fuertes, M. (2022). El Congreso, ese costoso decorado. *El Mundo*, 2 de septiembre.

Tudela Aranda, J. (2024). Del parlamentarismo racionalizado al parlamentarismo de oposición. En M. Aragón Reyes, J. M. Bilbao Ubillos, F. J. Matia Portilla, F. Rey Martínez & J. J. Solozábal Echavarría (Coords.), *La Constitución como forma de la democracia: Libro homenaje a Paloma Biglino*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

IV. APORTACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES E INTELIGENCIA ARTIFICIAL A LA CALIDAD LEGISLATIVA. UNA VISIÓN COMPARADA

A la memoria de Pepe Tudela

Miguel Ángel Presno Linera¹

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo
<https://orcid.org/0000-0002-0033-6159>

RESUMEN: En este trabajo se analiza, en primer lugar, el origen y el desarrollo de los sistemas de inteligencia artificial y su progresiva aplicación en las funciones de los parlamentos, especialmente en el procedimiento legislativo. En general, el uso de estos sistemas no está previsto en las normas de funcionamiento de las cámaras ni tampoco ha sido objeto de regulación en el Reglamento europeo de inteligencia artificial, a pesar de que determinados usos de esos sistemas pueden afectar al ejercicio de derechos fundamentales. Del contenido de dicho Reglamento podemos extraer algunas lecciones sobre lo que no debería hacerse cuando se regule esta materia por los Parlamentos al tiempo que recordamos algunas previsiones constitucionales que excluirían o modularían determinadas prácticas de

¹ Esta publicación es uno de los resultados del proyecto PID2022-136548NB-I00 FEDER-UE *Los retos de la inteligencia artificial para el Estado social y democrático de Derecho*, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en la Convocatoria Proyectos de Generación de Conocimiento 2022; el texto recoge, en buena medida, el contenido de la intervención en las IV Jornadas Parlamentarias “La ley y la función legislativa en el siglo XXI”, que tuvieron lugar en el Congreso de los Diputados durante los días 19 y 20 de junio de 2025, y donde compartí la Mesa “Aportación de las tecnologías digitales e inteligencia artificial a la calidad legislativa. Una visión comparada” con las letradas Sylvia Martí Sánchez y Montserrat Auzmendi del Solar. Agradezco a quienes organizaron las Jornadas, en particular al profesor Elviro Aranda Álvarez, la invitación a participar en ese foro y a quienes intervinieron en él las sugerencias y comentarios realizados.

IA; todo ello partiendo de que estos sistemas, bien “gobernados”, pueden contribuir al mejor funcionamiento de nuestras Cámaras parlamentarias.

Palabras clave: Parlamento, Cortes Generales, funciones parlamentarias, inteligencia artificial, autonomía parlamentaria.

ABSTRACT: *This paper aims at analysing, in first place, the origin and development of artificial intelligence systems and their progressive application in the parliamentary functions, specially in the legislative procedure. In general, the use of these systems is not provided for in the parliamentary regulations nor has it been regulated in the EU AI Act although certain uses of these systems may affect the exercise of fundamental rights. However, we can draw some lessons from the AI Act about what should not be done when Parliaments regulate this matter. In addition, we recall some constitutional provisions that would exclude or modulate certain AI practices. These systems, well “governed”, can contribute to the better functioning of our Parliamentary Chambers.*

Keywords: Parliament, Cortes Generales, Parliament Functions, Artificial Intelligence, Parliamentary Autonomy.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SU PROGRESIVA APLICACIÓN EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO. II. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO UNA SUMA DE TECNOLOGÍAS REGULADAS Y CONSTITUTIVAS EN LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS. III. ALGUNAS LECCIONES DEL CONTENIDO DEL REGLAMENTO EUROPEO A TENER EN CUENTA ANTE UNA EVENTUAL REGULACIÓN PARLAMENTARIA DEL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL. IV. ALGUNAS PREVENCIÓNES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES FRENTE AL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS. V. BREVES CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: EL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SU PROGRESIVA APLICACIÓN EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO.

En la Segunda Cumbre Mundial de Comisiones de Futuros en Parlamentos, celebrada entre el 25 y el 27 de septiembre de 2023 en Montevideo, se constató, entre otras cosas, que

«nos encontramos en un punto de inflexión histórico. Los rápidos avances tecnológicos, entrelazados con diversos fenómenos políticos, sociales y ambientales, están resultando en cambios profundos, complejos e inciertos. A medida que la inteligencia artificial (IA en lo sucesivo) se integra más profundamente en nuestras prácticas, enfrentamos su potencial para innovaciones y soluciones positivas, pero también para las amenazas y desafíos que presenta a la democracia y la sociedad en su conjunto... Nuestros mecanismos convencionales son mayormente reactivos y no resultan ya adecuados para gestionar los rápidos avances, la incertidumbre y los riesgos que presenta la IA. Para abordar esto, abogamos por un cambio hacia un paradigma anticipatorio, con foco en la ‘anticipación responsable’, lo que incluye tanto una visión de largo plazo, así como la comprensión de los emergentes y las dinámicas de evolución compleja. Todo lo anterior se vuelve necesario para garantizar resultados de IA beneficiosos para nuestras sociedades y para prevenir trayectorias indeseables»².

Un año más tarde, en la Declaración final de la Reunión de Presidentes de Parlamentos del Grupo G7, celebrada en Verona el 6 de septiembre de 2024, se manifestó que

«los parlamentos, como asambleas que reúnen a todos los componentes de la sociedad y piedras angulares del gobierno democrático, están llamados por su propia naturaleza a aprovechar las oportunidades y afrontar los retos del futuro y del progreso tecnológico, cuyos ritmos son cada vez más rápidos. El uso de la inteligencia artificial, en el marco de los principios y derechos, puede contribuir legítimamente a mejorar los procesos administrativos en los servicios parlamentarios para garantizar la eficiencia, apoyar la función decisoria y mejorar el compromiso. Los parlamentos deberían utilizar las capacidades de la inteligencia artificial para explicar las políticas y las cuestiones complejas a todos los grupos de la sociedad de manera específica, con el fin de salvar las distancias entre las instituciones democráticas y los ciudadanos. A este respecto, coincidimos en la importancia de mantener un diálogo destinado a compartir las medidas ya adoptadas, así como las mejores prácticas y las soluciones adoptadas»³.

² <https://parlamento.gub.uy/documentos-generales/2023/1211> (consultado el 20 de noviembre de 2025).

³ <https://comunicazione.camera.it/eventi/g7verona/dichiarazione-finale> (consultado el 18 de noviembre de 2025).

Pues bien, en las siguientes páginas recordaremos cómo se han producido esos avances en los sistemas de IA y cómo se ha ido haciendo cada vez más evidente la necesidad de que los ordenamientos jurídicos, nacionales e internacionales, incluidos los propios de las instituciones de representación política, hagan frente a este desarrollo, aprovechando las oportunidades que ofrece y mitigando, cuando menos, los riesgos que presenta. Pero, en primer lugar, vayamos a los orígenes.

Es conocido, y así lo recuerda Asunción Gómez-Pérez (2023, 20), que, a finales de agosto de 1955, John McCarthy (del Dartmouth College), Marvin Minsky (de la Universidad de Harvard), Nathaniel Rochester (de IBM) y Claude Shannon (de los laboratorios Bell) propusieron que diez investigadores llevaran a cabo, durante un periodo de dos meses en el verano de 1956, un estudio sobre inteligencia artificial en el Dartmouth College. Plantearon demostrar la siguiente conjetura:

«Cualquier aspecto del aprendizaje o cualquier otra característica de la inteligencia puede, en principio, estar tan precisamente descrita que se puede construir una máquina para simularla. Se intentará descubrir cómo hacer que las máquinas utilicen el lenguaje, formen abstracciones y conceptos, resuelvan tipos de problemas hasta ahora reservados a los humanos y se mejoren a sí mismas»⁴.

A partir del que se ha considerado momento fundacional de la IA, al menos en el plano terminológico, han proliferado las definiciones –se han contabilizado hasta 55– desde las ópticas política, de investigación e industrial (Samoili *et alii*, 2020, p. 11) y, en general, aluden al desarrollo de sistemas que imitan o reproducen el pensamiento y obrar humanos, actuando racionalmente –en el sentido de hacer lo correcto en función de su conocimiento– e interactuando con el medio. La IA pretende sintetizar o reproducir los procesos cognitivos humanos, tales como la percepción, la creatividad, la comprensión, el lenguaje o el aprendizaje⁵.

⁴ *A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence*, disponible en <https://is.gd/7tVnRa> (consultado el 20 de noviembre de 2025); pueden verse al respecto el libro de Mitchell (2024, p. 27 y ss.) y el discurso de ingreso de la profesora Asunción Gómez-Pérez en la Real Academia Española con el título *Inteligencia artificial y lengua española*, <https://is.gd/aY3kWG> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2025).

⁵ Russel y Norvig (2008, p. 1 y ss.).

La dificultad de ofrecer una definición acabada de la IA se presenta también en el ámbito jurídico como se puede comprobar leyendo las diferentes versiones que se han ido ofreciendo durante el proceso de aprobación del el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial, RIA en adelante)⁶.

En el texto vigente se ha conceptualizado a los sistemas de IA como los basados en máquinas y diseñados para funcionar con distintos niveles de autonomía, pudiendo mostrar capacidad de adaptación tras su despliegue y que, para objetivos explícitos o implícitos, infieren, a partir de las entradas que recibe, salidas tales como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales (artículo 3).

En esta definición cabe descomponer varios elementos, tal y como hacen las Directrices de la Comisión sobre la definición de sistemas de inteligencia artificial, de 6 de febrero de 2025⁷, donde se habla de 1) un sistema basado en máquinas; (2) que esté diseñado para operar con diferentes niveles de autonomía; (3) que pueden exhibir adaptabilidad después del despliegue; (4) que, para objetivos explícitos o implícitos; (5) infiere, a partir de la entrada que recibe, cómo generar salidas (6) como predicciones, contenido, recomendaciones o decisiones (7) que pueden influir en entornos físicos o virtuales.

No todos estos elementos son igualmente importantes ni tienen que estar de forma necesaria presentes en todas las fases para definir a un sistema como de IA; destacaremos dos que sí lo son: la inferencia y la autonomía, que, aunque están muy relacionadas, pueden diferenciarse.

⁶ Sobre el papel de la Unión Europea en una posible “Constitución del algoritmo”, Balaguer Callejón (2022, pp. 183-185); para una perspectiva metodológica, Bustos Gisbert (2025, pp. 146-178); sobre el proceso de aprobación del Reglamento, Presno Linera y Meuwese (2025, pp. 1-20); para una perspectiva comparada, Pérez-Ugena (2024, pp. 129-156). Pueden verse los comentarios al RIA coordinados y/o editados por Cotino Hueso y Simón Castellanos (2024); Barrio Andrés (2024), Huergo Lora y Díaz González (2025) y Sánchez Sáez (2025).

⁷ En versión castellana, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/118640>, consultadas el 20 de noviembre de 2025.

Respecto de la primera, en el considerando 12 del RIA se puede leer que

«[e]sta capacidad de inferir se refiere al proceso de obtención de los resultados, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en los entornos físicos y virtuales, y a la capacidad de los sistemas de IA para derivar modelos o algoritmos, o ambos, a partir de entradas o datos».

En palabras de las Directrices, la primera categoría de técnicas de IA mencionada en ese considerando es la de los «enfoques de aprendizaje automático que aprenden de los datos cómo alcanzar determinados objetivos». Esta categoría incluye una gran variedad de enfoques que permiten a un sistema «aprender» y que, como se especifica en las Directrices, son el aprendizaje supervisado⁸, el no supervisado⁹, el autosupervisado¹⁰ y el aprendizaje por refuerzo¹¹.

⁸ El sistema de IA aprende de las anotaciones (datos etiquetados), por lo que los datos de entrada se emparejan con la salida correcta. El sistema utiliza esas anotaciones para aprender una asignación de entradas a salidas y luego la generaliza a nuevos datos invisibles. Ejemplos de sistemas de IA basados en el aprendizaje supervisado son los sistemas de clasificación de imágenes entrenados con un conjunto de datos de imágenes, en los que cada imagen se etiqueta (por ejemplo, objetos como coches), los sistemas de diagnóstico de dispositivos médicos entrenados con imágenes médicas etiquetadas por expertos humanos y los sistemas de detección de fraudes que se entrenan con datos de transacciones etiquetados; <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/118640>, p. 7.

⁹ En este caso el modelo se entrena con datos sin etiquetas ni salidas predefinidas. Mediante el uso de diferentes técnicas el sistema se entrena para encontrar patrones, estructuras o relaciones en los datos sin una orientación explícita sobre cuál debería ser el resultado. Así, por ejemplo, los sistemas de IA utilizan el aprendizaje no supervisado para agrupar compuestos químicos y predecir posibles nuevos tratamientos para enfermedades en función de sus similitudes con los fármacos existentes; <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/118640>, p. 7.

¹⁰ En el aprendizaje autosupervisado el sistema de IA aprende utilizando los datos para crear sus propias etiquetas u objetivos. Un sistema de reconocimiento de imágenes que aprende a reconocer objetos mediante la predicción de los píxeles que faltan en una imagen es un ejemplo de un sistema de IA basado en el aprendizaje autosupervisado. Otros ejemplos son los modelos lingüísticos que aprenden a predecir el siguiente token en una frase o los sistemas de reconocimiento del habla que aprenden a reconocer palabras habladas prediciendo el siguiente elemento acústico en una señal de audio; <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/118640>, pp. 7 y 8.

¹¹ Estos sistemas aprenden de los datos recopilados de su propia experiencia a través de una función de «recompensa». A diferencia de los sistemas de IA que

La segunda categoría de técnicas mencionadas en el considerando 12 del RIA son «enfoques basados en la lógica y el conocimiento que inferen a partir del conocimiento codificado o la representación simbólica de la tarea que se va a resolver»¹².

Pues bien, es esta capacidad de inferencia de un sistema de IA, es decir, su capacidad para generar resultados como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales, la clave para lograr su autonomía, lo que, como se explica en las Directrices del 6 de febrero, consiste en que los sistemas de IA están diseñados para funcionar con «cierto grado de independencia de las acciones respecto a la intervención humana y de capacidades para funcionar sin intervención humana»¹³.

aprenden de datos etiquetados (aprendizaje supervisado) o que aprenden de patrones (aprendizaje no supervisado), los sistemas de IA basados en el aprendizaje por refuerzo aprenden de la experiencia. Al sistema no se le dan etiquetas explícitas, sino que aprende por ensayo y error, refinando su estrategia en función de la retroalimentación que recibe del entorno. Un brazo robótico habilitado para IA que puede realizar tareas como agarrar objetos es un ejemplo de un sistema de IA basado en el aprendizaje por refuerzo. El aprendizaje por refuerzo también se puede utilizar, por ejemplo, para optimizar las recomendaciones de contenido personalizadas en los motores de búsqueda y el rendimiento de los vehículos autónomos. <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/118640>, p. 8.

¹² En lugar de aprender de los datos, aprenden del conocimiento, incluidas las reglas, los hechos y las relaciones, codificados por expertos humanos; sobre esa base pueden «razonar» a través de motores deductivos o inductivos o utilizando operaciones como la clasificación, la búsqueda, la coincidencia y el encadenamiento. Al utilizar la inferencia lógica para sacar conclusiones, estos sistemas aplican la lógica formal, reglas predefinidas u ontologías a nuevas situaciones. Por ejemplo, los sistemas expertos de primera generación destinados al diagnóstico médico, que se desarrollan codificando el conocimiento de una serie de expertos médicos y que están destinados a extraer conclusiones de un conjunto de síntomas de un paciente determinado; <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/118640>, pp. 8 y 9.

¹³ La alusión a «cierto grado de independencia con respecto a la actuación» en el considerando 12 del Reglamento de IA excluye los sistemas diseñados para funcionar únicamente con la plena actuación e intervención manuales del ser humano. La actuación y la intervención humanas pueden ser directas, por ejemplo, a través de controles manuales, o indirectas, por ejemplo, a través de controles automatizados basados en sistemas que permiten a las personas dele-

Y la inferencia que aportan los sistemas de IA puede ser de mucha utilidad en el funcionamiento de los parlamentos de nuestros días y, en particular, en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues, como se ha puesto de manifiesto, por citar algunos ejemplos, en las *Directrices para la IA en los Parlamentos* de la Unión Interparlamentaria¹⁴, los sistemas de IA sirven para analizar enmiendas y votaciones a efectos de comprobar si se ajustan a los proyectos de ley y si los cambios (y su impacto) son transparentes y se pueden entender fácilmente; pueden usarse para recopilar datos exhaustivos y proporcionar un análisis detallado del impacto de la legislación. Este análisis permite a los parlamentarios comprender si una ley ha alcanzado sus objetivos y evaluar si (y cómo) debe revisarse¹⁵; estos sistemas pueden analizar bases de datos y fuentes en línea para identificar expertos, partes interesadas clave, informes de investigación y otros recursos relevantes relacionados con temas legislativos específicos, garantizando que el trabajo legislativo se base en información actualizada y confiable; además, el parlamento digital ofrece a más personas la oportunidad de presentar sus opiniones ante las comisiones e investigaciones parlamentarias. Si bien este avance es positivo para la democracia, aumenta la presión sobre el personal parlamentario, que debe gestionar e interpretar volúmenes de datos cada vez mayores. Los sistemas de IA pueden facilitar esta tarea y resultan muy eficaces para identificar temas y agrupar las propuestas.

Y, como también ha expuesto nuestra doctrina parlamentaria, estos sistemas permiten realizar una predicción sobre las posibilidades de éxito de una determinada iniciativa y cabe emplearlos para que faciliten recomendaciones acerca de la formulación y motivación de enmiendas, la mejora técnica de un determinado texto parlamentario o el posible sentido de una votación (Auzmendi del Solar, 2025, pp. 151-170); finalmente, servirían también para elaborar vídeos explicativos a propósito de una Ley ya aprobada o convertir en texto el contenido de grabaciones de las sesiones parlamentarias en el pleno y las comisiones, entre otras actuaciones que ya

gar o supervisar las operaciones del sistema; <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/118640>, p. 3.

¹⁴ <https://www.ipu.org/fr/ai-guidelines/role-de-lia-au-sein-des-parlements> (consultada el 20 de noviembre de 2025).

¹⁵ Sobre la imprescindible evaluación legislativa, *ex ante* y *ex post*, véase el estudio de Álvarez Vélez y de Montalvo Jääskeläinen (2023).

se están desarrollando o se harán en breve en el Senado español (Santamaría Azpitarte, 2025, pp. 171-187)¹⁶ y que, asimismo, se están usando, entre otros sitios, en las Cámaras bajas canadiense y brasileña y en los Senados de Brasil e Italia¹⁷.

II. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO UNA SUMA DE TECNOLOGÍAS REGULADAS Y CONSTITUTIVAS EN LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS

Constatado el creciente uso de los sistemas de IA en los trabajos parlamentarios, a nuestro juicio debe someterse a normas que regulen en qué ámbitos cabe emplearlos, con qué finalidades, qué prácticas no están permitidas, cuáles son las consecuencias del incumplimiento de las previsiones establecidas... Una norma que haga tal cosa, como sería el caso de los Reglamentos de las Cámaras, cumpliría, en primer lugar, una función reguladora de la tecnología —entendida como instrumento técnico dotado de un componente material (Hildebrandt, 2015, p. 59)— de los sistemas de IA y lo haría al servicio de los objetivos que se estipulen, que, en el ámbito parlamentario, podrían ser los mismos que la Constitución (CE) atribuye a las Cortes Generales: ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus Presupuestos, controlar la acción del Gobierno y las demás competencias previstas (artículo 66.2)¹⁸, algo que, obviamente, se puede trasladar a los Parlamentos de la Comunidades Autónomas.

Si esta función reguladora del uso de los sistemas de IA se lleva a cabo en los Reglamentos parlamentarios los convertiría, como es obvio, en uno de sus objetos y ello parece que, de manera inevitable, implicaría la introducción en dichos textos jurídicos de conceptos y expresiones propias de la ciencia de la computación y de la misma IA, lo que puede implicar una mayor dificultad de comprensión de las normas, a pesar de que incluyan una suerte de glosario o apartado de definiciones, como hace de manera

¹⁶ Pueden verse muchos ejemplos concretos de utilización de sistemas de IA en los parlamentos en la página de la Unión Interparlamentaria: <https://www.ipu.org/ai-use-cases?page> (consultada el 20 de noviembre de 2025).

¹⁷ Para una sucinta perspectiva comparada véase Rizzoni (2025, pp. 109-130).

¹⁸ Sobre el proceso de introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en las Cortes Generales, iniciado poco después de la aprobación de la Constitución de 1978, De Andrés Blanco (2018, pp. 271-298).

exhaustiva el RIA en el artículo 3, donde, entre otras muchas cosas, se impone un concepto de “sistema de IA”, “responsable del despliegue”, “funcionamiento de un sistema de IA”...

En todo caso, no se trataría de algo especialmente novedoso en el ámbito normativo y aquí la tecnología ocuparía una posición «exterior» al derecho (San Martín Segura, 2023, p. 207), en este caso al derecho parlamentario, en cuanto objeto del mismo al que se somete a una regulación imperativa.

Al hacerlo en el contexto actual se estaría dando forma, en la parte que tiene que ver con el trabajo de las Cámaras, a lo que Tudela Aranda (2025, p. 136) denomina “función parlamentaria preventiva”; desde esta perspectiva, y en sus palabras, se trataría de plantearse qué es lo que en un sistema democrático corresponde hacer al Parlamento para garantizar que se minimizan los riesgos que objetivamente implica la IA para la democracia –aquí en su dimensión representativa–.

También para procurar optimizar lo que puede aportar para la mejora de la sociedad y del sistema político en su conjunto y, todo ello, teniendo en cuenta que estamos ante un fenómeno –el del desarrollo de los sistemas de IA– tan extraordinariamente dinámico como complejo y, por ello, más difícil de “domesticar” con previsiones reglamentarias.

En esta misma línea, la ya citada Segunda Cumbre Mundial de Comisiones de Futuros en los Parlamentos declaró que

«nuestros mecanismos convencionales son mayormente reactivos y no resultan ya adecuados para gestionar los rápidos avances, la incertidumbre y los riesgos que presenta la IA. Para abordar esto, abogamos por un cambio hacia un paradigma anticipatorio, con foco en la ‘anticipación responsable’, lo que incluye tanto una visión de largo plazo, así como la comprensión de los emergentes y las dinámicas de evolución compleja. Todo lo anterior se vuelve necesario para garantizar resultados de IA beneficiosos para nuestras sociedades y para prevenir trayectorias indeseables»¹⁹.

Pero, en segundo lugar, los sistemas de IA podrían ocupar, además, una posición «interior» (San Martín Segura, 2023, p. 209) al derecho parlamentario, en el sentido de que los sistemas de IA o bien pueden actuar

¹⁹ <https://parlamento.gub.uy/documentos-generales/2023/1211> (consultado el 20 de noviembre de 2025).

como un apoyo o suplemento a su aplicación, pero sin determinarla o bien podrían, incluso, insertarse en ese ámbito normativo como auténticos decisores jurídicos, aunque esta última no sería, en rigor, compatible con el estatuto constitucional de las funciones representativas, que exige, como veremos más adelante, que la decisión sea tomada por las personas que han sido democráticamente elegidas para ello.

En todo caso, ambas funcionalidades, en particular la primera, cuentan con conocidos antecedentes en el Derecho público español y, a este respecto, podemos mencionar, como ejemplo de esa primera, el Registro electrónico general previsto en el artículo 16²⁰ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; en el ámbito parlamentario cabe recordar el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 10 de enero de 2008, en relación con la presentación de documentos en el Registro General de la Secretaría General²¹; el Acuerdo de la Mesa del Senado adoptado en su reunión del día 1 de diciembre de 2009, por el que se aprueba la Resolución de la

²⁰ En su apartado 3 dispone que el registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra. Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos.

²¹ Con arreglo al apartado 2 del Acuerdo, “se crea el Registro electrónico del Congreso de los Diputados, encargado de la recepción y remisión de los documentos, solicitudes, escritos y comunicaciones que se remitan y expidan por vía telemática con firma electrónica en el ámbito de los trámites y procedimientos que se determinan en el presente Acuerdo.

A la entrada en vigor del presente Acuerdo podrán presentarse telemáticamente las iniciativas de los Diputados, Grupos Parlamentarios, órganos del Congreso de los Diputados y del Gobierno, en los términos que se concretan a continuación.

Asimismo, la Mesa, a propuesta del Secretario General del Congreso de los Diputados, podrá acordar la extensión de la regulación contenida en el presente Acuerdo a la recepción y remisión por el Registro electrónico de la Cámara de los escritos y documentos distintos de los indicados en el párrafo anterior, así como determinar las reglas y criterios que han de observarse para la presentación y tramitación telemática de los mismos.

Mesa de la Cámara por la que se crea y regula el Registro Electrónico del Senado²², y, especialmente, la aplicación informática para la ordenación de las votaciones (ORVO), puesta en marcha en el Senado en abril de 2017, un sistema de apoyo a la ordenación de las votaciones a realizar en un debate de un procedimiento legislativo en su fase de aprobación en sesión plenaria, desarrollado por los propios servicios informáticos del Senado (Alonso López, 2022, pp. 393-395; Santamaría Azpitarte, 2025, pp. 177-178)²³. En esta misma función se insertaría el proyecto-piloto de asistente

En todo caso, la admisión de nuevos procedimientos y actuaciones será difundida a través del enlace habilitado en la intranet del Congreso de los Diputados y se pondrá en conocimiento de los diputados y los grupos parlamentarios de la Cámara”.

El apartado 7 dispone que “El Registro electrónico del Congreso de los Diputados permitirá la correspondiente presentación de documentos, solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año, durante las veinticuatro horas del día, sin perjuicio de las interrupciones necesarias por razones técnicas previsibles, de las que se informará en el enlace habilitado en la intranet del Congreso de los Diputados. La hora oficial será la correspondiente a la de la península, archipiélago balear, Ceuta y Melilla. En aquellos supuestos en que esté previsto el inicio o finalización de un plazo reglamentario en una fecha o día concreto, sin especificación de hora, la presentación en soporte informático de los escritos o iniciativas correspondientes, para entenderse en plazo, deberá producirse dentro del horario establecido en este Acuerdo para la presentación en soporte papel.

El Registro electrónico emitirá, por el mismo medio, un mensaje de confirmación de la recepción, donde constará la fecha y hora de la misma, así como el número de orden otorgado por el sistema. La no recepción del mensaje de confirmación o, en su caso, la recepción de un mensaje de indicación de error o deficiencia de la transmisión implicará que no se ha producido la recepción, debiendo realizarse la presentación en otro momento o utilizando otros medios”; https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_667.PDF (consultado el 20 de noviembre de 2025).

²² Conforme a su artículo 2: “1. El Registro Electrónico permitirá la presentación de escritos todos los días del año, durante las veinticuatro horas, sin perjuicio de las interrupciones necesarias que por razones técnicas indispensables pudieran darse, de las que se informará en la sede electrónica de la Cámara. La hora oficial será la correspondiente a la de la Península, Archipiélago Balear, Ceuta y Melilla. 2. El Registro Electrónico emitirá automáticamente un recibo de confirmación de la recepción, donde constará la fecha y hora de la misma, así como el número de entrada de registro”; <https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/I0375.PDF> (consultado el 20 de noviembre de 2025).

²³ Explica Santamaría Azpitarte (2025, p. 178) que el sistema “genera en unos pocos segundos el conjunto de votaciones a realizar perfectamente ordenadas, en-

legislativo diseñado para consultar los diarios de sesiones del Senado y del Congreso de los Diputados²⁴.

Como muestra de la segunda funcionalidad “interna”, aunque fuera del ámbito parlamentario, podemos mencionar la actuación administrativa automatizada contemplada en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público²⁵.

Parece mantenerse una diferencia sustancial entre la función de apoyo o ayuda y la función decisoria de estos sistemas y en orden al uso de la primera se confía en la supervisión humana como mecanismo de control;

viando a cada grupo no solo el orden y contenido de cada votación sino incluso el sentido o nota que hubieran podido incluir asociada a cada votación.

Esta solución evita los costosos cálculos a realizar y los errores en el proceso, genera un guion de votaciones a realizar, así como cada una de las votaciones que se van a producir en el sistema y permite disponer a cada grupo de un guion del proceso privado y particularizado que puede incluso contener el sentido del voto que pretende adoptar su grupo parlamentario en cada una de las votaciones previstas en la iniciativa legislativa, evitando así gran número de los errores posibles en el proceso de votación.

La utilización de este sistema se ha convertido en imprescindible en la tramitación de una iniciativa legislativa hasta el punto de que se utiliza incluso en la tramitación de iniciativas aun cuando el número de enmiendas mantenidas en pleno sea reducido”.

²⁴ Este asistente es un proyecto en fase experimental, que está siendo desarrollado con ChatGPT 4.0 en el marco del proyecto de investigación del Instituto de Derecho Parlamentario, Fortalecimiento de la Democracia y del Estado de Derecho a través de la Inteligencia Artificial. La idea de diseño básica de este proyecto piloto es centrar las fuentes de conocimiento sobre las que trabaje ChatGPT en el conjunto completo de diarios de sesiones de Pleno y Comisión de Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado. Para el desarrollo del modelo se han incluido funciones de navegación por internet y de generación de imágenes de DALL-E y se ha excluido, al menos en una primera fase, la interpretación de código (Santamaría Azpitarte, 2025, pp. 178-182).

²⁵ “1. Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

2. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”.

en esta línea, las *Directrices para la IA en los Parlamentos* de la Unión Interparlamentaria, sugieren que, para preservar la autonomía humana y mantener un control adecuado sobre los sistemas de IA, los parlamentos deben adoptar un enfoque integral, cuyos componentes serían:

«Evaluación de riesgos: se debe realizar una evaluación exhaustiva de riesgos de cada sistema de IA, prestando especial atención a aquellos que interactúan directamente con usuarios finales humanos. Hay que identificar cualquier posible confusión sobre la persona o el dispositivo involucrado en la interacción.

Reglas: se deben definir reglas claras para las interacciones entre IA y humanos a fin de evitar la manipulación o la creación de relaciones sociales inapropiadas. El tipo de control requerido para cada sistema de IA debe determinarse en función de su perfil de riesgo específico.

Estándares y pruebas: es preciso desarrollar un conjunto de criterios claros y mensurables para los comportamientos aceptables e inaceptables de la IA, y establecer un plan de pruebas integral para explorar toda la gama de comportamientos del sistema. La política de IA del Parlamento debe designar un puesto o departamento específico dentro de la organización con la autoridad para retirar del servicio un sistema de IA si no cumple con estos estándares de comportamiento.

Capacitación: hace falta brindar al personal técnico y directivo una capacitación integral sobre el proceso de evaluación, incluido el uso de herramientas o funciones específicas integradas en el propio sistema de IA.

Retroalimentación: hay que elaborar periódicamente informes de seguimiento, adaptados al personal técnico y directivo.

Análisis: se debe establecer un procedimiento rápido y eficiente para analizar los informes de control humano para garantizar que cualquier problema o dificultad se aborde rápidamente, preservando así la integridad y confiabilidad de los sistemas de IA en uso»²⁶.

No obstante, la propia eficacia de la supervisión humana previa a la toma de decisiones resulta cuando menos discutible si tenemos en cuenta la constatada existencia de un sesgo de automatización, que admite, por ejemplo, el propio RIA cuando requiere que las personas físicas a quienes se encomiende

²⁶ <https://www.ipu.org/ai-guidelines/ethical-principles-human-autonomy-and-oversight> (consultado el 20 de noviembre de 2025).

la supervisión humana deban “ser conscientes de la posible tendencia a confiar automáticamente o en exceso en los resultados de salida generados por un sistema de IA de alto riesgo («sesgo de automatización»)²⁷, en particular con aquellos sistemas que se utilizan para aportar información o recomendaciones con el fin de que concretas personas físicas adopten una decisión²⁸.

De manera más drástica, Ben Green (2022, p. 105681), al estudiar las políticas de supervisión humana en sus interacciones con los algoritmos, concluyó que estas políticas adolecen de dos fallas significativas: primera, las evidencias sugieren que las personas no pueden proporcionar una adecuada supervisión; segunda, la suposición incorrecta de una supervisión humana efectiva legitima el uso de algoritmos defectuosos e irresponsables.

III. ALGUNAS LECCIONES DEL CONTENIDO DEL REGLAMENTO EUROPEO A TENER EN CUENTA ANTE UNA EVENTUAL REGULACIÓN PARLAMENTARIA DEL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Una primera cuestión que merece ser comentada es la relativa a la no inclusión expresa de las funciones parlamentarias entre las que son objeto

²⁷ Una posible muestra de este sesgo en un sistema que ni siquiera es de IA la encontramos en *VioGén*, si, como se ha venido sosteniendo (González Álvarez, López Ossorio, Urruela, Rodríguez Díaz, 2018, p. 37), hasta en el 95 % de los casos se mantiene la puntuación de riesgo asignada automáticamente por el algoritmo a pesar de que las autoridades policiales pueden estimar que existe un riesgo superior al que predice el sistema; más ampliamente, Presno Linera (2023, pp. 1-13), San Martín Segura (2023b, pp. 1-37) y, especialmente, Martínez Garay (2024, pp. 25-72).

²⁸ Además, el artículo 14.4 exige que «el sistema de IA de alto riesgo se ofrecerá al responsable del despliegue de tal modo que las personas físicas a quienes se encomiende la supervisión humana puedan, según proceda y de manera proporcionada a: a) entender adecuadamente las capacidades y limitaciones pertinentes del sistema de IA de alto riesgo y poder vigilar debidamente su funcionamiento, por ejemplo, con vistas a detectar y resolver anomalías, problemas de funcionamiento y comportamientos inesperados; b)... c) interpretar correctamente los resultados de salida del sistema de IA de alto riesgo, teniendo en cuenta, por ejemplo, los métodos y herramientas de interpretación disponibles; d) decidir, en cualquier situación concreta, no utilizar el sistema de IA de alto riesgo o descartar, invalidar o revertir los resultados de salida que este genere; e) intervenir en el funcionamiento del sistema de IA de alto riesgo o interrumpir el sistema pulsando un botón de parada o mediante un procedimiento similar que permita que el sistema se detenga de forma segura».

de regulación por parte del RIA cuando se ocupa de los usos prohibidos y permitidos de los sistemas de IA; así, el Anexo III, que incluye a los sistemas de IA de alto riesgo con arreglo al artículo 6, apartado 2, menciona, en su punto 8, la Administración de justicia y los procesos democráticos y, entre estos últimos, comprende los “sistemas de IA destinados a ser utilizados para influir en el resultado de una elección o referéndum o en el comportamiento electoral de personas físicas que ejerzan su derecho de voto en elecciones o referendos. Quedan excluidos los sistemas de IA a cuyos resultados de salida no estén directamente expuestas las personas físicas, como las herramientas utilizadas para organizar, optimizar o estructurar campañas políticas desde un punto de vista administrativo o logístico”, es decir, se mencionan exclusivamente los sistemas de IA destinados a influir en el proceso de elección de quienes ejercerán funciones representativas pero no se contemplan los que se usen para el cumplimiento de dichas funciones aunque en ambos casos pueden estar afectando al ejercicio de derechos fundamentales, que es lo que justifica su consideración como de alto riesgo.

A pesar de esta dicción literal del RIA, hay quienes (por ejemplo, Cerase y Lupo, 2025, pp. 97-108) no descartan de manera tajante su eventual aplicación a los trabajos que desarrollan las cámaras, aunque acaben concluyendo, y en eso estamos de acuerdo, que el uso de sistemas de IA en el ámbito parlamentario necesita una disciplina *ad hoc* que favorezca su aplicación al tiempo que garantice un nivel adecuado de seguridad y confianza en dichas aplicaciones algorítmicas.

Y es que, sin duda, puede suponer un alto riesgo para los derechos fundamentales que se ejercen en las instituciones representativas el recurso a instrumentos que, como ya sostuvo en su día el *Libro Blanco* de la Comisión Europea, de 19 de febrero de 2020, *sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, conllevan “una serie de riesgos potenciales, como la opacidad en la toma de decisiones, la discriminación de género o de otro tipo, la intromisión en nuestras vidas privadas o su uso con fines delictivos”²⁹.

²⁹ <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/ac957f13-53c6-11ea-aece-01aa75ed71a1>, consultado el 20 de noviembre de 2025.

No cabe duda de que muchos de los sistemas de IA que se usan en las Cámaras lo son para tareas que no afectan al ejercicio de derechos fundamentales, con lo que las cautelas jurídicas frente a los mismos deben ser de menor intensidad pero, en todo caso, debería informarse de que se está ante un sistema de esa naturaleza y, en su caso, facilitar instrucciones para su utilización adecuada.

A la hora de articular una disciplina *ad hoc*³⁰, una lectura crítica de la normativa europea nos puede servir para extraer algunas conclusiones a tener en cuenta cuando se decida someter el uso de la IA a los dictados de los reglamentos parlamentarios; la primera, quizás, es que la gobernanza parlamentaria de la IA no puede articularse, como sí hace el RIA, a partir de la aceptación de un cierto nivel riesgo: en esa norma la palabra riesgo aparece 586 veces y en su forma plural otras 181, lo que suma 767 menciones, y es que el riesgo se coloca en el centro de una regulación que lo concibe como la combinación de la probabilidad de que se produzca un perjuicio y la gravedad de dicho perjuicio (artículo 3.2); en ella se asume expresamente que debemos convivir con ciertos niveles de riesgo como precio a pagar por las ventajas que nos ofrecerán los sistemas de IA, lo que ya marca una diferencia con el Reglamento General de Protección de Datos, que, como recuerda Mantelero (2024, p. 57), parte más de la aversión al riesgo que de su aceptación o mitigación.

En el RIA la clasificación de un sistema como «de alto riesgo», que son a los que se dedica más atención y entre los que incluyen los que se usen en la Administración de justicia y los procesos democráticos, se limita a los sistemas que tengan un efecto perjudicial considerable en la salud, la seguridad y los derechos fundamentales de las personas de la Unión, y dicha limitación debe reducir al mínimo cualquier posible restricción del comercio internacional (considerando 46), es decir, la calificación que implica una mayor limitación –al margen de los sistemas directamente prohibidos– exige que, para someterlo a sus mandatos, el perjuicio sea «considerable» y que la limitación que se imponga afecte lo mínimo posible al mercado; nos parece evidente que un sistema de IA que se use en sede parlamentaria tiene que orientarse como único objetivo al mejor servicio del ejercicio de las funciones representativas y eso supone que no basta

³⁰ Al respecto, por ejemplo, Fitsilis y Gomes Rêgo de Almeida (2024, pp. 151-166).

para limitar su empleo que pueda generar un “perjuicio considerable”, sino que ha de tenderse a que dicho riesgo sea mínimo y, si tal cosa no es técnicamente viable, entonces habría que descartarlo.

En segundo término, y relacionado con lo anterior, el RIA ha seguido la técnica del nuevo enfoque armonizador, de tal manera que las instituciones europeas han renunciado a la ordenación de este campo por ellas solas, para apelar a una colaboración con los sujetos privados (Álvarez García, 2025, p. 397), y las dos grandes categorías que prevé al respecto el RIA son las normas armonizadas (artículo 40) y las especificaciones comunes (artículo 41).

La cuestión es que hay motivos para pensar que esa confianza en el desarrollo vigente de las normas armonizadas es excesiva: el estudio *Harmonising Artificial Intelligence: The role of standards in the UE AI Regulation*³¹ sostiene que todavía existe una discordancia significativa entre las normas armonizadas que se consideran necesarias en el ámbito de la IA y los desarrollos de especificaciones técnicas que se han producido de manera efectiva hasta ahora en Europa; en segundo lugar, haría falta que en la elaboración de estas normas participen de manera activa especialistas en el ámbito de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales.

Además, la Comisión podrá adoptar actos de ejecución por los que se establezcan especificaciones comunes para los requisitos establecidos para los sistemas de alto riesgo y para los modelos de uso general y lo cierto es que poco se sabe sobre cuáles son los contornos y cómo están llamadas a operar las especificaciones comunes. Tampoco está clara cuál es la relación jurídica existente entre estas especificaciones y las normas armonizadas ni cómo se resolverían eventuales conflictos entre ambas (Álvarez García, 2025, pp. 418 y 424).

La irrenunciable defensa de la autonomía parlamentaria al servicio del ejercicio constitucionalmente adecuado de la función representativa exige que las Cámaras no solo tengan el control del funcionamiento de los sistemas de IA que se utilicen en las mismas, al margen de que, en su caso, puedan contratar con empresas tecnológicas, sino que debe ser también el

³¹ <https://oxcaigg.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/11/2021/12/Harmonising-AI-OXIL.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2025.

personal técnico de las Cámaras el que verifique que esos sistemas cumplen con las normas impuestas por los Parlamentos.

El RIA representa, en estas cuestiones, el modelo de lo que no deberían hacer las Cámaras, pues deja en manos de los propios proveedores de los sistemas de IA, en muchos casos empresas privadas, la verificación de que sus productos se ajustan a las exigencias del Reglamento y lo hace, incluso, en sistemas tan importantes y que inciden de manera directa en derechos fundamentales y libertades públicas como los sistemas destinados a ser utilizados por una autoridad judicial, o en su nombre, para ayudar en la investigación e interpretación de hechos y de la ley o para ser utilizados en una resolución alternativa de litigios, así como en los destinados a ser utilizados para influir en el resultado de una elección o referéndum o en el comportamiento electoral de personas físicas que ejerzan su derecho de voto en elecciones o referendos.

El RIA trata de justificar esta sorprendente y peligrosa dejación de controles externos en la escasa capacidad técnica existente en la actualidad, por lo que «procede limitar, al menos en la fase inicial de aplicación del presente Reglamento, el alcance de las evaluaciones externas de la conformidad a los sistemas de IA de alto riesgo que no están asociados a productos. En consecuencia, el proveedor es quien, por norma general, debe llevar a cabo la evaluación de la conformidad de dichos sistemas bajo su propia responsabilidad, con la única excepción de los sistemas de IA que están destinados a utilizarse para la biometría» (considerando 125).

En tercer lugar, antes de la entrada en funcionamiento de los sistemas de IA en las Cámaras representativas es imprescindible llevar a cabo una evaluación del impacto de dichos sistemas en los derechos fundamentales implicados en el ejercicio de los cargos públicos representativos y dicha evaluación debería articularse de una manera más garantista que la prevista en el RIA, cuyo artículo 27 contempla en su apartado 5 que la Oficina de IA elaborará un modelo de cuestionario, también mediante una herramienta automatizada, «a fin de facilitar que los responsables del despliegue cumplan sus obligaciones en virtud del presente artículo de manera simplificada» lo que pone en evidencia, valga la expresión, el riesgo de que el riesgo sea autoevaluado; aquí también encontramos otra muestra del poder que el RIA atribuye a los propios proveedores de los sistemas de alto riesgo, pues el responsable del despliegue podrá basarse en evaluaciones

de impacto relativas a los derechos fundamentales realizadas previamente o a evaluaciones de impacto existentes realizadas por los proveedores; finalmente, una vez realizada la evaluación, el responsable del despliegue notificará sus resultados a la autoridad de vigilancia pero no se prevé la publicación de los mismos, lo que va en contra de una mínima transparencia de los sistemas.

En cuarto término, a su paso por el Parlamento Europeo en 2023 se incorporaron al proyecto de RIA, en forma de enmienda, unos “Principios generales aplicables a todos los sistemas de IA”, de alto riesgo o no, incluidos los modelos fundacionales, en la línea de las previsiones del Reglamento General de Protección de Datos; dichos principios eran los siguientes: intervención y vigilancia humanas, solidez y seguridad técnicas, privacidad y gobernanza de datos, transparencia; diversidad, no discriminación y equidad y bienestar social y medioambiental. Sin embargo, esta enmienda no prosperó y, si tenemos en cuenta lo que prevé el considerando 1, se “impide que los Estados miembros impongan restricciones al desarrollo, la comercialización y la utilización de sistemas de IA, a menos que el presente Reglamento lo autorice expresamente”.

En suma, a los sistemas de IA que no sean de alto riesgo únicamente se les pueden aplicar “los códigos de conducta para la aplicación voluntaria de requisitos específicos” del artículo 95, “destinados a fomentar la aplicación voluntaria de alguno o de todos los requisitos establecidos en el capítulo III, sección 2, a los sistemas de IA que no sean de alto riesgo, teniendo en cuenta las soluciones técnicas disponibles y las mejores prácticas del sector que permitan la aplicación de dichos requisitos”. Así pues, en relación con este ingente abanico de sistemas de IA que existen y, sobre todo, que se desarrollarán en el futuro, importa más lo que no dice el RIA que lo que dice: al someterlos únicamente a códigos voluntarios de conducta, el RIA otorga total libertad a su desarrollo (Mir Puigpelat, 2025, pp. 63-75).

Por contraste, el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, sí prevé, en su Capítulo III, unos “Principios relacionados con las actividades dentro del ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial”: dignidad humana y autonomía individual, transparencia y supervisión, rendición de cuentas y responsabilidad, igualdad y no discriminación, privacidad y protección de los datos personales, fiabilidad e innovación segura (artículos 7 a 13).

Y estos principios comunes, ausentes en el RIA, son también demandados en las *Directrices para la IA en los Parlamentos*, aunque, a nuestro juicio, no pueden quedarse en principios éticos sino que deben tener una concreción jurídica en las normas internas de las Cámaras. En las *Directrices* los principios aparecen agrupados en ocho áreas:

- Privacidad: los sistemas de IA deben respetar y defender los derechos de privacidad y la protección de datos.
- Transparencia: los ciudadanos deben poder comprender cuándo y cómo se ven afectados por la IA, a través de la transparencia y la información responsable.
- Responsabilidad: debe ser posible determinar quién es responsable de las diferentes fases del ciclo de vida del sistema de IA.
- Equidad y no discriminación: los sistemas de IA deben ser inclusivos, accesibles y no conducir a una discriminación injusta contra individuos, comunidades o grupos.
- Robustez y seguridad: los sistemas de IA deben funcionar de manera confiable, de acuerdo con su uso previsto.
- Autonomía y control humanos: los sistemas de IA deben respetar la libertad de las personas para expresar sus opiniones y tomar decisiones.
- Bienestar ambiental y social: los sistemas de IA deben respetar y promover el bienestar de la sociedad y el medio ambiente.
- Propiedad intelectual: los sistemas de IA deben respetar los derechos de propiedad intelectual³².

En quinto lugar, en los artículos 85 y 86 del RIA se contempla el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de vigilancia del mercado por parte de toda persona física o jurídica que tenga motivos para considerar que se ha infringido lo dispuesto en el Reglamento, y el derecho de toda persona a obtener del responsable del despliegue explicaciones claras y significativas acerca del papel que el sistema de IA ha tenido en el proceso de toma de decisiones y los principales elementos de la decisión adoptada.

³² <https://www.ipu.org/ai-guidelines/ethical-principles> (consultadas el 20 de noviembre de 2025).

Pues bien, en lo que se refiere al derecho a presentar la reclamación, el artículo 85.2 remite al Reglamento relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos, que no contempla ninguna regulación de las reclamaciones. No existe en ese Reglamento una obligación de la autoridad de vigilancia del mercado de informar al reclamante sobre el curso y el resultado de la reclamación, y tampoco existe una obligación como la establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el Reglamento General de Protección de Datos de otorgar una respuesta de fondo a dicha reclamación³³. Lo único que establece el artículo 85.2 RIA y reitera el artículo 11.3 del Reglamento 2019/1020 es que dichas reclamaciones “se tendrán en cuenta” pero no impone una explicación de los motivos por el cual la reclamación no se toma en consideración ni siquiera existe una obligación de la autoridad de vigilancia del mercado de adoptar una decisión respecto a dicha reclamación.

En segundo lugar, si bien el artículo 86 no lo establece expresamente, del análisis de lo previsto en el artículo 78 en relación con los artículos 25.5, 52.6 y 53.1.b, resulta que el responsable del despliegue no tiene obligación de proporcionar información que pueda considerarse un secreto comercial o que esté protegida por derechos de propiedad intelectual e industrial, a la hora de ofrecer explicaciones sobre la decisión adoptada a partir de los resultados del sistema de IA. y, en el caso de que el responsable del despliegue considere necesario proporcionarla, se deberá respetar la confidencialidad de la información y los datos obtenidos (López-Tarruela Martínez, 2025, p. 915).

Parece fuera de toda duda que en sede parlamentaria debe articularse un derecho de los representantes a conocer el funcionamiento de los sistemas de IA que se empleen en la cámara, así como un derecho a recurrir ante los órganos de la cámara si el parlamentario considera que a través del uso de sistemas de IA se ha vulnerado alguno de sus derechos.

Finalmente, el apartado 2 del artículo 111 del RIA dispone que, «en cualquier caso, los proveedores y los responsables del despliegue de los

³³ En la sentencia de 7 diciembre 2023, C-26/22, *SCHUFA*, resolvió que el procedimiento de reclamación no se asemeja al de una petición, sino que se concibe como un mecanismo capaz de proteger de manera eficaz los derechos y los intereses de los interesados (apartado 58).

sistemas de IA de alto riesgo destinados a ser utilizados por las autoridades públicas adoptarán las medidas necesarias para cumplir los requisitos y obligaciones del presente Reglamento a más tardar el 2 de agosto de 2030», dejando un extraordinario espacio temporal para que sistemas de tanta relevancia como los previstos para ser empleados por los poderes públicos sigan al margen de las prescripciones reglamentarias hasta bien entrado el año 2030. Si se regula el uso de sistemas de IA en las cámaras, la entrada en vigor de las normas que lo hagan debe ser lo más próxima en el tiempo posible.

IV. ALGUNAS PREVENCIÓNES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES FRENTE AL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS.

Además de lo que se acaba de indicar en relación a lo que no debería “copiarse” del RIA, es obvio que la integración de la IA en los trabajos parlamentarios ha de articularse sobre la base que constituye el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE). A este respecto, habrá que atender a la jurisprudencia constitucional en la materia, condensada, por lo que ahora interesa, en el FJ 5º de la STC 159/2019, de 12 de diciembre, cuya doctrina se ha reiterado en pronunciamientos posteriores.

Con arreglo a dicha línea jurisprudencial, el artículo 23.2 CE, como es sabido y dejando al margen el derecho de acceso a las funciones públicas, reconoce el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. El contenido del derecho se extiende a la permanencia en el ejercicio del cargo público y a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. Esta garantía adquiere especial relevancia cuando se trata, como sucede aquí, de representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE.

Pues bien, esta exigencia constitucional de que quienes ejercen funciones representativas deben de poder hacerlo sin perturbaciones ilegítimas

timas implica que la introducción de sistemas de IA para el desempeño de dichas funciones está supeditada a que todas las personas implicadas puedan acceder en condiciones de igualdad a esos sistemas algorítmicos mediante la implantación de los diseños oportunos y la adopción de las medidas organizativas necesarias.

A este respecto, es obvio que las Cámaras tendrían que facilitar a todos los parlamentarios el acceso, como usuarios, a los sistemas de IA que se introduzcan así como llevar a cabo tareas de “alfabetización digital” en forma de obligaciones de formación por parte de los proveedores y responsables del despliegue de los sistemas de IA y de derechos por parte de quienes desempeñen funciones de representación política, teniendo en cuenta, como dispone el artículo 4 del RIA, “... sus conocimientos técnicos, su experiencia, su educación y su formación, así como el contexto previsto de uso de los sistemas de IA y las personas o los colectivos de personas en que se van a utilizar dichos sistemas”.

Precisamente, la regulación del uso en condiciones de igualdad de estos sistemas –por ejemplo, de los “asistentes legislativos”– constituye una garantía de que el acceso a los mismos no será patrimonio de unas pocas personas o de concretos grupos políticos que puedan sufragarlos, quedando los demás en condiciones de inferioridad para el ejercicio de sus funciones.

En segundo lugar, la CE también garantiza la autonomía de las Cámaras en el artículo 72.1CE, que, según jurisprudencia constitucional reiterada (véase, por todas, la STC 120/2025, de 26 de mayo), “se fundamenta en la necesidad de sustraer a las cámaras legislativas de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias... El principio de autonomía parlamentaria incluye un conjunto de atribuciones... que se extiende a tres grandes esferas de actuación: la autonomía normativa, que comporta, en lo que ahora es de interés, el reglamento parlamentario, así como sus normas interpretativas y acuerdos de los órganos de las cámaras; la autonomía presupuestaria, para la aprobación del proyecto de presupuesto propio; y la autonomía administrativa, para ordenar su propia organización y su personal, así como para elegir sus propios órganos de gobierno”.

No se menciona, como es sabido, ni en la normativa vigente ni en la interpretación jurisprudencial una suerte de “autonomía algorítmica”

independiente que proteja a las Cámaras de interferencias tecnológicas que puedan menoscabar el ejercicio constitucionalmente adecuado de las funciones representativas pero cabe incluirla dentro de la “autonomía administrativa”, como ya defendieron hace años, aunque hablando entonces de “autonomía tecnológica”, García Mexía y Pereira González (2018, pp. 251-252), en aras a alcanzar una gobernanza parlamentaria de la IA a la que se refiere de Alba Bastarachea (2025, pp. 186-192), lo que, por otra parte, hará necesaria una inversión económica y, como ya hemos visto que demanda el RIA, procesos de “alfabetización digital”, de mayor o menor profundidad, entre el personal técnico y quienes ejercen funciones representativas (Tudela Aranda, 2025, p. 145).

Si se optase por la externalización de herramientas algorítmicas de especial complejidad técnica, el control final de las mismas debería permanecer, en todo caso, y como ya se ha apuntado, en manos del personal propio de las Cámaras (Santamaría Azpitarte, 2025, 186) como una cautela propia de la “soberanía tecnológica” de las mismas frente al riesgo de que sujetos ajenos a las instituciones parlamentarias pudieran interferir en su funcionamiento (Bresciani y Palminari, 2024, p. 12).

En esta línea, otra cautela fundamental, relacionada con la anterior, es garantizar que estos sistemas de IA resistan las actuaciones de terceros maliciosos que traten de alterar su uso, comportamiento o funcionamiento o de poner en peligro sus propiedades de seguridad. Los ciberataques contra sistemas de IA pueden dirigirse contra activos específicos de la IA, como los conjuntos de datos de entrenamiento (p. ej., envenenamiento de datos) o los modelos entrenados (p. ej., ataques adversarios o inferencia de pertenencia), o aprovechar las vulnerabilidades de los activos digitales del sistema de IA o la infraestructura de TIC subyacente (Considerando 76 del RIA).

Y esta resistencia es esencial también para que se mantenga sin fisuras el principio de continuidad parlamentaria³⁴, que resultaría menoscabado si se prolongaran en el tiempo ataques informáticos como los sufridos por algún parlamento español y varios de otros países.

³⁴ Sobre la consolidación constitucional de este principio, Astarloa Huarte-Mendicoa (2023, pp. 76-113).

Finalmente, y tal y como se ha dicho antes, los sistemas de IA no podrían insertarse en el derecho parlamentario como auténticos decisores jurídicos, pues el vigente estatuto constitucional de las funciones representativas exige que las decisiones sean tomadas por las personas que han sido democráticamente elegidas para ello³⁵. Como ha recordado la reciente STC 97/2025, de 28 de abril, a propósito del alcance del derecho al ejercicio del cargo representativo, se impone

«una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE».

V. BREVES CONCLUSIONES

Es bien sabido, y aquí lo hemos recordado, que el uso de los sistemas de IA está cada vez más presente en el funcionamiento de las instituciones y de los poderes públicos de diferente ámbito territorial, incluidos los órganos de representación política; también que estas prácticas han comenzado a ser objeto de regulación, singularmente en el ámbito de la Unión Europea, pero este incipiente sometimiento a normas de momento no se ha producido en el seno de los parlamentos, algo que nos parece que debería corregirse en tanto también ahí están en juego derechos fundamentales cuyo ejercicio puede verse menoscabado por la aplicación sin control de unos mecanismos que, bien regulados, pueden aportar innegables ventajas al ejercicio de las funciones de las cámaras, como se pone de manifiesto en las *Directrices para la IA en los Parlamentos* de la Unión Interparlamentaria: sirven para analizar enmiendas y votaciones, recopilar datos exhaustivos, proporcionar un análisis detallado del impacto de la legislación, evaluar si una ley ha alcanzado sus objetivos y, en su caso, cómo debería revisarse...

³⁵ En términos hipotéticos, Pietropaoli (2022, pp. 407 y ss.).

La regulación dentro de las normas parlamentaria del uso de los sistemas de IA implicará la introducción en dichos textos jurídicos de conceptos y expresiones propias de la ciencia de la computación y de la IA, en la línea de lo previsto en el RIA, cuyas definiciones pueden ser de gran ayuda a este respecto en la medida en que han recogido el conocimiento técnico dominante en la actualidad aunque con la importante cautela de que esa norma está más orientada a la garantía del mercado que a la defensa de los derechos fundamentales; así, el enfoque de la gobernanza de la IA basado en la aceptación del riesgo industrial no parece el más adecuado para la garantía del ejercicio de las funciones representativas que debe ser tutelado por los reglamentos parlamentarios; el RIA confía en normas armonizadas y especificaciones comunes que todavía están poco desarrolladas y deja, en buena medida, que la evaluación de la conformidad de los sistemas de alto riesgo la lleven a cabo los propios proveedores; la evaluación del impacto de los sistemas de alto riesgo sobre los derechos fundamentales parece insuficiente; el reconocimiento de los derechos a presentar una reclamación y a recibir una explicación es más retórico que efectivo; se advierte la ausencia de unos principios obligatorios comunes a todos los sistemas de inteligencia artificial y, finalmente, se permite una excesiva dilación de la entrada en vigor de algunas exigencias.

Una regulación parlamentaria del uso de sistemas de IA tiene que ser mucho más garantista que la adoptada por el RIA y debe estar orientada al funcionamiento constitucionalmente adecuado de nuestras instituciones representativas, que, no en vano, se basan en el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad y, entre otras, la garantía de la autonomía parlamentaria, dentro de la que debe entenderse incluida la autonomía algorítmica.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso López, J. Á. (2022). La evolución de los servicios tecnológicos de apoyo a las sesiones plenarias del Senado. *Revista de las Cortes Generales*, nº 114, pp. 355-400.

Álvarez García, V. (2025). *La aplicación de las normas armonizadas y de las especificaciones comunes en el ámbito de la inteligencia artificial (artículos 40 y 41 Reglamento)*, en Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (directores). *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*. Aranzadi, pp. 397-426.

Álvarez Vélez, M. I. y De Montalvo Jääskeläinen, F. (2023). *El arte de legislar: evaluación legislativa ex ante y ex post*, Congreso de los Diputados.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2023). Luces y sombras de la expansión del principio de continuidad en nuestras Cortes Generales. *Legebiltzarreko Aldizkaria – LEGAL – Revista del Parlamento Vasco*, nº 4, pp. 76-113.

Auzmendi Del Solar, M. (2025). Inteligencia artificial y procedimiento legislativo, en Bustos Gisbert, R. y García Roca, F. J. (coordinadores). *Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho a través de la inteligencia artificial*, Instituto Vasco de Administración Pública. pp. 151-170.

Balaguer Callejón, F. (2022). *La constitución del algoritmo*. Fundación Manuel Giménez Abad.

Barrio Andrés, M. (2024). *Comentarios al Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial*. La Ley.

Bresciani, P. F. y Palminari, M. (2024). Constitutional Opportunities and Risks of AI in the law-making process. *Federalismi.it. Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, nº 2, pp. 1-18.

Bustos Gisbert, R. (2024). El constitucionalista europeo ante la inteligencia artificial: reflexiones metodológicas de un recién llegado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, pp. 146-178. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.05>

Cerase, M. y Lupo, N. (2025). L'applicabilità al Parlamento italiano dell'AI Art europeo, en De Lungo, D. y Rizzoni, G. *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale. Profili costituzionali*, Giapichelli, pp. 97-108.

Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (directores) (2024). *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*. Aranzadi.

De Alba Bastarrechea, A. (2025). La inteligencia artificial en la transformación digital de los parlamentos: en busca de un modelo ad hoc de gobernanza. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. nº 48, pp. 161-193.

De Andrés Blasco, S. J. (2018). Las TIC en las Cortes Generales: reflexiones en el cuarenta aniversario de la Constitución de 1978. *Revista de las Cortes Generales*, nº 105, pp. 271-298.

Fitsilis, F. y Gomes Rêgo de Almeida, P. (2024). Artificial intelligence and its regulation in representative institutions. *Research Handbook on Public Management and Artificial Intelligence*. Edward Elgar Publishing, pp. 151-166.

García Mexía, P. y Pereira González M. (2018). Parlamento y ejecutivo en la era digital. ¿Hacia la autonomía tecnológica de las Cámaras? *Revista de las Cortes Generales*, nº 105, pp. 247-270.

Green, B. (2022). The flaws of policies requiring human oversight of government algorithms. *Computer Law & Security Review*.

Gómez-Pérez, A. (2023). *Inteligencia artificial y lengua española*, RAE.

González Álvarez, J. L.; López Ossorio, J. J.; Muñoz Rivas, M. (2018). *La valoración policial del riesgo de violencia contra la mujer pareja en España – Sistema VioGén*, Ministerio del Interior.

Hildebrandt, M. (2015). *Smart Technologies and the End(s) of Law. Novel Entanglements of Law and Technology*. Edward Elgar Publishing.

Huergo Lora, A. (editor) y Díaz González (coordinador) (2025). *The EU Regulation on artificial intelligence: a commentary*. Wolters Kluwer.

López-Tarruela Martínez, A. (2025). Derecho a presentar una reclamación y derecho a una explicación. Vías de recurso para los particulares en el Reglamento de inteligencia artificial, en Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (directores). *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*. Aranzadi, pp. 893-918.

Mantelero, A. (2024). El reglamento de inteligencia artificial: La respuesta del legislador europeo a los retos de la inteligencia artificial, en Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (directores). *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*. Aranzadi, pp. 53-66.

Martínez Garay, L. (coordinadora) (2024). *Three predictive policing approaches in Spain: VIOGÉN, RISCANVI and VERIPOL: Assessment from a human rights perspective*. Universidad de Valencia. Disponible en: <https://doi.org/10.7203/PUV-OA-451-9>

McCarthy, J. et al. (1955). *A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence*.

Mir Puigpelat, O. (2025). The AI Act from the Perspective of Administrative Law: Much Ado About Nothing? En *European Journal of Risk Regulation*, pp. 67-68, <https://doi.org/10.1017/err.2024.54>.

Mitchell, M. (2024). *Inteligencia artificial. Guía para seres pensantes*. Capitán Swing.

Pérez-Ugena, M. (2024). Análisis comparado de los distintos enfoques regulatorios de la inteligencia artificial en la Unión Europea, EE. UU., China e Iberoamérica. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 28(1), pp. 129-156. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.05>

Pietropaoli, S. (2022). Verso un legislatore non umano? Brevi riflessioni su alcuni problemi di diritto computazionale. *Osservatorio sulle fonti*, 2, pp. 407 y ss.

Presno Linera, M. A. (2023). Policía predictiva y prevención de la violencia de género: el sistema VioGén, *Revista de Internet, Derecho y Política, monográfico sobre Digitalización y algoritmización de la justicia*, nº 39.

Presno Linera, M. Á. y Meuwese, A. (2025). Regulating AI from Europe: a joint analysis of the AI Act and the Framework Convention on AI. *The Theory and Practice of Legislation*, pp. 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/20508840.2025.2492524>

Rizzoni, G. (2025). Le applicazioni di IA in ambito parlamentare : una rassegna comparata, en De Lungo, D. y Rizzoni, G. *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale. Profili costituzionali*, Giapichelli, pp. 109-130.

Russell, S. y Norvig, P. (2004). *Inteligencia Artificial: un enfoque moderno*, Pearson Education.

Samoili, S. y otros (2020). *Ai Watch. Defining Artificial Intelligence*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://doi.org/10.2760/382730>

Sánchez Sáez, A. J. (2025). *Claves del Reglamento europeo de inteligencia artificial: análisis y comentarios*. Aranzadi.

San Martín Segura, D. (2023a). *La intrusión jurídica del riesgo*, CEPC.

San Martín Segura, D. (2023b). Prevención algorítmica de la violencia de género: La discrecionalidad policial como decisión tecnológica en el contexto de VioGén. *Estudios penales y criminológicos, nº Extra 44 (Inteligencia artificial y sistema penal)*, 1-35. Disponible en: <https://doi.org/10.15304/epc.44.9013>

Santamaría Azpitarte, M. (2025). Parlamento e inteligencia artificial: legitimidad y eficacia, en BUSTOS GISBERT, R. y GARCÍA ROCA, F. J. (coordinadores). *Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho a través de la inteligencia artificial*, Instituto Vasco de Administración Pública. pp. 171-188.

Tudela Aranda, J. (2025). Inteligencia artificial en los parlamentos: aproximación práctica, en BUSTOS GISBERT, R. y GARCÍA ROCA, F. J. (coordinadores). *Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho a través de la inteligencia artificial*, Instituto Vasco de Administración Pública. pp. 127-150.

Sylvia Martí Sánchez

Letrada de las Cortes Generales

RESUMEN: Se analiza la implementación de la inteligencia artificial (IA) en el Congreso de los Diputados, destacando su utilidad en tareas legislativas, administrativas y de relación con la ciudadanía. Se reconoce el potencial de la IA para asistir en la redacción de normas, el análisis normativo y la participación ciudadana, aunque siempre como herramienta de apoyo y no como sustituto del juicio humano. También se advierte sobre riesgos que podrían afectar principios constitucionales como la autonomía parlamentaria, el mandato libre y la continuidad del poder si su uso no se regula adecuadamente. Se mencionan ejemplos internacionales de uso parlamentario de IA, como los de Italia, Chile, Alemania y EE. UU., que pueden servir de modelo. Finalmente, se subraya la importancia de la formación continua y de un marco legal claro que asegure un uso ético y democrático de estas tecnologías.

ABSTRACT: *This paper examines the implementation of artificial intelligence (AI) in the Spanish Congress of Deputies, highlighting its usefulness in legislative, administrative, and citizen engagement tasks. It recognizes AI's potential to assist in drafting laws, legal analysis, and public participation, though always as a support tool and not a substitute for human judgment. It also warns of risks that could affect constitutional principles such as parliamentary autonomy, free mandate, and continuity of power if its use is not properly regulated. International examples of parliamentary AI use, such as in Italy, Chile, Germany, and the United States, are mentioned as potential models. Finally, it emphasizes the importance of continuous training and a clear legal framework to ensure an ethical and democratic use of these technologies.*

I. INTRODUCCIÓN

Quiero empezar esta aportación escrita dando las gracias al Congreso de los Diputados, y en especial a Pedro Peña, Director de Estudios y Documentación del Congreso de los Diputados, por haber confiado en que yo pudiese aportar algo interesante a las jornadas de las que emana esta contribución. También vaya mi agradecimiento al Instituto de Derecho parlamentario de la Universidad Complutense, mi *alma mater* y a la que tanto debo, a la Fundación Manuel Giménez Abad, cuya incansable actividad nos mantiene a todos al día, así como por supuesto al Instituto de Derecho Comparado de la Carlos III y a la UNED, en la que todos confiamos para poder seguir estudiando y formándonos con independencia de la edad y circunstancias vitales. Es obligado mencionar, aunque no sea nominalmente, a todos los que pacientemente escucharon estas reflexiones y tuvieron la amabilidad de intervenir con atinadas contribuciones que en la medida de lo posible, se incorporan a estas líneas. Son estas jornadas una oportunidad de enriquecimiento intelectual y ensanchamiento de horizontes, pero sobre todo, una magnífica ocasión para cultivar los vínculos personales que tanto se echan de menos en la frenética vida de hoy en día.

Hablar de inteligencia artificial sin ser una experta no deja de generar algo de pudor, por lo que el objetivo de esta contribución se limitará a compartir cómo puede implementarse la inteligencia artificial en el Congreso de los Diputados, las oportunidades y los problemas, partiendo de que en estos momentos no contamos con una vasta experiencia al respecto. No voy a decir que la falta de bibliografía específica sea una dificultad añadida para esta presentación, porque a día de hoy ya no lo es. Es cierto que a pesar del carácter tremendamente disruptivo que la IA puede tener en el parlamento, la doctrina se centró inicialmente en la aplicación de la IA al ámbito judicial, pero ya hay muchos artículos e informes que abordan la cuestión¹.

Una primera dificultad para los legos en tecnología es tener una imagen clara, habida cuenta de que la inteligencia artificial no es una tecnología única o unificada, sino que abarca una enorme variedad de herramien-

¹ Merece ser citada: Bustos Gisbert, R. y García Roca, F.J. (dirs). *Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho a través de la inteligencia artificial*, Instituto Vasco de Administración Pública-IVAP, 2025.

tas que observan y recopilan datos y codifican conocimiento hasta llegar a emular algunas funciones cognitivas hasta ahora propias del ser humano². Sus métodos pueden basarse en la lógica matemática o en la estadística, o en paradigmas de cálculo y optimización.

Cuando lidia con el análisis de textos o lenguaje hablado, la Inteligencia Artificial será la correspondiente al procesamiento del lenguaje natural (PLN), cuyo objetivo principal es hacer que las máquinas puedan entender, interpretar, generar y responder al lenguaje humano de una forma que tenga sentido. Así, puede usarse para tareas como traducción automática (como Google Translate), reconocimiento de voz (asistentes virtuales), análisis de sentimientos (para saber si una opinión es positiva o negativa), Chatbots, resumen automático de textos o corrección gramatical y ortográfica.

Cuando trata con datos visuales, estamos ante el aspecto de la visión por computador o visión artificial, que, como su nombre indica, permite a las máquinas analizar e interpretar imágenes o videos imitando la forma en que los humanos usamos la vista. En la medida en que permite clasificar y segmentar imágenes, sus aplicaciones más comunes se dan en el ámbito de la seguridad, de la medicina o de la industria, en este último caso para vehículos autónomos o control de calidad automático.

Otra vertiente de la inteligencia artificial es la de la minería de datos (Data Mining), que permite explorar, analizar y descubrir patrones útiles en grandes conjuntos de datos y, por lo tanto, extraer conocimiento oculto que no es evidente a simple vista, como descubrir relaciones y patrones, —aquí entran las recomendaciones personalizadas como Netflix o Amazon—, predecir comportamientos futuros, segmentar clientes, detectar anomalías o mejorar decisiones en organizaciones. Se basa en gran medida en técnicas de aprendizaje automático: el modelo aprende, bien a partir de datos de entrada y salida conocidos (aprendizaje supervisado), bien encontrando sólo estructuras o patrones ocultos (aprendizaje no supervisado), bien por ensayo y error (aprendizaje por refuerzo).

² Para una detallada explicación y clasificación de los procedimientos a los que se aplicaría la inteligencia artificial en el seno de los parlamentos ver Ziouvelou, X., Giannakopoulos, G. y Giannakopoulos, V., “Artificial intelligence in the parliamentary context”, *Techno-Politics Series*:4, ELF, 2022.

Por lo tanto, estamos ante un amplio abanico de posibilidades que habrá que explotar según las funciones de las que estemos hablando. Son ya algunos los parlamentos que dicen tener una estrategia más o menos amplia para la implantación de la inteligencia artificial³. En el caso del Congreso de los Diputados el enfoque no es adoptar un plan que los imprevisibles avances tecnológicos desbanchen de inmediato, sino, a partir de la identificación de problemas acuciantes –áreas prioritarias de trabajo–, explorar la solución existente en el mercado, sin descartar la colaboración con la universidad, e incluso, si la carga de trabajo de nuestro cualificado pero exiguo personal lo permite, aventurarnos nosotros mismos. El empezar con una escala reducida y avanzar de manera gradual es por tanto una necesidad que esperamos convertir en virtud ya que, sin perder la visión a largo plazo, permite actuar de manera ágil y responder a los problemas realmente existentes, que en nuestro caso deberían centrarse más, al menos inicialmente, en el funcionamiento del parlamento que en sus relaciones con terceros, por muy importantes que estas sean.

II. LA IA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa, junto a la de control, forma el alma del cuerpo representativo que es el parlamento. A su servicio estarían todas las tareas administrativas y jurídicas que pretenden garantizar la racionalidad normativa desde una variedad de criterios, a saber⁴:

- a) Racionalidad lingüística: la norma tiene que tener un lenguaje claro, preciso y sencillo;
- b) Racionalidad lógica: la norma tiene que ser congruente con el resto de normas y evitar las reiteraciones innecesarias;

³ Guillem Carrau, J., “Inteligencia artificial y parlamentos modernos”, *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, núm. 38, diciembre 2024, págs. 77-114.

Para un seguimiento de los avances que van haciendo los distintos parlamentos es muy recomendable consultar periódicamente el Boletín de seguimiento de la innovación que publica la Unión Interparlamentaria y que puede consultarse en <https://www.ipu.org/knowledge/ipu-innovation-tracker>

⁴ La sistematización de este apartado en lo que a la racionalidad normativa respecta ha sido tomada de Álvarez González, E.M., *La función normativa y su técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2022.

- c) Racionalidad formal o técnica: el respeto al procedimiento como garantía de la interdicción de la arbitrariedad;
- d) Racionalidad sistemática: la coherencia interna se garantiza también asegurando el orden lógico y sistemático de la norma;
- e) Racionalidad teleológica: la calidad material de la norma será reconducible a que las medidas sean idóneas y las estrictamente necesarias para alcanzar el objetivo pretendido, que a su vez ha de estar adecuadamente valorado;
- f) Racionalidad organizativa: la necesidad de coordinación entre los distintos órganos con competencias para la supervisión normativa es esencial para garantizar una mejora de la calidad normativa a largo plazo;
- g) Racionalidad tecnológica: es reconducible a la implantación de la tecnología en todo aquello que redunde en una mejora de la calidad regulatoria y del proceso de toma de decisiones en general.

Por lo tanto, la IA ofrece un enorme potencial en al menos tres aspectos distintos:

- 1) En la configuración del contenido, no solamente por ser capaz de dar una imagen de toda la normativa existente en relación con un tema determinado, sino, lo que es quizás más impactante, por la capacidad de la IA de hacer predicciones y ofrecer escenarios, a partir de numerosas variables, más allá de lo que alcanza la mente humana. Al fin y al cabo, la inteligencia artificial se caracteriza porque no se mueve en el mundo de la causalidad, sino en el de las correlaciones.

Los actores fundamentales son aquí los titulares de la iniciativa legislativa, mayoritariamente el Gobierno y los grupos parlamentarios.

Un aspecto importante que correspondería a la fase de anteproyecto sería el de la aplicación de la inteligencia artificial a los trámites de participación ciudadana, como el de información pública, trámite en el que se puede recoger un gran volumen de datos que, adecuadamente tratados, pueden ser de gran ayuda en la toma de decisiones⁵.

⁵ Las agencias federales norteamericanas llevan ya años aplicando el análisis computacional de textos a la participación ciudadana a través de una única plataforma, lo que al parecer ha redundado en beneficios como un aumento de la legitimidad

- 2) En la fase de informe jurídico sobre la iniciativa, la IA puede ser de enorme utilidad para el análisis del texto y de las enmiendas, tanto en lo que respecta a su contraste con la normativa ya existente, como en lo que respecta a la coherencia interna del texto⁶. En este punto y, como Letrada, comparto el optimismo de los que piensan que la IA es una oportunidad intelectual para las profesiones jurídicas, al permitir que nos centremos en las tareas de alto valor añadido⁷. También es evidente que, al estar en este punto basada en un modelo probabilista, su fiabilidad no está garantizada. Lo estará cada vez más, pero en la medida en que los modelos se basan en un cuadro normativo determinado, la estabilidad del ordenamiento jurídico sería de gran ayuda. Nuestra profesión no es comparable a otras profesiones jurídicas en las cuales la utilización de la IA es considerada de alto riesgo por parte del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024 de Inteligencia Artificial. Así, por ejemplo, en relación con la administración de justicia se consideran de alto riesgo los sistemas de IA destinados a ser utilizados por una autoridad judicial, o en su nombre, para ayudar a una autoridad judicial en la investigación e interpretación de hechos y de la ley, así como en la garantía del cumplimiento del Derecho a un conjunto concreto de hechos, o a ser utilizados de forma similar en una resolución alternativa de litigios. Y esto por no hablar de sistemas de IA prohibidos como los utilizados para realizar evaluaciones de riesgos de personas físicas con el fin de valorar o predecir el riesgo de que una persona física cometa

de la norma dado el mayor grado de participación pública, la mejora de la calidad regulatoria al contar con mucha más información adicional, la reducción en los costes de funcionamiento de la agencia en cuestión y el aumento del grado de cumplimiento por parte de los destinatarios al concurrir una mayor aceptación de éstos derivada a su vez de un incremento en la transparencia. Álvarez González, op. cit. supra, pág. 248.

⁶ De hecho, existen ya aplicaciones que suponen un importante avance en esta tarea. El parlamento italiano ha sido uno de los primeros en diseñar aplicaciones que van a permitir visualizar el efecto de la incorporación de las enmiendas en los proyectos de ley, clasificarlas y explicarlas o incluso proponiendo redacción de enmiendas según los cambios que se quieran introducir.

⁷ Es muy recomendable en relación con el impacto de la IA en las profesiones jurídicas, el Informe del Senado de Francia “L’intelligence artificielle générative et les métiers du droit: agir plutôt que subir”, rapport d’information 216 (2024-2025), 18 de diciembre de 2024, <https://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-216-notice.html>.

un delito basándose únicamente en la elaboración del perfil de una persona física o en la evaluación de los rasgos y características de su personalidad⁸.

En definitiva, a diferencia de lo que sucede en otras profesiones jurídicas, uno de los mayores riesgos para la utilización de la inteligencia artificial en la labor de asesoramiento letrado durante la tramitación de las iniciativas es la falta de fiabilidad.

- 3) Una fase más simple que podríamos denominar de tratamiento de texto, al servicio tanto de los redactores de la iniciativa, como de los Letrados y de todos los funcionarios comprometidos con la corrección del texto. En este punto creo que es importante hacer una reflexión sobre la importancia de la formación continua para todo el personal del parlamento, pues todos, con independencia del Cuerpo al que pertenezcamos y de la edad, vamos a estar expuestos de una manera o de otra a las herramientas de inteligencia artificial. Si queremos defender la igualdad de oportunidades de los funcionarios en su carrera profesional y si no queremos que se ahonde la brecha generacional, desde la Administración parlamentaria vamos a tener que hacer un gran esfuerzo en formación continua, sobre todo teniendo en cuenta que la Administración parlamentaria es notablemente *senior*⁹.

⁸ Recuérdesse cómo mucho antes de nuestro Reglamento, se planteó en Estados Unidos el caso *State c. Loomis* (2016), cuyo eje giraba en torno a la inteligencia artificial de código cerrado (Compas: *Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*) para denegar a una persona reincidente el beneficio de suspensión de su condena, dando el Tribunal Supremo de Wisconsin por buena la utilización de este tipo de software con ciertas limitaciones consistentes en excluir su utilización en la imposición de condenas y en evitar que sea un elemento determinante de la decisión. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos no se llegó a pronunciar al no superar el recurso el trámite de certiorari.

⁹ Según el *Diagnóstico de Situación del II Plan de Igualdad de las Cortes Generales*, solamente el 2,12 % de la plantilla tiene menos de 25 años; el 36,53 % entre 26 y 45; el 39,65 % entre 46 y 60, y el 21,70 % de la plantilla tiene más de 60 años. Las perspectivas no tienen por qué ser sombrías. Los datos parecen indicar un elevado uso de la inteligencia artificial en el ámbito laboral. El 75 % de los trabajadores del conocimiento utiliza IA generativa y curiosamente la brecha generacional en este ámbito en concreto parece reducirse, ya que si bien el 85 % de los empleados de la Generación Z (18 a 28 años) utilizan IA personalizada, resulta que más del 70 % de los *baby boomers* también emplean este tipo de herramientas. Otra cosa es que este

No parece que en la fase de creación del Derecho la IA pueda ir mucho más lejos de lo inmediatamente expuesto. En una democracia la elaboración de una norma no consiste en procesar información, sino en construir la voluntad del legislador a partir de la negociación. No está de más recordar la insistencia de Kelsen en que el procedimiento legislativo en un Estado democrático no tiene por objetivo encontrar la verdad absoluta, sino lograr una transacción¹⁰. El momento legislativo es el primero en el que *hecho* y *Derecho* se conectan, ofreciendo el segundo una respuesta a una realidad fáctica. Esa respuesta, que puede no ser perfecta, tiene que ser sin embargo una respuesta humana. Aunque solamente sea por esto, puede implicar una falibilidad y, para acotar el riesgo, el legislador puede valerse de la tecnología, pero en última instancia la decisión, por muy objetiva y abstracta que sea la ley, no puede prescindir de consideraciones de justicia, que no deja de ser un valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1 CE) que también vincula al legislador. Siguiendo con nuestro texto constitucional, resulta muy difícil imaginar cómo la IA en solitario puede hurtar a los poderes públicos la función de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art. 9.2 CE). Todos los que hemos estado en una ponencia, en la que por celebrarse a puerta cerrada no es inusual que los debates se desarrollen de forma más distendida y sincera, sabemos que la empatía con aquellos que pueden verse afectados por la ley tiene un peso y que el resultado es, en no pocas ocasiones, fruto de un complejo camino negociador en el que la aplicación del principio de proporcionalidad tiene un papel no menor. Este hecho hace que el componente humano sea esencial en este tipo de procedimientos, cuya esencia quedaría completamente adulterada si, invocando una mayor objetividad

fenómeno conocido por sus siglas en inglés como BYOAI (*Bring Your Own AI*) y que implica que el empleado utiliza algún tipo de solución abierta sin que la organización haya contratado el servicio, implique otra serie de riesgos que las organizaciones tendrán que tratar y que no nos corresponde abordar en este momento. Ver para los datos ofrecidos <https://datos.gob.es/es/blog/formar-en-inteligencia-artificial-necesidad-estrategica-y-obligacion-legal>.

¹⁰ Kelsen, H., *De la esencia y valor de la democracia*, Comares, Granada, 2011, pág. 67.

o un mayor acierto técnico de las decisiones, se encomendara a la IA¹¹. No obstante, no podemos ser ingenuos y pensar que esta posición es generalmente compartida. Hay experimentos de política virtual, más o menos excéntricos, que pueden calar en un sector de la ciudadanía. Se trata de experimentos que enarbolan la bandera de las decisiones racionales y objetivas exentas de presiones ideológicas y de partido. No podemos caer en la trampa de subestimar este tipo de discursos, porque los defectos de la democracia y de la política actual son muchos e innegables¹².

Por lo tanto, sin desconocer que la esencia del procedimiento legislativo requiere del entendimiento humano en todas las acepciones del término, sí que hay que reconocer el potencial que tiene la IA como instrumento, en su *función informativa* y en su *función de asistencia técnica*¹³. En su función informativa la IA puede ayudar a conocer mejor la realidad empírica que el legislador tiene que regular, especialmente cuando se trata de cuestiones con una elevada complejidad técnica. En su función de asistencia técnica, parece muy evidente su aportación a la técnica legislativa y a la correcta redacción de los textos legales, aspectos ambos de los textos legislativos actuales muy criticados en los últimos tiempos. Cabría añadir también lo que se ha denominado *función participativa* de la IA, que permite abrir vías de comunicación entre el legislador y los representados, por ejemplo mediante espacios de audiencias públicas como se ha hecho en el *Eduskunta* finlandés o en la Cámara de los Comunes con el sistema de verificación de evidencias que fue lanzado por su Comisión de Ciencia y Tecnología para

¹¹ Quizás no sea casualidad que haya sido en los Emiratos Árabes Unidos donde se haya creado la primera Oficina Legislativa basada en conceptos y soluciones de inteligencia artificial.

¹² Estupendas las consideraciones de D'Aloia, A., "Inteligencia artificial, derechos fundamentales y democracia", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 55, 2025, pp. 101-114. Cita D'Aloia el experimento de política virtual neozelandés Sam, que se presenta como "your virtual politician on the future" y presume de que "my memory is infinite....unlike a human politician, I consider everyone's position, without bias, when making decisions".

¹³ Véase el excepcional artículo de García Majado, P., "Inteligencia artificial, predicciones y funciones normativas", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.54, 2024, págs. 421-447.

revisar la solidez de políticas públicas a partir de las evidencias aportadas por el público, incluyendo expertos¹⁴.

En este apartado señalaremos finalmente que, si bien el principio democrático impide atribuir a la IA una labor normadora, también es cierto que se le puede ir dando más entrada a medida que el componente aplicador vaya predominando sobre el creador, porque ya estaremos entrando en el terreno del principio de legalidad y dejando atrás el principio democrático¹⁵.

Algunos parlamentos están aprovechando el potencial que ofrece la IA en el procedimiento legislativo para lanzar sus propios sistemas.

Merece especial mención la Cámara de Diputados italiana, que le ha dado un significativo impulso a la creación y organización de enmiendas mediante el proyecto ASIMOV IA desarrollado por la universidad LUISS de Roma.

Cabe mencionar por su transversalidad el proyecto CAMINAR, fruto de la innovación constante por parte del Congreso Nacional de Chile¹⁶. El proyecto se estructura en cuatro líneas, cada una destinada a distintos usuarios y funciones:

- CAMINARL (Legislativo): asistente para transcripción de debates, búsqueda semántica, argumentación jurídica y análisis normativo;
- CAMINARA (Administrativo): apoyo en tareas internas como gestión de recursos y procesos administrativos;
- CAMINART (Ciudadanía): aplicaciones para facilitar el acceso público a información institucional y legislativa;
- CAMINARM (Móvil): herramientas diseñadas para que parlamentarios puedan acceder a funciones desde sus dispositivos móviles.

¹⁴ <https://committees.parliament.uk/committee/135/science-and-technology-committee-commons/news/100842/online-evidencecheck-forum-launched/>

¹⁵ García Majado, P., ver op. cit. supra. Señala esta autora la importancia de las predicciones en figuras como la libertad condicional (artículo 90 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal) y la imposición de determinadas medidas de seguridad y protección policial (artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

¹⁶ https://parlamerica.org/uploads/documents/Presentation-OPNStaffMeeting-ProyectoCAMINARChile_MiguelLanderos-sp.pdf?utm_source=chatgpt.com.

Pionera y puntera es la Cámara de Representantes de Estados Unidos, que lleva invirtiendo de manera muy significativa en su herramienta *Comparative Print Suite* desde 2017, aunque el lanzamiento oficial se produjo en 2022, y que tiene como objetivo visualizar los cambios que en el ordenamiento jurídico producirían las distintas versiones del proyecto de texto legislativo que se van perfeñando.

Es importante insistir en que la utilización de la IA en el parlamento, especialmente en lo que a la función legislativa respecta, genera cada vez mayor atención doctrinal, probablemente por una preocupación creciente. Si la doctrina e instrumentos de *soft law* a nivel internacional llevan ya un tiempo desarrollando principios para un desarrollo éticamente sostenible de la IA, más recientemente esos principios se han empezado a aplicar específicamente a la IA en los parlamentos¹⁷. Resulta útil por clara y sintética la relación de principios constitucionales que pueden quedar afectados por la IA según el minucioso estudio desarrollado por la Universidad de Bolonia¹⁸:

– Soberanía del Estado y autonomía parlamentaria:

El uso de la inteligencia artificial en los procesos parlamentarios, tanto legislativos como no legislativos, puede dar lugar a una influencia indebida. Los principios de soberanía del Estado y autonomía parlamentaria exigen que los parlamentos conserven el control total sobre las tecnologías de IA que utilizan.

La autonomía parlamentaria podría verse comprometida, según el estudio citado, si las herramientas de inteligencia artificial (IA) son desarrolladas por entidades externas de manera que influyan en el funcionamiento parlamentario, o si los sistemas heredados de parlamentos anteriores resultan inflexibles y no pueden adaptarse a las necesidades del parlamento

¹⁷ Cabe citar, por ejemplo, las *AI Guidelines for Parliaments*, Westminster Foundation for Democracy, <https://www.wfd.org/ai-guidelines-parliaments> o las *Guidelines for AI in Parliaments* de la Unión Interparlamentaria, <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/guidelines-ai-in-parliaments>.

¹⁸ Palmirani, M.; Bresciani, P.F.; Bompreszi, C.; Gatti, F., *Report on IA in Parliamentary Context*, University of Bologna, 2024. Es también muy ilustrativo el balance que se hace de la IA en la Cámara de Diputados italiana por Citino, Y.M., “Leveraging automated technologies for law-making in Italy: Generative IA and constitutional challenges”, *Parliamentary Affairs* (2024) XX, 1-23.

actual. Esto representa una amenaza significativa para la independencia y la evolución continua de las funciones parlamentarias. La autonomía parlamentaria también se encuentra en riesgo si las tecnologías de IA son vulnerables a ciberataques o manipulaciones. Las vulnerabilidades en estos sistemas pueden ser explotadas para interferir en los procesos legislativos, poniendo en peligro la integridad del sistema democrático.

– Autonomía parlamentaria y separación de poderes:

Es fundamental establecer salvaguardias estrictas que garanticen que estas herramientas no comprometan la independencia ni la eficacia de la función de control parlamentario. En este punto llamamos la atención sobre el Anteproyecto de ley para el buen uso y la gobernanza de la inteligencia artificial, que ya ha sido sometido al trámite de información pública, que tiene como objeto establecer el régimen jurídico sancionador aplicable a los sistemas de IA introducidos, puestos en servicio, comercializados o en pruebas en condiciones reales en territorio español. En el artículo 3, ámbito subjetivo, se establece que será de aplicación a personas jurídicas y a entidades del sector público cuando actúen como operadores, entendiendo por sector público de conformidad con el artículo 2 del anteproyecto, las entidades así consideradas en el artículo 2.1 y 2.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Administración Local y sector público institucional). Podría considerarse que aquí no están incluidas las Cortes Generales. Sin embargo, el problema viene porque el artículo 6, cuando habla de autoridades de vigilancia del mercado, incluye tanto al Consejo General del Poder Judicial (en concreto a su Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos) en relación con las prácticas de alto riesgo o prohibidas de IA que recaigan en el ámbito de la administración de justicia, como, y es esto sobre lo que queremos llamar la atención, a la Junta Electoral Central como autoridad de vigilancia del mercado de los sistemas de IA alto riesgo o prohibidas relativas a procesos democráticos, tarea inasumible habida cuenta de la plantilla de la Junta Electoral Central. Por lo tanto, la exclusión de las Cortes Generales de este proyecto de ley no es clara y, sin perjuicio de que en la práctica vaya a ser más o menos aplicable, entendemos que la exclusión debería hacerse constar expresamente en aras de la autonomía parlamentaria y con independencia, claro está, de que las Cortes Generales apliquen el Reglamento

2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024 de Inteligencia Artificial.

– Continuidad del Poder.

Las fallas tecnológicas en los sistemas de IA utilizados en los procesos parlamentarios pueden interrumpir el funcionamiento del parlamento. Este riesgo se intensifica a medida que aumenta la dependencia de la IA, ya que cualquier falla podría retrasar gravemente la reanudación de las actividades normales. Estas interrupciones suponen un desafío directo al principio constitucional de continuidad del poder, que exige el funcionamiento ininterrumpido de las autoridades gubernamentales. Se trata en definitiva del riesgo de dependencia excesiva u *over-reliance*. Desde esta perspectiva, el derecho constitucional impone límites a la automatización total de los procesos y a la sustitución completa del personal administrativo por sistemas de IA¹⁹.

– Mandato Libre

Las tecnologías de IA también pueden afectar la capacidad de los grupos parlamentarios y de los miembros del parlamento para participar efectivamente en los procesos legislativos.

A nivel de grupo: existe el riesgo de una desigualdad tecnológica entre los grupos parlamentarios, no solo en cuanto al acceso a herramientas de IA, sino también en relación con la disponibilidad de conjuntos de datos. Esto podría generar un desequilibrio en el cual los grupos con más recursos para invertir en IA adquieran una influencia indebida, socavando así los resultados electorales y el principio de igualdad de condiciones para los actores políticos.

¹⁹ En el Derecho Administrativo se ha abordado esta cuestión, sin que la solución pueda trasladarse sin más al ámbito parlamentario. Así el art. 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, aborda la actuación administrativa automatizada, entendiéndola por tal cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público. El apartado 2 de dicho precepto prevé que en caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

A nivel individual: la IA puede dificultar la participación de los parlamentarios con habilidades digitales limitadas o con discapacidades físicas. Si los sistemas de IA no son accesibles ni intuitivos, esto podría vulnerar el derecho constitucional de los parlamentarios a participar plenamente en la actividad legislativa.

– Integridad de los Procesos Democráticos:

Cuando se utiliza la IA para fomentar la participación ciudadana en los trabajos legislativos, es esencial garantizar la integridad de los procesos democráticos.

La transparencia en los trabajos parlamentarios es un pilar fundamental de la democracia representativa, ya que permite al público ejercer control sobre sus representantes. Por lo tanto, es crucial evitar la manipulación o tergiversación de la información sobre las actividades parlamentarias proporcionada por los sistemas de IA. Es necesario implementar salvaguardias sólidas que aseguren que estos sistemas sean transparentes, responsables y libres de sesgos.

Asimismo, la retroalimentación del público recopilada a través de tecnologías de IA no debe ser distorsionada. Los parlamentarios dependen de estas opiniones para comprender el sentir ciudadano e incorporarlo en su labor legislativa. Cualquier manipulación de esta información comprometería la capacidad de respuesta democrática y erosionaría la confianza pública.

Cabe citar finalmente otro aspecto no menor: las reglas parlamentarias son flexibles y cambiantes, mientras que la IA necesita estructuras fijas. Esto puede generar conflictos o malinterpretaciones del procedimiento legislativo y, en cierto sentido, puede ser una dificultad para el desarrollo pacífico del debate parlamentario.

Hay un aspecto importante en el que es preciso incidir si queremos que la IA despliegue todo su potencial minimizando riesgos: el de la formación. Ya lo hemos mencionado antes en relación con los funcionarios y el personal, pero no es menos importante en relación con los propios parlamentarios. Las Directrices para el uso de la IA en los Parlamentos, de la *Westminster Foundation for Democracy* y uno de los instrumentos de *soft law* más completos, dedica un pilar específicamente al desarrollo de capacidades y educación. Se necesitan parlamentarios con una visión experta y a largo plazo. Quizás podría servir como ejemplo el tipo de

comisión que se inició en el Eduskunta de Finlandia con su Comisión para el Futuro. Constituida en 1993 en el marco de la dura recesión económica que siguió al colapso del bloque soviético, se erigió muy pronto en un órgano por encima de la lucha partidista, centrado en el estudio de problemas complejos, –al estilo de un *think tank*–, y de no poca influencia política. Se han creado luego otras comisiones semejantes en otros parlamentos²⁰. De hecho, recientemente se ha celebrado en Santiago de Chile la III Cumbre de Comisiones para el Futuro organizada conjuntamente por el Senado de Chile y la Unión Interparlamentaria con un título muy ilustrativo: Por una gobernanza anticipatoria innovativa que integre el futuro en la labor parlamentaria²¹. Son muy destacables en el ámbito que nos ocupa las comisiones de digitalización y de inteligencia artificial del Bundestag, cuyos trabajos fueron utilizados para la posterior redacción del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial²². Entre nosotros, las comisiones de estudio o las subcomisiones para el análisis de un problema específico podrían jugar un papel semejante, si no fuera porque en estos momentos el debate objetivo y sereno por encima de la polarización partidista es más un desiderátum a medio plazo que un escenario factible en esta legislatura.

III. TRANSCRIPCIONES

En relación con otro aspecto más general, cual es la corrección y edición de los textos que la cámara publica, es aquí donde encontramos para el Congreso de los Diputados una tabla de salvación en estos momentos. Como suele pasar, ha sido una circunstancia muy gravosa para la organización la que ha generado la necesidad de cambio. La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 21 de septiembre de 2023 introdujo en el art. 6 el derecho de los diputados de usar en todos los ámbitos de

²⁰ Koskimaa, V., Raunio, T., “Encouraging a longer time horizon: the Committee for the Future in the Finnish Eduskunta”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 26, 2020.

²¹ <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/tercera-cumbre-mundial-de-comisiones-parlamentarias-del-futuro-reafirman-el> (última consulta: 26 de junio de 2025).

²² Roca, M.J., “Las comisiones parlamentarias de digitalización y de inteligencia artificial del Bundestag: dos formas de asesoramiento técnico al poder legislativo”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 52, págs. 335 y ss.

la actividad parlamentaria, incluidas las intervenciones orales, tanto en Pleno como en comisión, y la presentación de escritos, cualquiera de las lenguas que tengan carácter de oficial en alguna Comunidad Autónoma. No es necesario ahondar en el enorme coste en términos económicos, de gestión y de tiempo que ha generado esta reforma, complicando además en extremo el trabajo del Cuerpo de Redactores. En enero de 2025 entró en vigor un contrato que consta de cuatro lotes, –traducción, interpretación, transcripción y subtitulado–. El objetivo es que a medio plazo no sea precisa la prestación contractual de este servicio porque hayamos conseguido implementar la inteligencia artificial en estos cuatro ámbitos. No obstante, la coherencia y el pulido del texto quedan asegurados entre nosotros gracias a la extraordinaria labor del más que bicentenario Cuerpo de Redactores, Taquígrafos y Estenotipistas. La expresión “con luz y taquígrafos” sigue teniendo para nosotros pleno sentido.

Es en este terreno de la transcripción de las sesiones en el que muchos parlamentos están utilizando ya herramientas de inteligencia artificial, y no meros motores de transcripción, desde hace algunos años, si bien en la mayoría con cautela, tanto por la importancia que reviste la correcta publicación de los textos, lo que requiere una cuidadosa labor de edición, como por el impacto que esta tecnología puede tener a nivel interno sobre el personal de la cámara. Primero se empezaron a utilizar programas de reconocimiento de voz dependiente del hablante (*Speaker dependent speech recognition*), que como su propio nombre indica están diseñados para funcionar con personas específicas y necesitan ser entrenados con la voz de esos hablantes en particular. En el otoño de 2022 se produce una revolución en este ámbito con el lanzamiento por parte de *Open AI* del software *Whisper*, independiente del hablante. Así, por ejemplo, en el *Bundestag* alemán, ante el problema creciente de la escasez de taquígrafos a contratar para apoyar al personal de la cámara, empieza a utilizarse en el marco de la estrategia de modernización parlamentaria lanzada por su secretario general en 2023. En la Cámara de Diputados italiana se da por consolidada la implementación del sistema de reconocimiento de voz para las sesiones plenarias y lo mismo sucede en Estonia con el sistema a medida HANS, que, como gran ventaja, ofrece su integración con otras herramientas de gestión documental, recepción de datos del sistema de votación del pleno y con la transmisión de datos a plataformas online. Tenemos por lo tanto ya

algunos ejemplos. No obstante, a día de hoy, no podemos decir que sea una herramienta implementada con carácter general a nivel parlamentario, más bien podemos decir que hay algunos pioneros.

IV. RELACIONES CON LA CIUDADANÍA

La visión del papel del parlamento en la sociedad se ha expandido en los últimos tiempos más allá de lo que son sus competencias constitucionales clásicas. En los márgenes de estas, tendríamos que abordar un conjunto de actividades que pretenden acercar el parlamento a la ciudadanía y que, por cierto, generan dudas en cuanto a su eficacia, ya que la mala opinión de los ciudadanos sobre el parlamento parece directamente proporcional a los intentos de aquél por aproximarse a la gente.

Por un lado, tendríamos todas las actuaciones en materia de transparencia de la actividad sujeta a Derecho administrativo y de otro, el I Plan de Parlamento Abierto, aprobado por la Mesa del Congreso de los Diputados en su reunión de 18 de marzo de 2025. Incorpora una serie de objetivos para cuya implementación las distintas técnicas de inteligencia artificial centradas en la clasificación e interpretación de datos pueden ser de enorme utilidad. No ocultaré, sin embargo, que a corto plazo un obstáculo a superar es el formato en el que se hallan los datos existentes, muchos de los cuales en el momento actual no se prestan al tratamiento adecuado por herramientas de IA²³. Por eso, una de las medidas del Plan consiste en la realización de auditorías para la accesibilidad y la disponibilidad de información en formatos reutilizables, así como la implantación de herramientas de búsqueda avanzada.

El Plan de Parlamento Abierto se estructura en torno a ejes, siendo el primero el correspondiente a transparencia y acceso a la información. En este primer eje se recoge como una de las medidas estrella la regulación y

²³ Aunque es verdad que ya las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de la Cámara, en relación con su actividad sujeta a Derecho Administrativo, incorporaron en su art. 4 los objetivos de que el Portal de Transparencia del Congreso de los Diputados se adecuara a los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización, lo cierto es que para la información que con carácter general se publica en la web, todavía queda camino por recorrer.

publicación de la huella legislativa, que requiere la publicación en detalle de todo el rastro documental que haya acompañado la tramitación de la norma y, por lo tanto, reflejará todas las modificaciones que la iniciativa haya experimentado en cada etapa del procedimiento legislativo²⁴. En la sesión plenaria del 10 de junio de 2025 se aprobó la toma en consideración de una propuesta de reforma del Reglamento del Congreso presentada por el Grupo parlamentario socialista que, al hilo de la regulación de los grupos de interés, prevé la introducción de un nuevo artículo 214 dedicado a la huella legislativa. Prevé que en la tramitación de cada iniciativa legislativa se elabore por los servicios de la Cámara un Informe de huella legislativa, que será público, en el que quedarán reflejadas las modificaciones que hayan tenido lugar a lo largo del procedimiento, para lo que los parlamentarios y los grupos deberán comunicar y entregar las propuestas recibidas de los grupos de interés que se hayan utilizado para la elaboración de la iniciativa o de las enmiendas. Este informe recogerá también todas las votaciones producidas durante la tramitación, indicando el sentido del voto de cada uno de los parlamentarios.

Otro aspecto para el que las herramientas de IA serán esenciales es el correspondiente al segundo eje, de participación ciudadana, y más concretamente a las medidas para promover el uso del lenguaje claro. Por ejemplo, se dará la posibilidad de que los grupos y otros sujetos que pueden presentar iniciativas legislativas elaboren un resumen breve y formulado en lenguaje claro sobre su contenido. Este resumen se publicará en la página web de la Cámara y podrá modificarse a lo largo de la tramitación. La sencillez es amiga de las leyes, decían los romanos. El hecho de que haya que hacer una versión en lenguaje claro, aunque sea un resumen, ¿no refleja cierto fracaso de la ley? Las leyes deberían ser claras e incorporar los principios comunicativos a los que se refiere la Guía panhispánica de lenguaje claro y accesible: claridad, coherencia, cortesía, orden, verdad,

²⁴ Ya hay otros parlamentos que están avanzando en esta línea. Así, por ejemplo, el Senado francés dispone de una aplicación que crea un cuadro comparativo a partir del cual se puede seguir la evolución de los textos en cada una de las fases del procedimiento legislativo, incluyendo la incorporación de enmiendas, y en cada una de las cámaras.

adecuación, conveniencia, eficacia, eficiencia y relevancia²⁵. Por otra parte, en cuanto al lenguaje jurídico, la recomendación de la Real Academia es prescindir en la medida de lo posible de arcaicismos y latinismos. Posible es, pero aquí quizás quepa entonar un *mea culpa*, latinismo del que no he sido capaz de prescindir, porque a los juristas nos cuesta prescindir del lenguaje que ha apuntalado nuestra formación y con el cual hemos aprendido los rudimentos de la profesión. Por utilizar otro latinismo, lo cual me sitúa en la categoría de reincidente, se trata de un lenguaje que siempre ha formado parte de nuestra *lex artis*.

Y, finalmente, por lo que respecta al tercer eje, el correspondiente a integridad y rendición de cuentas, se recoge como objetivo el establecimiento de un procedimiento para, de manera progresiva, evaluar la aplicación de las leyes aprobadas por las Cortes Generales, mediante un análisis de los efectos y consecuencias de la aprobación de normas, y con ello examinar los grados de cumplimiento y las causas de incumplimientos o ineficiencias.

“En una primera fase, se buscará el modelo de evaluación que mejor se adapte al funcionamiento y organización del Congreso de los Diputados. Para ello, se estudiarán los diferentes sistemas en países de nuestro entorno, así como los mecanismos posibles para entablar relaciones con otras instituciones que puedan fortalecer la labor evaluadora. Se valorará asimismo instaurar un procedimiento piloto en algunas comisiones legislativas que realicen la labor de evaluación de las leyes que han aprobado o que creen órganos en su seno para llevar a cabo esta labor. El fin último será la aprobación de un informe con las conclusiones y, en su caso, las recomendaciones, que se estimen pertinentes”.

V. CONCLUSIONES

Tras hacer un recorrido por las distintas utilidades que puede tener la IA en el procedimiento legislativo —que son muchas pero instrumentales a la negociación propia del parlamentarismo—, y poner de manifiesto sus limitaciones, por ejemplo, la necesidad de supervisión, desde un pensa-

²⁵ *Guía panhispánica de lenguaje claro y accesible*, Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española, 2024.

miento humanista no podemos dejar de constatar que esta nueva revolución tecnológica nos fuerza a pensar más sosegadamente sobre quiénes somos y cómo queremos ser, sobre nuestras responsabilidades, sobre lo que nos caracteriza y sobre nuestra vulnerabilidad. Parece un hecho que no manejamos bien la inseguridad y la incertidumbre, a pesar de que vivimos en ella desde que nacemos, por lo que necesitamos posicionamientos frente a los nuevos problemas. Una de las funciones del Estado es reaccionar ante los nuevos contextos que surgen, razón por la que necesitamos un pensamiento claro que, a la par que se base en los principios del Estado de Derecho liberal, de una respuesta en términos de principios y de límites para salvaguardar los derechos que nos son tan preciados. Al fin y al cabo, la del Derecho Constitucional es la historia del Estado adaptándose a los nuevos contextos sociales.

Montserrat Auzmendi del Solar

Letrada-Directora de Gestión Parlamentaria
Delegada de Protección de Datos
Parlamento Vasco
<https://orcid.org/0009-0004-2867-635X>

RESUMEN: El establecimiento de sistemas de IA en los parlamentos requiere de una reflexión acerca de muchos derechos y principios que puedan quedar afectados por una tecnología de este tipo.

Ha de hacerse un examen sobre las tareas y funciones que acogerán esta tecnología y qué directrices debemos seguir a la hora de implantarla en nuestras cámaras.

En función del resultado que arrojan las reflexiones anteriores, hacemos una propuesta de gobernanza de la IA adaptada a la realidad parlamentaria

ABSTRACT: *The establishment of AI systems in parliaments requires reflection on the many rights and principles that may be affected by such technology.*

An examination must be made of the tasks and functions that will embrace this technology and what guidelines we should follow when implementing it in our chambers.

Based on the results of the above reflections, we propose an AI governance framework adapted to the parliamentary reality.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. PRINCIPIOS Y DERECHOS QUE DEBEN SER PRESERVADOS EN LOS PARLAMENTOS A LA HORA DE PLANTEAR EL USO DE LA IA. II. FUNCIONES Y TAREAS O TRABAJOS EN LOS QUE UTILIZAR LA IA EN EL ÁMBITO PARLA-

MENTARIO. a) Trabajo personal de parlamentarios y parlamentarias, así como tareas de apoyo a la actividad parlamentaria. b) Proceso legislativo. c) Tareas que tienen como finalidad la apertura del parlamento a la ciudadanía. d) Control del impacto que la actividad parlamentaria genera en el exterior. e) Trabajo de la Administración parlamentaria. III. RETOS QUE PLANTEA EL USO DE LA IA EN LOS PARLAMENTOS. IV. DIRECTRICES PARA UNA CORRECTA IMPLANTACIÓN DE LA IA EN LOS PARLAMENTOS. V. UN SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA IA EN LOS PARLAMENTOS. a) Acciones de gobernanza previas. b) Acciones de gobernanza durante el ciclo de vida del sistema de IA. c) Acciones de gobernanza después de operar el sistema de IA. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial (IA), tal como recuerda el considerando 138 del Reglamento de Inteligencia Artificial (Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo¹, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828) –en adelante, RIA–, es una familia de tecnologías de rápida evolución que requiere vigilancia regulatoria y un espacio seguro y controlado para la experimentación, así como que se garantice la innovación responsable y la integración de salvaguardas éticas y medidas de reducción de riesgos adecuadas.

Es curioso cómo la propia definición de IA que lleva a cabo el RIA –que, no lo olvidemos, es un Reglamento ‘de producto’– incide sobre todo en las precauciones y requerimientos de vigilancia, por encima del propio contenido o núcleo de lo que la IA supone.

Esto nos lleva a pensar que, en realidad, la IA no es una innovación tecnológica acotada, con una finalidad concreta y unas características definidas. Todo lo contrario, la IA es un pozo sin fondo del que estamos co-

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81079>

nociendo el inicio de sus posibilidades, pero del que desconocemos su profundidad.

Es por ello que una definición descriptiva de este avance tecnológico se nos antoja casi imposible. De hecho, la clásica definición de McCarthy en 1955, quien decía que la inteligencia artificial es “hacer que una máquina se comporte de formas que serían llamadas inteligentes si un ser humano hiciera eso”², realmente nos da pocas pistas y deja muy abierto el concepto de IA.

Así pues, la definición ‘auténtica’, en el sentido de que es la llevada a cabo por el legislador europeo, casi se trata de una definición ‘en negativo’, por así decirlo, ya que se centra, como hemos indicado, en los límites, controles y salvaguardas que este avance nos obliga a implementar.

De aquí que el concepto de ‘gobernanza de la IA’ sea el concepto que más sobrevuela sobre esta realidad que se ha instalado y que no puede dejarse a la deriva.

De hecho, el capítulo VII del RIA se dedica precisamente a la gobernanza de la IA. Y esta está prevista a todos los niveles, a nivel de la UE y también a escala nacional.

La UE creó la Oficina y el Consejo de la IA, encargados de fomentar el desarrollo de una IA fiable. Entre los cometidos de la Oficina europea, se encuentra la elaboración de códigos de buenas prácticas teniendo en cuenta los planteamientos internacionales. El artículo 56 RIA señala, por ejemplo, que la Comisión puede establecer mediante actos de ejecución, adoptados por el procedimiento de examen (art. 98), normas comunes para el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores de modelos de IA.

El Consejo de la IA, por su parte, prestará asistencia y asesoramiento a la Comisión y a los Estados miembros para facilitar la aplicación coherente del RIA. Este Consejo, además, se acompaña de un Foro consultivo, multidisciplinar, encargado de proporcionar conocimientos técnicos, entre cuyos miembros se encuentra el Supervisor Europeo de Protección de Datos, entre otros.

² Andersen, S.L.: *John McCarthy: father of AI*, IEEE Intelligent Systems, 2002

A su vez, por lo tanto, debemos aportar una definición, que en los párrafos previos queda ligeramente apuntada, de la propia ‘gobernanza de la IA’. Una definición bastante aproximada y detallada sería la siguiente:

La gobernanza de la inteligencia artificial (IA) se refiere a los procesos y marcos que garantizan el desarrollo seguro y responsable de los sistemas de IA. Esto incluye, evidentemente, la creación de un marco jurídico que aborde todo tipo de riesgo, los riesgos sociales, económicos y éticos, así como la implementación de controles para mitigar sesgos y garantizar la privacidad de los datos. Además, la gobernanza de la IA implica, y esto es muy importante, la colaboración de diversos *stakeholders*, incluidos desarrolladores, usuarios y especialistas jurídicos, así como especialistas en protección de datos, entre otros, para asegurar que los sistemas de IA se desarrollen y utilicen de manera que se ajusten a los valores de nuestra sociedad.

Una correcta gobernanza de la IA, además, no solamente puede considerarse un desafío y una necesidad de índole jurídica, sino, y sobre todo (y más si nos circunscribimos a la órbita parlamentaria), debe tratarse de un desafío democrático. Es decir, tal como nos indica Aguirre Sala³ la gobernanza de la IA no solamente afecta a los derechos universales en el ámbito del ciberespacio o de la dimensión tecnológica⁴. Nada más lejos de la realidad. La IA puede afectar a nuestra existencia no virtual, puede afectar a nuestros tradicionales derechos humanos, y ello por decisiones tomadas en procesos en los que la decisión humana no es directa. De ahí la extrema importancia de la gobernanza de esta tecnología.

Por mucho que se debata al respecto, lo cierto es que los derechos digitales suponen en muchos casos el desarrollo de algunos derechos previos; por ejemplo, el derecho a la privacidad y seguridad de los datos personales o el derecho a la libertad que, en el ámbito digital, se señaló como la libertad de internet por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones

³ Aguirre Sala, J.F.: La gobernanza de la inteligencia artificial como desafío a los paradigmas del derecho en el siglo XXI, en *Revista IUS*, n° 56, 2025 (pág. 170).

⁴ Mucho se ha hablado acerca de los ‘derechos de cuarta generación’ o de derecho digitales. Realmente, ¿existen ‘generaciones de derechos’?, ¿los derechos de cuarta generación tienen una entidad en sí mismos o son solo la precisión de los derechos fundamentales aplicados y adaptados a las circunstancias de las tecnologías digitales y su respectiva evolución? ¿son en realidad una nueva dimensión de los derechos que se generan a partir de la nueva dimensión digital?

Unidas. En realidad, los derechos humanos tradicionales se entretajan con los llamados derechos digitales. Por poner un ejemplo más, el derecho al voto libre y secreto, en el ámbito del voto electrónico, vendría garantizado por el derecho a la codificación y encriptamiento correspondiente. O el derecho a la seguridad jurídica del sentido del voto estaría garantizado por el derecho a la codificación en block chain de los registros de votos electrónicos⁵.

En todo caso, y fuera de este tipo de debates, interesantísimos por otra parte, y centrándonos en el avance tecnológico de la IA, la gobernanza de la IA sería ese ‘control democrático’ (este es su aspecto más esencial) que sería ejecutado por todos los elementos involucrados en un sistema de IA, que pone énfasis en los datos de salida que implican decisiones u orientan significativamente las decisiones humanas y que pueden afectar los derechos humanos y, por eso mismo, dar paso a nuevos derechos digitales. Estas son las cuestiones esenciales.

No vamos a establecer un sistema de gobernanza de la IA en un entorno de utilización de la misma para fines que no comporten el compromiso de los derechos humanos. Este sistema de gobernanza va orientado a aquellos casos en que los resultados obtenidos orienten esas decisiones humanas con vinculación con derechos de las personas.

En esta introducción quiero incidir en la necesidad de una correcta gobernanza sobre todo en esos estadios de la IA en los que la ‘mano humana’ parece estar más ausente. Es decir, me refiero al autoaprendizaje o *machine learning*, fase que precede a la toma de decisiones supervisadas por el ser humano. En estas fases es imprescindible el establecimiento de políticas para implementar evaluaciones de impacto algorítmico. Estas serían evaluaciones que detectarían los sesgos que producen riesgos y daños reversibles e irreversibles. Ni que decir tiene que llevar a cabo este tipo de evaluaciones es extremadamente complejo, pero de esa complejidad no debemos colegir que no hayan de llevarse a cabo. Todo lo contrario, son imprescindibles para determinar la aceptación de un concreto algoritmo, para mitigar sus efectos sobre los derechos, para reparar los efectos causados o incluso para llegar a la prohibición del mismo cuando los riesgos que comporte sean notoriamente superiores a los beneficios que pudiera aportar.

⁵ Aguirre Sala, J.F. (2025), (pág. 174)

Esto no significa que en fases posteriores de la utilización de un sistema de IA, fases en las que la supervisión o semisupervisión humana esté presente, no sea necesaria la implantación de un sistema de gobernanza de la IA. También es imprescindible. Para garantizar una toma de decisiones consensuada, sopesada, reflexionada y meditada convenientemente. Y esto es más relevante en las instituciones parlamentarias, en las que los principios democráticos son absolutamente protagonistas, y en las que, por la naturaleza de las funciones que se desarrollan, los derechos humanos, bien en primera instancia, o bien en la aplicación posterior en la sociedad de las normas que en nuestras instituciones se aprueban, están en juego. Esto no debemos olvidarlo nunca.

En definitiva, la utilización de la IA supone llevar a cabo decisiones automatizadas hasta un cierto nivel (aunque posteriormente tengan la ‘dirección’ humana). Y estas decisiones van a afectar significativamente a personas o grupos de personas posiblemente de manera negativa porque, como sabemos, estas decisiones automatizadas introducen sesgos. Por ello es tan importante establecer una correcta gobernanza de la IA, con un adecuado marco normativo para garantizar los derechos fundamentales, marco en el que se aborden cuestiones como la discriminación algorítmica y la protección de los colectivos vulnerables, tal como señala Cotino Hueso⁶

Podemos considerar la gobernanza de la IA como una especie de entramado en cascada. En la cúspide de la misma nos encontramos con la propia legislación. Se trata del primer instrumento para mitigar todos los riesgos que han sido aludidos hasta ahora. Como hemos indicado, contamos ya con el RIA, que entró en vigor el 1 de agosto de 2024 y cuya implantación será progresiva. Aunque, como sabemos, y al nivel de velocidad con que esta tecnología va avanzando, puede que esta norma ya se vaya quedando obsoleta.

A nivel estatal tenemos ya en marcha el Anteproyecto de ley para el buen uso y la gobernanza de la inteligencia artificial⁷, norma que puede ser una excelente base para planificar la gobernanza de la IA en las diferentes instituciones.

⁶ Cotino, L.: *Derechos y garantías ante la inteligencia artificial y las decisiones automatizadas* (Aranzadi, 2022).

⁷ <https://digital.gob.es/comunicacion/notas-prensa/mtdfp/2025/03/2025-03-11>

Pero, además, otras leyes tanto estatales como autonómicas pueden tener un efecto de contención y auxilio a la gobernanza de la IA. La legislación sobre desinformación, la legislación electoral, las normas sobre propiedad intelectual, la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, entre otras, pueden y deben tener elementos protectores contra un uso indebido de la IA⁸. Y no olvidemos los Reglamentos parlamentarios, que algo tendrán que decir en el momento en que la IA se imponga, siquiera como auxilio, para el ejercicio de las clásicas funciones parlamentarias: legislativa, de impulso, de control y financiera; además de su utilización en otro tipo de funciones y tareas que integran la vida parlamentaria.

I. PRINCIPIOS Y DERECHOS QUE DEBEN SER PRESERVADOS EN LOS PARLAMENTOS A LA HORA DE PLANTEAR EL USO DE LA IA

Planteada la introducción al tema, y centrándonos ya en la realidad parlamentaria, la necesaria implantación de un sistema de gobernanza de la IA requiere una previa reflexión acerca de qué principios son insoslayables en nuestras instituciones (y por lo tanto debieran mantenerse incólumes pese a la utilización de cualquier tipo de tecnología), y qué derechos deben preservarse sin cabida para una mínima vulneración ni siquiera modulación sea cual fuere la modalidad de IA que se pudiera utilizar.

Somos plenamente conscientes de que el advenimiento de tecnologías basadas en la IA en cualquier proceso o procedimiento parlamentario supone un reto para preservar determinados principios fundamentales que rigen nuestra democracia representativa. Ciertamente el uso de la IA puede mejorar los trabajos parlamentarios, su eficiencia y eficacia, y en determinados aspectos, también su transparencia, facilitando, por ejemplo, la interacción de la ciudadanía con nuestras instituciones. Pero no es menos cierto que el uso de la IA puede tensionar o comprometer algunos valores esenciales del constitucionalismo democrático.

⁸ Auzmendi del Solar, M.: *Inteligencia artificial y procedimiento legislativo, en Parlamentos y protección de datos ante la inteligencia artificial: adaptación y retos*, Tirant lo Blanch, 2025 (pág. 149).

Debemos tener en cuenta que el uso de la IA por las instituciones públicas debe evaluarse no solo desde una perspectiva de eficiencia, sino a la luz de los principios democráticos y los derechos fundamentales.⁹

- Debemos comenzar hablando del derecho de la ciudadanía a la participación en los asuntos públicos, derecho este consagrado en el artículo 23 CE. A este respecto, debemos considerar que, si bien una herramienta de IA puede ser un instrumento útil y eficaz para que la ciudadanía participe e interactúe con las instituciones parlamentarias, estas mismas herramientas pueden conllevar algoritmos que desplacen en cierto modo la deliberación humana y dejen fuera de juego la voluntad popular. Si imaginamos una situación, por ejemplo, en la que se establezca una herramienta a través de la cual se reciban iniciativas de origen ciudadano, éstas sean filtradas por la IA para seleccionar las más alineadas con las líneas de trabajo de un determinado parlamento y dejamos a la ‘máquina’, por tanto, la decisión de seleccionar, podemos estar dejando en manos de patrones estadísticos lo que debiera estar presidido por el juicio político. Y esto no es más que un inocente ejemplo. El derecho a la participación en los asuntos públicos de una manera más o menos directa, debe ser fomentado y de hecho lo es por muchas de las cámaras de nuestro entorno. Y es ciertamente tentador utilizar para ello herramientas basadas en IA que aparentemente faciliten la interacción y la participación. Pero, como se ha señalado, la tecnología no es neutra ni inocua. Y por ello, una correcta gobernanza, estudio y vigilancia serán imprescindibles a la hora de la implantación de determinadas herramientas, sin perder nunca el foco del fin último que pretendemos conseguir y preservar.
- Además, la actividad parlamentaria debe estar siempre presidida, como sabemos, por el principio de publicidad y transparencia, tal como establecen todos los reglamentos parlamentarios.¹⁰ Todas las cámaras legislativas se toman en serio estos principios, como no podía ser de otra manera. En este sentido, las cámaras son transparentes, toda su actividad se emite a tiempo real a través de las diferentes webs

⁹ Zuiderveen Borgesius, F. (2018). Discrimination, Artificial Intelligence, and Algorithmic Decision-Making. *Council of Europe Study*.

¹⁰ Por todos, indico el artículo 108.1 del Reglamento del Parlamento Vasco: ‘*El Parlamento Vasco garantizará la máxima transparencia de sus actividades*’

institucionales. Toda la información que sustenta cada expediente parlamentario se pone a disposición de la ciudadanía. Y, por supuesto, las herramientas de IA pueden ser una ayuda adicional: facilitarán la visibilidad de los datos de la actividad parlamentaria, la trazabilidad de todo tipo de iniciativa y el análisis automático de debates. Pero, ¿qué sucede con los algoritmos que gobiernan estas herramientas? Suelen ser opacos y, en muchas ocasiones, incomprensibles, para la ciudadanía y también para el órgano legislativo. ¿Podemos considerar que hacemos un ejercicio de publicidad y transparencia cuando se trata de utilizar IA en las funciones parlamentarias? ¿Podríamos, a través de ciertas herramientas, y pensando que contribuimos a una mayor transparencia, contribuir realmente a una mayor opacidad a través de la incomprensibilidad del algoritmo?

- Otro de los grandes principios que deben presidir la actividad parlamentaria es el de neutralidad política y no discriminación entre la ciudadanía. Sea cual sea la tecnología utilizada, estos principios no pueden vulnerarse. Y aparentemente, no sucede así. Pero hemos de ser conscientes de los sesgos algorítmicos que conlleva la IA, sesgos que podrían reproducirse en la actividad parlamentaria. Sabemos que el entrenamiento de las herramientas de IA adolece de sesgos que, en opinión de muchos expertos, es casi imposible evitar. Y esto porque el entrenamiento de las herramientas está dirigido por personas y las personas tienen sesgos. Sería perseguir un imposible pretender que el equipo de personas que lideran el entrenamiento sea un equipo total y absolutamente equilibrado en el que de manera proporcional se dé todo tipo de ideología y pensamiento. Utópico, ¿verdad? La consecuencia de ello es el inevitable sesgo, el cual puede llevarnos a reproducir e incluso multiplicar –tégase en cuenta que el referente de la IA según pasa el tiempo, es la propia IA, y si esta en origen está sesgada, el sesgo se incrementa exponencialmente– desigualdades históricas entre la ciudadanía.
- En otro orden de cosas, ¿cuál es la esencia de la democracia deliberativa? El propio Tribunal Constitucional ha señalado que uno de sus núcleos es el propio debate parlamentario. Así lo estableció, entre

otras, en la STC 45/2019, de 27 de marzo¹¹. Esta sentencia considera que el debate parlamentario, como ejercicio de la función pública, debe ser presencial para garantizar que no se perturbe la labor de los parlamentarios y para mantener su función simbólica como espacio de presencia del pueblo.

Siendo esto así, los parlamentos deben preservar, no solamente ese espacio de debate en el que la soberanía popular tiene su máxima presencia, sino que ese debate se presente de manera íntegra.

A través de soluciones de IA se puede ofrecer a la ciudadanía información sistematizada, a la carta, en función de los concretos intereses del ciudadano o ciudadana, resúmenes automáticos... Pero un uso excesivo de este tipo de recursos (y no podemos negar que son útiles y tentadores), puede hacer que el debate entre los y las representantes de la ciudadanía quede trivializado, minimizado y sustituido por *outputs* automatizados.

Y esta tendencia va a traer consigo la progresiva simplificación y ‘jibarización’ del propio debate parlamentario, puesto que a la vista de que lo que ‘consume’ la ciudadanía es el resumen automático e hiperestructurado, los representantes van a ir tendiendo a simplificar y ‘twiterizar’ el debate, si se me permite el término, para hacerlo más digerible para la mayoría, lo cual puede ir en detrimento de ese gran debate del que hablábamos anteriormente.

- Por otra parte, el principio de responsabilidad institucional debe presidir siempre y en todo momento el hacer parlamentario. La utilización de la IA en las funciones parlamentarias, la toma de decisiones basada en IA, por ejemplo en el procedimiento legislativo, puede hacer tambalear este principio, dado que una decisión tomada en base a un elemento automatizado, cuyo algoritmo no nos queda del todo claro, deja en entredicho la responsabilidad institucional. Mejor dicho, la

¹¹ FJ 4 “La naturaleza particular de los órganos colegiados representativos, singularmente de los parlamentos, exige, asimismo, que las funciones propias del cargo se ejerzan de forma presencial, pues «la formación de la voluntad de las cámaras solo puede realizarse a través de un procedimiento en el que se garantice el debate y la discusión—solo de este modo se hace efectivo el pluralismo político y el principio democrático— y para ello es esencial que los parlamentarios asistan a las sesiones de la cámara».

responsabilidad institucional quedará siempre a salvo, pero la última raíz de esta responsabilidad, no estando en manos humanas, será o puede ser una incógnita.

- Por último, y derivado de este último principio, los parlamentos, su actividad, debe estar regida por el principio de preservación de los derechos fundamentales de la ciudadanía. En los parlamentos se elaboran y aprueban leyes, normas que van a ser aplicadas, bien a toda la ciudadanía, o bien a un sector de la misma. Todas las facilidades que la IA otorgue para la elaboración de las leyes no son nada si ese uso de la herramienta pudiera comprometer los derechos de la ciudadanía a la hora de elaborar una norma que, a causa del sesgo en la herramienta utilizada, pudiera dar un resultado discriminatorio.

De todo lo anterior debemos concluir que, si bien el uso de la IA en nuestras instituciones parlamentarias puede ser de gran ayuda y puede suponer una fortaleza añadida para la materialización de ciertas cuestiones que los propios parlamentos persiguen (una mayor eficiencia en los trabajos, una mayor visibilidad de los mismos o una mayor interacción con la ciudadanía), el uso de la IA también tiene su ‘cara B’: un debilitamiento en ciertas ocasiones de la propia participación, la opacidad de los algoritmos en los que se basan ciertas decisiones, la aparición de sesgos, el empobrecimiento del debate parlamentario o el debilitamiento de la responsabilidad institucional y de la protección que las asambleas legislativas deben a sus ciudadanos y ciudadanas.

Por todo ello, es más que imprescindible una correcta gobernanza de la IA, una acertada regulación y una serie de pesos y contrapesos institucionales que, en la medida de lo posible, nos garanticen un uso correcto y positivo de la IA en nuestro entorno parlamentario.

II. FUNCIONES Y TAREAS O TRABAJOS EN LOS QUE UTILIZAR LA IA EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

Tras la panorámica acerca de los principios y derechos que el uso de la IA podría comprometer en nuestros parlamentos, y que sin lugar a dudas debemos preservar, también es necesario, antes de plantear un esquema de gobernanza de la IA en las cámaras legislativas, analizar brevemente en qué tipo de tareas y funciones esta herramienta va a ser más útil. En qué

casos esa utilidad no comportará un riesgo añadido, y en qué otros casos, por el contrario, el uso de la IA debe ser un uso extremadamente controlado para minimizar o evitar completamente los riesgos para los derechos humanos.

En primer lugar, hemos de ser conscientes de nuestro punto de partida. Los procesos parlamentarios están muy marcados por una tradición que viene dada por los Reglamentos de las cámaras, los cuales, a su vez, arrastran una tradición decimonónica. Podemos señalar como primer texto reglamentario en el Estado el de las Cortes de Cádiz, de 27 de noviembre de 1810. Sería el primer texto formal que sirvió en nuestro país para reconocer aquellos elementos que garantizan una forma de representación política moderna basada en la soberanía nacional.

Y lo cierto es que 216 años después, los reglamentos de las Cámaras siguen teniendo reminiscencias muy reconocibles de aquellas primeras previsiones reglamentarias.

La esencia de los procedimientos parlamentarios que se diseñan en nuestras normas de organización bebe sus fuentes de aquel Reglamento, basado a su vez en el derecho parlamentario continental.

Con esta reflexión, simplemente pretendemos señalar que nos encontramos en un punto de posible choque entre una tradición tremendamente arraigada en nuestra práctica parlamentaria, con raíces seculares, y una tecnología que incluso en la vida cotidiana consideramos disruptiva, y que sin duda podría generar en el ámbito parlamentario toda una revolución, si la gestión del cambio no se lleva a cabo con prudencia, serenidad, acierto, dosificación, y una correcta gobernanza.

Podemos repasar, por lo tanto, cuáles serían los procesos parlamentarios en los que la IA jugaría un papel, y en qué aspectos este papel sería determinante:

- a) Trabajo personal de parlamentarios y parlamentarias, así como tareas de apoyo a la actividad parlamentaria

Estaríamos hablando de tareas cotidianas, que ni siquiera tangencialmente afectarían a derechos fundamentales. Tareas técnicas, en definitiva, para las cuales la IA puede suponer un gran auxilio sin que ello suponga, por lo tanto, un riesgo.

Es ese tipo de tareas en las que nuestras cámaras ya están implantando esta tecnología, precisamente porque es contemplada como inocua para este tipo de quehaceres. Nos estaríamos refiriendo a:

- Elaboración de intervenciones parlamentarias, o conferencias. En esta tarea, indudablemente, la IA puede ayudar para una mejor estructuración del discurso, una redacción correcta, o una búsqueda de datos adecuados y ajustados a lo que se desea transmitir.
- Tareas asociadas a la actividad parlamentaria, como puede ser el subtitulado de las intervenciones, ya sea en pleno o en comisión. En muchísimas cámaras se lleva a cabo el subtitulado a tiempo real a través de un sistema de reconocimiento de voz. La incorporación de IA a estos procesos permitirá altos niveles de perfección, sin los errores que vienen siendo habituales en este procedimiento, y que exigen la posterior corrección por parte de los servicios de la cámara. Aunque la incorporación de IA en esta tarea es sin duda en principio de bajo riesgo, se debe hacer una advertencia: la última tecnología no solamente permite reconocer la voz y transcribirla, sino que permite identificar a quién corresponde esa voz, de manera que la transcripción conlleve el nombre de la persona oradora. Esto supone un trabajo previo de ‘toma de muestras’ de las voces que habitualmente intervienen en una concreta cámara: totalidad de parlamentarios y parlamentarias, miembros el Gobierno, etc. Y esta toma de muestras a su vez puede servir para el entrenamiento de la herramienta, con el riesgo de que ese material pueda ser utilizado para otros fines que incluso pudieran ser maliciosos. Evidentemente, en este caso también, una correcta gobernanza de la IA utilizada, con los medios necesarios para mitigar ese riesgo o anularlo, será de necesaria implementación.
- Del mismo modo, la IA nos va a facilitar sistemas de votación electrónica en todo tipo de sesiones parlamentarias. Y estos sistemas van a ser totalmente fiables. Además, no nos estamos refiriendo solamente a sistemas de votación presencial, sino que, sobre todo, estamos aludiendo a la votación electrónica en remoto. La IA nos permitirá este tipo de votación a tiempo real, sin el *décalage* habitual. En caso de ser precisa esta votación en remoto, los votos presenciales y los votos telemáticos se recibirán en el mismo instante. Esto permite que el voto se produzca una vez finalizado el debate, como sucede en el caso presencial, lo

cual permite que el voto sea debidamente informado y tenga todas las características que el voto parlamentario debe ostentar.

- Otro uso de la IA en este apartado sería el referente a la ayuda que puede proporcionar a la hora de la búsqueda de información. Tanto los servicios de documentación parlamentaria como el personal de apoyo de los grupos parlamentarios van a encontrar en la IA un auxilio inestimable para el rastreo y filtrado de la información que sea precisa en cada momento. Sería el uso de la IA como potente superbuscador, que ya se ha hecho absolutamente imprescindible en las tareas de documentación parlamentaria.

b) Proceso legislativo

De entre las funciones parlamentarias tradicionales, creo que la función legislativa va a ser aquella en la que la IA puede tener más protagonismo, sin duda alguna. De hecho, la IA puede suponer una auténtica revolución en la manera de legislar, dado que la ayuda que esta tecnología pueda prestar va a estar presente en todas y cada una de las fases de elaboración de las leyes¹²

Además, la IA puede auxiliar en el proceso de legislación, incluso en fases que técnicamente no forman parte del proceso legislativo parlamentario *stricto sensu*. Veamos a qué nos referimos:

- Por ejemplo, la IA podría ser utilizada para llevar a cabo diagnósticos acerca de qué vacíos legislativos existen, qué necesidades sociales serían de regulación prioritaria¹³. Es decir, nos podría indicar dónde se debe incidir con las nuevas leyes, o con la reforma de las existentes. Como se puede apreciar, esta fase de examen o detección de las necesidades sociales que deben ser reguladas a través de una ley es una fase extraparlamentaria y por lo tanto técnicamente sale fuera del procedimiento legislativo en sí, pero es una fase previa determinante del propio proceso parlamentario. Por lo tanto, una fase de extrema importancia. Y

¹² PaLmirani, M., Vitali, F., Van Pyumbroeck, W., & Nubla Durango, F. (2022). *Legal Drafting in the Era of Artificial Intelligence and Digitisation*. Brussels: European Commission.

¹³ Auzmendi del Solar, M.: *Inteligencia artificial y procedimiento legislativo, en Parlamentos y protección de datos ante la inteligencia artificial: adaptación y retos*, Tirant lo Blanch, 2025 (págs. 156-158).

una fase en la que, de utilizarse una herramienta de IA, la influencia de los sesgos del algoritmo podría ser patente y de extremo riesgo para los derechos de las personas. Es obvio que la implantación de la IA para este estudio previo debe tener extremadas cautelas y una gobernanza estricta, además de una supervisión humana absoluta. Es obvio también que la puesta en marcha de un proyecto legislativo es una decisión política, y, por lo tanto, una decisión humana al cien por cien.

- Sin embargo, la IA también puede auxiliar en el proceso legislativo de una manera más técnica. Por ejemplo, puede comprobar si existen interacciones con otras normas ya existentes (contradicciones, solapamientos, duplicidades, etc.)
- También dentro del ámbito técnico, la IA va a ser una herramienta imprescindible para la propia redacción legislativa, y para la organización de los textos legislativos, de manera ordenada, coherente y comprensible. Nos podrá ayudar a generar leyes que, sin perder la exquisitez jurídica debida, sean más asequibles para la comprensión de la ciudadanía. Y esto, sin duda, va a propiciar al acercamiento de las personas a las normas, y paralelamente, al legislativo.
- Finalmente, aunque con esto no agotamos las posibilidades que la IA puede aportar a la elaboración de las leyes, esta tecnología puede ser la herramienta definitiva que posibilite una evaluación legislativa *ex post*. Se ha hablado muchísimo durante años de la necesidad de evaluar el impacto de las leyes una vez aprobadas¹⁴. Es decir, medir si las leyes han contribuido realmente a solucionar el problema o la situación para la que fueron creadas, si se han conseguido los objetivos que el legislador perseguía cuando se aprobaron. Pero, aunque mucho se ha debatido y teorizado al respecto, muy poco se ha hecho. Me atrevería a decir que no se ha hecho nada. Y esto, en buena medida, ha sido fruto de la inexistencia de herramientas que pudieran hacer este tipo de mediciones. En este momento, una herramienta basada en IA puede ser el instrumento de medición perfecto que rastree los efectos de las leyes en la sociedad. Ahora bien, en esta cuestión sí que se pueden encender las luces rojas. Pensemos en que, si se pretende hacer

¹⁴ “La evaluación de las leyes” XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos Autonómicos, Tecnos, Madrid 2006.

un análisis exhaustivo de los efectos de una norma en la sociedad o en parte de la sociedad, será imprescindible el tratamiento de datos de carácter personal. Pensemos, por poner un ejemplo, en una norma penal. El análisis de si el objetivo de la norma se ha cumplido, pasará necesariamente por un rastreo de circunstancias personales (víctimas, victimarios, penas impuestas, o cualquier otra circunstancia que rodee los casos). Estos rastreos pueden vulnerar fácilmente derechos de las personas, especialmente el derecho a la protección de datos de carácter personal. Con ello no queremos transmitir la idea de que este análisis no deba realizarse, o que no deba utilizarse la IA para ello. Pero sí se debe transmitir la idea clara de que esa utilización debe ser estrictamente supervisada. Es decir, en definitiva, no podremos hacer uso de estas herramientas mientras una correcta gobernanza de la IA no esté implementada en nuestras instituciones.

- c) Tareas que tienen como finalidad la apertura del parlamento a la ciudadanía

Efectivamente, todos somos conscientes de que a través de herramientas de IA es posible facilitar una mayor y mejor participación de la ciudadanía en la vida parlamentaria, haciendo fácil y accesible la interacción digital entre la institución y las personas. Prácticamente todos los parlamentos, en mayor o menor medida, a través de sus páginas web, ya ofrecen posibilidades y fórmulas participativas: posibilidad de plantear enmiendas, de formular preguntas a nuestros representantes, etc. Sin embargo, también es cierto que estas fórmulas que hasta ahora se han ofrecido, difícilmente pueden colmar la necesidad que una buena parte de la ciudadanía tiene de sentirse más partícipes en la vida democrática de nuestro país.

¿Qué nos puede ofrecer la IA en este apartado?

- Información ‘a la carta’ para la ciudadanía. Es decir, funciones de búsqueda inteligente en nuestras interfaces que sean cada vez más intuitivas, más usables, y que proporcionen información adaptada a las necesidades e intereses de las personas que acceden a nuestras páginas web. Se trata de herramientas que buscan llevar a la máxima expresión el principio de transparencia que preside la actividad parlamentaria, entendido este principio no sólo como la puesta a disposición de toda la información (que a veces es una auténtica trampa –toda la información, pero en formatos no reutilizables, y cuya búsqueda es diabólica-

- mente difícil—), sino información estructurada, segmentada y adecuada a lo que realmente desea y necesita el ciudadano o ciudadana.
- En línea con lo anterior, la IA puede proporcionarnos herramientas que persigan la transparencia a través de datos abiertos vinculados.
 - Nos puede proporcionar asimismo fórmulas que faciliten el seguimiento a tiempo real, no solamente de los debates, argumentaciones y votaciones, sino también de toda la documentación vinculada a cada debate e iniciativa. Y no sólo la documentación que obra en poder del parlamento, sino otro tipo de documentación (de libre acceso, por supuesto), de interés para el tema o debate de que se trate, que se encuentre en la red.
 - Por otra parte, a través de herramientas de IA podemos mejorar el establecimiento de cauces a través de los cuales la ciudadanía pueda remitirnos sus *inputs* y pareceres respecto de las iniciativas parlamentarias, de un modo sencillo y efectivo. Si bien es cierto que el efecto que esos *inputs* pueda ejercer en el desenvolvimiento de las iniciativas parlamentarias va a seguir siendo, como es obvio, una decisión política que ninguna tecnología podrá sustituir.
- d) Control del impacto que la actividad parlamentaria genera en el exterior

Con esto queremos hacer referencia al rastreo y mediciones que a través de una potente tecnología como es la IA pueden hacerse para valorar el impacto y efecto que la actividad parlamentaria está generando en el exterior de la cámara, en la ciudadanía, en definitiva.

Puede auxiliar a las cámaras en cuestiones como:

- La realización de estudios y análisis de la aparición en los medios de comunicación tradicionales que, pese a haber sido en cierto modo esquinados por otros tipos de difusión, siguen teniendo un gran peso en la consideración de nuestros grupos parlamentarios. Ya solamente este análisis tiene una gran importancia y nos aporta una información de gran valor.
- Además, y quizás en este momento tenga más relevancia, nos puede ayudar a analizar el reflejo de la actividad parlamentaria en las diferentes redes sociales, midiendo de este modo el impacto en el mundo digital de los debates y productos generados en las cámaras. Es indudable que para nuestros representantes es cada vez más relevante

el impacto digital. Cada vez es más frecuente que parlamentarios y parlamentarias trabajen de cara a las redes y hagan sus propias crónicas parlamentarias para estos medios. Como instituciones, será de gran valor que podamos recoger el efecto de la actividad formal del parlamento en este tipo de medios, que en cierta medida han venido a sustituir o al menos complementar a los medios tradicionales.

- Aún más importante va a ser la labor de las herramientas de IA para detectar la existencia de manipulaciones en el entorno informativo. A nadie se nos escapa que a través de estas herramientas es muy sencillo difundir información falaz, maliciosa, poner en boca de personas palabras que no ha pronunciado, manipular imágenes... Todo esto debe ser rastreado por nuestras cámaras. Nuestras instituciones deben procurar y garantizar el encauzamiento de la información veraz acerca de lo que acontece en los parlamentos. Es un deber de cara a la ciudadanía. En definitiva, la IA nos puede ayudar a luchar contra la desinformación (desinformación que, por otra parte, puede ser difundida a través de la propia IA)

e) Trabajo de la Administración parlamentaria

Hasta ahora, prácticamente todo lo que se ha expuesto hace referencia a la actividad parlamentaria propiamente dicha. Sin embargo, no nos puede caber duda de que para la Administración parlamentaria, para todo este staff, esta administración *sui generis* que es el apoyo diario de la actividad parlamentaria y de sus señorías, el auxilio de la IA puede ser igualmente importante, siempre que contribuya a una mayor eficacia y efectividad del trabajo del funcionariado al servicio de la institución, y por supuesto, con un nivel de riesgo mucho menor que la aplicación de la IA a la actividad parlamentaria en sí.

La IA puede ser un perfecto asistente para la Administración parlamentaria en las siguientes áreas:

- Podrían implantarse (de hecho, se están implantando con carácter general) herramientas de asistencia a los servicios jurídicos, proporcionando búsquedas avanzadas, comparación de textos, resúmenes jurisprudenciales, doctrina, propuestas de redacción de notas e informes, etc. Sin duda, esta asistencia se va a convertir en imprescindible. Ahora bien, aprovecho la oportunidad que me dan estas líneas para manifestarme bastante crítica al respecto. Por mi calidad de letrada con bastantes años de experiencia podría parecer la reivindicación de

quien se aferra a los modos de hacer de antaño. Pero nada más lejos de la realidad. Todo lo que sea ayuda y asistencia será bienvenido, siempre que ello no contribuya a mermar o eliminar lo que debe ser la esencia de un buen jurista: análisis riguroso (¿puede hacerse análisis en rigor de un resumen de una sentencia que nos ha facilitado una herramienta?), punto de vista personal (¿ese mismo resumen va a poner el foco en los mismo aspectos que el propio letrado o letrada, con su personalidad y acervo va a destacar?), creatividad (¿cabe la creatividad en la creación de un texto a golpe de *prompt*?). Creo que no me alejo de la realidad si afirmo que estas tres cualidades del jurista pueden quedar reducidas a poco y diluidas en la supuesta corrección y rapidez con la que nos facilitará el trabajo la ‘máquina’.

- En otro orden de cosas, a través de herramientas de IA contamos con diferentes sistemas de software de ciberseguridad, realmente efectivos.
- Asimismo, se pueden establecer y en algunos casos ya son una realidad, sistemas de software para la gestión de enmiendas. En muchos casos esta es una necesidad dado el elevado número de enmiendas de ciertos proyectos legislativos (piénsese en las leyes de presupuestos). Contar con una herramienta para la ordenación y sistematización de enmiendas, además de para el análisis de la congruencia y coherencia de las mismas, puede ser una ayuda inestimable para el legislador y cómo no, para los servicios jurídicos.
- La IA puede facilitar también el trabajo de los servicios de traducción y corrección de las cámaras. En cámaras donde existen dos lenguas oficiales, como por ejemplo el Parlamento Vasco, el trabajo con los textos, con los proyectos y proposiciones de ley es especialmente arduo y delicado, puesto que se debe garantizar la seguridad jurídica en el sentido de que tanto el texto en castellano como el texto en euskera deben contener idéntico matiz jurídico. No se trata de traducir en sentido clásico, sino de reproducir en cada idioma el sentido exacto de la idea del legislador. Contar con herramientas que detecten de forma avanzada las pequeñas incongruencias entre un texto y otro, las desviaciones de matiz, es una gran ayuda que puede hacer ganar tiempo a los servicios de traducción y corrección. Ni que decir tiene que por supuesto una posterior comprobación y, en su caso, ajuste, por parte de los y las

profesionales de este sector es totalmente imprescindible. Pero de lo que se trata es de ganar tiempo y precisión.

- Además, en una Administración parlamentaria cada vez más compleja, en la que es preciso abordar proyectos de muy diferente índole, de carácter informático, de mantenimiento, etc., el contar con herramientas para la gestión de proyectos con tecnología IA va a ser de gran ayuda para los y las gestoras de nuestra Administración.
- Para finalizar, aunque la lista no es exhaustiva, quisiera destacar la importancia que tendrán los asistentes virtuales para personas con discapacidades, de forma que a través de estas soluciones de IA puedan solventarse las desigualdades en el acceso a la función pública y se fomente la inclusividad.

Como vemos, por todo lo expuesto, son muchísimos los ámbitos en los que la IA puede tener un papel en nuestras cámaras.

En el listado que he realizado, se han recogido las cuestiones más instrumentales, enfocadas en el auxilio al personal de la cámara o a los propios representantes, en el control del impacto informativo de la cámara o en la posibilidad de acercar más la vida parlamentaria a la ciudadanía.

Sin embargo, también va a impactar la IA en las funciones parlamentarias clásicas. Se han realizado algunos apuntes en cuanto a la función legislativa, pero sin duda la función financiera, la función de impulso o la función de control también van a verse afectadas, o beneficiadas por la aplicación de sistemas de IA que permitan mejores herramientas sobre todo para la minoría parlamentaria (especialmente en la función de control).

III. RETOS QUE PLANTEA EL USO DE LA IA EN LOS PARLAMENTOS

Una vez hecha esta panorámica en que contemplamos los principios y derechos cuya integridad debe quedar garantizada en nuestras asambleas, y vistas las tareas y funciones en las que la IA puede y va a penetrar indudablemente, ante las cámaras legislativas se nos plantean una serie de retos a los que debemos hacer frente, y para los cuales debemos organizar una buena gobernanza si lo que deseamos es afrontar estos avances tecnológicos con éxito desde el punto de vista de la practicidad y desde el punto

de vista del mantenimiento de los principios democráticos, como corresponde a nuestras instituciones.

Se nos presentan oportunidades sin precedentes, sin ninguna duda, y retos increíbles.

Pero también se nos plantean dudas y debilidades. Algunas de ellas derivadas del hecho de que nos encontramos con la ausencia de normativa específica para el uso de la IA en los parlamentos. Tenemos la normativa general, el RIA (que, como antes señalaba, es una norma de producto, que no regula derechos, por lo tanto), y por supuesto la normativa en materia de protección de datos de carácter personal. Pero poco más. Y esta situación provoca una incertidumbre y una falta de confianza en las herramientas de IA e incluso en los proveedores de las mismas.

Además, a esto se añade una preocupación adicional por las potenciales vulnerabilidades en materia de ciberseguridad que pueden entrañar las herramientas de IA.

Nos asolan todas estas dudas, y ello viene acompañado de una falta de conocimiento profundo de los mecanismos y del funcionamiento de la propia IA. Quienes operamos en los parlamentos no estamos familiarizados con estos entornos. Nos falta entrenamiento.

Esta falta de conocimiento supone sin duda un freno en la integración de la IA en nuestras instituciones, pero además deja a las mismas, en caso de que se tome la decisión de integrar este tipo de herramientas, vulnerables frente a los posibles impactos externos.

La IA se va a convertir posiblemente en una verdadera fuerza transformadora. Quizá nos haga replantearnos los propios Reglamentos parlamentarios. Por ello mismo es preciso contar con directrices y criterios bien definidos, de manera que adoptemos todos esos beneficios que la IA nos promete, salvaguardando a nuestras instituciones de los riesgos que comporta.

Antes de abordar las directrices y criterios, debemos dar una panorámica de los retos que debemos afrontar¹⁵. Serían los siguientes, entre otros:

¹⁵ Auzmendi del Solar, M., y De Alba Bastarrechea, E.: Inteligencia artificial en los parlamentos: directrices generales, en *Parlamentos y protección de datos ante la inteligencia artificial: adaptación y retos* (coord. Auzmendi del Solar, M.) Tirant lo Blanch, 2025 (págs. 123-125).

- Primero y fundamentalmente, nos corresponde garantizar la protección de datos de carácter personal. Esta es una obligación para toda institución, también para las instituciones parlamentarias. En este punto, contar con el parecer y la asesoría de los delegados y delegadas de protección de datos de las cámaras será fundamental.
- Por otra parte, se debe garantizar asimismo la seguridad de los sistemas de información. Qué duda cabe de que la adopción de sistemas de IA puede traer consigo vulnerabilidades en materia de ciberseguridad. Los equipos tecnológicos de las cámaras deben estar suficientemente preparados para afrontar retos en este ámbito.
- En relación con el punto anterior, es crucial hacer una buena opción relativa al alojamiento de los sistemas de IA. ¿Será más conveniente alojarlos en instalaciones locales? ¿Pueden proporcionarnos más seguridad los servicios en la nube? Sin duda, habrá de evaluarse los riesgos y ventajas de unas u otras soluciones.
- Otro reto será el de tener la garantía de contar con proveedores confiables de servicios de IA con estructuras de propiedad claras y que cumplan escrupulosamente los requerimientos del RIA.
- Es asimismo importantísimo tomar consciencia de los problemas éticos que pudiera conllevar el uso de la IA, como la existencia de sesgos en los materiales a través de los cuales la herramienta se entrena. También es de suma importancia el control de la calidad de los datos con los que se ha producido dicho entrenamiento.
- Otros aspectos a tener en cuenta, de vital importancia, son la transparencia (principio del que hablábamos en otro apartado de este estudio) y la explicabilidad, tal como establece el propio RIA. La IA no es misteriosa ni mágica, ni debe parecerlo. Los usos de la IA en el ámbito parlamentario, en ciertos casos, pueden utilizar algoritmos complejos, y para lograr esa explicabilidad se han desarrollado herramientas que ayudan a comprender cómo la IA toma sus decisiones. Entre las características que deben tener estas tecnologías para generar confianza en sus resultados, está la de ser lo suficientemente explicables. Un algoritmo es explicable cuando se puede interpretar y entender cómo ha obtenido sus predicciones o resultados. Se trata de una característica crucial, ya que estas herramientas hacen sus cálculos en base a grandes cantidades de datos relacionados entre sí, y los cálculos pueden

ser muy sencillos o extremadamente complejos. Los métodos de explicabilidad permiten, por ejemplo, identificar las variables que más influyen en la toma de decisiones de los modelos, ya sea a nivel general o para casos específicos; es decir, por qué pueden dar resultados distintos para casos aparentemente similares. De este modo, gracias a los métodos de explicabilidad se puede evaluar si el funcionamiento del modelo es correcto y, por lo tanto, su grado de confiabilidad. Y esta evaluación es importantísima si tenemos en cuenta que en nuestras instituciones un reto fundamental va a ser la dación de cuentas. No solamente el algoritmo debe ser explicable para los agentes institucionales, sino también para la ciudadanía.¹⁶

- No podemos olvidar como reto a afrontar en nuestras instituciones el de la autonomía en la toma de decisiones en este ámbito. Esto va a ser fundamental para que nuestros y nuestras representantes acepten la utilización de estas herramientas en los procedimientos parlamentarios, sin temores ni recelos.
- No se puede dejar de mencionar el reto que supone para los parlamentos bilingües, o netamente multilingües como es el caso del Parlamento Europeo, que los sistemas de IA tengan también esta misma característica. En una cámara con dos lenguas oficiales, donde debe garantizarse el derecho a la utilización de la lengua oficial de elección de la persona, ya sea parlamentario o parlamentaria, personal de la cámara o ciudadanía, cualquier sistema de IA que se implante deberá ser asimismo bilingüe. Un reto añadido, por lo tanto.
- Y, por último, aunque esta lista no es exhaustiva, el reto de las cámaras legislativas de procurar la mejora de la participación ciudadana en nuestras instituciones, es un reto que se mantiene a la hora de incorporar la IA en nuestras funciones. Si a través de la IA podemos

¹⁶ Téngase en cuenta la STS 1119/2025 de 11 de septiembre (caso BOSCO), según la cual el acceso al código fuente de aplicaciones informáticas utilizadas por la Administración para decisiones automatizadas constituye una manifestación del principio de transparencia y del derecho constitucional de acceso a la información pública. Los límites de propiedad intelectual y seguridad pública deben interpretarse restrictivamente y ponderarse caso a caso, prevaleciendo el interés público en la fiscalización y control de la legalidad sobre eventuales riesgos, que pueden mitigarse con cautelas.

acrecentar la cantidad y sobre todo calidad de esta participación, podremos hablar de la consecución de un plus democrático, y una gran aceptación del uso de estos sistemas de cara al exterior de la cámara.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que son precisos estándares y marcos para la integración de la tecnología de IA en la actividad parlamentaria.

En definitiva, los sistemas de IA en los parlamentos deben cumplir con los más altos estándares. Y esto no se consigue de manera espontánea. Es preciso establecer una serie de revisiones, la elaboración de normativa, y plantearnos una serie de reflexiones y análisis que, a la postre, requerirán un amplio consenso entre todos los operadores y personas interesadas. Tanto parlamentarios y parlamentarias, personal de los servicios jurídicos, de las áreas tecnológicas, delegados y delegadas de protección de datos, entre otros, tendrán que hacer serios *brainstormings* para llegar al mejor tipo de gobernanza de la IA, que aborde con éxito todos los retos señalados.

IV. DIRECTRICES PARA UNA CORRECTA IMPLANTACIÓN DE LA IA EN LOS PARLAMENTOS.¹⁷

Una vez hecha esta panorámica de los retos y dificultades con los que nuestras instituciones parlamentarias van a ir encontrándose en el camino del establecimiento de los sistemas de IA más adecuados para que sirvan de auxilio a las funciones parlamentarias, debemos hacer otro alto para señalar una serie de directrices que nos sirvan de guía para el diseño de una gobernanza de IA eficaz en nuestras instituciones.

Debemos tener en cuenta, por la solidez y rigor del texto, las directrices para la IA publicadas por la Unión Interparlamentaria (UIP) en 2024¹⁸. Se trata de un marco normativo pionero en el ámbito internacional y orientado a garantizar que la adopción de soluciones de IA en los legislativos, tanto en la función legislativa, representativa o de control, se lleve a cabo

¹⁷ Auzmendi del Solar, M., y De Alba Bastarrechea, E.: Inteligencia artificial en los parlamentos: directrices generales, en *Parlamentos y protección de datos ante la inteligencia artificial: adaptación y retos* (coord. Auzmendi del Solar, M.) Tirant lo Blanch, 2025.

¹⁸ <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/guidelines-ai-in-parliaments>

con pleno respeto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de Derecho.

- Una primera directriz genérica que habremos de respetar es la del uso ético y respetuoso hacia los derechos humanos.

Las tecnologías de IA que implantemos en los parlamentos deben tener siempre un enfoque centrado en los derechos humanos y en el fortalecimiento democrático, sin excepción. Es absolutamente exigible el respeto irrestricto a los derechos humanos universalmente reconocidos y consagrados en los instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2009), y otros instrumentos, ya sean de nivel nacional o regional. Así lo establece la guía de la UIP: *“Los sistemas de IA no deben contribuir, directa o indirectamente, a la violación de derechos fundamentales, tales como la privacidad, la igualdad ante la ley, la no discriminación y la libertad de expresión”*.

Este uso ético y respetuoso hacia los derechos implica, además, tener en cuenta estándares estrictos de transparencia en los procesos algorítmicos, de modo que la ciudadanía pueda conocer y saber cómo y por qué una decisión parlamentaria ha sido influida, si así ha sido, por un sistema de IA. Es decir, la transparencia del algoritmo, cuestión que está íntimamente ligada con un uso ético de la IA, no es algo que sólo afecte a los operadores parlamentarios, sino que debe llegar plenamente a la ciudadanía.

Por otra parte, esta transparencia algorítmica está asimismo íntimamente ligada con los mecanismos de *accountability* o dación de cuentas que las instituciones deben establecer hacia su ciudadanía, y de la que hablábamos en el apartado de retos de los parlamentos ante la IA. El conocimiento transparente debe ir encaminado hacia la posibilidad de que, en el caso de que se observe que hay un desvío no deseado, la institución dé cuenta y explique convenientemente qué ha sucedido.

Por otra parte, el principio ético conlleva ineludiblemente la necesaria supervisión humana en cualquier sistema automatizado, especialmente en procesos críticos. Esta supervisión humana además debe poder tener como consecuencia la eventual revisión o anulación de resultados automatizados no concordantes con los estándares éticos de las instituciones.

Evidentemente, conforme a esta directriz, habrán de preverse mecanismos de detección de sesgos algorítmicos y de promoción de la equidad en los resultados de los sistemas de IA.

- Otra directriz a tener en cuenta sería la del establecimiento de criterios de seguridad y de privacidad.

En este criterio habremos de incluir, en primer lugar, la necesidad de establecer los estándares de seguridad y de privacidad por parte de las instituciones legislativas, dado que la implantación de IA supone la asunción de riesgos significativos en materia de ciberseguridad y en materia de protección de datos de carácter personal.

En cuanto a la protección de datos, hemos de circunscribirnos a los mandatos del Reglamento General de Protección de Datos, que nos indica que, en todo proyecto tecnológico, ha de velarse por la protección de datos desde el diseño¹⁹. Los sistemas de IA deben diseñarse conforme al principio de minimización de datos²⁰. Deben recolectarse los datos estrictamente necesarios, y ninguno más. En consecuencia, debe evitarse la recogida masiva e indiscriminada de datos. Y, por otra parte, las instituciones deben garantizar que el tratamiento de datos de carácter personal se llevará a cabo el menor tiempo posible, y pasado este plazo, los datos serán eliminados.

En definitiva, se trata de que a la hora de diseñar e implantar un sistema de IA se tenga en cuenta lo prescrito por el Reglamento General de Protección de Datos y cuantas normas en la materia estén en vigor. Evidentemente, cualquier tratamiento de datos de carácter personal implicará que se cumple una base jurídica legitimadora de tal tratamiento.²¹

Otra consecuencia de esta directriz es la necesidad para la institución de conocer la tipología de datos que se van almacenando en un sistema de IA. Se deben conocer qué datos alimentan estos sistemas. Lejos de ser una cuestión meramente técnica, se trata de un elemento importante, porque sin este conocimiento, difícilmente podremos velar por los deberes éticos, jurídicos y de responsabilidad institucional que recaen en relación con la IA.

¹⁹ Artículo 25 del RGPD <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

²⁰ Artículo 5 el RGPD <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

²¹ Artículo 6 del RGPD <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

En los parlamentos se gestionan datos sensibles de nuestros representantes y de la ciudadanía (piénsese en las personas que forman parte de la actividad parlamentaria a través de las comparecencias en comisiones).

Este conocimiento de los datos debe extenderse a:

- el conocimiento de la naturaleza de los datos que se utilizan (pueden ser de carácter personal o no, puede tratarse de datos especiales o sensibles, como serían datos de salud, de origen étnico, de orientación sexual, opiniones políticas, etc.),
- la procedencia de estos datos (pueden proceder directamente de las personas implicadas, o pueden provenir de fuentes secundarias),
- si los datos utilizados están anonimizados o pseudonimizados,
- si se tratan datos masivos con riesgo de reidentificación,
- la finalidad que va a tener el uso o tratamiento de esos datos,
- y, por último, la calidad de esos datos, su integridad, así como la actualización de los mismos.

El conocimiento de los datos que maneja la IA no debe quedar en mero conocimiento, sino que éste debe quedar perfectamente documentado.

Este elemento del conocimiento de los datos es extremadamente importante, porque el incumplimiento del deber de conocer y documentar la tipología de datos en sistemas IA puede tener muy graves consecuencias, en diferentes planos. Desde la vulneración de las normas de protección de datos, en el plano jurídico, hasta la generación o reproducción de desigualdades estructurales o exclusión de colectivos vulnerables, en el plano ético, pasando por la pérdida de reputación en el plano institucional.

- No podemos olvidar como directriz principal en nuestro ámbito parlamentario, la de la transparencia.

De la transparencia ya se ha hablado en otros puntos de este trabajo, como principio fundamental en el ámbito parlamentario. Pero, además, se convierte igualmente en una directriz a seguir a la hora de implementar un sistema de IA y una adecuada gobernanza de la misma.

Hemos hablado precedentemente de seguridad y privacidad, pero ello no significa que hayan de ponerse cortapisas a la transparencia.

Debe existir un debido equilibrio entre estos valores y directrices, ejerciendo entre los mismos una ponderación presidida por el principio de proporcionalidad.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, impone a las administraciones públicas el deber de informar sobre sus actuaciones, incluyendo por supuesto el uso de tecnologías emergentes, como puede ser la IA²². Si se utiliza IA, ello debe ser conocido por la ciudadanía, de una manera explicable, y comprensible, como se ha indicado anteriormente, y con sometimiento al control ciudadano.

Este deber de transparencia sin duda debiera extenderse a los algoritmos públicos, tal como ha sentado recientemente el Tribunal Supremo²³ en la ya conocida ‘Sentencia BOSCO’. En definitiva, el algoritmo público no puede ser una caja negra ajena al escrutinio democrático, porque encierra muchas de las claves del ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.

Es cierto que la necesaria transparencia puede colisionar en ocasiones con la privacidad, con la preservación de los datos de carácter personal, pero aquí siempre ha de hacerse un ejercicio de ponderación y han de establecerse medidas como la anonimización correcta de los datos, para que puedan convivir pacíficamente el derecho de la ciudadanía a conocer y el derecho también de la ciudadanía a su propia intimidad.

- Otra directriz vendrá dada por la necesaria Integración de la IA en la estrategia parlamentaria digital.

Un sistema de IA no es un meteorito que cae en una determinada institución. No puede instalarse de manera aislada en nuestros parlamentos. Todo lo contrario, el diseño y la implementación de los sistemas de IA deben integrarse en una estrategia parlamentaria digital global.

De esta manera, nos aseguramos de que la IA contribuya a los retos y objetivos del parlamento. Los objetivos de cualquier sistema de IA

²² Sería de sumo interés que las normas dictadas por los diferentes parlamentos sobre transparencia e información pública incluyeran alguna previsión de este tipo, acerca de la información sobre los elementos tecnológicos utilizados por las cámaras.

²³ Sentencia del Tribunal Supremo 1119/2025, de 11 de septiembre <https://app.vlex.com/vid/1091644276>

que pretendamos implantar en una cámara legislativa deben alinearse perfectamente con los esfuerzos de transformación digital de la propia institución, y deben llevar ínsitos principios como la eficiencia, transparencia y responsabilidad.

Es decir, los sistemas de IA deben ser una pieza más dentro del diseño y conformación digital de cada institución. Y esto conlleva, en primer lugar, una buena coordinación y colaboración interdepartamental (servicios jurídicos, delegado o delegada de protección de datos, informática, etc.), y también implica una implantación progresiva y concienzuda de la IA, para que esta se convierta en un componente integral dentro del ecosistema parlamentario digital.

Para esto debemos llevar a cabo una serie de tareas fundamentales, como la implementación de protocolos eficientes de gobernanza y gestión de los datos²⁴ utilizados en los sistemas de IA en los procesos parlamentarios para garantizar la precisión, integridad y seguridad de los mismos, promoviendo así la transparencia, la rendición de cuentas y el uso eficaz de la IA en dichos procesos. Todos estos protocolos van a permitir que los sistemas de IA que se implanten se alineen con los estándares de calidad generales de la institución en materia digital.

Esto tiene una serie de implicaciones, como por ejemplo, el establecimiento de controles de calidad de datos, cifrado, controles de acceso, auditorías periódicas y cumplimiento de la normativa de protección de datos.

En esta tarea, por supuesto, será imprescindible contar con la colaboración de los y las delegadas de protección de datos de las instituciones respectivas, como personas expertas profesionales que, de la mano de los y las tecnólogas de cada institución, podrán diseñar e implementar protocolos eficaces.

La creación e implementación de este tipo de protocolos vendrá acompañada necesariamente de la existencia de algún órgano de supervisión ética parlamentaria, suficientemente cualificado y empoderado, de forma que su examen y recomendaciones nos lleven a un uso responsable y ético de los sistemas de IA en los procesos y funciones parlamentarias.

²⁴ Khatri, V., & Brown, C. V. (2010). Designing data governance. *Communications of the ACM*, 53(1), 148-152.

No siempre la creación de un órgano de supervisión va a garantizar una actuación ética impecable, pero en los inicios de la implantación de este tipo de sistemas va a resultar casi imprescindible contar con un elemento de control. Este órgano debiera estar compuesto por personas convenientemente formadas para este cometido. Una de estas personas sería el DPD correspondiente, pero también debería integrar expertos en tecnología y letrados o letradas de la cámara.

Este órgano se encargaría de realizar evaluaciones periódicas, en las que se midiera el cumplimiento de las normas éticas, de manera que se hiciera un control sobre el uso responsable e imparcial de la IA en el entorno parlamentario.

En esta integración de la IA en la estrategia global digital de la cámara, sería de mucho interés que se fomentara la colaboración con instituciones externas, con otros órganos análogos de diferentes parlamentos, o incluso de organizaciones internacionales que se ocupan de la ética en la IA. La idea es la de estar permanentemente al día en cuanto a buenas prácticas de la IA a nivel global.

Por otra parte, el trabajo de este órgano debiera darse a conocer para fomentar la confianza y la credibilidad en todo el ecosistema parlamentario. Dado que la transparencia debe presidir todo diseño e implantación de cualquier sistema de IA en nuestras instituciones, también el trabajo y los análisis de este grupo debieran hacerse públicos.

Por otra parte, deben tenerse en cuenta los problemas que la IA acarrea, sus puntos críticos, y habrían de ser monitoreados. Con esto queremos decir que cuestiones como la influencia de la IA que utilizamos en la propiedad intelectual, en la fiabilidad de las actuaciones, en la responsabilidad, en las garantías para los empleados públicos, en la protección de datos de carácter personal, entre otros, debieran estar correctamente y puntualmente monitorizados. Toda esta evaluación nos llevaría a tomar las mejores decisiones, a mantener el sistema de IA tal cual lo hemos diseñado, o a modificarlo en función de los resultados que el monitoreo arroje, o incluso a prescindir de él, si fuera preciso.

Tampoco podemos olvidar otra tarea, la de garantizar el acceso seguro y el control sobre los datos utilizados en los sistemas de IA parlamentarios, del mismo modo que lo hacemos para el resto de aplicaciones informáticas que son de uso habitual.

El parlamento debe garantizar el acceso seguro a los datos mediante la implementación de protocolos robustos de gestión de datos, controles de acceso y cifrado. Del mismo modo, deben establecer políticas claras de intercambio de datos, establecer diferentes niveles de acceso según la necesidad de conocimiento de los datos, y auditar periódicamente el uso de los datos para lograr un equilibrio entre la seguridad y el control del acceso en los sistemas de IA parlamentarios.

En este mismo punto de la integración en la estrategia digital global de la institución, debemos señalar la debida cooperación entre todas las partes interesadas, entre las que incluiríamos también a los proveedores de IA, el resto de parlamentos, la academia, la ciudadanía, etc.

Sólo con una correcta colaboración se podrán desarrollar políticas que fomenten la innovación y protejan al mismo tiempo los derechos humanos, en un correcto equilibrio.

Hay diversos ejemplos de este tipo de cooperación, pero podemos señalar la que encontramos en el parlamento griego. En esta cámara se creó, en 2017, el Equipo Helénico de Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR)²⁵, una iniciativa científica de colaboración abierta que facilita la cooperación entre instituciones representativas, académicos y profesionales de todo el mundo.

De este modo se fomenta el diálogo abierto con diversas partes interesadas, se conforman grupos de trabajo colaborativos e intercambio de conocimientos, para contribuir a la elaboración de políticas bien fundamentadas que fomenten la innovación, respetando al mismo tiempo los derechos humanos y los principios éticos en el desarrollo y la regulación de la IA.

- Para finalizar con el apartado de directrices, debemos indicar una que es de vital importancia: la necesaria especialización y formación del personal.

En el contexto que estamos describiendo parece lógico pensar que la formación de todas las personas concernidas es algo fundamental. Todos debemos adquirir nuevas habilidades, y no sólo habilidades mecánicas. Es decir, no solamente debemos aprender a manejar determinadas

²⁵ <https://hellenicocrteam.gr>

aplicaciones, sino que debemos conocer los porqués del funcionamiento de esta tecnología. Si desconocemos cómo funciona el algoritmo, cómo se produce su entrenamiento, etc., difícilmente podremos saber qué debemos monitorizar y controlar.

- En primer lugar es preciso contar con un equipo de personas expertas dedicadas a mantenerse al día con las innovaciones tecnológicas en el campo de la IA y en otras áreas de la tecnología. No solamente hablamos de personal informático. Hablamos de un equipo interdisciplinar que contemple tanto los avances tecnológicos en puridad como sus implicaciones jurídico-éticas.

Para que este equipo cumpla sus cometidos, se debe invertir en una formación continua, y en una colaboración intensa, estableciendo alianzas con instituciones educativas y la industria de la IA. Se precisan juristas con buen conocimiento de las tecnologías (he aquí un gran campo para la formación), y asimismo se precisan tecnólogos bien formados en aspectos éticos (otro gran ámbito para las actividades formativas).

- Así como es importantísimo contar con este equipo especializado que liderará la incorporación de la IA en nuestras instituciones, también es fundamental organizar con frecuencia programas de formación sobre IA para el funcionariado parlamentario y otros operadores de las cámaras. Se deben desarrollar las competencias fundamentales en IA y promover su uso responsable y ético para todas las personas usuarias o implicadas.

Se podrían y deberían organizar programas de formación en IA colaborando con instituciones educativas y la industria, organizándose talleres o creando módulos online accesibles²⁶.

Por supuesto, el equipo de personas expertas de la propia institución podría tener una función pedagógica para el resto del personal, facilitando la colaboración interdepartamental.

Y, evidentemente, se debiera incluir en estos programas formativos a los parlamentarios y parlamentarias, puesto que el uso de la IA en

²⁶ Como por ejemplo los webinars de la UPI: <https://www.ipu.org/innovation-tracker/story/2023-transforming-parliaments-webinar-series>

la mayor parte de las funciones parlamentarias les va a concernir directamente y, en definitiva, el uso de la IA a estos niveles va a ser una decisión política, no lo olvidemos.

Además, en línea con todo lo que estamos diciendo hasta ahora, se debe fomentar el intercambio de conocimientos con actores externos y la participación en esquemas de cooperación bilateral y multilateral. Esta es una estrategia básica para que las instituciones parlamentarias se mantengan informadas, colaboren y aprovechen la experiencia en el campo de las tecnologías emergentes y todo lo que ello supone.

Deberían establecerse foros, alianzas y proyectos de colaboración con actores externos, como la universidad, de manera que los operadores parlamentarios intercambien información entre sí o consulten con expertos sobre las iniciativas y enfoques adecuados.

A todo esto podemos y debemos añadir la posibilidad de creación de comisiones de estudio²⁷ acerca de los avances tecnológicos y de la IA en particular. De este modo, a través de la invitación a comparecer de personas expertas en la materia se podría contribuir a una formación profunda de nuestros representantes, que confluya con la formación específica recibida por el funcionariado, lo cual va a contribuir a que las decisiones que se tomen en la cámara sean lo más reflexivas, informadas y atinadas posible.

En definitiva, la propuesta formativa debe ser lo más amplia posible, debe tener una perspectiva expansiva y global y no debe ir encaminada únicamente al manejo de herramientas.

Hay una cuestión en la que quisiera incidir: no sería positivo ni admisible dejar la implantación de la IA en manos externas. Es decir, entiendo que la fórmula de contratar una empresa que haga un estudio acerca de cómo debiera implantarse en las instituciones la IA no es la más adecuada.

²⁷ Un buen ejemplo constituye el de la creación en el Bundestag de comisiones parlamentarias de estudios de la digitalización y de la inteligencia artificial, magníficamente analizadas por Roca, M.M.: Las comisiones parlamentarias de digitalización y de inteligencia artificial del Bundestag: dos formas de asesoramiento técnico al poder legislativo, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 52, 2023, pág. 335 y ss.

La adopción de esta tecnología tiene unas implicaciones tan directas en cuestiones éticas, de derechos fundamentales y de transparencia, que su establecimiento requiere una total consciencia de las partes implicadas. La formación de todas las personas involucradas es básica e imprescindible, porque las decisiones a adoptar no pueden ser tomadas por un agente externo. Me atrevería a decir que ni siquiera pudieran ser sugeridas por agentes externos a las cámaras. Deben ser decisiones internas y consensuadas al máximo.

Finalmente hay que señalar la importancia de llevar a cabo un archivo y documentación de los pasos y resultados de las actividades relacionadas con la IA, para generar una memoria institucional y difundir el conocimiento dentro de cada institución parlamentaria.

V. UN SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA IA EN LOS PARLAMENTOS

Analizados todos los aspectos anteriores, es decir, los principios y derechos a preservar en las instituciones parlamentarias a la hora de implementar la IA, las tareas o funciones en las cuales la IA pudiera ser de utilidad, los retos que la IA plantea para las cámaras, y qué directrices pudiéramos seguir para su implantación, llega el momento de plantear un modelo de gobernanza de la IA que pudiera servir de guía para su implementación en los parlamentos.

En primer lugar, debemos indicar las características que debe tener este modelo, y que serían las siguientes, siguiendo las reflexiones al respecto de García Mexía²⁸:

- Debe estar centrado en el ser humano. Es decir, no podemos hablar de un sistema de gobernanza de la IA centrado en la tecnología. Esta debe ser establecida siempre al servicio de la persona. Y bajo el control de las personas. Este es el principio básico insoslayable de cualquier sistema de gobernanza de la IA.

²⁸ García Mexía, P.: *Parlamento e inteligencia artificial*, conferencia dictada en el seno de las Jornadas parlamentarias del Congreso de los Diputados (mayo 2024)

- Debe ser establecido expresamente (a través de una norma o acto). Nos encontramos en un Estado de Derecho, por lo que, tal como reflexiona Presno Linera²⁹, el uso de la IA debe someterse en primer lugar al principio de legalidad, en su doble sentido: como principio de sumisión a normas jurídicas, y en su sentido más estricto de regulación por leyes. Tal como indica este autor, la IA debe estar sujeta a disposición jurídicas y no meramente a dictados éticos. No cabe sistema de gobernanza que no haya sido plasmado en una norma. En el ámbito parlamentario, siquiera debiera tratarse de un acuerdo de la Mesa del Parlamento, o bien de una Resolución de carácter general de la Presidencia. Pero no faltarían razones para plantear una reforma reglamentaria para que el Reglamento de la cámara acogiera estas previsiones encaminadas a una implantación ordenada y correcta de la IA, máxime si pretendemos aplicarla a las funciones parlamentarias clásicas.
- Debe ser un sistema de gobernanza basado en la transparencia. No nos cansaremos de mencionar este principio a lo largo de todo el trabajo. Es el principio en el que se basa la actividad parlamentaria, y es un principio importantísimo a tener en cuenta a la hora de gobernar un sistema que lleva ínsito un grado de opacidad, en la medida en la que el algoritmo en que se basa no es *per se* transparente. Un sistema de gobernanza debe velar por ofrecer una correcta, sencilla pero precisa explicación del modo de funcionamiento del algoritmo, y por qué produce los resultados que se obtienen.
- Aunque parezca obvio, debe tratarse de un sistema de gobernanza conforme con la legislación vigente, en todos los órdenes. En materia de protección de datos, siguiendo las directrices del RIA, teniendo en cuenta el Esquema Nacional de Seguridad, legislación en materia de ciberseguridad, en materia de igualdad, en materia de transparencia, etc.

²⁹ Presno Linera, M. A., *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*, 2022, Marcial Pons, Fundación Giménez Abad, pp. 89 ss.

- Unido a lo anterior, debe ser un sistema orientado a la seguridad. En nuestros parlamentos, la seguridad es clave. Se manejan datos de carácter personal, y otro tipo de datos que tienen un carácter reservado, pese a que toda nuestra actividad es pública. Pero para preservar y garantizar que toda esa información pública es íntegra y fiable, hemos de mantener parámetros de seguridad de altísimo nivel. El establecimiento de un sistema de IA no puede permitirse que esos niveles de seguridad decrezcan. Y una buena gobernanza de la IA irá encaminada y orientada en ese sentido.
- Ligado también a los puntos anteriores, todo sistema de gobernanza de la IA debe ser no discriminatorio. Se deben vigilar los algoritmos y el entrenamiento de los datos para que se minimicen los sesgos y los resultados que la IA arroje no sean discriminatorios. Esta debe ser una de las finalidades de un sistema de gobernanza.
- Un sistema de gobernanza de la IA, por otra parte, debe ser simple y comprensible. No puede convertirse en un arcano gobernando otro arcano como es la propia IA. El sistema de gobernanza debe perseguir la explicación de la forma de actuar de la IA, y ese propio sistema de gobernanza debe ser sencillo en cuanto a su estructura y debe darse a conocer internamente en el parlamento, y por supuesto a la ciudadanía.
- Se debe tratar de un sistema alineado con los proveedores. Recordemos que el RIA es una norma de producto, que establece obligaciones para los proveedores de sistemas de IA. Un correcto sistema de gobernanza de esta tecnología no puede prescindir de mantener una relación fluida con los proveedores, en la medida que tendrá que vigilar también el grado de cumplimiento por parte de estos de la normativa que les es de aplicación. Entiendo que una correcta gobernanza deberá exigir también el acceso a los códigos fuente, puesto que se deberá exigir la máxima transparencia por parte de estos proveedores.
- Finalmente, no tendría sentido un sistema de gobernanza de la IA que no fuera favorable a la innovación. Si nos planteamos establecer sistemas de IA para auxiliar el ejercicio de las

funciones parlamentarias, es porque se está dando un paso hacia adelante en la innovación, se está intentando poner las maquinarias parlamentarias en consonancia con las nuevas tecnologías, y aprovechando todo lo que éstas pueden ofrecer de positivo al órgano que ostenta la representación de la soberanía popular.

- Está claro, por lo tanto, que el sistema de gobernanza de la IA tendrá que estar presidido asimismo por un punto de vista proclive a la innovación y a las propuestas novedosas. No puede ser un sistema que funciona como rémora de la innovación, sino todo lo contrario. Eso sí, procurando elementos de control y de vigilancia para que esta innovación entre dentro de parámetros democráticos, de protección de derechos y de seguridad.
- Otra de las características de un sistema de gobernanza de IA en los parlamentos es que este no puede ni debe limitarse a telematizar procedimientos o hacer uso intensivo de las nuevas tecnologías derivadas de la inteligencia artificial en los procesos administrativos parlamentarios, sino que a través de estos nuevos instrumentos se debería promover un movimiento de desarrollo organizacional. A la postre este va a ser el gran avance que la IA aporte a la organización parlamentaria. Y este movimiento debería realizarse desde el máximo nivel de autoridad (presidencia del parlamento) hasta el nivel más bajo de la institución, introduciéndose modificaciones fundamentales en los procedimientos, en los modos de gestión y formación digital de los recursos humanos y en la relación grupos parlamentarios-diputados y diputadas-administración, e incidiendo en la demanda de servicios públicos online alimentados con herramientas de IA por parte de grupos parlamentarios, sus señorías, ciudadanía, medios de comunicación, etc.³⁰

Hechas todas estas consideraciones, llega el momento de hacer una breve propuesta de forma de gobernar la implantación de la IA en nuestras instituciones parlamentarias.

³⁰ Guillem Carrau, J.: Inteligencia artificial y parlamentos modernos, en *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, nº 38, diciembre 2024 (pág. 101)

De manera sucinta y un tanto esquemática voy a proponer una serie de acciones que conformarían lo que entiendo sería un correcto sistema de gobernanza, agrupándolas en tres momentos:

- a) Por una parte, se han de establecer acciones de gobernanza en un momento previo a la implantación de un sistema de IA, es decir, antes de que opere el mismo.
 - b) En segundo lugar, señalaremos acciones de gobernanza y responsabilidades que acaecen durante el ciclo de vida de un sistema de IA, mientras el mismo está operando plenamente.
 - c) Finalmente, también habrán de llevarse a cabo acciones de gobernanza después de que este sistema de IA haya operado.
- a) Acciones de gobernanza previas
 - 1. En primer lugar, y fundamentalmente, obedeciendo a la primera característica que hemos señalado para un buen sistema de gobernanza de la IA en los parlamentos, ésta debe estar expresamente establecida a través de normas.

Por lo tanto, se precisa, en principio, una norma, con el consenso suficiente (podría tratarse de una Resolución General de Presidencia, que precisa del parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, lo cual garantiza un consenso amplio en la cámara). Esta norma contendría el listado de sistemas de IA a utilizar en la cámara, sus objetivos, características, personal involucrado, etc. Esto constituiría una base normativa para comenzar a aplicar los sistemas de IA, además de que constituiría una garantía de transparencia de cara a todo el parlamento y la ciudadanía, dado que esta norma sería publicada.

Dentro del apartado normativo también habrían de incluirse modificaciones en las normas parlamentarias sobre transparencia y acceso a la información. Como he señalado en un apartado anterior, habría de mencionarse expresamente el derecho de los y las ciudadanas a acceder a la información relativa a los sistemas de IA utilizados por el parlamento.

Por último, y sin carácter exhaustivo, sería previsible la necesidad de realizar reformas reglamentarias en los casos en los que se utilicen sistemas de IA en la actividad parlamentaria.

Es decir, si se va a utilizar IA para legislar, habrá de mencionarse en el Reglamento parlamentario tal extremo, además de que deberá señalarse en qué etapas del procedimiento y de qué manera va a utilizarse dicha tecnología.

En estas tareas normativas, por supuesto, el papel de los servicios jurídicos será crucial.

2. En segundo lugar, sin duda se deberán aquilatar de manera muy precisa los contratos que se realicen con las empresas proveedoras.

De qué manera se utilizarán los datos de uso en el parlamento para el entrenamiento de la IA, si esto va a ser permitido por la propia institución parlamentaria o no, dónde quedarán alojados estos datos, y muchas otras cuestiones deben quedar perfectamente perfiladas a la hora de contratar, así como el debido contrato de encargo de tratamiento de datos, en caso de que la empresa proveedora trate datos de la institución. La figura del delegado o delegada de protección de datos será clave a la hora de que todos estos extremos estén perfectamente plasmados con las salvaguardas que la institución deba introducir.

3. El siguiente paso consistirá en registrar el sistema o los sistemas de IA, con una clara descripción de sus finalidades y funciones, los objetivos que se pretenden conseguir a través de esa tecnología y el impacto que se prevé.

En el caso de sistemas de IA que comporten riesgos, se deberá llevar a cabo una evaluación de impacto de la IA y también de protección de datos de carácter personal. Y esta evaluación deberá constar asimismo en el registro. La evaluación será llevada a cabo por el equipo multidisciplinar mencionado en páginas anteriores, formado por tecnólogos, juristas, delegados de protección de datos, responsables de IA (en el caso de que esta figura se implante en nuestras organizaciones). Asimismo, parlamentarios y parlamentarias debieran estar representados en el órgano evaluador.

4. Una posible acción que pudiera establecerse sería la entrega de un informe por parte de la institución a la autoridad de IA

que eventualmente se cree a nivel estatal o posiblemente a nivel de Comunidad Autónoma. En este informe se recogerían los sistemas de IA –podríamos entender obviamente que serían aquellos que comportan un riesgo– que se implanten y registren en los parlamentos, las cautelas recogidas en los respectivos contratos, las eventuales evaluaciones de impacto de IA y de protección de datos, y todas aquellas cuestiones relevantes que forman parte del Registro previo realizado.

Además, en el informe se señalaría el cumplimiento de los requisitos legales aplicables para operar, incluyendo normativa interna de la cámara, normativa de protección de datos, la estrategia que se adopte para la protección ante accesos indebidos o ataques, así como las condiciones de explicabilidad, auditabilidad, transparencia y rendición de cuentas (incluyéndose los mecanismos para ello).

Este informe también debiera ser elaborado por el equipo experto multidisciplinar de la institución.

5. Podría establecerse un consejo interno de ética y evaluación para el uso de estos sistemas. El propio equipo multidisciplinar podría ejercer esta función, pero quizá sería más adecuado que fuera un órgano de perfil enteramente jurídico y que complementara el trabajo del equipo multidisciplinar. Este consejo resolvería dudas en cuanto a cuestiones éticas que pudieran plantearse durante el uso del sistema IA.
- b) Acciones de gobernanza durante el ciclo de vida del sistema de IA
 1. Una vez implantado un sistema de IA resulta imprescindible el establecimiento de una planificación adecuada de uso, con unas instrucciones de uso claras y definidas, unas limitaciones para el mismo, y un establecimiento asimismo del nivel de intervención humana: intervención previa, supervisión del aprendizaje, supervisión del resultado, etc. Todo esto va encaminado a verificar la imparcialidad, la veracidad del sistema y a cumplir con los estándares mínimos de precisión.

Estas instrucciones de uso deben ser públicas y conocidas por toda la comunidad que opera en el parlamento.

2. Ha de darse un control exhaustivo de cómo se produce la adquisición de datos, cantidades de los mismos requeridas, las características de las fuentes (recopilada, generada por máquinas, etc.), sujetos demográficos de quienes proceden los datos, asociación de metadatos, selección y etiquetado. Pongamos por ejemplo que pretendemos hacer una evaluación *ex post* de las leyes. Evidentemente, todas estas tareas que se describen en este punto habrán de llevarse a cabo, teniendo en cuenta que deben recopilarse datos de la ciudadanía relativos al impacto de una determinada ley. Por lo tanto, como se ha indicado previamente, con todo tipo de cautelas.
3. Periódicamente habrán de llevarse a cabo pruebas de robustez, confiabilidad e integrabilidad del sistema. Lo que en un principio, conforme a una evaluación de impacto, pudiera considerarse aceptable y confiable, debe ser constantemente chequeado para tener, durante la vigencia de un sistema de IA, la certeza de que sigue cumpliendo los estándares exigidos.
En esta tarea los servicios tecnológicos de la cámara, bajo la supervisión del equipo multidisciplinar y del equipo de supervisión ética, tendrán todo protagonismo.
4. Paralelamente, será imprescindible llevar a cabo pruebas y exámenes de cara a rastrear amenazas de seguridad o de integridad del sistema para datos de salida.
5. Asimismo, será necesario una constante capacitación y formación de usuarios institucionales para revisar, explicar y supervisar la toma de decisiones automatizada; del mismo modo habremos de evaluar el impacto algorítmico con herramientas y expertos; y, por otra parte, será necesario almacenar y preservar datos para futuras auditorías.
6. Finalmente, será necesario asegurar la intervención humana (*human in the loop*) en los procesos más críticos o vulnerables del sistema. Entiendo que en el caso de los parlamentos, esta intervención humana deberá ser garantizada en todo momento. Todo paso del proceso deberá ser comprobado y chequeado por personas.

- c) Acciones de gobernanza después de operar el sistema de IA
- 0. Una vez operado el sistema, procede la generación de informes y documentos en los que conste la posible interoperabilidad, la portabilidad y sobre todo las incidencias habidas: tipos de las mismas, frecuencia con la que se han producido, etc.; además deben contener el control de los cambios que se hayan podido dar y las evidencias de las diferentes decisiones tomadas. Todo ello con la supervisión y control del órgano multidisciplinar, que realizará un informe destinado a la Mesa del Parlamento.
- 1. Del mismo modo, se deberán generar documentos que propongan mejoras sobre el sistema establecido, planteados por el grupo experto multidisciplinar. Estos documentos habrán de ser perfectamente públicos, inteligibles, de fácil explicación.
- 2. Es muy importante que se establezca un procedimiento de gestión de las reclamaciones que cualquier usuario, ciudadanía, etc., pudiera plantear ante el sistema de IA utilizado. Se debe dar información de contacto, fuentes de explicaciones suplementarias, materiales didácticos, tutoriales, etc.
- 3. En función de los *inputs* anteriores, y según los resultados que arrojen las reclamaciones, habrá de establecerse un sistema de actualización del sistema de IA, en el que se incluyan el plan de reversión, de mitigaciones, o de desactivación. Si es preciso se reprogramará el software.
- 4. Finalmente, se publicará toda la información al respecto. Habrá de difundirse y dar acceso público a los informes y documentos del estado evolutivo del sistema de IA empleado.

VI. CONCLUSIONES

Como podemos apreciar por todo lo vertido anteriormente, la implantación de sistemas de IA en los parlamentos no es una tarea que pueda acometerse de manera irreflexiva, simplemente ‘para probar’, o con la idea de que no va a tener implicaciones en los rasgos más profundos de nuestras instituciones.

Todo lo contrario, se trata de una tecnología que penetra y tiene implicaciones en los principios de mayor raigambre en las asambleas

legislativas, que puede alterar principios democráticos y derechos de la ciudadanía, y por ello requiere señalar directrices férreas, que habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de plantear un necesario sistema de gobernanza de la IA en las cámaras.

Quiero a través de este trabajo hacer llegar la idea clara de que el establecimiento de la IA en nuestras instituciones no puede constituir una decisión a la ligera, como quien adquiere un nuevo sistema de software inofensivo para acometer una mera tarea administrativa con más comodidad. El establecimiento de la IA tiene implicaciones muy profundas, y más en los ‘templos de la democracia’.

Se hace imprescindible señalar toda una estructura de normas, órganos responsables, evaluaciones, informes, chequeos continuos y valoraciones finales para que esta nueva tecnología fluya armónicamente en nuestras sedes y sirva para un incremento de la adhesión de la ciudadanía al debate político y no todo lo contrario. Parece un trabajo arduo el que se propone, pero sin duda es un trabajo insoslayable y que puede dar unos frutos que merecerán la pena.

Por otra parte, aunque somos muy conscientes de lo obsoletas que son nuestras normas reglamentarias, aún no somos del todo conscientes de lo terriblemente obsoletas que van a quedar con el advenimiento de la IA, imparable por otra parte, en las funciones parlamentarias. Cuanto antes nos percatemos de esta situación y pongamos en marcha los procesos de reforma y modernización de los reglamentos parlamentarios, mejor será el tránsito a esta nueva realidad tecnológica que ya nos envuelve.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Asociación Española de Letrados de Parlamentos Autonómicos (AELPA), *La evaluación de las leyes* XII Jornadas de la Asociación, Tecnos, Madrid 2006.

Aguirre Sala, J.F.: La gobernanza de la inteligencia artificial como desafío a los paradigmas del derecho en el siglo XXI, en *Revista IUS*, nº 56, 2025

Andersen, S.L.: *John McCarthy: father of AI*, IEEE Intelligent Systems, 2002

Auzmendi del Solar, M.: Inteligencia artificial y procedimiento legislativo, en *Parlamentos y protección de datos ante la inteligencia artificial: adaptación y retos* (coord. Auzmendi del Solar, M.), Tirant lo Blanch, 2025

Auzmendi del Solar, M., & De Alba Bastarrechea, E.: Inteligencia artificial en los parlamentos: directrices generales, en *Parlamentos y protección de datos ante la inteligencia artificial: adaptación y retos* (coord. Auzmendi del Solar, M.) Tirant lo Blanch, 2025

Cotino, L.: *Derechos y garantías ante la inteligencia artificial y las decisiones automatizadas* (Aranzadi, 2022).

García Mexía, P.: *Parlamento e inteligencia artificial*, conferencia dictada en el seno de las Jornadas parlamentarias del Congreso de los Diputados (mayo 2024)

Guillem Carrau, J.: Inteligencia artificial y parlamentos modernos, en *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, nº 38, diciembre 2024

Khatri, V., & Brown, C. V. (2010). Designing data governance. *Communications of the ACM*, 53(1), 148-152.

Palmirani, M., Vitali, F., Van Pyumbroeck, W., & Nubla Durango, F. (2022). *Legal Drafting in the Era of Artificial Intelligence and Digitisation*. Brussels: European Commission

Presno Linera, M. A., *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*, 2022, Marcial Pons, Fundación Giménez Abad, pp. 89 ss.

Roca, M.M.: Las comisiones parlamentarias de digitalización y de inteligencia artificial del Bundestag: dos formas de asesoramiento técnico al poder legislativo, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 52, 2023

Zuiderveen Borgesius, F. (2018). Discrimination, Artificial Intelligence, and Algorithmic Decision-Making. *Council of Europe Study*.

V. CONOCIMIENTO CIENTÍFICO- TÉCNICO EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES. LA OFICINA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Ana Elorza Moreno

Directora de Proyectos Estratégicos, Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT)
Coordinadora FECYT, Oficina C

RESUMEN. En las últimas décadas, las democracias han cambiado profundamente su forma de relacionarse con el conocimiento científico y tecnológico. La creciente complejidad de los grandes retos públicos, como la pérdida de biodiversidad, la transformación energética, la inteligencia artificial, el envejecimiento demográfico y sostenibilidad del bienestar o las pandemias globales, ha puesto de manifiesto que las políticas y las decisiones políticas necesitan un diálogo constante con la comunidad experta. En este contexto, los parlamentos, como instituciones clave de la representación democrática, deben contar con mecanismos propios que les permitan acceder a conocimiento fiable y relevante.

La creación en 2020 de la Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (Oficina C) representa un paso importante hacia la institucionalización del asesoramiento científico en el ámbito legislativo español. Nacida del impulso de la sociedad civil, se articuló como una colaboración entre el Congreso y la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT). La Oficina C tiene como misión ofrecer evidencia científica y tecnológica rigurosa, independiente y accesible, para mejorar la calidad del debate parlamentario.

Esta iniciativa forma parte de un movimiento europeo más amplio que busca fortalecer el vínculo entre ciencia y política. Está estimulado por la Red Europea de Evaluación Parlamentaria de Opciones Científicas y Tecnológicas (European Parliamentary Technology Assessment Network, EPTA) y por las acciones de la Comisión Europea para consolidar ecosiste-

mas nacionales de “Ciencia para las Políticas Públicas” (Science for Policy, S4P). La Oficina C se suma así a una práctica extendida internacionalmente que concibe el asesoramiento científico no sólo como una actividad puntual, sino como un servicio público estable que conecta el conocimiento con la labor parlamentaria.

Este artículo examina la evolución y consolidación de la Oficina C en este contexto: desde su origen e institucionalización hasta su función actual como laboratorio de innovación dentro del Congreso español. A partir de esta experiencia, se propone una reflexión más amplia sobre la necesidad de avanzar hacia una democracia del conocimiento, en la que ciencia y política colaboren para ofrecer respuestas colectivas a problemas complejos, fortaleciendo al mismo tiempo la legitimidad de los parlamentos al hacerlos más informados, abiertos y cercanos a la ciudadanía.

Palabras clave: asesoramiento científico; Parlamento abierto; evidencia científica; lenguaje claro; inteligencia colectiva; democracia del conocimiento, Ciencia para las políticas públicas.

ABSTRACT. *In recent decades, democracies have profoundly changed the way they relate to scientific and technological knowledge. The growing complexity of major public challenges, such as the ecological transition, artificial intelligence, and global pandemics, has made it clear that policies and political decisions require ongoing dialogue with the expert community. In this context, parliaments, as key institutions of democratic representation, must have their own mechanisms to access reliable and relevant knowledge.*

The creation in 2020 of the Science and Technology Office of the Spanish Congress of Deputies (Oficina C) represents an important step toward the institutionalization of scientific advice within Spain’s legislative branch. Born from the initiative of civil society, it was established as a collaboration between the Congress and the Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT). The mission of the Oficina C is to provide rigorous, independent, and accessible scientific and technological evidence to improve the quality of parliamentary debate.

This initiative is part of a broader European movement aimed at strengthening the link between science and policy. It is supported by the European Parliamentary Technology Assessment Network (EPTA) and by actions of the European Commission to consolidate national “Science for Policy”

ecosystems. The Oficina C thus joins a well-established European practice that conceives scientific advice not as a one-off activity, but as a stable public service that connects knowledge with parliamentary work.

This article examines the evolution and consolidation of the Oficina C within this context, from its origins and institutionalization to its current role as a laboratory of innovation within the Spanish Parliament. Building on this experience, it offers a broader reflection on the need to move toward a democracy of knowledge, in which science and politics collaborate to provide collective responses to complex problems, while at the same time strengthening the legitimacy of parliaments by making them more informed, open, and closer to citizens.

SUMARIO. I. LOS ORÍGENES DE LA OFICINA C. II. EL ASESORAMIENTO CIENTÍFICO PARLAMENTARIO EN EUROPA. III. EVIDENCIA Y DIÁLOGO EN EL CONGRESO. IV. OFICINA C Y PARLAMENTO ABIERTO. V. LOS RESPONSABLES DE EVIDENCIA CIENTÍFICA. VI. HACIA UNA DEMOCRACIA DEL CONOCIMIENTO. BIBLIOGRAFÍA.

I. LOS ORÍGENES DE LA OFICINA C

La creación de la Oficina C constituye un hito en la evolución institucional española del asesoramiento científico y refleja la voluntad del Congreso de los Diputados de integrar de manera estructurada la evidencia y el conocimiento en su labor legislativa.

Esta transformación se enmarca en un contexto de madurez democrática y de creciente demanda ciudadana de transparencia, calidad normativa y rendición de cuentas. España no partía de cero: aunque los diputados y senadores disponían de apoyo técnico a través de comisiones, subcomisiones, ponencias de estudio y servicios de documentación y biblioteca; y los partidos contaban con asesores propios, no existía una estructura permanente e imparcial que canalizara conocimiento científico de manera sistemática y profesional en el Parlamento español. La Oficina C se configuró como elemento más dentro del esfuerzo institucional del Congreso por acercar la evidencia científica al trabajo parlamentario, en un momento en que las decisiones políticas requieren cada vez más conocimiento especializado.

El origen de este proyecto se remonta a 1989, cuando el presidente del Congreso, Félix Pons, manifestó su intención de crear una Oficina para la Evaluación de Opciones Científicas y Tecnológicas en las Cortes Generales. Aquella iniciativa, visionaria para su tiempo, no llegó a concretarse debido a la convocatoria anticipada de elecciones generales, pero dejó abierta una conversación que resurgiría a lo largo de tres décadas.

Finalmente, en 2018, con motivo del 40º aniversario de la Constitución Española, la sociedad civil dio un paso decisivo mediante la iniciativa “Ciencia en el Parlamento” (Asociación Ciencia en el Parlamento, CeeP, 2018), que apoyada por la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) y la Fundación COTEC para la Innovación, y respaldada de forma unánime por la comunidad científica, impulsó en el Congreso de los Diputados un ejercicio piloto para mostrar cómo podría funcionar una oficina parlamentaria de ciencia y tecnología en España. Durante dos intensas jornadas, diputadas, diputados y personas expertas debatieron doce temas de gran relevancia política y social, desde la escasez de agua hasta la prevención del suicidio, demostrando el valor del conocimiento científico como herramienta para contribuir a la tarea parlamentaria.

El éxito de aquel ejercicio sirvió como catalizador político y generador de consenso parlamentario sobre la necesidad de institucionalizar en el Congreso un mecanismo permanente de interfaz entre conocimiento y política. Su impulso se tradujo pronto en una decisión institucional clave: el 28 de febrero de 2019, la Mesa del Congreso acordó crear una Oficina de Ciencia y Tecnología y se comprometió a definir su marco regulador. Posteriormente, el 15 de diciembre de 2020, se aprobó la firma de un convenio del Congreso con FECYT, fundación pública adscrita al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, para su desarrollo y puesta en marcha. Este acuerdo culminó en 2021 con el nacimiento formal de la Oficina C, la Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados.

El diseño de la Oficina C se basó en un análisis riguroso de las experiencias europeas. Los equipos españoles estudiaron modelos consolidados como el de la Oficina Parlamentaria de Ciencia y Tecnología del Reino Unido (Parliamentary Office of Science and Technology, POST) y el Instituto Rathenau (Rathenau Institute) de los Países Bajos, reconocidos por su lenguaje accesible y su vocación divulgadora; la Oficina de Evaluación Tecnológica del Parlamento alemán (Büro für Technikfolgen-Abschätzung

beim Deutschen Bundestag, TAB), referente por su rigor metodológico; y del Panel para el futuro de la Ciencia y la Tecnología del Parlamento Europeo (Scientific Foresight Unit, STOA), ejemplo de servicio transversal y no partidista. A partir de estas referencias, se configuró un modelo propio, adaptado al contexto español, centrado en la claridad, la independencia y la utilidad práctica para todos los grupos parlamentarios.

El reconocimiento internacional se consolidó en noviembre de 2021, cuando España se incorporó oficialmente a la Red Europea de Evaluación Parlamentaria de Opciones Científicas y Tecnológicas (EPTA). Con ello, la Oficina C pasó a formar parte de una comunidad internacional de oficinas homólogas que comparten metodologías, elaboran informes conjuntos y promueven el diálogo entre ciencia y democracia en el ámbito parlamentario.

Paralelamente, la Oficina C se apoyó en un sólido entramado nacional de colaboración con el sistema científico y de innovación español. Puso en marcha un Consejo Asesor integrado por doce instituciones clave en el ecosistema de I+D+i, garantizando la diversidad disciplinar y la calidad metodológica de su trabajo. Entre sus miembros se encuentran la Agencia Estatal de Investigación (AEI), la Asociación Ciencia en el Parlamento (CeeP), la Asociación de Parques Científicos y Tecnológicos de España (APTE), el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), el Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI), la Confederación de Sociedades Científicas de España (COSCE), la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC), el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), el Instituto de España (Reales Academias) y la Red de Centros de Excelencia Severo Ochoa y Unidades María de Maeztu (SOMMa).

Estas entidades no solo asesoran a la Oficina C, sino que también colaboran en la identificación de temas relevantes y en la identificación de expertos. Esta red de cooperación constituye uno de los principales activos de la Oficina C en su labor de conexión entre ciencia y Congreso.

Desde su puesta en marcha, la Oficina C tuvo que demostrar su valor añadido. Sus primeros informes, dedicados a temas de gran relevancia como la inteligencia artificial, los avances contra el cáncer, las tecnologías del hidrógeno o la ciberseguridad, fueron recibidos con interés por los legisladores, que destacaron su claridad y rigurosidad. Gracias a este trabajo

inicial, la Oficina C se integró poco a poco en las rutinas del Congreso, consolidándose como un instrumento de apoyo imparcial y confiable al servicio de todos los grupos parlamentarios.

Sin embargo, la legitimidad de la Oficina C no es un atributo permanente, sino un compromiso que se ha reafirmado de manera continua a través de su trabajo. En un contexto político plural y dinámico, la Oficina C actúa como un espacio de encuentro entre conocimiento y representación democrática, guiado por los principios de independencia, transparencia y servicio público. La solidez metodológica de sus informes, la equidad de sus procesos y la claridad de su comunicación constituyen los fundamentos sobre los que se sustenta su credibilidad institucional ante el Congreso y ante la ciudadanía.

La aparición de la Oficina C coincide con un periodo de reformas estructurales que refuerzan el papel de la ciencia en las políticas públicas. En los últimos años, España ha avanzado hacia un ecosistema de asesoramiento científico y técnico más coherente, participativo y alineado con los estándares europeos (Cañibano & Real-Dato, 2023).

Este proceso se ha visto respaldado por un conjunto de medidas legislativas e institucionales de gran alcance. La Ley 17/2022, que modifica la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, impulsa la transferencia de conocimiento y la movilidad de investigadores, reconociendo expresamente el asesoramiento científico como mérito profesional (BOE, 2022a). En la misma línea, el Plan de Transferencia y Colaboración, aprobado en diciembre de 2022, refuerza estos objetivos e incluye la consolidación de la Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados, así como la incorporación de la evidencia científica en la gestión de crisis y en la evaluación de políticas. A ello se suma la Ley 27/2022 (BOE, 2022b), sobre la institucionalización de la evaluación de políticas públicas, que introduce la evaluación como instrumento de aprendizaje colectivo mediante la creación de una Agencia Estatal de Evaluación y unidades de coordinación interministerial. Por su parte, la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario (LOSU) refuerza el compromiso de las universidades con la ciencia abierta, la ciencia ciudadana y la cooperación con los poderes públicos (BOE, 2023). Finalmente, el IV Plan de Gobierno Abierto (Gobierno de España, 2023) busca ampliar la participación ciudadana y fomentar la colaboración de la academia en los procesos de gobernanza

impulsando posteriormente el I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados (Congreso de los Diputados, 2025).

En conjunto, estas reformas expresan un cambio cultural profundo en España: la convicción de que las políticas públicas más efectivas son aquellas informadas en evidencia contrastada, y que la interacción entre ciencia y política debe institucionalizarse como una práctica estable y cotidiana. Así, la Oficina C se consolida como un laboratorio de innovación de un entramado institucional que busca alinear conocimiento, política y sociedad.

II. EL ASESORAMIENTO CIENTÍFICO PARLAMENTARIO EN EUROPA

La creación de la Oficina C responde a un movimiento más amplio orientado a fortalecer los vínculos entre ciencia, tecnología y política en Europa. Forma parte de una corriente europea de institucionalización del asesoramiento científico parlamentario, que durante las últimas cuatro décadas ha transformado la manera en que los poderes legislativos dialogan con la ciencia. En un contexto dominado por la aceleración del cambio tecnológico, la complejidad social y la demanda ciudadana de transparencia, los parlamentos han reconocido que la toma de decisiones sin una base estructurada de conocimiento experto es cada vez menos sostenible (Akerlof et al., 2019). Lo que antaño podía resolverse con audiencias puntuales o informes ministeriales requiere hoy estructuras permanentes, profesionalizadas y confiables que garanticen la calidad, la imparcialidad y la inteligibilidad de la evidencia científica en el proceso político.

El punto de partida de esta tradición se remonta a 1972, cuando el Congreso de los Estados Unidos creó la primera Oficina de Evaluación de la Tecnología (Office of Technology Assessment, OTA). Este organismo pionero introdujo un modelo de asesoramiento parlamentario independiente destinado a analizar las consecuencias sociales, económicas y éticas del desarrollo científico y tecnológico (Congressional Research Service, 2020). Aunque la OTA fue clausurada en 1995, su metodología, basada en evaluaciones rigurosas, interdisciplinarias y orientadas al debate público, sirvió de referente internacional, y marcó el nacimiento de una nueva cultura institucional en la relación entre ciencia y democracia.

Inspirados por aquel precedente, diversos parlamentos europeos establecieron sus propios mecanismos de asesoramiento científico. Francia inauguró en 1983 la Oficina Parlamentaria de Evaluación de Opciones Científicas y Tecnológicas (OPECST), de carácter bicameral; los Países Bajos crearon el Instituto Rathenau en 1986; el Reino Unido, la Oficina Parlamentaria de Ciencia y Tecnología (POST) en 1989; y Alemania, la Oficina Parlamentaria de Evaluación de Tecnologías (TAB) en 1990. Cada una de estas instituciones se adaptó a las particularidades de su cultura política, pero todas compartían una misma misión: proporcionar a los legisladores un conocimiento independiente, basado en evidencia, y socialmente contextualizado (Cruz-Castro & Sanz-Menéndez, 2005).

En 1990, este movimiento se consolidó con la creación de la Red Europea de Evaluación Parlamentaria de Opciones Científicas y Tecnológicas (EPTA), que permitió el intercambio de metodologías, la cooperación entre oficinas y la elaboración conjunta de informes sobre asuntos de alcance transnacional. Desde entonces, la red ha actuado como columna vertebral del asesoramiento científico parlamentario internacional, fortaleciendo la confianza mutua entre instituciones y normalizando estándares de calidad, transparencia e independencia.

Con el tiempo, la red EPTA ha demostrado que no existe un único modelo de oficina parlamentaria de ciencia y tecnología. Cada país ha desarrollado estructuras acordes con su tradición política: algunas, como el POST británico, están integradas en la administración parlamentaria, mientras que otras, como el Rathenau Institute, funcionan como entidades autónomas con un mandato público. Pese a sus diferencias, todas comparten un mismo conjunto de principios fundacionales: el rigor científico, basado en metodologías transparentes y verificables; la independencia política, que garantiza la equidad entre partidos y grupos; la transparencia institucional, tanto en la selección de temas y expertos como en la revisión de los resultados; y la accesibilidad y claridad, necesarias para hacer que la evidencia sea comprensible también para quienes no son especialistas.

Hoy, la EPTA agrupa a 24 miembros entre parlamentos nacionales, regionales y supranacionales incluyendo a países no pertenecientes a la unión europea, como Noruega o Suiza: 14 miembros de pleno derecho, entre los que se encuentran dos miembros españoles, la Oficina C del Congreso de los Diputados y el Consejo Asesor del Parlamento sobre Ciencia

y Tecnología (Consell Assessor del Parlament sobre Ciència i Tecnologia, CAPCIT) del Parlamento de Cataluña, y 10 miembros asociados. La red se ha convertido en el principal marco de referencia europeo para la evaluación tecnológica parlamentaria. A través de proyectos conjuntos, talleres temáticos e informes colaborativos, ha promovido el aprendizaje institucional y el intercambio metodológico sobre cuestiones de gran impacto para todos los miembros de la red.

Esta interacción constante confirma que, aunque cada oficina responda a su propio contexto político y cultural, todas forman parte de una conversación europea común sobre cómo la democracia debe relacionarse con la ciencia y la tecnología. En este sentido, la práctica del asesoramiento científico legislativo ha trascendido el ámbito técnico para convertirse en un laboratorio de gobernanza democrática, donde se exploran nuevas formas de deliberación informada en conocimiento (Kenny et al., 2017).

Más allá de la cooperación parlamentaria, la Comisión Europea ha desempeñado un papel decisivo en la consolidación de una visión sistémica de la relación entre ciencia y política. Su concepto de ecosistemas de ciencia para las políticas (European Commission, 2022) parte de una premisa sencilla pero clarificadora: la evidencia útil no surge de un flujo lineal, sino de una ecología institucional diversa, en la que universidades, organismos públicos de investigación, oficinas parlamentarias, ministerios, actores sociales, partes interesadas y medios de comunicación interactúan para integrar conocimiento en los procesos políticos.

Desde esta perspectiva, el asesoramiento científico se entiende como un proceso de coproducción de conocimiento y legitimidad, donde confluyen la calidad científica, la pertinencia política y la apertura social. La Comisión Europea identifica cuatro condiciones fundamentales para el funcionamiento eficaz de estos ecosistemas: la credibilidad, sustentada en la excelencia científica, la transparencia y el rigor metodológico; la legitimidad, basada en la independencia, la diversidad de perspectivas y la rendición de cuentas; la relevancia, entendida como la capacidad de la evidencia para responder a los tiempos y desafíos reales de las políticas públicas; y la accesibilidad, que exige claridad comunicativa, formatos adecuados y disponibilidad oportuna.

Estos principios se han desarrollado y contrastado mediante los Ejercicios de Aprendizaje Mutuo (MLE por sus siglas en inglés) del Mecanismo

de Apoyo a las Políticas, en particular a través de la iniciativa 2023–2025 “Reduciendo la brecha entre ciencia y política” (European Commission, 2024–2025). Este ejercicio ha puesto de relieve los obstáculos que todavía limitan la integración efectiva del conocimiento en la acción pública: la fragmentación institucional, los silos disciplinares y la falta de canales estables de interacción, al tiempo que subraya la necesidad de contar con profesionales interfaz, mecanismos de confianza y programas de capacitación que refuercen tanto la cultura científica en la administración como la cultura política en la ciencia.

La incorporación de la Oficina C a la red EPTA contribuye a dotar al Congreso español de un canal estructurado, estable y neutral para acceder a la evidencia científica, e integra a España en la comunidad europea de práctica que articula la cooperación entre parlamentos.

La convergencia temática es evidente. En los últimos años, la red EPTA ha abordado conjuntamente temas como la inteligencia artificial y su impacto en la democracia, o las tecnologías de atención a la tercera edad, o la transformación del mix energético, debates también recogidos en los informes de la Oficina C. Esta coincidencia muestra que la agenda española está plenamente alineada con las preocupaciones europeas contemporáneas y que el modelo español no solo replica buenas prácticas, sino que las enriquece con innovaciones propias, especialmente en materia de lenguaje claro y participación ciudadana.

La creación de la Oficina C no es un experimento aislado, sino una manifestación española de un proyecto europeo compartido: fortalecer la capacidad de los parlamentos para deliberar con conocimiento y legislar con evidencia. España, que durante años careció de un órgano estable de asesoramiento científico legislativo, ha cerrado esa brecha mediante un modelo que combina la independencia y el rigor europeos con una sensibilidad institucional propia, más abierta, participativa y comunicativa.

III. EVIDENCIA Y DIÁLOGO EN EL CONGRESO

La Oficina C ha demostrado que la colaboración estructurada entre el Congreso, a través de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General, y la FECYT, puede convertirse en un instrumento estratégico para incorporar conocimiento científico y tecnológico en la

acción legislativa. Esta alianza ha fortalecido de manera tangible el papel de la evidencia en la actividad parlamentaria y ha proyectado una nueva forma de relación entre el mundo político y el científico.

Desde la firma del convenio para su desarrollo en 2021, el Congreso no solo ha consolidado sus lazos con la comunidad científica nacional e internacional, sino que también se ha integrado de forma plena en la administración parlamentaria colaborando con diversas direcciones de la secretaría general y en particular, trabajando estrechamente con la Dirección de Documentación, Archivo y Biblioteca del Congreso. En apenas cuatro años, la Oficina C ha producido resultados concretos y medibles: 14 informes de evidencia científica y tecnológica (los denominados *Informes C*, con tres más en preparación para 2025), el emparejamiento de 30 científicos con diputados y letrados de las Cortes, y la organización anual de la Semana de la Ciencia (Semana C), que reúne a representantes de todos los grupos parlamentarios, del sistema español de ciencia y tecnología, de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

Más allá de las cifras, la aportación singular de la Oficina C radica en la creación de una metodología propia, el Método C, que ha convertido el proceso de asesoramiento científico en un ejercicio de transparencia, rigor y participación ciudadana. El Método C no se limita a un procedimiento técnico de elaboración de informes: es una filosofía de trabajo que define cómo los parlamentos pueden interactuar con el conocimiento, garantizar la trazabilidad de la información y abrir sus decisiones a la evidencia sin perder su autonomía política.

El primer paso del Método C consiste en la selección de los temas de análisis. A diferencia de otros modelos internacionales en los que se responde exclusivamente a solicitudes parlamentarias, la Oficina C adopta un enfoque híbrido. Las cuestiones a tratar son elegidas por la Mesa del Congreso, atendiendo las propuestas de los grupos parlamentarios y de las comisiones, pero también pueden surgir a partir de consultas públicas y de temas relevantes identificados por la comunidad científica.

Este modelo abre un espacio de participación más amplio, donde la agenda parlamentaria dialoga con las preocupaciones sociales. En este sentido, la Oficina C ha introducido una innovación notable: las consultas públicas en línea, que permiten a la ciudadanía expresar sus prioridades y percepciones sobre los temas en estudio. Estas consultas no son mera-

mente simbólicas, sino que influyen directamente en la planificación de la Oficina, reforzando su alineamiento con las tendencias europeas hacia la gobernanza participativa.

La incorporación de la Oficina C al I Plan de Parlamento Abierto del Congreso (2025–2027) confirma este compromiso institucional con la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, situándola como herramienta de innovación dentro del propio proceso legislativo.

Tras la selección del tema, comienza la fase de mapeo del conocimiento. Este proceso consiste en identificar los cuerpos de evidencia relevantes, las personas expertas clave de la comunidad académica y de investigación de las grandes áreas disciplinarias, así como la sociedad civil y los grupos de interés con experiencia práctica o afectados por la cuestión analizada.

El mapeo tiene un carácter tanto nacional como internacional, de manera que los informes se apoyen siempre en la mejor evidencia interdisciplinaria disponible. Este ejercicio parte de un principio de inclusión multidisciplinaria: ningún enfoque por sí solo es capaz de captar la complejidad de los desafíos sociales contemporáneos, desempeñando las ciencias sociales y humanas un papel relevante.

Posteriormente, la Oficina C desarrolla una fase de entrevistas estructuradas, en la que los expertos comparten sus puntos de vista mediante conversaciones dirigidas y aportaciones escritas. Estas entrevistas se realizan bajo un principio de imparcialidad, con el objetivo de reflejar la diversidad de perspectivas disciplinarias y los distintos niveles de convergencia, lagunas o disensos.

El resultado es una visión panorámica del conocimiento disponible, acompañada de una comprensión profunda de las tensiones, incertidumbres y dilemas asociados a cada tema.

La etapa de redacción está a cargo del responsable de evidencia científica de la Oficina C, quien transforma los materiales recopilados en un documento claro, equilibrado y comprensible. Los informes evitan tecnicismos innecesarios y explican los conceptos complejos de manera accesible y clara.

El objetivo no es prescribir políticas, sino presentar el estado del arte, así como las distintas opciones de política pública informadas en evidencia, sus implicaciones y los márgenes de incertidumbre asociados a cada

una. Este enfoque refuerza la confianza de los diputados, que perciben los informes como herramientas para deliberar y no como dictámenes cerrados.

El proceso es iterativo: los borradores se revisan internamente y se someten a la evaluación de expertos externos, siguiendo un modelo de revisión por pares adaptado al contexto parlamentario. Esta práctica, inspirada en el ámbito académico pero ajustada a la función legislativa, asegura el rigor académico y la representatividad plural del contenido. Además, la publicación de la lista de personas revisoras añade un nivel adicional de transparencia y legitimidad.

Los Informes C elaborados mediante este método abordan una variedad de temas muy amplia: neurociencia, desinformación, envejecimiento y bienestar, calidad del aire, incendios forestales, inteligencia artificial en educación y salud, ciberseguridad, hidrógeno verde, enfermedades neurodegenerativas, prevención activa del suicidio, desarrollo territorial, redes sociales y menores, sequía o cáncer, entre otros. Todos tienen en común su gran relevancia social.

Cada informe se presenta públicamente durante la Semana C, un evento concebido como espacio de encuentro y deliberación entre legisladores, personas expertas y ciudadanía. Estas presentaciones no son ceremoniales, sino oportunidades reales para que las comisiones y grupos parlamentarios incorporen los resultados en su trabajo, citándolos en debates o utilizándolos para preparar intervenciones.

Tras su presentación, cada informe se publica con un Identificador de Objeto Digital (DOI) y se deposita tanto en la red EPTA como en el repositorio Zenodo de la Comisión Europea, garantizando su accesibilidad y trazabilidad internacional. Además, se difunden en la página web del Congreso y de la Oficina C, en español e inglés, acompañados de resúmenes, infografías y materiales explicativos, reafirmando la idea de que la evidencia parlamentaria constituye un bien público.

Todo el trabajo de Oficina C se publica bajo licencia Creative Commons Reconocimiento (CC BY 4.0). Esta licencia permite copiar, redistribuir, adaptar y reutilizar los contenidos en cualquier medio o formato, siempre que se reconozca adecuadamente la autoría y la fuente. Con ello, la Oficina C refuerza su compromiso con la transparencia, el acceso abierto al conocimiento y la difusión de la evidencia científica al servicio de la sociedad y del Parlamento. La apertura de los productos de la Oficina C

consolida la cultura de transparencia y rendición de cuentas y refuerza el papel democrático de la evidencia científica.

El Método C no es estático: se evalúa y actualiza continuamente. Cada ciclo incorpora las lecciones aprendidas de diputados, expertos y actores sociales. Desde 2025, la metodología se ha ampliado con un nuevo formato de informes breves, las Notas C, destinadas a ofrecer respuestas rápidas sobre cuestiones emergentes a demanda de las Comisiones del Congreso.

La evaluación del impacto de la Oficina distingue entre productos, número de informes, eventos, expertos consultados, y resultados, es decir, los efectos más amplios sobre la cultura parlamentaria, el discurso público y el aprendizaje institucional.

Para ello, la Oficina C analiza anualmente seis esferas de actividad: producción científica, participación parlamentaria, participación pública, cooperación internacional, formación y transferencia de conocimiento. Este seguimiento combina indicadores cuantitativos y análisis cualitativos, permitiendo un diagnóstico realista de su evolución.

En 2024, la Oficina publicó cuatro nuevos informes, elaborados con la participación de 87 expertos de distintas disciplinas y sectores. Los documentos fueron descargados más de 1.500 veces y recibieron más de 5.000 visitas web en pocos meses. Además, han sido citados en revistas académicas, tesis universitarias, documentos de política pública así como en debates y propuestas legislativas.

En paralelo, se han desarrollado más de veinte diálogos estructurados entre diputados y expertos, y el programa de emparejamiento ha conectado ya a 60 investigadores con parlamentarios desde su lanzamiento.

El impacto de la Oficina C, por tanto, trasciende la producción de informes: se traduce en una transformación de nuevas prácticas, percepciones y relaciones. En el interior del Congreso, los diputados, asesores y letrados valoran la claridad, e imparcialidad política de los informes. En la comunidad científica, el nivel de satisfacción es extraordinariamente alto: la mayoría de los expertos afirma que la colaboración con la Oficina les ha permitido comprender mejor el funcionamiento del Congreso y mejorar su capacidad de comunicación política.

En la esfera pública, la Oficina C ha aumentado la visibilidad del vínculo entre ciencia y democracia. Sus actividades han sido recogidas en los

medios de comunicación y sus consultas han atraído la participación ciudadana, ayudando a normalizar la idea de que la evidencia científica pertenece al espacio público y debe estar en el centro del debate democrático.

El impacto de la Oficina C no se limita a indicadores cuantitativos. Tiene un valor estructural y simbólico: muestra que el Parlamento español puede innovar institucionalmente, integrando conocimiento experto en sus procedimientos sin alterar su equilibrio político. En un contexto de polarización y desconfianza, la Oficina refuerza la confianza ciudadana al ofrecer transparencia y rigor; y demuestra que el Congreso puede ser, además de un espacio de confrontación política, un foro de deliberación informada.

Al codificar un método y hacer visible cómo se recopila, valida y comunica la evidencia, la Oficina C transmite a la sociedad un mensaje potente: el conocimiento importa, y las instituciones democráticas están dispuestas a escucharlo.

En el ámbito europeo, su contribución también es reconocida. A través de la EPTA, la Oficina C ha introducido un enfoque distintivo, centrado en el lenguaje claro y en la participación ciudadana, que enriquece la tradición europea de evaluación tecnológica parlamentaria. En pocos años, España ha pasado de ser un recién llegado a convertirse en referente por su innovación metodológica y de participación ciudadana.

IV. OFICINA C Y PARLAMENTO ABIERTO

La Oficina C representa uno de los desarrollos más innovadores del Parlamento español en su búsqueda por abrirse a la sociedad y fortalecer la legitimidad democrática mediante la claridad comunicativa, el diálogo estructurado y la participación ciudadana. Estas dimensiones, que podrían parecer complementarias, constituyen en realidad el núcleo de una misma filosofía institucional: hacer del conocimiento un bien público accesible, comprensible y compartido.

La labor de la Oficina C no puede comprenderse sin situar en su centro un compromiso esencial: la defensa del lenguaje claro como herramienta de comunicación pública y fundamento de la legitimidad democrática. En el ámbito del asesoramiento científico, la claridad no es una elección estética, sino una decisión política que expresa respeto hacia los ciudadanos y confianza en su capacidad para comprender la complejidad del mundo

contemporáneo. A través de su compromiso con el lenguaje claro y sus programas de conexión ciencia-política, emparejamientos entre científicos y diputados, Diálogos C y consultas públicas, la Oficina C ha transformado la relación entre el Congreso, la ciencia y la ciudadanía.

Un conocimiento que no puede ser entendido, accedido o contrastado pierde buena parte de su valor para la deliberación democrática. En consecuencia, la claridad es la primera condición para que la evidencia científica se convierta en un recurso de debate, no en una barrera técnica.

En España, donde los textos legislativos y administrativos son percibidos habitualmente como complejos, técnicos o incluso inaccesibles, la adopción de un lenguaje claro constituye un cambio cultural profundo. La claridad no simplifica la realidad: la hace inteligible. Y al hacerlo, devuelve a la ciudadanía la posibilidad de participar con conocimiento de causa en la vida pública.

Este enfoque se inscribe en un movimiento internacional que concibe la claridad como un derecho ciudadano. La Red Panhispánica de Lenguaje Claro y Accesible, impulsada por la Real Academia Española, sostiene que las normas y documentos oficiales deben redactarse en términos comprensibles para quienes han de cumplirlas (FECYT trabaja de la mano de la Red desde 2024). En el ámbito europeo, la Agenda de Mejora de la Legislación (Better Regulation Agenda) de la Comisión Europea (2023) refuerza la idea de que la comunicación clara y accesible es indispensable para una gobernanza legítima y transparente.

El Parlamento español ha hecho suyo este principio en su I Plan de Parlamento Abierto, que identifica la accesibilidad, la transparencia y la participación ciudadana como ejes de su estrategia de apertura institucional. En coherencia con ese marco, la Oficina C demuestra que el asesoramiento científico puede ser rigurosamente técnico sin renunciar a la comprensión pública, y que la claridad constituye una forma de responsabilidad institucional.

El uso del lenguaje claro ha transformado la manera en que los diputados se relacionan con los productos de la Oficina C. Acostumbrados a informes científicos densos y tecnificados, los parlamentarios valoran la legibilidad, rigurosidad y utilidad práctica de los Informes C, que pueden leerse sin conocimientos especializados.

Al mismo tiempo, el lenguaje claro actúa como puente entre comunidades. Para la comunidad científica, significa que sus aportaciones se transmiten con fidelidad y sin distorsiones. Los expertos que colaboran con la Oficina perciben que su conocimiento es representado de forma precisa, lo que fortalece la confianza y la disposición a participar en futuros informes. Muchos de los Informes C se citan hoy en artículos académicos, tesis doctorales y proyectos universitarios, demostrando su valor como instrumentos de comunicación intersectorial.

La claridad también amplía el acceso de la ciudadanía. A través de su publicación en la web del Congreso, los informes se transforman en materiales de referencia para medios de comunicación, asociaciones, centros educativos y público general. Cada informe se acompaña de infografías, ideas fuerza y resúmenes breves diseñados para una lectura de cinco minutos, que facilitan una comprensión rápida y atractiva de los contenidos. De este modo, el lenguaje claro no solo mejora la transparencia y la comprensión del trabajo parlamentario, sino que también contribuye a reducir la distancia simbólica entre la ciencia, la política y la sociedad.

La transparencia no consiste solo en publicar información, sino en hacerla comprensible y verificable. Cada informe incluye referencias, fuentes abiertas, listas de revisores y procedimientos de validación, lo que permite rastrear el origen y el tratamiento de la evidencia. En tiempos de desinformación y desconfianza, mostrar cómo se produce y se contrasta la evidencia refuerza la credibilidad institucional.

El ideal de Parlamento abierto implica algo más que comunicar con claridad: exige escuchar, interactuar y aprender. La Oficina C ha desarrollado varios programas que trasladan este principio a la práctica cotidiana, creando espacios donde la ciencia, la política y la sociedad se encuentran.

a) Programas de emparejamiento entre la comunidad científica y la comunidad política

El programa de emparejamiento es una de las iniciativas más emblemáticas de la Oficina. Inspirado en experiencias del Parlamento Europeo y de otros parlamentos nacionales como los de Reino Unido y Francia, busca promover un intercambio recíproco de comprensión y experiencias entre los investigadores y los legisladores.

Durante unos días, las personas expertas acompañan a un diputado o a un letrado del Congreso, observando su trabajo diario: sesiones, reuniones, comisiones y tareas legislativas. Esta convivencia genera un aprendizaje mutuo. Los científicos adquieren un conocimiento directo de los condicionantes políticos, los plazos y las dinámicas institucionales, mientras que los diputados descubren la naturaleza del trabajo científico: sus tiempos largos, sus incertidumbres y sus dilemas éticos.

El valor del programa reside en su capacidad de humanizar ambos mundos. La ciencia deja de ser percibida como un espacio cerrado y autorreferencial, y la política, como un ámbito puramente ideológico. Se rompe la desconfianza mutua y se crea un lenguaje compartido basado en la empatía y la colaboración.

Este contacto personal tiene efectos duraderos. Los vínculos formados durante el emparejamiento suelen dar lugar a colaboraciones sostenidas, consultas informales y participación de los científicos en futuras actividades parlamentarias. A la inversa, muchos diputados que han participado en el programa han incorporado referencias a la evidencia científica en sus intervenciones y propuestas legislativas, reforzando la cultura de la decisión informada.

b) Los Diálogos C

Los Diálogos C representan otra vía de apertura y conexión. Se trata de encuentros estructurados por Oficina C entre parlamentarios, personas expertas, representantes de la sociedad civil y otros actores relevantes, concebidos como espacios de debate horizontal sobre cuestiones de actualidad social y mirada informada en la evidencia científica y tecnológica.

A diferencia de las audiencias formales o comparecencias en comisión, los Diálogos C fomentan un intercambio más libre y reflexivo, combinando breves exposiciones de expertos con conversaciones abiertas moderadas por el equipo de la Oficina.

El objetivo no es alcanzar consensos apresurados, sino explorar la complejidad, identificar tensiones y generar comprensión mutua. Los Diálogos C funcionan, así como laboratorios de deliberación, donde los diputados pueden contrastar argumentos y los expertos pueden observar cómo se traducen sus aportaciones en preocupaciones políticas concretas por parte de todos los grupos parlamentarios.

c) Consultas públicas: ciudadanía informada y ciencia participativa

El tercer pilar de apertura de la Oficina C son las consultas públicas, mediante las cuales el Congreso invita directamente a la ciudadanía a participar en la definición y orientación de los temas que estudia.

Estas consultas se diseñan para fomentar una participación informada. Se acompañan de materiales explicativos en lenguaje claro y de cuestionarios estructurados que permiten a los participantes reflexionar sobre los asuntos en estudio. Su objetivo no es sustituir la deliberación parlamentaria, sino complementarla con la experiencia y las preocupaciones sociales.

De esta forma, la Oficina C integra la voz ciudadana en las fases iniciales del proceso de asesoramiento, equilibrando la perspectiva experta con la perspectiva pública. En un contexto de desafección política, estas iniciativas envían un mensaje inequívoco: el Congreso escucha, consulta y aprende.

La apertura no es un gesto, es un método. La claridad, el diálogo y la participación no son actividades accesorias, sino funciones estructurales de la democracia. La Oficina C ha convertido esos principios en prácticas concretas, dotándolas de procedimientos, formatos y metodologías que pueden replicarse en otros ámbitos de la administración y de la ciencia.

Su acción tiene también un valor simbólico. Al codificar cómo se recopila, analiza y comunica la evidencia, la Oficina C transmite un mensaje inequívoco: el conocimiento es parte de la esfera pública y debe ser tratado con responsabilidad, respeto y transparencia.

Así, la Oficina C no solo asesora: sensibiliza, conecta y transforma. Demuestra que la apertura institucional no debilita la autoridad parlamentaria, sino que la refuerza mediante la confianza, y que la democracia del conocimiento no consiste en sustituir la política por la ciencia, sino en hacerlas colaborar para el bien común.

V. LOS RESPONSABLES DE EVIDENCIA CIENTÍFICA

La consolidación de oficinas parlamentarias de asesoramiento científico ha hecho visible la necesidad de contar con profesionales especializados en la traducción de la evidencia científica a formatos utilizables por los legisladores.

A diferencia de los investigadores académicos tradicionales, los responsables de evidencia no producen conocimiento original, sino que sinte-

tizan, contextualizan y comunican los resultados de la investigación existente. Su función principal consiste en convertir la complejidad científica en información clara, equilibrada y pertinente para la tarea legislativa.

Esta tarea requiere una combinación singular de competencias: rigurosidad analítica, comprensión de los procesos políticos, sensibilidad comunicativa y ética profesional. En cierto modo, estos profesionales encarnan una respuesta institucional a un desafío estructural: cómo hacer que la ciencia sea relevante sin instrumentalizarla, y cómo garantizar que la política se fundamente en conocimiento sin renunciar a su autonomía.

La institucionalización del asesoramiento científico parlamentario no solo ha transformado los procesos de toma de decisiones, sino que ha generado una nueva categoría profesional: la de los responsables de evidencia científica. Estos profesionales representan una figura emergente en la frontera entre el conocimiento y la política, y su aparición marca una evolución en la forma en que se moviliza la ciencia para la acción pública. Los responsables de evidencia actúan como intérpretes del conocimiento científico, mediadores de confianza y garantes de la calidad y neutralidad de la información que llega al Congreso. Son agentes de una nueva cultura institucional en la que la evidencia se convierte en lenguaje compartido entre la ciencia y la política.

El valor añadido de los responsables de evidencia científica radica en su capacidad para traducir, integrar y equilibrar perspectivas diversas. Trabajan en la interfaz donde confluyen datos empíricos, intereses políticos, valores sociales y tiempos institucionales muy distintos.

A través de su trabajo, garantizan que la evidencia que llega a los legisladores sea fiable, transparente y comprensible. No se trata solo de seleccionar la “mejor” evidencia disponible, sino de exponer sus limitaciones, incertidumbres y áreas de disenso, para ofrecer una imagen realista del estado del conocimiento.

Su papel consiste en identificar las distintas opciones de la política pública, no en prescribir decisiones. De este modo, los responsables de evidencia contribuyen a preservar la autonomía deliberativa del Congreso, asegurando que las políticas se apoyen en conocimiento sólido sin reemplazar el juicio político.

Esta función de intermediación exige una doble alfabetización: científica y política. Los responsables de evidencia deben dominar el lenguaje

y los métodos de la investigación académica, pero también comprender los procedimientos parlamentarios, las dinámicas de los partidos, las temporalidades legislativas y la comunicación institucional. En este equilibrio reside su fortaleza y su singularidad.

La credibilidad de esta nueva profesión depende de un atributo fundamental: la imparcialidad. Los responsables de evidencia científica no son activistas ni asesores políticos en sentido partidista; su legitimidad proviene de su neutralidad metodológica y de su compromiso con la transparencia del proceso de producción de conocimiento.

Como intermediarios entre comunidades con culturas epistémicas distintas, la científica y la política, estos profesionales asumen una responsabilidad ética de enorme relevancia. Deben garantizar que los informes reflejen todas las perspectivas disciplinarias relevantes, que las fuentes sean verificables y que los procedimientos de revisión estén claramente documentados.

Su trabajo implica también una responsabilidad comunicativa: la de evitar la simplificación excesiva, la manipulación o el uso estratégico del conocimiento. La capacidad de los responsables de evidencia para mantener la confianza pública depende tanto de su rigor técnico como de su integridad.

Por ello, la formación y la práctica profesional en este ámbito exigen valores cívicos, además de competencias técnicas. La transparencia, la rendición de cuentas y el respeto por la pluralidad de opiniones son componentes esenciales de la ética de la evidencia.

La Oficina C, de la mano de la red EPTA, impulsa la participación de sus responsables de evidencia en la comunidad transnacional de práctica, en la que comparten metodologías, herramientas y experiencias. Esta cooperación fomenta el desarrollo de estándares comunes sobre calidad, transparencia y evaluación del impacto del asesoramiento científico. De hecho, cada vez más parlamentos europeos reconocen formalmente la figura del técnico de evidencia como parte de sus plantillas permanentes.

En este contexto, los responsables de evidencia científica se han convertido en actores clave del ecosistema de ciencia para las políticas descrito por la Comisión Europea (2022). Son ellos quienes hacen posible la circulación del conocimiento entre las comunidades científicas, las admi-

nistraciones y las instituciones legislativas, contribuyendo a su relevancia y legitimidad.

El surgimiento de esta nueva profesión tiene implicaciones más amplias para la ciencia y la democracia. Al crear un espacio estable de interacción entre ambos mundos, los responsables de evidencia contribuyen a institucionalizar la cooperación entre el conocimiento y la representación política.

Para la comunidad científica, esta evolución abre nuevas trayectorias profesionales. Más allá de las carreras académicas tradicionales, los investigadores pueden ahora desempeñar un papel activo en la traducción del conocimiento hacia las políticas públicas, aplicando su experiencia al servicio del bien común. Esta apertura amplía el horizonte vocacional de la ciencia, otorgándole una dimensión cívica y participativa.

Para el sistema político, la existencia de profesionales dedicados a la gestión de la evidencia introduce una nueva garantía de calidad democrática. El Congreso ya no depende únicamente de fuentes dispersas o de asesores externos, sino que cuenta con un cuerpo de especialistas capaces de analizar, sintetizar y comunicar conocimiento con independencia y rigor.

VI. HACIA UNA DEMOCRACIA DEL CONOCIMIENTO

El trabajo de la Oficina C revela una convicción profunda: en las democracias contemporáneas, el conocimiento no puede limitarse a ser un insumo técnico de la política, sino que debe convertirse en una forma de inteligencia compartida. La complejidad de los desafíos globales exige que los parlamentos evolucionen hacia instituciones capaces de escuchar, aprender, integrar y deliberar con conocimiento, sin renunciar a su pluralismo.

Esta visión sitúa a la Oficina C en el corazón de un cambio cultural que afecta tanto a la ciencia como a la política. El asesoramiento científico legislativo deja de ser un proceso unilateral (del experto al decisor) para convertirse en una ecología de colaboración y aprendizaje mutuo, donde científicos, políticos y ciudadanos participan en la construcción colectiva de la política pública.

En este contexto, la inteligencia colectiva no es una metáfora, sino una forma emergente de gobernanza (Innerarity, 2020): una práctica que transforma la información dispersa en conocimiento estructurado y la deliberación individual en comprensión compartida.

El itinerario recorrido por la Oficina C, desde la producción de informes basados en evidencia hasta la creación de espacios de diálogo y participación, ha dado lugar a un nuevo modelo de interacción entre la ciencia y el Congreso. Este modelo se fundamenta en tres pilares: rigurosidad, apertura y conexión.

El primero, la rigurosidad, garantiza la credibilidad de la evidencia y su independencia de intereses partidistas o sectoriales. El segundo, la apertura, amplía los interlocutores y reconoce que el conocimiento útil no reside únicamente en la academia, sino también en la experiencia ciudadana, institucional y profesional. Y el tercero, la conexión, reconoce que la legitimidad del conocimiento político surge del intercambio deliberativo, no de la autoridad individual.

A través de estos principios, la Oficina C ha construido un laboratorio parlamentario en el que cada actor aporta una perspectiva parcial, pero necesaria, para la comprensión de los problemas públicos. Este ecosistema no reemplaza el proceso político, sino que lo refuerza con conocimiento validado, plural y contextualizado.

El concepto de inteligencia colectiva aplicado a la política no se refiere a la acumulación de información, sino a la capacidad de las instituciones para aprender juntas. El Congreso se convierte, en este sentido, en un espacio de aprendizaje organizacional, donde la interacción entre ciencia y política produce mejoras progresivas en la calidad de las decisiones.

El resultado es una gobernanza más reflexiva, donde la toma de decisiones no se reduce a la gestión de datos, sino que incorpora los valores, incertidumbres y dilemas éticos que acompañan a toda decisión pública. En este sentido, la inteligencia colectiva es también una forma de sabiduría institucional, porque reconoce los límites del conocimiento y la necesidad del juicio político.

El mayor impacto de la Oficina C quizá no resida en sus productos, los informes, los programas, las consultas, sino en el cambio cultural que ha impulsado.

Este cambio se observa en múltiples planos: en el lenguaje más claro de los debates, en la demanda creciente de evidencia por parte de los grupos parlamentarios, en la implicación activa de la comunidad científica, y

en la percepción ciudadana de que el Parlamento puede ser un espacio de conocimiento y diálogo, no solo de confrontación.

Esta práctica institucional, apunta hacia una democracia del conocimiento. En ella, la legitimidad de las decisiones no se deriva solo del voto, sino también de la calidad del proceso deliberativo y de la evidencia que lo sustenta.

El modelo de la Oficina C muestra que esta integración es posible sin sacrificar la autonomía política ni la independencia científica. La clave está en institucionalizar los mecanismos de mediación y confianza: responsables de evidencia, procedimientos transparentes, revisión por pares, lenguaje claro y espacios de participación.

La Oficina C no es solo una innovación administrativa, sino una experiencia de futuro institucional. Representa un laboratorio donde se ensaya una nueva relación entre conocimiento, legisladores y ciudadanía. El futuro de la Oficina C dependerá de su capacidad para mantener su independencia, su rigor y su apertura. Pero, sobre todo, dependerá de su contribución a una idea mayor: la de una democracia que aprende.

BIBLIOGRAFÍA

Akerlof, K., Tyler, C., Foxen, S. E., Heath, E., Gual Soler, M., Allegra, A., Cloyd, E. T., Hird, J. A., Nelson, S. M., Nguyen, C. T., Gonnella, C. J., Berigan, L. A., Abledo, C. R., Al-Yakoub, T. A., ... Yarime, M. (2019). *A collaboratively derived international research agenda on legislative science advice*. Humanities and Social Sciences Communications, 5(1), 108. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0318-6>

Asociación Ciencia en el Parlamento (2018). (s. f.). *Ciencia en el Parlamento*. <https://cienciaenelparlamento.org/>

Boletín Oficial del Estado. (2022a). *Ley 17/2022, de 5 de septiembre, de modificación de la Ley 14/2011, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. BOE-A-2022-14581. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/09/05/17>

Boletín Oficial del Estado. (2022b). *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*. BOE-A-2022-21677. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/12/20/27>

Boletín Oficial del Estado. (2023). *Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU)*. BOE-A-2023-7500. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2023/03/22/2>

Cañibano, C., & Real-Dato, J. (2023). *El ecosistema de asesoramiento científico y técnico a las políticas públicas en España*. En L. Melchor & K. Krieger (Eds.), *Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://doi.org/10.2760/262332>

Congreso de los Diputados. (2020). *Convenios en vigor suscritos por el Congreso de los Diputados*. <https://www.congreso.es/es/cem/convenioscongr>

Congreso de los Diputados. (2025). *I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados (2025–2027)*. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Serie D: General*. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/D/BOCG-15-D-310.PDF

Congressional Research Service. (2020). *The Office of Technology Assessment: History, Authorities, Issues, and Options (P.L. 92-484)*. Washington, D.C.: Library of Congress. https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R46327/R46327.8.pdf

Cruz-Castro, L., & Sanz-Menéndez, L. (2005). *Politics and institutions: European parliamentary technology assessment*. *Technological Forecasting and Social Change*, 72(4), 429–448. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2004.01.007>

European Commission. (2022). *Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research* (Staff Working Document SWD(2022) 307 final). Bruselas: Comisión Europea. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/sites/default/files/SWD_2022_346_final.PDF

European Commission. (2023). *Better Regulation Agenda – Communication on enhancing the evidence base for policymaking*. Bruselas: European Commission. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_es

European Commission. (2024–2025). *Mutual Learning Exercise: Bridging the Gap between Science and Policy* (Policy Support Facility Portal). Bruselas: Comisión Europea. <https://projects.research-and-innovation.ec.europa.eu/en/statistics/policy-support-facility/psf-challenge/mutual-learning-exercise-bridging-gap-between-science-and-policy>

Gobierno de España. (2023). *IV Plan de Gobierno Abierto de España (2023–2025)*. Ministerio de Hacienda y Función Pública <https://gobiernoabierto.gob.es/planes-de-accion/iv-plan-de-gobierno-abierto-de-espana-2023-2025/>

Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.

Kenny, C., Washbourne, C.-L., Tyler, C., & Blackstock, J. J. (2017). *Legislative science advice in Europe: The case for international comparative research*. Palgrave Communications, 3, Article 17030. <https://doi.org/10.1057/palcomms.2017.30>

Red Panhispánica de Lenguaje Claro y Accesible. (s.f.). *Real Academia Española*. <https://www.rae.es/la-institucion/red-panhispanica-de-lenguaje-claro-y-accesible>

Bárbara Cosculluela Martínez

Letrada de las Cortes Generales

RESUMEN: La Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados representa una innovación institucional en el Parlamento español, orientada a fortalecer la toma de decisiones políticas mediante el asesoramiento científico y técnico independiente, riguroso y neutral. Su creación responde a la necesidad de dotar a los legisladores de herramientas sólidas y accesibles para integrar la evidencia científica en su labor, sin sustituir el debate democrático ni la autonomía de los representantes.

Entre sus principales aportaciones destaca la institucionalización de un asesoramiento científico estable, transversal y plural, que enriquece el debate parlamentario y la calidad de las leyes. La Oficina fomenta la interacción entre la comunidad científica y el Parlamento, permitiendo la consulta directa a expertos y la participación de instituciones científicas en su Consejo Asesor, lo que refuerza la pluralidad y el rigor de los informes elaborados.

La actividad de la Oficina se centra en la elaboración de informes de evidencia científica y tecnológica sobre temas de interés parlamentario, seleccionados mediante un proceso participativo que involucra tanto a la Mesa del Congreso como a la ciudadanía, a través de consultas públicas y votaciones directas. Esta apertura a la sociedad contribuye a reducir la brecha entre representantes y ciudadanía, fortaleciendo la confianza en el Parlamento y promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

No obstante, la Oficina enfrenta retos importantes, como la necesidad de acercar aún más su actividad a los procedimientos parlamentarios principales y de integrarse mejor en las estructuras formales de información del Congreso. La evaluación externa recomienda una mayor sistematización de

objetivos y una vinculación más directa con los procesos legislativos, para maximizar su impacto en la calidad normativa.

En conclusión, la Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso supone un avance significativo hacia un Parlamento más informado, abierto y participativo, capaz de afrontar los desafíos sociales y tecnológicos con mayor solvencia. Su consolidación y mejora continua serán claves para fortalecer la calidad democrática y legislativa en España.

Palabras clave: asesoramiento científico parlamentario, evidencia científica, calidad legislativa, Parlamento abierto, innovación institucional.

ABSTRACT: *The Office of Science and Technology of the Congress of Deputies represents an institutional innovation in the Spanish Parliament, aimed at strengthening political decision-making through independent, rigorous and neutral scientific and technical advice. Its creation responds to the need to provide legislators with solid and accessible tools to integrate scientific evidence into their work, without replacing democratic debate or the autonomy of representatives.*

Among its main contributions is the institutionalisation of stable, cross-cutting and pluralistic scientific advice, which enriches parliamentary debate and the quality of legislation. The Office promotes interaction between the scientific community and Parliament, allowing direct consultation with experts and the participation of scientific institutions in its Advisory Council, which reinforces the plurality and rigour of the reports produced.

The Office's activity focuses on the preparation of scientific and technological evidence reports on topics of parliamentary interest, selected through a participatory process involving both the Congress Bureau and the public, through public consultations and direct voting. This openness to society helps to reduce the gap between representatives and citizens, strengthening confidence in Parliament and promoting transparency and accountability.

However, the Office faces significant challenges, such as the need to bring its activities closer to the main parliamentary procedures and to integrate itself better into the formal information structures of Parliament. The external evaluation recommends greater systematisation of objectives and a more direct link with legislative processes in order to maximise its impact on regulatory quality.

In conclusion, the Office of Science and Technology of the Congress represents a significant step towards a more informed, open and participatory Parliament, capable of addressing social and technological challenges with greater competence. Its consolidation and continuous improvement will be key to strengthening democratic and legislative quality in Spain.

Keywords: parliamentary scientific advice, scientific evidence, legislative quality, open Parliament, institutional innovation.

I. INTRODUCCIÓN AL ASESORAMIENTO CIENTÍFICO PARLAMENTARIO

El asesoramiento científico en el Parlamento responde a la idea de vincular el conocimiento científico con la toma de decisiones políticas por los representantes, de modo que éstos cuenten con información para abordar con eficacia los desafíos sociales y tecnológicos que se suceden cada vez con mayor rapidez. No se trata sólo de introducir más ciencia en la política, sino también de superar la barrera de comunicación entre la comunidad científica y el mundo parlamentario, con la ayuda de mediadores especializados.

En este sentido, destacan iniciativas como las oficinas de asesoramiento científico en los Parlamentos. Se trata de unidades técnicas independientes que proporcionan a los parlamentarios información científica y evidencia técnica fiable, clara y neutral, para apoyar la elaboración de las leyes y decisiones políticas, sin sustituir al debate ni a la decisión democrática.

En su diseño y funcionamiento, deben afrontar retos fundamentales, entre otros: el garantizar su neutralidad política, su rigor metodológico, y el cumplimiento de un papel consultivo ajustándose a la demanda del Parlamento. Se trata de dotar a los legisladores de herramientas sólidas y accesibles para integrar la evidencia científica en su labor, manteniendo la autonomía en la decisión como representante.

El conocimiento especializado complementa a la democracia representativa, no la reemplaza.

Por un lado, el asesoramiento científico propio, permanente, imparcial y plural, enriquece el debate parlamentario y su producto final característico: la ley. Es un asesoramiento estable, permanente e institucionalizado, que adopta un método riguroso para realizar su trabajo de informe. Dicho método

sirve para trasladar la evidencia científica de manera objetiva, comunicando el estado de las cuestiones y también las incertidumbres que plantea y considerando la pluralidad de opiniones y corrientes. Las oficinas de asesoramiento científico deben ser interdisciplinarias para poder conectar conocimientos de muchas áreas, que generalmente inciden sobre una misma problemática real. También deben ser neutrales políticamente, en su configuración y funcionamiento, diferenciándose así del asesoramiento político de confianza que está por definición ligado a la duración del cargo del representante y especialmente enfocado al apoyo de un partido y sus objetivos legítimos.

En segundo lugar, a través de estas oficinas, se fomenta el conocimiento y el acceso de la comunidad científica al Parlamento, y por tanto su capacidad para participar en la esfera pública parlamentaria. Los expertos son consultados a través de entrevistas, se publican las fuentes de dicha evidencia en los informes, y participan en debates científicos ad hoc organizados en el Parlamento en los que conectan con los diputados, las Comisiones y Ponencias. El mismo funcionamiento de las oficinas de ciencia como servicio suele tener relación estable con las principales instituciones científicas del país a través de consejos de consulta en los que están representadas y pueden dar su opinión sobre la gobernanza.

En tercer lugar, aun el asesoramiento científico puede contribuir a paliar la brecha creciente entre representantes y ciudadanía. Por un lado, se abren camino vías de participación nuevas abiertas a la ciudadanía, por ejemplo, en la selección de los temas propuestos sobre los que informar y debatir. De otro lado, la confianza de los representados se fortalecería al percibir un Parlamento más autónomo, equilibrado y representativo en términos de iniciativa de debate sobre los principales temas que afectan a la sociedad, frente al exclusivo protagonismo de la agenda gubernamental.

La Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados representa una innovación institucional en nuestra organización parlamentaria, en cuanto a sus funciones y también en su naturaleza, en la medida en que no se trata de un servicio incardinado dentro de la Administración parlamentaria, ya que fue creada a través de un convenio administrativo de colaboración entre la Fundación para la Ciencia y Tecnología (FECYT) y el Congreso de los Diputados.

Sin embargo, no es una innovación absoluta, pues desde la década de los 70 existen instituciones asimilables en muchos Parlamentos de nuestro

entorno europeo y occidental cuya implantación ha servido de ejemplo en nuestro país. Desde la OTA en EEUU, a las oficinas europeas paradigmáticas: POST en Reino Unido, TAB- en Alemania, OPESCT del Parlamento francés o el instituto Rathenau de los Países Bajos, Ta-Swiss en Suiza. También el Parlamento Europeo cuenta con su STOA, Panel para el Futuro de Ciencia y Tecnología, dentro del servicio de investigación interno a la Cámara (EPRS).

Todos ellos formulan análisis imparciales y accesibles que resumen la evidencia científica para su uso al formular iniciativas legislativas, enmiendas y otro tipo de funciones parlamentarias de control e impulso, y la actividad internacional. La selección de los temas suele mezclar la iniciativa interna del equipo a través de métodos de identificación de tendencias de relevancia política e impacto social, que tengan evidencia disponible, con las demandas concretas del Parlamento. Estos informes no son solamente de uso interno, sino que son publicados de forma que se garantiza su accesibilidad y trazabilidad internacional a través de páginas web. Ello refuerza la idea de Parlamento abierto y de que la evidencia científica constituye un bien de todos.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, se manifiesta también un movimiento orientado a fortalecer los vínculos entre ciencia tecnología y política en Europa. Ello se ejemplifica en la *Science for Policy* de la Comisión Europea, coordinada por el *Joint Research Centre* (JRC), cuya actividad conecta científicos con técnicos y cargos para mejorar las decisiones sobre políticas legislativas de la UE.

En nuestro país, el Gobierno creó en 2024, la ONAC (Oficina Nacional de Asesoramiento Científico), la cual ha desplegado una red de asesores científicos en los distintos Ministerios para acercar el conocimiento a las políticas públicas, y que colabora con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y otras agencias y organismos estatales.

II. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DE LA OFICINA DE CIENCIA EN EL CONGRESO

El Parlamento español no contaba en su Administración parlamentaria profesional con un servicio semejante al asesoramiento en evidencia científica, aunque la relación parlamentaria con la comunidad científica podía identificarse en las Comisiones de estudio que, por razón de la mate-

ria a estudiar, requirieran asesoramiento en evidencia científica por parte de expertos llamados a comparecer a propuesta de los grupos políticos.

La idea de la implantación en España del asesoramiento científico en el Congreso tomó forma de iniciativa ciudadana liderada por un grupo de investigadores, que aunó el apoyo y la colaboración de FECYT, COTEC y de las principales instituciones científicas. En 2018, con ocasión del 40 aniversario de la Constitución, se celebraron unas jornadas sobre Ciencia y Parlamento que sirvieron de experiencia piloto para abordar diversos temas de relevancia para la sociedad desde el punto de vista científico, en un encuentro que reunió a la comunidad científica con los representantes del Parlamento.

A esta experiencia siguió un paso decisivo para su institucionalización, el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados para la creación de la oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados de 28 de febrero de 2019. Tras barajar durante un tiempo distintas posibilidades, la Mesa del Congreso autorizó el 15 de diciembre de 2020 la formalización de un convenio para el desarrollo de la Oficina C, dentro de un proyecto conjunto con FECYT, siendo firmado el 5 de marzo de 2021 por ambas partes.

El objetivo perseguido es que *“el Congreso de los Diputados reciba asesoramiento de carácter científico, así como fomentar la sensibilización de la Cámara, y de la sociedad en general, sobre la necesidad de establecer mecanismos de asesoría científica en el proceso de toma de decisiones”*. Para ello, la Mesa del Congreso consideró la idoneidad así expresada de celebrar un convenio con la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT), cuyos objetivos fundacionales son *“el fomentar el compromiso de la sociedad con la ciencia, la tecnología y la innovación como valor clave para su desarrollo y bienestar, impulsar la ciencia abierta e inclusiva, la cultura y la educación científicas dando respuesta a las necesidades del sistema español de ciencia, tecnología e innovación, facilitando herramientas y recursos que contribuyan a la internacionalización de la ciencia y la competitividad de la industria”*. La actividad de FECYT se concreta en la divulgación de cultura científica, la evaluación de la calidad de revistas científicas, el apoyo a investigadores y el fomento de la colaboración entre ciencia y políticas públicas.

La Fundación para la Ciencia y Tecnología tiene naturaleza pública, y es dependiente del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Como fundación del sector público estatal, la dirección de estas fundaciones se canaliza a través de los miembros del Patronato de la Fundación y,

de la institución del Protectorado, que ejerce el Ministerio al que se adscribe, tal y como se establece en sus estatutos, los cuales se pueden modificar por acuerdo del Consejo de ministros.

Por un lado, la articulación concreta del asesoramiento científico del parlamento vía convenio administrativo con una fundación dependiente del Ejecutivo podría contravenir el principio de autonomía parlamentaria de personal. Sin embargo, este modelo, que se repite en otros países europeos, ofrece la ventaja de que es una entidad nacional reconocida y en conexión con la investigación científica, con sólida experiencia en el fomento de ésta, y el diálogo científico, mientras que, como entidad del sector público, está sujeta a controles internos económico- financieros y de contratación.

Para desarrollar sus fines la oficina cuenta con un equipo reducido.

**Pedro Peña**

Letrado de las Cortes Generales.
Director de Estudios, Análisis y
Publicaciones. Coordinador de la
Oficina C en el Congreso de los
Diputados

**Ana Elorza, PhD**

Coordinadora de la Oficina C en
FECYT

**Bárbara Cosculluela**

Letrada de las Cortes Generales.
Dirección de Estudios, Análisis y
Publicaciones

**Cristina Fernández
García, PhD**

Técnica de conexión con la
comunidad científica y la
sociedad

**Jose Luis Roscales
García, PhD**

Técnico de evidencia científica y
tecnológica

**Maite Iriondo de
Hond, PhD**

Técnica de evidencia científica y
tecnológica

**Sofía Otero, PhD**

Técnica de evidencia científica y
tecnológica

**Ana Benedicto, PhD**

Técnica de evidencia científica y
tecnológica

**Sara Castro-Cobo,
PhD**

Técnica de evidencia científica y
tecnológica

**Julia Sánchez Dorado,
PhD**

Técnica de evidencia científica y
tecnológica

La dirección corresponde de forma conjunta a dos coordinadores: un representante del Congreso de los Diputados y otro de FECYT. En representación del Congreso de los Diputados, ejerce la coordinación el director de Estudios del Congreso, quien contribuye a la dirección estratégica de la Oficina y a la relación jurídico-parlamentaria de la Oficina con la Cámara y sus órganos. Fecyt, por su parte, elige de entre su personal técnico a la coordinadora de la Oficina, encargada de liderar y dirigir el día a día del equipo C, compuesto de 6 técnicos de evidencia y de un técnico de conexión con la sociedad.

La Oficina C cuenta con los recursos financieros (actualmente 580.000 euros) que le aportan las dos instituciones convenientes, 60% el Congreso de los Diputados 40% FECYT, y tiene sus oficinas en las dependencias de FECYT. Una vez cumplido el periodo de vigencia, diciembre de 2024, el convenio se ha ido prorrogando conforme a lo previsto en su clausulado, y en 2025 éste se modificó a través de una adenda para ampliar las cuantías aportadas por ambas partes a la vista de los buenos resultados y de las necesidades previstas de ampliación de sus actividades y consolidación del equipo técnico.

La Oficina contrata a un equipo de técnicos de evidencia cuya función principal es la elaboración de los informes sobre el conocimiento científico y tecnológico interdisciplinar sobre temas específicos, utilizando el método C como proceso iterativo que incorpora el resultado de entrevistas y de la bibliografía científica más significativa. El equipo C se completa con una técnica de conexión con la comunidad científica y la sociedad, que contribuye a la difusión y visibilidad de la labor de la Oficina C. El alcance de las intervenciones y los informes publicados por la Oficina C se ha reflejado en más de 40 medios de comunicación diferentes y en redes sociales.

La Oficina tiene también un Consejo Asesor formado por representantes designados por organismos del ámbito de la ciencia y la investigación, que se reúnen periódicamente, bajo la presidencia de los coordinadores de la Oficina para proponer recomendaciones en relación con la actividad de la misma. El Consejo Asesor contribuye con su asesoramiento en todas las iniciativas de la Oficina C y especialmente a la propuesta de temas de posible interés parlamentario en el ámbito de la ciencia y la tecnología y de personal científico, investigador y experto que considere adecuado para incorporar al proceso de elaboración de los Informes C.

Las Instituciones que conforman el Consejo Asesor son: la Agencia Estatal de Investigación (AEI), la Asociación Ciencia en el Parlamento (CeeP), la Asociación de Parques Científicos y Tecnológicos de España (APTE), el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), el Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI), la Confederación de Sociedades Científicas de España (COSCE), la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC), el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), las Reales Academias- Instituto de España y la Red centros de excelencia Severo Ochoa y María de Maeztu (SOMMA).

III. LA ACTIVIDAD DE LA OFICINA C

La actividad principal de la Oficina de Ciencia consiste en la elaboración de informes de evidencia científica y tecnológica sobre temas de interés para los diputados. El objetivo de este proceso es transformar y traducir el conocimiento científico y tecnológico disponible en informes claros, rigurosos y accesibles, que permitan comprender el estado del conocimiento sobre un tema y apoyar la tarea parlamentaria.

Tal y como se ha articulado desde un principio la demanda del Congreso en relación a la Oficina de la Ciencia, puede decirse que hasta ahora ha sido la Mesa del Congreso de los Diputados el “cliente” principal de su actividad de asesoramiento, en la medida en que es el órgano que ha decidido, conforme al procedimiento acuñado, cuáles eran los temas concretos sobre los que se ha informado.

La propuesta de los temas se realiza desde una evaluación de tendencias (Radar C) que tiene en cuenta el grado de conciencia pública y debate social, la atención de la investigación científica y la relevancia político-social. Se enfocan en cuestiones cuya explicación suele combinar enfoques desde las ciencias físicas e ingenierías con el de las ciencias sociales y de la vida. El Consejo Asesor participa en este proceso al trasladar sugerencias de la comunidad científica al equipo de la oficina C.

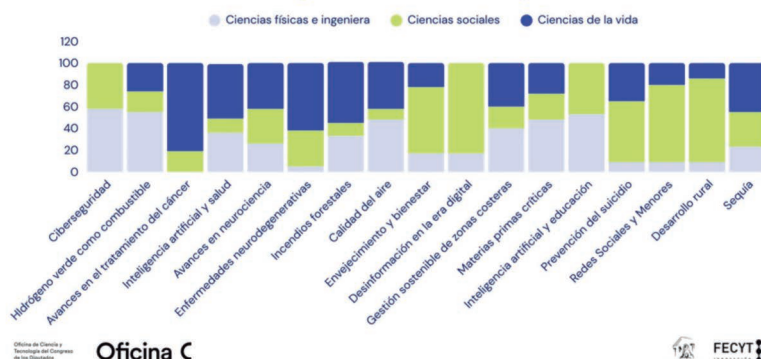
Cada año, la Oficina de Ciencia ha venido proponiendo una lista de unos 20 temas para elaborar informes de evidencia a la Mesa del Congreso,

para que ésta seleccione los que considere más relevantes, dando participación en la decisión a los Grupos Parlamentarios de la Cámara a través de la Junta de Portavoces.

El proceso iterativo implica entrevistas estructuradas, revisiones internas y evaluación externa de expertos cuya participación se publica para añadir transparencia y trazabilidad. El resultado ha sido unos informes interdisciplinares, de extensión reducida, que pretenden concentrar y explicar de manera resumida (de 14 a 16 mil palabras) y clara la problemática “retorcida” que se plantea. Hasta ahora han sido 17 los informes elaborados a partir de consultas con más de 400 científicos expertos en las distintas materias y más de 3600 publicaciones científicas que se recogen como bibliografía en los mismos.

TRADUCIMOS CONOCIMIENTO

17 temas, 1 enfoque interdisciplinar



Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados

Oficina C

FECYT

Los informes son publicados a través de la web del Congreso y de la Oficina de Ciencia y presentados en unas jornadas (Semana C) celebradas en la sede del Congreso. La “Semana C” se celebra cada año en noviembre, coincidiendo aproximadamente con el día mundial de la Ciencia, y sirve para reunir a la comunidad científica con la de los representantes de la Cámara. En un acto público, con participación de la Presidencia del Congreso, se inaugura el ciclo de presentación de los informes, que consiste en la difusión del contenido de los informes, a través de su puesta a disposición infográfica en papel, en la organización de Mesas redondas de debate, diálogos a puerta cerrada de los diputados con los expertos que han

colaborado en la elaboración de los informes (diálogos C), proyecciones de documentales, etc.

La comunicación y el lenguaje claro es uno de los grandes objetivos de la Oficina de la Ciencia. Se trata de “traducir el conocimiento” mediante la utilización de un lenguaje claro, de forma la ciencia no sea sólo escuchada sino también comprendida y tenida en cuenta en los procesos parlamentarios. También para conectar con la sociedad en su conjunto en un triángulo de relación comunicativa. La forma de exponer las ideas es innovadora con respecto al formato tradicional de los textos parlamentarios, y es típico el recurso a resúmenes gráficos atractivos, con incorporación de imágenes e “ideas fuerza” destacadas, resúmenes ejecutivos y una apuesta por la estética renovada y la modernidad en el diseño del formato.

Desde el principio de su actividad, la Oficina de Ciencia se ha alineado con los principios de “Parlamento abierto”, término que hace alusión a una búsqueda de mayores cotas de transparencia en el modelo de gestión, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la ética, con el fin de acercar el poder legislativo a la sociedad.

Por lo que se refiere a la participación ciudadana y el fomento de la interacción directa entre ciudadanos y legisladores, destaca su programa de emparejamiento, que aprovecha la celebración de las jornadas de la Semana C para acercar a científicos voluntarios de diversas ramas, seleccionados a través de un proceso público, a diputados de distintos grupos parlamentarios. Durante esos días, los diputados y los científicos intercambian impresiones y se muestran y cuentan la realidad de su trabajo respectivo como investigadores y representantes políticos. También sirve para que los científicos participantes conozcan la sede del Congreso, asistan a sus sesiones parlamentarias y a otras de carácter formativo, conducidas por funcionarios de la Cámara.

Respecto de la actividad de la Oficina C, son varias las vías de participación ciudadana directa, para lo cual la utilización de tecnologías de la información (TIC) ha sido una herramienta fundamental.

Por un lado, a partir de 2024 se puso en marcha la facultad de propuesta de temas por la sociedad a través de una consulta pública, buscando mayor apertura a la sociedad y equilibrio frente a la perspectiva experta profesional. La participación se hace mediante un formulario web accesible a cualquier persona interesada, con preguntas predefinidas que permiten

la elaboración de estadísticas y la distribución de los temas por sectores. Esto permite de un lado, y, al tiempo, detectar tanto corrientes principales de temas, como temas emergentes que serán principales, señales débiles, incipientes y puntuales.

Otro hito importante que ha comenzado a ponerse en práctica en 2026 es la votación directa de los ciudadanos para elegir en concreto uno de los temas de entre la larga lista de los propuestos por la Oficina C a la Mesa del Congreso. Ello supone incorporar la participación directa de la sociedad, no ya en la fase de propuesta, sino en la de efectiva elección de uno de los cuatro temas sobre los que se informa. El voto se puede formular en determinado plazo a través de la página web del Congreso de los Diputados.

Sin embargo, el gran reto al que se enfrenta la Oficina de la Ciencia y Tecnología es acercar su actividad a la parlamentaria principal, es decir, a las concretas iniciativas debatidas y votadas en los órganos funcionales de la Cámara. Avanzar en este sentido es complicado, en la medida en que planea aquí el recelo de pérdida del control democrático e ideológico y también la dificultad para su inserción en los procedimientos regulados reglamentariamente. Sin embargo, el afán de incorporar asesoramiento científico a la realidad de los asuntos debatidos en la Cámara se ha concretado tenuemente en el nuevo formato de las “*Notas C*”. Inspirándose libremente en las *Rapid Evidence Assessment (REAs)*, informes breves estructurados, transparentes y rigurosos, pero acelerados, de las investigaciones existentes, utilizados en Reino Unido para proporcionar evidencia oportuna para la toma de decisiones sobre políticas o prácticas. Por acuerdo de la Mesa de abril de 2025, y a propuesta de la Oficina C en su plan de actuación, se ha abierto la posibilidad de que las Comisiones sectoriales de la Cámara puedan proponer la elaboración de un informe a modo de “reacción rápida”, más resumida (unas 4 mil palabras) ante cuestiones concretas que les ocupan en su actividad. Los grupos parlamentarios en el seno de la Comisión son quienes pueden proponer a la Mesa de la misma la pregunta concreta de carácter científico sobre la que consideran de interés contar con una nota de evidencia científica.

El número de notas C que la Mesa puede encargar a propuesta de las Comisiones es de tres al año. La primera nota C se ha encargado en

2025, a instancia de la Comisión de Vivienda y Agenda Urbana, planteando la siguiente pregunta: ¿Existe margen de mejora en la conectividad del suministro energético en los nuevos desarrollos urbanísticos? Para su presentación, se organizó por la Oficina C un diálogo a puerta cerrada con participación de las personas expertas que habían colaborado en la elaboración de la nota y los miembros de la Mesa y Portavoces de la Comisión de Vivienda y Agenda Urbana.

En el ámbito de las relaciones internacionales, el papel de la Oficina C se ha desplegado a través de la red EPTA (*European Parliamentary Technology Assessment*), que vincula a las diferentes unidades de asesoramiento científico y tecnológico parlamentario (hasta 24 miembros) y celebra reuniones anuales de intercambio de diálogo, intercambio y debate con participación de representantes políticos sobre los temas más actuales que preocupan a los parlamentos nacionales y a la sociedad. En su última reunión, celebrada en el Senado francés, se organizó por la OPESCT (*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*), principal organismo de asesoramiento científico en el parlamento de Francia. El tema sobre el giró el encuentro, a elección del país anfitrión, fue la transformación del mix energético, y participaron activamente como ponentes diputados españoles de la Comisión de Ciencia del Congreso, que estuvieron previamente asesorados y acompañados por la Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados. La próxima reunión anual se celebrará en 2026 en Grecia y en 2028 será el Congreso de los Diputados el anfitrión. En los años anteriores, la EPTA ha abordado temas tan relevantes entre las preocupaciones actuales como la inteligencia artificial o el uso de tecnologías de atención a la tercera edad. Podemos concluir que la red EPTA, por tanto, contribuye a la interconexión europea a nivel parlamentario en los temas tecnológicos y científicos.

El principio de rendición de cuentas está presente en el funcionamiento de la Oficina C a través de la presentación anual ante la Mesa del Congreso de la memoria técnica. La memoria hace balance de su actividad en el año anterior y va acompañada del plan ejecutivo para el año siguiente, apostando por la innovación al introducir nuevas formas de participación de la sociedad y nuevos espacios de interacción directa entre la comunidad científica y los representantes.

IV. CONCLUSIONES

En el Parlamento actual, las decisiones legislativas son rápidas, sin un verdadero debate inmanente sobre los extremos de la regulación. Esta situación se podría moderar cuando existieran trámites sustanciales de análisis en el procedimiento y recursos en manos del legislador.

Un poder con menos recursos, en este caso de evidencia científica, depende inevitablemente del otro mejor dotado. Reforzar los recursos científicos neutrales del parlamentario contribuiría a enriquecer la ley, aportando vía informe consultivo las conclusiones de los sectores profesionales expertos en cada materia con carácter previo a la toma de decisiones.

Es posible que se enriqueciera el debate poniendo dichas conclusiones al servicio del representante individual y de los órganos parlamentarios colegiados como las Comisiones especializadas, sus Mesas, las ponencias legislativas, las delegaciones parlamentarias, y cualesquiera otros órganos colegiados de composición plural proporcional. La capacidad de cuestionamiento interno y de aportación constructiva al debate se vería quizá reforzada con un resultado positivo y constructivo en cuanto a la división de poderes.

En el ámbito de las relaciones internacionales del Congreso, es donde la confrontación política electoral tiene menos fuerza y cobra mayor importancia el factor de representación institucional en las delegaciones plurales de diputados. Es, por tanto, donde quizá sea más fácilmente integrable contar con técnicos que informen previamente sobre las complejas materias sectoriales de carácter científico que en ocasiones se discuten en los diversos foros, con el fin de reducir la improvisación: quien tiene técnicos dedicados puede aspirar eficazmente a participar en el marco y los tiempos. No debe olvidarse que, en muchos aspectos, la hegemonía global y económica se juega en el plano científico y tecnológico.

Con el objeto de valorar sus servicios, la Oficina se sometió a una evaluación externa por expertos, buscando obtener una visión objetiva e imparcial alejada de la autocomplacencia y de los sesgos internos, compararse con otras instituciones y alcanzar ciertos estándares deseables. Junto a una valoración positiva de muchos de sus aspectos, la evaluación externa contiene recomendaciones destacables, como la de “*realizar una reducción y mayor sistematización de objetivos y funciones de la Oficina, perfilando sus objetivos en relación con los procedimientos formales de actuación del órgano en el que se insertan y con el resto de las estructuras que lo conforman.*”

y, conectado con el anterior, “*integrar la Oficina en las estructuras y procesos vigentes que proporcionan información a los diputados en el Congreso, enlazando más directamente la labor de la Oficina C a los mecanismos más vinculados a la aportación de evidencias al proceso legislativo en el seno del Congreso; explorar la posibilidad de profundizar en la complementación y encaje con las Direcciones de Estudios, Análisis y Publicaciones y la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo.*”

El fin último que persigue este tipo de asesoramiento científico de carácter parlamentario es trabajar en conjunto con la sociedad civil, academia y ciudadanos para mejorar la calidad de las leyes. Ello responde a un movimiento más amplio, orientado a fortalecer los vínculos entre ciencia, tecnología y política en Europa.

FUENTES

Ana Elorza Moreno. *La oficina C: la institucionalización del asesoramiento científico en el Congreso de los Diputados. Jornadas de Derecho Parlamentario, Cortes Generales.*

Cristina Fernández García, Ana Elorza Moreno, Bárbara Cosculluela Martínez, Jose L. Roscales, Rüdiger Ortiz Álvarez, Maite Iriondo de Hond, Sonia Otero Pereira, Pedro Peña. *La oficina C en la comunicación del conocimiento científico en el Congreso de los Diputados.* Archiletras científica: revista de investigación de lengua y letras, ISSN 2659-8957, N°. 12, 2024 (Ejemplar dedicado a: Comunicación clara. Un campo emergente en investigación y transferencia en el mundo hispánico), págs. 139-146.

Federico de Montalvo Jääskeläinen. Parlamento y Ciencia: asesoramiento científico del legislador como mandato constitucional. Revista española de Derecho constitucional, ISSN 0211-5743, Año nº 45, Nº 135, 2025.

Páginas web:

Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados, <https://oficinac.es>,
Fundación para la Ciencia y Tecnología (Fecyt), <https://www.fecyt.es>,

European Parliamentary Technology Assessment (EPTA), <https://eptanetwork.org>,
Parliamentary Office of Science and Technology (POST), <https://post.parliament.uk/>,

Oficina Nacional de Asesoramiento Científico, <https://www.onac.gob.es/Paginas/index.aspx>

VI. PARLAMENTO MULTINIVEL. LA COORDINACIÓN DE LA ACCIÓN LEGISLATIVA

Miryam Rodríguez-Izquierdo Serrano

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla
<https://orcid.org/0000-0001-8051-2345>

RESUMEN. La coordinación de la acción legislativa es un objetivo deseable en cualquier sistema constitucional que esté compuesto por una pluralidad de ámbitos de ejercicio del poder. Sin embargo, alcanzar o no resultados de coordinación, con dos o más legisladores en concurrencia, es una cuestión que depende tanto de la capacidad de acuerdo entre estos como de la existencia de mecanismos de coordinación. El propósito de este trabajo es analizar los mecanismos de cooperación, integración o coordinación que la Constitución y los Tratados de la Unión y de Funcionamiento de la Unión establecen entre Las Cortes Generales, los parlamentos autonómicos y el legislador europeo. El análisis comienza con una reflexión sobre dos categorías preestablecidas, parlamento multinivel y coordinación legislativa, y concluye con un diagnóstico sobre la eficacia y alcance de los mecanismos de coordinación legislativa.

Palabras Clave: Principio de coordinación; Pluralidad normativa; Cortes Generales; Estado autonómico; Actos legislativos de la Unión Europea; Subsidiariedad.

ABSTRACT. *The coordination of legislative actions constitutes a desirable goal within any constitutional framework characterized by a multiplicity of power exercise domains. Nonetheless, the realization of such coordination, particularly in scenarios involving two or more legislators operating concurrently, is contingent upon both their capacity for reaching consensus and the presence of effective coordination mechanisms. This study aims to*

scrutinize the mechanisms of cooperation, integration, or coordination as delineated by the Spanish Constitution, the Treaty of the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, which govern interactions among the Spanish parliament, the subnational parliaments of the Spanish territorial autonomies, and the European legislator. The analysis commences with an exploration of two foundational concepts: multilevel parliamentarism and legislative coordination and culminates in an assessment of the efficacy and scope of existing coordination mechanisms.

Key words: Coordination principle; Normative plurality; Spanish parliament; Spanish Autonomies; European Union legislation; Subsidiarity.

Artículos clave: arts. 4.3, 5.3 y Protocolos n°s 1 y 2 TUE; art. 288 TFEU; arts. 2, 149.1 y 150.1, 2 y 3 CE.

Resoluciones relacionadas: STC 76/1983 de 5 de agosto; STC 1/1982 de 28 de enero; STC 69/1988 de 19 de abril; STC 31/2010 de 28 de junio; STC 80/1993 de 8 de marzo; STJCE de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, C-41/74; STJCE de 13 de noviembre de 1990, Marleasing, C-106/89.

Key articles: arts. 4.3, 5.3 and Protocols num. 1 and 2 of the TEU; art. 288 TFEU; arts. 2, 149.1 and 150.1 y 3 SC.

Related decisions: Spanish CC ruling 76/1983 of August 5th; Spanish CC ruling 1/1982 of January 28th; Spanish CC ruling 69/1988 of April 19th; Spanish CC ruling 31/2010 of June 28th; Spanish CC ruling 80/1993 of March 8th; CJEC ruling of December 4th 1974, Van Duyn, C-41/74; CJEC ruling of November 13th 1990, Marleasing, C-106/89.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA ACCIÓN LEGISLATIVA Y SU REPARTO MATERIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN. II. UN EXAMEN DE LAS CATEGORÍAS: ¿POR QUÉ SE HABLA DE PARLAMENTO MULTINIVEL Y QUÉ PUEDE ENTENDERSE POR COORDINACIÓN LEGISLATIVA? 1. *Parlamento multinivel versus pluralidad de legisladores.* 2. *Coordinación legislativa versus concurrencia de legisladores.* III. LA PARTICIPACIÓN DE UN LEGISLADOR EN LAS FASES DE PROPUESTA O DE INICIATIVA LEGISLATIVA DE OTRO: LA COORDINACIÓN ASCENDENTE HIPOTÉTICA Y LA QUE SE DEDUCE DE LA REALIDAD. 1. *La iniciativa parlamentaria autonómica del artículo 87.2 CE.* 2. *El control de subsidiariedad del Protocolo 2 TUE.* 2.1. El principio de subsidiariedad y la coordinación ascendente de la acción

legislativa. 2.2. La participación de los parlamentos estatales y regionales en la fase propositiva. 2.3. Las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos en el control de la subsidiariedad. 2.4. Conclusiones sobre el control de subsidiariedad como mecanismo de coordinación legislativa. IV. LOS PRINCIPIOS Y LAS NORMAS-TIPO DE LA COORDINACIÓN DESCENDENTE: LAS PREVISIONES DE RANGO CONSTITUCIONAL Y SU REALIDAD FUNCIONAL. 1. *La concurrencia de legisladores en la Constitución española: el escaso predicamento de las normas-tipo del Título VIII.* 1.1. Las leyes del artículo 150 CE. 1.2. El sistema bases-desarrollo del listado del 149.1 CE. 2. *La concurrencia de legisladores desde los Tratados supranacionales: la eficacia y las limitaciones de la directiva como norma-tipo.* V. CONCLUSIONES: UN DIAGNÓSTICO SOBRE LA EFICACIA DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA ACCIÓN LEGISLATIVA Y SU REPARTO MATERIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN

El tema al que se dedican las páginas siguientes es cómo se estructura y cómo se desarrolla, para averiguar si es que tiene estructura y tiene desarrollo, la coordinación legislativa en sistema constitucional español. Es el nuestro un sistema de creación de normas en el que, desde los años ochenta del siglo pasado, hay varios legisladores en concurrencia. La tarea que se nos propone tiene una dificultad metodológica de entrada: que esa concurrencia de legisladores no se da bajo un marco normativo único y común para todos los legisladores de los que hablamos. La realidad es que el marco común solo existe, y en las condiciones de ejercicio separado de potestades con las que lo diseñó la Constitución de 1978 (García López, 1983, p. 89), para el legislador estatal y los legisladores autonómicos. Las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas comparten el marco de referencia de la Constitución como ley fundamental y norma suprema. En ese marco, conforme a lo establecido en el artículo 28.1 LOTC, tal y como ha sido interpretado por la doctrina y la jurisprudencia, se incluye el bloque de la constitucionalidad y en este, a su vez, tanto los Estatutos de Autonomía como las otras leyes sobre el ejercicio y la delimitación de competencias que prevé la Constitución. La responsabilidad de que ese marco normativo, aun único, sea un marco complejo y

fragmentado es de la decisión constitucional de distribuir la competencia legislativa material en distintas fuentes (De Otto, 1995, p. 94).

Sin embargo, al referirnos al tercero de los legisladores en concurrencia, el de la Unión Europea, salimos del marco anterior. Los parámetros de actuación y las habilitaciones competenciales del legislador de la Unión se hallan en los Tratados de la Unión y de Funcionamiento de la Unión, que, junto con el resto del Derecho primario, conforman el marco de naturaleza constitucional que encuadra su singular *rule of law*.

En el desdoblamiento de marcos constitucionales, del estatal al supranacional, un aspecto clave es que ni la existencia de esos tratados, ni tampoco la de las instituciones que legislan en ese ámbito dependen de la Constitución de 1978. Y ni eso ni lo contrario: el constitucional y el supranacional son dos marcos normativos de naturaleza constitucional y son supremos y autónomos para las normas que en ellos se generan. Dicho de otra forma, y parafraseando a Bustos Gisbert cuando sintetiza la doctrina en torno al constitucionalismo supranacional (2012, p. 24): se trata de dos marcos jurídico-institucionales, cada uno regido por un cuerpo normativo supremo de naturaleza constitucional, que establecen las reglas de ejercicio del poder, incluidas las de producción legislativa, y que reconocen mutuamente la legitimidad del otro sin que exista supremacía entre ellos.

El tema por tratar, en consecuencia, ofrece esa dificultad metodológica para el análisis de un constitucionalista. Para superarla, el constitucionalista tendrá que identificar el sentido, los instrumentos y las vías de la coordinación legislativa entre dos sistemas autónomos, el de la Unión y el estatal, contando con que no hay jerarquía formal entre esos sistemas, pues son autónomos, y con que dentro del marco del segundo hay dieciocho *ámbitos* de ejercicio diferenciado de esa misma función: el estatal y los autonómicos. Una vez afrontada esa primera dificultad, la siguiente no estará tanto en determinar el sentido en el que observar la coordinación, que será ascendente o descendente si se habla de *niveles*. Tampoco estará en señalar los instrumentos de coordinación legislativa que en su caso hayan dispuesto las leyes fundamentales o que se hayan articulado sobre su base, pues esa tarea es simple una vez identificadas las normas que ordenan la producción legislativa en uno y otro sistema. No, la siguiente dificultad estará en verificar cuál de los varios legisladores se sitúa como centro coordinador del resto cuando se habla de *ámbitos* en lugar de hacerlo de *niveles*,

pues una vez aceptada la ausencia de jerarquía y considerada la autonomía de los centros de producción legislativa, es de ámbitos y no de niveles de lo que hay que hablar.

Y es que cualquier labor de coordinación, en el sentido común del término, tiene que hacerse desde un centro coordinador. Es más: si se está de acuerdo con lo que sostuvo en su día Pablo Santolaya (1984, p. 98), hablar de coordinación legislativa es hacerlo de un principio con un componente jerárquico, encaminado a la aplicación directa y, de nuevo, jerárquica del principio de unidad. Frente a este entendimiento de la coordinación, la concurrencia de legisladores en el contexto de la integración europea frecuentemente se ha descrito como un campo parlamentario *multinivel* (Crum y Fossum, 2009), algo que alude a una realidad bien distinta, donde las relaciones entre los legisladores no son jerárquicas, donde cada uno de ellos tiene un marco normativo propio de actuación y donde no hay un centro coordinador que esté determinado ni por la Constitución ni por los Tratados.

Ante la realidad no jerárquica y la inexistencia de un centro coordinador de la acción legislativa plural, la única opción para el análisis es ubicarse en uno de los marcos normativos y examinar, a partir de él, las interacciones formales entre los legisladores autónomos de los tres ámbitos: si existen, qué sentido tienen, por qué vías discurren, de qué mecanismos se sirven y, sobre todo, si su efecto es la coordinación. En definitiva, esta solución metodológica que planteamos implica no dar por supuesto que haya coordinación de la acción legislativa. Si la concurrencia de legisladores tiene su razón de ser en la Constitución, que es la que ha propiciado la distribución de la competencia material legislativa en distintos centros de producción, a partir de ella habrá que indagar si existe coordinación.

Es de este modo, porque no hay otro, como esperamos que nuestro análisis se ubique en el contexto de esta publicación monográfica, cuyo objeto principal son los retos contextuales de la ley parlamentaria, la ley de Cortes.

Desde la perspectiva de la propia ley parlamentaria, hay que atender a la posición que la Constitución de 1978 le otorga en el sistema de fuentes del Derecho. En primer lugar, esa posición es la de una norma derivada (De Otto, 1995, p. 137), cediendo la centralidad que tuvo en los sistemas constitucionales no normativos a la propia Constitución. En segundo lugar,

esa posición es la de una norma subordinada al principio de competencia. Lo es como consecuencia de la *desconstitucionalización* de la estructura del Estado (Cruz Villalón, 2006, p. 384) y como consecuencia de las mutaciones originadas por el modo en el que se ejercen las competencias atribuidas a la Unión (Muñoz Machado, 1993, p. 60).

Desde la perspectiva orgánica, también es la Constitución la que determina el papel central de Las Cortes Generales en la legitimación democrática de los poderes constituidos en el Estado: Las Cortes representan al pueblo español –art. 66.1 CE–, en quien reside la soberanía y del que emanan los poderes del Estado –art. 1.2 CE– y ejercen la potestad legislativa –ar. 66.2 CE–. Sin embargo, las Cortes de 1978 ya no ejercen esa potestad legislativa del Estado en exclusiva. Al contrario, y como ya se sabe, su ejercicio es compartido con otros dos ámbitos de producción legislativa, el ámbito autonómico y el ámbito supranacional, siendo así que en los dos casos es también la Constitución el origen de las asunciones –art. 147.2.d CE– o de las atribuciones de competencias –art. 93 CE– que dan base a la producción de leyes autonómicas o de actos legislativos europeos.

En resumidas cuentas, constitucionalmente la función legislativa es una función compartida y el resultado de ello es un sistema plural de fuentes normativas, en el que la ley parlamentaria, ley de Cortes, comparte posición, y espacio de acción en determinadas competencias materiales, tanto con leyes autonómicas como con disposiciones legislativas de Derecho de la Unión, pudiéndose, incluso, dar situaciones en las que la que la concurrencia legislativa sea triple. En ese contexto, ¿qué significa hablar de parlamento multinivel? Y, ¿qué significa hablar de coordinación legislativa? Son los dos interrogantes a los que el epígrafe siguiente va a tratar de responder (II) para, a continuación, analizar los mecanismos existentes para la participación de unos legisladores en la producción normativa de otros (III) y los instrumentos normativos que, en su diseño o en su empleo, pudieran tener efectos de coordinación (IV). El análisis se cerrará con unas breves conclusiones.

II. EXAMEN DE LAS CATEGORÍAS: ¿POR QUÉ SE HABLA DE PARLAMENTO MULTINIVEL Y QUÉ PUEDE ENTENDERSE POR COORDINACIÓN LEGISLATIVA?

1. Parlamento multinivel versus pluralidad de legisladores

En el contexto político y explicativo de la Unión Europea, se ha hecho habitual el empleo del calificativo multinivel. Esto se debe en particular, aunque no solo, a la existencia de Estados miembros cuyas estructuras constitucionales federales, casos de Alemania o Austria, o asimiladas a federales, casos de España o Italia, no pueden ser ignoradas por una integración supranacional que tiene, entre sus principios fundamentales, el del respeto a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados miembros, también en lo referente a la autonomía local y regional –art. 4.2 TUE–. La adecuación del uso del término multinivel para describir las características de una organización federal parece hacerlo idóneo para proyectarlo sobre un proceso de integración jurídica, como es el europeo, en el que al mismo tiempo se reconoce una evidente pulsión federal y se constata la ausencia de una estructura federal estatal (Freixes Sanjuán, 2013, p. 41).

El calificativo multinivel comenzó a ser empleado en la literatura científica sobre la integración europea en un sentido no prescriptivo, es decir, sin que su uso correspondiera a una categoría normativa. Y así es: ni corresponde al Derecho constitucional, ni su asociación con el sustantivo parlamento es en modo alguna propia del Derecho parlamentario y tampoco es una categoría del federalismo constitucional, como técnica que es de distribución territorial del poder político en un Estado democrático. *Parlamento multinivel* es una categoría extraña hasta a la teoría del Estado, que es la base de las disciplinas jurídicas mencionadas.

Pues bien: si la extrañeza del término multinivel a todas esas disciplinas tiene importancia es porque el carácter no prescriptivo del primero contrasta con la naturaleza de las segundas, que no son disciplinas meramente descriptivas o exclusivamente analíticas, sino que son, precisamente, prescriptivas y, en el caso del Derecho, además performativas.

El sintagma parlamento multinivel, sin embargo, no conceptúa una categoría ni prescriptiva ni performativa. Y, aunque su origen sí esté vincu-

lado al estudio de las relaciones entre la Unión Europea y la representación democrática estatal, ni siquiera es una categoría del Derecho de la Unión Europea. Ciertamente, el artículo 12 del Tratado de la Unión, versión Lisboa (2009), recoge las conclusiones y acuerdos a los que se llegó en la Convención para el futuro de Europa (2004), encaminados a incrementar el control de los parlamentos estatales sobre la creación del Derecho derivado (Matia Portilla, 2003, p. 199). La disposición establece que los parlamentos nacionales contribuyen, o han de contribuir, al funcionamiento de la Unión y, para ello, les asigna tareas que se detallan y se completan con lo establecido en los Protocolos 1 y 2 del Tratado, el primero sobre parlamentos nacionales y el segundo sobre subsidiariedad. Pero esta decisión inclusiva, que regla y ubica una relación cooperativa entre parlamentos estatales y Unión Europea, no crea una estructura de niveles en sentido jerárquico y tampoco incorpora a los parlamentos estatales a la acción legislativa de la Unión. Sí, también es cierto: el TUE y los protocolos sobre subsidiariedad y sobre parlamentos nacionales hacen visibles a estos en el orden supranacional, dan relieve al intercambio de información entre órganos parlamentarios y base a distintas conferencias –de presidentes de parlamentos, de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión Europea, de parlamentos de la Unión Europea– y a la plataforma IPEX, de intercambio parlamentario. En todo ello hay cooperación institucional, más o menos formalizada. En todo se potencia la visibilidad de los parlamentos estatales en el ámbito supranacional. En nada hay un diseño multinivel de las funciones parlamentarias para la Unión Europea con los Estados miembros.

En efecto, la decisión de dar visibilidad a los parlamentos nacionales en la estructura de la Unión no ha respondido nunca a una voluntad de integración vertical, por niveles, de la función legislativa, integración que en su caso pudiera sistematizar su ejercicio coordinado. La inclusión original de los parlamentos nacionales en el primer protocolo sobre la materia, anexo al Tratado de Ámsterdam (1997), respondió a la necesidad de justificar un incremento de competencias atribuidas a la actual Unión Europea, aumento que no iba acompañado de una mayor transformación democrática de la estructura institucional supranacional y que ahondaba en el desplazamiento de los parlamentos estatales a favor de los gobiernos, representados en el Consejo de la Unión, en la toma de decisiones sobre las

materias atribuidas (Matia Portilla, 2003, p. 198). En una línea paralela, años antes, el Tratado de Maastricht (1992) había incorporado el principio de subsidiariedad al Tratado de la Comunidad Europea, en gran medida como respuesta a las quejas por el desplazamiento hacia las instituciones europeas del poder de decisión perteneciente, muy en concreto, a los *Länder* alemanes (Barnés Vázquez, 1994; De Castro Ruano, 1995). Pero esa incorporación de la subsidiariedad como principio regulador del ejercicio de competencias por la Unión tampoco respondía a una voluntad de integración vertical de la función legislativa, por más que la dicción literal del entonces artículo 3B, y ahora artículo 5 del Tratado de la Unión, emplease desde un principio el término nivel y se refiriera, en la actualidad, a los niveles estatal, regional y local.

En definitiva, ni la institucionalización de la cooperación parlamentaria ni el control de la subsidiariedad conllevaron, y tampoco han propiciado, diseño multinivel alguno. Sin embargo, hay que considerar el hecho de que la inclusión de ambos en los tratados coincidiera temporalmente con los primeros empleos del término multinivel en la literatura científica.

Y es que fue en torno a esas fechas, finales del siglo XX, cuando se empezó a usar el adjetivo *multinivel* aplicado a las relaciones entre el sistema normativo supranacional y los estatales. En concreto, destacó su introducción por Ingolf Pernice en un trabajo de 1999 sobre el diseño del Tratado de Ámsterdam, donde perfiló el concepto que luego desarrollaría en sucesivas publicaciones. Pero el constitucionalismo multinivel que presentó Pernice (2002, p. 4) no conformaba tampoco una categoría prescriptiva. Al contrario, se trataba de un concepto desarrollado para explicar el sistema constitucional plural, o constitución compuesta (Pernice y Mayer, 2000) que resulta de la integración supranacional y que es consecuencia de la creación del aparato institucional y del complejo normativo comunitario sobre la base conjunta de los tratados y de las constituciones de los Estados miembros. En ese sistema, la existencia o el reconocimiento de niveles no responde al establecimiento de jerarquía normativa alguna, sino a necesidades funcionales de un orden en el que cada subsistema normativo, ámbito o nivel, es autónomo (Pernice, 2009, p. 383).

Si nos centramos específicamente en el concepto de parlamento o parlamentarismo multinivel, observaremos que, al igual que el constitucionalismo multinivel de Pernice, está exento tanto de connotaciones pres-

criptivas como de pretensiones de ordenación jerárquica. Esto se debe, en primer lugar, a que el concepto no proviene de trabajos en el ámbito del Derecho, sino de estudios pertenecientes al de la Ciencia Política. Su empleo se introduce en la literatura científica sobre la integración europea una década después de los primeros trabajos de Pernice y a partir del artículo publicado en 2009 por Ben Crum y Erick Fossum en la *European Political Science Review*. Estos autores hablan de algo tan poco normativo como el *campo parlamentario multinivel*. Y con esa categoría, *campo parlamentario multinivel*, establecen un marco analítico para una realidad fáctica, empírica, que es la de la coexistencia en un mismo espacio de centros de ejercicio del poder político con potestad para producir normas jurídicas. En ese *campo*, el de convivencia de la Unión Europea con los Estados miembros, se reconocería una característica habitual en los sistemas federales: un número elevado de competencias materiales de carácter compartido, que conlleva la necesidad de un orden en su ejercicio. Sin embargo, diferiría en otros aspectos, fundamentalmente por la inexistencia de jerarquía formal o de un marco normativo común que articule los distintos ámbitos o niveles.

Como se aprecia cuando se alternan las palabras nivel y ámbito, hay un desajuste entre la connotación formalista del adjetivo *multinivel* y la pluralidad de legisladores realmente existente. El desajuste pone en evidencia la insuficiencia de un marco analítico como el propuesto por Crum y Fossum para ofrecer soluciones a la necesidad de orden propia de un sistema casi federal, en el que la acción legislativa se ejerce en distintos centros de producción normativa, todos ellos autónomos y con sus propios componentes de legitimación democrática. Y, como ese marco analítico es insuficiente, hay que abandonarlo y volver a las categorías prescriptivas del Derecho Constitucional. Son las normas de naturaleza constitucional las que, en su caso, pondrán establecer mecanismos de interacción entre la pluralidad efectiva de legisladores —el estatal, los autonómicos y el europeo—, encaminados a lograr un orden o coordinación que reconduzca las acciones de cada legislador a una cierta unidad. Dentro de ello, el grado de exigibilidad de las reglas de interacción entre los centros de producción normativa tiene que ser uno respetuoso con la autonomía consustancial a cada uno de los legisladores en concurrencia.

2. Coordinación legislativa versus concurrencia de legisladores

La siguiente tarea es esclarecer qué puede entenderse por coordinación legislativa en un sistema de pluralidades como es el conformado por Unión Europea, Estado español, Comunidades Autónomas. Por un lado, encontramos una pluralidad de marcos normativos conectados. Por otro, una pluralidad de legisladores reconocidos en su autonomía los unos por los otros, cada uno de ellos con su propia agenda legislativa y sus propias prioridades en relación con esta. Se da por supuesta, así, la concurrencia de legisladores, pero no puede hacerse lo mismo con la coordinación legislativa.

La existencia de una pluralidad de parlamentos ni es exclusiva ni es una consecuencia original del proceso de integración europea. Al contrario, es general y propia de los Estados federales o con autonomías territoriales, en los que hay un parlamento central que representa al Estado en su conjunto y otros que sirven a entidades regionales o estados federados con competencias más o menos limitadas (Matia Portilla, 2003, p. 196). En esos contextos federales, la naturaleza de las instituciones parlamentarias es la de centros de producción legislativa, legitimados democrática e independientemente dentro de su ámbito territorial y de su asignación de competencias. Sobre esta base, las decisiones y leyes que se aprueben en el seno de cualquier cámara parlamentaria reproducirán bien la voluntad de la mayoría política que democráticamente la haya conformado, bien la voluntad consensuada de mayorías y minorías. Será así sin que, más allá de las normas constitucionales, en sentido amplio, a las que esté sometida la actuación de la cámara, esta tenga por qué ver condicionada la decisión autónoma que tome por motivos de oportunidad política externos. Es decir, una cámara parlamentaria adoptará su decisión, legislativa o no legislativa, en función de la conformación de las mayorías en su sede, esté o no coordinada esa decisión con la voluntad de la mayoría de las otras instituciones parlamentarias con las que coexistan en pluralidad.

Bajo estos parámetros, la coordinación de la acción legislativa de unos parlamentos con otros no se producirá de manera espontánea, porque, para que se produzca, tienen que darse las condiciones de al menos uno de estos dos supuestos: un supuesto en el que exista una voluntad de coordinación, bien a causa de una voluntad política coincidente, bien debido a pactos de cariz político; u otro supuesto en el que existan disposiciones constitucio-

nales que obliguen a los parlamentos a coordinar sus decisiones legislativas o, al menos, que obliguen a uno de ellos a hacerlo.

En el primer supuesto, los mecanismos de coordinación pueden apoyarse en principios de naturaleza constitucional, como los de unidad o solidaridad –art. 2 CE–, el principio de cooperación leal del artículo 4.3 TUE o el de subsidiariedad del 5.3 TUE. Pero no es necesario. También pueden articularse mecanismos de colaboración o cooperación más o menos institucionalizados, incluso sin necesidad de reglamentación. La realidad es que, si se cuenta con una voluntad de coordinación, con ella basta. No obstante, esa no es la postura que en los últimos tiempos vienen adoptando los legisladores en concurrencia.

En los años ochenta del siglo pasado, los estudios sobre la distribución territorial del poder en los estados compuestos propugnaban líneas de acción en ese sentido, apoyadas en la teoría del federalismo cooperativo. A grandes rasgos, el federalismo cooperativo se caracterizaría por la colaboración institucional en la toma de decisiones y en la ejecución de esas decisiones, así como por una tendencia prioritaria hacia la compartición material de competencias y hacia la colaboración institucional (Schütze, 2007). Sin embargo, esa tendencia, que era la predominante en los años de desarrollo del Estado autonómico en España y de la integración de esta en las anteriores Comunidades Europeas, ha transitado hacia una de sentido opuesto, competitiva, con notable incidencia en la acción política de los gobiernos territoriales y en las relaciones entre ellos (Suelst-Cock, 2010, p. 203). Ese tránsito se ha dado sin que se hayan modificado las normas de reparto competencial propias del sistema cooperativo, basadas en la compartición de la capacidad normativa sobre materias (García de Enterría, 1980, p. 24). La competitividad en un sistema federal competitivo estaría marcada por la potenciación de la autonomía territorial, incluyendo la financiación, y su preferencia sería la de la bilateralidad en las relaciones entre los centros de ejercicio del poder político. Así, en un sistema federal que funcione en sentido cooperativo, los mecanismos, incluso informales, de coordinación legislativa en ámbitos materiales compartidos pueden alcanzar altas tasas de éxito. En un sistema federal que funcione en sentido competitivo, ningún mecanismo de coordinación legislativa que no esté respaldado por una garantía normativa, con posibilidades de coerción, tendrá eficacia. Dado que es evidente que la tendencia actual en las relaciones intergubernamentales

es la segunda, no es fácil que los legisladores en concurrencia sean proclives a la cooperación, y mucho menos a la coordinación espontánea, sin un marco jurídico con algún componente de coercitividad.

En el segundo supuesto de posible coordinación, aquel en el que existan disposiciones constitucionales que obliguen a los parlamentos, o a los legisladores en concurrencia, a coordinar sus decisiones legislativas, es evidente que habrá mecanismos de coordinación y procedimientos para hacerlos valer. Es decir: esos mecanismos se complementarán con garantías para el cumplimiento forzoso de las normas que sostengan la coordinación si la voluntad mayoritaria de una o de más instituciones parlamentarias se resistiera a esta.

En la categoría de los principios constitucionales, ya hemos hecho referencia al principio de cooperación leal del TUE, que, pese a su aparente indefinición, es frecuentemente citado en las resoluciones por incumplimiento del TJUE. De otro modo, el de subsidiariedad, a pesar de su aparente delimitación normativa y de su profuso desarrollo procedimental, apenas ha tenido repercusión en la jurisprudencia concordante del Tribunal de Luxemburgo sobre ejercicio de competencias compartidas (Balaguer Callejón, 2019).

En la Constitución española es difícil encontrar un principio que pueda identificarse como norma de coordinación legislativa más allá del demasiado abierto, también ya citado, principio de unidad que convive, en el artículo 2, con los de autonomía y solidaridad. Pero, sobre todo, no hay ninguno que comprometa de forma conjunta a los legisladores nacionales, el estatal y los autonómicos, a coordinarse en su acción legislativa sobre competencias compartidas, ni siquiera en la transposición de directivas europeas. Sí que se incluyen expresamente tres facultades concretas de coordinación legislativa a favor del Estado entre las competencias exclusivas que tiene: en materia de planificación general de la actividad económica –art. 149.1.13 CE–; en materia de investigación científica y técnica –art. 149.1.15 CE–; y en materia de sanidad –art. 149.1.16 CE (Álvarez Rico, 1982, p. 6). No obstante, de esas facultades específicas no se deduce un principio general de cooperación parlamentaria, que, de constitucionalizarse, sí que obligaría a la coordinación entre legisladores, tal y como ha propugnado en alguna ocasión Tudela Aranda (2008, pp. 259-268). En todo caso, se atisbaría un principio de tal carácter, coordinador-unificador, en las disposiciones en las que la Constitución diseñaba las fuentes, o normas-tipo, mediante las que el Estado podría reconducir iniciativas

autonómicas en favor de intereses generales: las leyes marco y las leyes de armonización de los apartados 1 y 3 del artículo 150 CE (Álvarez Rico, 1982, pp. 13-14). Pero, como se verá más adelante, el casi nulo empleo de esas normas-tipo muestra de manera evidente que ese principio, de haber existido en las intenciones del constituyente, no llegó a tener vigencia.

Por tanto, en lo que a la Constitución española concierne, parece que serán las disposiciones que delimitan el alcance de la acción del cada legislador en ámbitos materiales compartidos las que obligarán a la coordinación. En torno a ello, puede analizarse tanto la efectividad de las de normas-tipo que obliguen a un legislador a moverse bajo los parámetros que dicte otro, como la repercusión que el control de su cumplimiento pueda llegar a tener como incentivo para una coordinación previa. También puede comprobarse si la iniciativa legislativa autonómica del artículo 87.2 CE, como mecanismo de integración de programas legislativos autonómicos en la agenda del legislador estatal, llega a servir a efectos de coordinación.

En lo que al Derecho de la Unión se refiere, será la configuración de cada específica base jurídica, y su posterior desarrollo en reglamentos o directivas, lo que fijará las directrices para la coordinación. Esas directrices quedarán bajo la responsabilidad de los legisladores estatales cuando, en su caso, desarrollen o transpongan el Derecho derivado. La adecuación de la acción legislativa de un parlamento nacional o regional a las directrices supranacionales será supervisada por la Comisión. En otra fase legislativa, la propositiva, es posible que el mecanismo de alerta temprana para el control de la subsidiariedad sirva a efectos de coordinación legislativa. Es algo que hay que considerar para clarificar, de la forma más completa posible, el panorama del alcance de la coordinación legislativa en medio de la concurrencia de legisladores.

III. LA PARTICIPACIÓN DE UN LEGISLADOR EN LAS FASES DE PROPUESTA O DE INICIATIVA LEGISLATIVA DE OTRO: LA COORDINACIÓN ASCENDENTE HIPOTÉTICA Y LA QUE SE DEDUCE DE LA REALIDAD

Partiendo de las conclusiones del epígrafe anterior, en este nos vamos a interrogar sobre en qué medida los mecanismos constitucionalmente reglados para la participación de unos parlamentos en la acción legislativa de otros tienen eficacia como mecanismos de coordinación de dicha ac-

ción. La respuesta que pueda darse debe tener en cuenta las dos características propias de las relaciones no jerárquicas dentro del sistema plural Tratados-Constitución-Estatutos de Autonomía.

La primera, recordemos, es que la concurrencia de legisladores en esa pluralidad existe con un principio elemental: la autonomía de los distintos centros de producción legislativa, supranacional, estatal y autonómicos, con la existencia en cada uno de ellos de diferentes formas de representación política. Por ese motivo, la participación de unos parlamentos en la acción legislativa de otros tan solo puede tener bien una naturaleza propositiva, bien una naturaleza consultiva. La posibilidad de que hubiera suertes de vetos cruzados entre legisladores concurrentes, condicionando unos la adopción de decisiones finales de los otros, significaría que el uno u el otro de los legisladores, el que se sometiera al veto, ya no sería autónomo. Esa posibilidad, que es inexistente, significaría también que uno de los ámbitos de representación política tendría preponderancia sobre el otro o sobre los otros.

Y es que, entrando en la segunda característica, si la pluralidad constitucional del subsistema Unión-Estados no responde a una comprensión ortodoxa del federalismo constitucional, que es la forma clásica conocida de pluralidad de legisladores y de reparto de la función legislativa, tampoco lo hace el subsistema Estado-Comunidades Autónomas. Así, en el Estado federal, la integración de la voluntad y de la representación democrática de los estados federados en las decisiones de la legislatura federal es una premisa estructural y se articula, por lo general, a través de la composición bicameral de su parlamento: cámara de representación ciudadana y cámara de representación territorial. Como consecuencia, muchas constituciones federales, por ejemplo la estadounidense, no se han interesado en otros principios y mecanismos de integración de la voluntad de los entes federados (Bermann, 1994, p. 419), como puede ser el principio de subsidiariedad o como puede ser la atribución de facultad de iniciativa legislativa federal a los parlamentos territoriales.

Sin embargo, esto no es lo que ocurre la heterodoxia federal de los subsistemas Tratados-Constitución y Constitución-Estatutos de Autonomía. En el ámbito de la Constitución española, no ocurre porque la representación política en llamada cámara territorial, el Senado, no es territorial y tampoco las facultades del Senado en el procedimiento legislativo se di-

ferencian debido a las implicaciones territoriales de las iniciativas. En el ámbito de la Unión Europea tampoco ocurre, entre otras, por dos causas. Por un lado, porque el Consejo de la Unión, como institución colegisladora que integra la representación de los Estados miembros, no es un órgano parlamentario. Por otro lado, porque no le corresponde al Consejo, como tampoco al Parlamento europeo, la decisión real sobre la presentación de las propuestas de actos legislativos. Como es sabido, el monopolio de la iniciativa legislativa en la Unión lo ostenta la Comisión, cuyo motor son los intereses, no de los Estados miembros ni de los ciudadanos europeos, sino los de la misma Unión.

Por todo ello, los mecanismos que en la Constitución y en los Tratados invitan a la participación de unos legisladores en la acción legislativa de otros son, de una parte, mecanismos meramente propositivos –la iniciativa parlamentaria autonómica del artículo 87.2 CE– o de otra parte, mecanismos meramente consultivos –el procedimiento de control de subsidiariedad del Protocolo 2 del Tratado de la Unión-. A continuación se indagará acerca del alcance de ambos mecanismos como instrumentos de coordinación ascendente de la acción legislativa. En ambos casos, por la conexión temática y similitud estructural, nos serán de gran utilidad los datos y las reflexiones presentadas por Asunción de la Iglesia Chamarro (2025) en el último Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Sevilla en marzo de 2025.

1. La iniciativa parlamentaria autonómica del artículo 87.2 CE.

La Constitución española abre a las asambleas y parlamentos autonómicos dos posibilidades de proponer iniciativas legislativas en el ámbito de competencia del Estado central: solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley; o remitir una proposición a la mesa del Congreso, enviando una delegación de parlamentarios autonómicos a la cámara para su defensa. Es la segunda posibilidad la que puede considerarse iniciativa legislativa autonómica, en sentido estricto (Alzaga Villaamil, p. 433), probando que el constituyente prefiguró un sistema de autonomías territoriales con voluntad de integración. Lo que no prueba el diseño de la iniciativa legislativa autonómica, que alcanza por remisión del art. 166 CE a la iniciativa de reforma constitucional, es que estuviera específicamente pensado como instrumento de coordinación legislativa.

En primer lugar, a pesar de que en un momento inicial parte de la doctrina argumentase que esa iniciativa no era indeterminada ni general, sino que se circunscribía a cuestiones competenciales, la mayor parte de quienes defendían esa posición la fueron abandonando (Parra Gómez, 2016, pp. 164 y 165). Ciertamente, la realidad es que su articulación nunca ha estado ni limitada ni específicamente orientada a la presentación de iniciativas coincidentes con ámbitos materiales de competencia compartida. No es así ni en la Constitución ni en el Reglamento del Congreso de los Diputados ni, aunque sí en un origen (Santolaya Machetti, 1984, p. 101 y 102), en la regulación estatutaria.

En segundo lugar, la al fin y al cabo digna trayectoria de la iniciativa autonómica del 87.2 CE, en los años de vigencia de la Constitución no indica que su uso haya tenido especialmente ni eficacia ni, por lo general, propósito de coordinación. Los propósitos, más bien, y en coherencia con la configuración autónoma de las representaciones parlamentarias territoriales, por lo general han estado focalizados en llevar a Las Cortes aquellas cuestiones de agenda política territorial sobre las que, por no ser de competencia autonómica, los parlamentos regionales podían debatir, pero no legislar. Tal y como detalla De la Iglesia Chamorro (2025, p. 6), la mayor parte de las cerca de trescientas iniciativas presentadas por las Comunidades Autónomas en los cuarenta años de vigencia de la Constitución han sido de interés territorial. No obstante, en términos de eficacia también es significativo que, como destaca la autora, solo veintidós de ellas han sido finalmente aprobadas y convertidas en leyes parlamentarias. Entre estas últimas, una excepción simbólica, por sus resultados de coordinación, fue la Ley 36/1985 sobre las relaciones del Defensor del Pueblo con sus homólogos autonómicos, impulsada por tres asambleas autonómicas, Cataluña, Aragón y Andalucía, y tomada en consideración de manera conjunta.

Por tanto, ¿cuál es y cuál viene siendo el sentido de ese mecanismo del artículo 87.2 CE? No parece que, ni en su concepción ni en su empleo, haya sido tanto el de articular coordinación legislativa alguna entre Estado y Comunidades Autónomas sino, tal y como apuntó desde el principio Santolaya Machetti (1984, p. 101), el de dar cauce a la participación de las autonomías en la formación de la voluntad general del Estado en un sistema federal que, por incompleto, no previó una configuración auténticamente territorial del Senado. Descartando, pues, que la iniciativa legislativa au-

tonómica sea un mecanismo de coordinación legislativa ascendente entre Las Cortes y las Asambleas legislativas autonómicas, indaguemos en si el principio de subsidiariedad y su procedimiento de alerta temprana tiene potencial para serlo y si efectivamente lo es.

2. El control de subsidiariedad del Protocolo 2 TUE

El Tratado de la Unión Europea abre a los parlamentos nacionales la posibilidad de participar en la acción legislativa de la Unión a través del procedimiento de control de la subsidiariedad. El procedimiento lo recoge el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, o Protocolo 2, y a él remite el artículo 5.3 del TUE en su segundo párrafo. Hasta este punto, la posibilidad está abierta. A partir de él, hay que analizar en qué consiste, cómo se produce y en qué se traduce esa participación, así como si el resultado de esta es una o alguna coordinación efectiva de las acciones legislativas de los parlamentos involucrados.

2.1. El principio de subsidiariedad y la coordinación ascendente de la acción legislativa

El análisis, en qué consiste, ha de comenzar con el del propio principio de subsidiariedad tal y como ha sido consignado en el Tratado de la Unión Europea, una cuestión sobre la que ya expusimos nuestras reflexiones y conclusiones en anteriores trabajos (Rodríguez-Izquierdo Serrano, 2011). Ello nos permite sintetizar los problemas que el principio de subsidiariedad, por sí mismo, presenta como instrumento de coordinación legislativa.

En primer término, la subsidiariedad se define en el primer párrafo del artículo 5.3 TUE como un principio que rige la acción normativa de la Unión en el ámbito de competencias compartidas. En segundo término, la subsidiariedad se presenta como un freno a la acción de la Unión en las situaciones en las que la competencia compartida plantee objetivos que los Estados miembros, sus entes subestatales o incluso locales, puedan alcanzar con suficiencia. En tercer término, la subsidiariedad sirve como principio legitimador de la acción de la Unión cuando se haya demostrado es la mejor capacitada para conseguir esos objetivos.

Hasta este punto, la subsidiariedad puede entenderse como un principio de coordinación entre los distintos ámbitos de ejercicio de competen-

cias en materias compartidas, legisladores en concurrencia, que tendrán que medir su capacidad respectiva para alcanzar unos objetivos comunes y, sobre la base de esa medición, determinar quién debe actuar y en qué medida. Y, de nuevo hasta este punto, la coordinación legislativa puede considerarse un fin de la subsidiariedad. A partir de él, hay que comprobar si el diseño del procedimiento de control de la subsidiariedad implica una coordinación efectiva en la acción legislativa de los legisladores en concurrencia: el europeo, los estatales, los autonómicos o regionales.

Es aquí donde empiezan a detectarse las desviaciones que impiden considerar que la subsidiariedad sea un instrumento de coordinación legislativa entre las instituciones parlamentarias de la Unión, del Estado y de las Comunidades Autónomas, centrándonos en el caso español.

En primer término, y como se ha indicado, la decisión sobre el ámbito al cual le corresponde la acción normativa se vincula con unos objetivos que se trazan por el proponente de la acción legislativa y ese proponente no es el Parlamento, como colegislador de la Unión, sino la Comisión, como órgano técnico de esta. Esos objetivos, trazados en el ámbito supranacional para conseguir fines derivados de los Tratados, normalmente serán objetivos para cuya realización se requiera algún tipo de armonización y, es evidente, cualquier armonización siempre será más efectiva si se hace a escala supranacional que si se hace a escala estatal o regional.

En segundo término, hay que estar a lo establecido en el Protocolo 2, que en efecto diseña un procedimiento de control de la subsidiariedad en fase de iniciativa legislativa, pues el procedimiento se inicia con la remisión por la Comisión a los parlamentos nacionales, al mismo tiempo que al Parlamento europeo, del proyecto legislativo a supervisar –art. 4 P2–. Esos proyectos incluirán una motivación sobre la subsidiariedad que habrá sido previamente elaborada por el proponente de la acción y recogida en una ficha, la cual incluirá una evaluación del impacto financiero que la acción pueda tener, sobre todo si es una directiva que luego ha de transponerse a nivel estatal o a nivel regional –art. 5 P2–. Conforme a esto, si por un lado es cierto que la ficha que la Comisión remite junto al proyecto normativo puede ser útil a efectos de coordinación legislativa, informando al parlamento estatal y al parlamento regional sobre lo que la iniciativa conlleva para ellos, por otro lado esa ficha no es sino un elemento de legitimación:

argumentos a favor de que la acción proyectada ha de liderarse desde el ámbito supranacional.

En tercer término, y por fin, es en el diseño del procedimiento de control de la subsidiariedad del propio protocolo donde los parlamentos nacionales y regionales pierden casi cualquier oportunidad de que su participación, en vía ascendente, tenga incidencia alguna en términos de coordinación. Por tanto, es el momento de averiguar cómo se desarrolla realmente esa participación de los parlamentos estatales y regionales: cómo se produce.

2.2. La participación de los parlamentos estatales y regionales en la fase propositiva

Uno de los problemas principales es el plazo que tienen los parlamentos nacionales para elevar a la Comisión sus dictámenes motivados sobre por qué consideran, en su caso, que el proyecto legislativo europeo vulnera el principio de subsidiariedad: ocho semanas –art. 6 P2–.

Otro de los problemas es que, siguiendo fielmente el principio de autonomía institucional de los Estados miembros que integra el sistema de relaciones entre estos y la Unión, la Comisión remite el paquete propositivo a los parlamentos estatales y luego son estos los que, en su caso, consultarán al respecto a los parlamentos regionales. Lo harán, se entiende, cuando del reparto interno de competencias deduzca la afectación de las de estos –art. 6 P2–. El plazo para el escrutinio de la propuesta y la emisión del dictamen por los parlamentos nacionales es invariable, ocho semanas, participen o no los órganos legislativos subestatales. Es el parlamento estatal, no los regionales, el responsable de concretar un único dictamen.

El siguiente problema es la escasa repercusión que va a tener el dictamen motivado que remita una cámara parlamentaria nacional al proponente. Conforme al artículo 7 del Protocolo 2, cada institución parlamentaria estatal tiene dos votos, uno por cámara en los sistemas bicamerales, que se sumarán para determinar una de estas tres direcciones: la primera dirección será que la Comisión vuelva a estudiar y motivar su propuesta, si los dictámenes negativos suman un tercio de los votos totales o un cuarto si se trata de propuestas en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; la segunda, que la Comisión vuelva a motivar su propuesta si los dictámenes negativos suman una mayoría simple de los votos totales, en

cuyo caso tanto la nueva motivación como los dictámenes de los parlamentos nacionales tendrán que ser tenidos en cuenta por los colegisladores, Consejo y Parlamento; y la tercera dirección posible será que no pase nada si, lo que viene siendo habitual, los dictámenes negativos no suman ni siquiera un tercio de los votos totales de los parlamentos estatales.

2.3. Las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos en el control de la subsidiariedad

Veamos ahora en qué se traduce la participación de Las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos en el procedimiento de control de la subsidiariedad. A priori, el corto plazo, las ocho semanas que las distintas cámaras legislativas tienen para pronunciarse sobre un proyecto de acto legislativo de la Unión que pueda afectar a competencias compartidas, no tendría que ser un obstáculo para que la participación de estas en la actividad del legislador europeo se haga efectiva. No lo sería, siempre y cuando, y aquí puede estar la dificultad, los órganos parlamentarios participantes cuenten con medios suficientes para debatir, consensuar y motivar su respuesta.

De la manera en la que Las Cortes y los parlamentos autonómicos van a trabajar en los dictámenes sobre subsidiariedad se encarga en primer lugar la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, que adapta la regulación de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea a las exigencias del Tratado de Lisboa. Conforme a la citada ley, será la Comisión mixta la que se haga cargo de la revisión de los proyectos de acto legislativo que la Comisión remita a Las Cortes, pudiendo solicitar al Gobierno un informe sobre la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad –art. 3 j) LCMx–. También es la Comisión mixta, salvo avocación a los plenos de Congreso y Senado, la encargada de elaborar los dictámenes sobre la subsidiariedad a los que se refiere el Protocolo 2 –art. 5 LCMx–. Por fin, el artículo 6 de la ley indica que las iniciativas legislativas europeas, tal como sean recibidas, también serán remitidas a los parlamentos de las Comunidades autónomas, sin prejuzgar la existencia o inexistencia de afectación, por parte de la iniciativa europea, a competencias autonómicas. Serán las cámaras autonómicas las que, en su caso, valorarán esa afectación y remitirán su dictamen de parte a Las Cortes en el plazo de cuatro semanas. Una vez reunida toda la información y establecida la posición de la Comisión mixta, el apartado tercero del mismo artículo 6 vuelve a dar a

esta comisión la facultad para aprobar, o no, un dictamen motivado para su remisión a Bruselas, al cual deberán adjuntarse los informes que, de nuevo en su caso, hayan elaborado las cámaras autonómicas.

Conforme a los datos aportados por De la Iglesia Chamarro (2025, p. 22), debe admirarnos conocer que, en quince años, la Comisión Mixta ha elaborado 471 informes sobre un total de 1.295 propuestas legislativas europeas. También se alcanza a saber que, entre ellos, ha habido 13 dictámenes negativos y que se han recibido 7 informes negativos de parlamentos autonómicos.

Pero cuando se puede comprobar realmente en qué queda la participación de los parlamentos españoles en esta fase propositiva de actos legislativos supranacionales es cuando se consulta la información que la Comisión Europea ofrece en sus páginas de Internet sobre el procedimiento de alerta temprana. Y es que, a pesar de ese esfuerzo que puedan hacer la Comisión mixta Congreso-Senado y las cámaras autonómicas, una vez en manos de la Comisión, el efecto de un solo informe negativo de un parlamento nacional, aunque suponga dos votos, es ninguno.

Los datos que presenta la Comisión Europea (Comisión Europea, 2025) son abrumadores: desde 2009 hasta la redacción de este estudio sobre el tema, el mecanismo de alerta temprana solo se ha activado tres veces. De las tres, solo en el caso de una propuesta, en concreto un reglamento europeo sobre el ejercicio del derecho al conflicto colectivo, la Comisión Europea decidió retirarla. Lo hizo porque constató que no iba a obtener apoyos suficientes en el Consejo y en el Parlamento. Respecto a las otras dos, la Comisión Europea las reconsideró y, conforme a los parámetros del principio de subsidiariedad, consideró que eran las mejores posibles para conseguir sus propios objetivos, por lo que se aprobaron. Una de ellas era el actual Reglamento de la Fiscalía europea y la otra una de las directivas sobre desplazamiento de trabajadores.

2.4. Conclusiones sobre el control de subsidiariedad como mecanismo de coordinación legislativa

Al finalizar nuestras aproximaciones al mecanismo de alerta temprana, en qué consiste, cómo se produce y en qué se traduce, es simple ofrecer una respuesta para el último interrogante planteado: si el seguimiento del Protocolo 2 ofrece como resultado una o alguna coordinación efectiva

de las acciones legislativas de los parlamentos involucrados. Esa respuesta, en lo que a la concurrencia de legisladores en el orden constitucional español se refiere, es que no. El simple hecho de que unos parlamentos y otros tengan la oportunidad de revisar los proyectos legislativos de la Comisión, antes de que decidan sobre ellos el Consejo y el Parlamento, quizás articule en algo esa voluntad de integración de la representación democrática territorial en las decisiones supranacionales. Y, no hay por qué negarlo, como forma de comunicación interparlamentaria, políticamente puede tener su significado y su eco en la actividad del Parlamento Europeo (Sánchez-Abarca Gornals, 2025, p. 103). Pero no hay en sentido alguno un resultado de coordinación legislativa.

Ciertamente, los contenidos normativos del principio de subsidiariedad, incluso tal y como está consignado en el Tratado de la Unión, tienen un potencial nada desdeñable para articular un mecanismo de coordinación legislativa en ámbitos materiales compartidos y entre los distintos ámbitos de ejercicio de la potestad legislativa. Tal y como señaló Renaud Dehousse en aquel trabajo pionero sobre la subsidiariedad en el Tratado de la Unión (1992, p. 2), la razón de que sea así es que esos contenidos se orientan a dar preferencia a la actuación en la esfera más próxima al ciudadano. Y esto, en un sistema federal, se traduce en una especie de línea, trazada entre las competencias del ente global y las de los entes parciales, que los obliga a cooperar. ¿Por qué no tiene la subsidiariedad ese tipo de eficacia en el contexto de la concurrencia de legisladores Unión-Estados-Autonomías? Sin perjuicio de que puedan señalarse otras, una causa culpable, que destaca y que parece meridianamente clara, es el diseño del mecanismo de control de la subsidiariedad en el Protocolo 2.

En el marco de la incorporación de las obligaciones y facultades que ese protocolo otorga a Las Cortes Generales, también cabe preguntarse por las limitaciones del sistema de implicación de las asambleas legislativas autonómicas, articulado por la Ley 24/2009. También cabe plantearse si no hay una pérdida de oportunidad, es decir, si podría haberse optado por atribuir a cada cámara, Congreso y Senado, sus propias facultades de dictaminar y residenciar en la segunda la coordinación con las autonómicas, quizás a través de una comisión específica integrada por senadores autonómicos, quizás a través de una interinstitucional en la que participasen,

junto a senadores, diputados autonómicos. ¿Mejoraría en el caso español la eficacia del mecanismo? ¿Potenciaría algún tipo de coordinación?

Es difícil apostar por ello, puesto que, como ya se ha puesto de relieve, muchas de las ineficiencias del mecanismo están en su diseño de origen: el del protocolo. ¿Mejoraría si se mejoran las condiciones de participación que diseña el protocolo? Es fácil apostar por ello, aunque es difícil, de nuevo, que llegue a ocurrir. Y es que, por mucho potencial que se descubra en el principio de subsidiariedad como instrumento normativo para impulsar la coordinación legislativa en ámbitos materiales compartidos, lo cierto es que ese potencial no es el que, desde la propia Unión, se ha incentivado. Al contrario, la subsidiariedad siempre ha actuado como un principio de legitimación de la acción supranacional. La adecuación o inadecuación del ejercicio de las facultades legislativas de la Unión a los parámetros de la subsidiariedad nunca ha sido medida sobre la base de la disminución de la capacidad de ejercicio de las propias por los parlamentos estatales o regionales, sino sobre la base de la capacidad de la Comisión Europea para justificar la mayor adecuación de sus propuestas a los objetivos que ella misma define.

IV. LOS PRINCIPIOS Y LAS NORMAS-TIPO DE LA COORDINACIÓN DESCENDENTE: LAS PREVISIONES DE RANGO CONSTITUCIONAL Y SU REALIDAD FUNCIONAL

Las poco estimulantes conclusiones que se obtienen tras el análisis de la coordinación legislativa en fase ascendente no tendrían por qué desincentivaros a continuar con la segunda vertiente de la coordinación legislativa posible en un sistema con legisladores en concurrencia: la descendente. En este sentido, entenderíamos por coordinación descendente aquella que ocurre sobre la base de la atribución a los distintos legisladores de facultades propias, compatibles y complementarias, para aprobar normas en ámbitos materiales compartidos y sobre la base de mecanismos para organizar esa concurrencia, más allá de las reglas de conflicto. Para analizar la coordinación descendente, por un lado tendrán que identificarse las disposiciones de rango constitucional que ordenen el reparto de competencias y, por otro, las que señalen las formas de su ejercicio compartido. Realmente tanto el Derecho de la Unión como la Constitución de 1978 recogen, respectivamente, disposiciones sobre la atribución y sobre

el reparto de competencias. Y, realmente, tanto uno como otra incluyen normas-tipo pensadas para que se haga posible la coordinación legislativa descendente. El aspecto clave de ambos diseños es el de la efectividad. Y es ahí donde se desdibuja o se hace falso hablar de coordinación.

En el desarrollo de la Constitución española es imprescindible observar el comportamiento de dos sistemas de normas-tipo: el primero, el que parece propugnar la coordinación entre bases estatales y desarrollo autonómico en el marco del 149.1 CE; y el segundo, el que pone a disposición del legislador estatal normas-tipo de coordinación en el artículo 150 CE. En el caso del Derecho de la Unión, en la efectividad de la coordinación tienen mucho que ver tanto las reglas de ejercicio de competencias del artículo 3 TFUE, como los objetivos armonizadores habilitados desde muchas bases jurídicas de ese mismo tratado, destacando como norma-tipo de éxito la directiva –art. 288 TFUE–, con sus reglas de efectividad.

1. La concurrencia de legisladores en la Constitución española: el escaso predicamento de las normas-tipo del Título VIII

1.1. *Las leyes del artículo 150 CE*

Resulta bastante optimista sentarse a revisar el Título VIII de la Constitución española con el propósito de identificar las disposiciones sobre las cuales hubiesen sido articulables ciertas dinámicas de coordinación legislativa descendente entre el legislador estatal y los autonómicos. Tan optimista como aspirar a que, acercándose al medio siglo de su vigencia, normas-tipo evidentemente frustradas en su práctica, como las leyes marco del artículo 150.1 CE o, más aún, las de armonización del 150.3 CE, pudieran ser rescatadas para establecer una cooperación parlamentaria inédita. Aunque, en su origen, la afirmación de García López (1983, p. 96) sobre la inexistencia de facultades ordinarias del poder central para la coordinación y control sobre la esfera competencial de las Comunidades Autónomas no hubiera sido cierta, la realidad la hubiera certificado. Evidencia de ello es la consolidación de un sistema en el que son los mecanismos institucionalizados de interlocución gubernamental Estado-Comunidades, las conferencias sectoriales, los que en su caso pueden llamarse instrumentos de coordinación.

En efecto, y empezando por las leyes de armonización del artículo 150.3 CE, las mismas fueron incorporadas para que existiera una posibilidad de coordinación efectiva en manos del legislador estatal. Hubiera sido una coordinación ejercida sobre las competencias normativas autonómicas, en sentido amplio (Salas, 1983, p. 451), y quizás ciertamente en pro de la unidad y de la solidaridad como principios constitucionales fundantes (Alzaga Villaamil, 2016, p. 665). Sin embargo, los presupuestos de su empleo, tanto formales como materiales, no remitían a un escenario cooperativo, sino a situaciones excepcionales en las que, por razones de interés general ampliamente consensuadas, fuera preciso armonizar disposiciones autonómicas a través de leyes estatales. La crónica de su despegue y de su caída se remonta a los primeros años de vigencia de la Constitución y se resumen en la de la nonata Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, a la que una sentencia del Tribunal Constitucional ordenó despojar de sus atributos orgánicos y armonizadores. En efecto, la STC 76/1983 de 5 de agosto, que la mutiló, dejó claras varias cosas en relación con el instrumento del 150.3 CE: que su empleo sería residual, tanto que no se ha vuelto a usar; que no podía emplearse si existían títulos competenciales estatales adecuados al fin perseguido; y que no podía usarse en previsión de problemas, sino ante una dispersión real y contraria al interés general de la legislación autonómica.

Continuando con las leyes marco y con las leyes orgánicas de transferencia y de delegación, si bien las segundas sí han sido puntualmente empleadas para el objeto para el que se las diseñó, el objetivo declarado con el que han sido aprobadas nunca ha sido el de la coordinación legislativa. Por lo que respecta al apartado primero del artículo 150, sobre las leyes marco, si hubieran tenido más uso como mecanismos para transformar en compartidos ámbitos materiales de competencia estatal, lo cierto es que la facultad del legislador central para establecer los principios bases y directrices a los autonómicos hubiera tenido efectos de coordinación. No obstante, su práctica ha sido escasa y ha estado ceñida a la legislación autonómica en materia de impuestos cedidos (Garrorena Morales, 2013, p. 231), por lo que tampoco puede decirse que las leyes marco hayan sido o puedan llegar a ser una norma-tipo generalizable de coordinación. Al fin y al cabo, las prioridades originarias de la política autonómica, centradas en la homogeneización competencial, la preferencia por articular esa homo-

geneización a través de los Estatutos de Autonomía y la consolidación del juego de las relaciones competenciales en el binomio bases-desarrollo han dejado a las leyes marco en el cajón de las disposiciones constitucionales de las que es mejor no abusar.

En suma, aunque el artículo 150 CE hubiese querido encarnar una pretensión constituyente de propiciar la coordinación legislativa en un futuro Estado compuesto con amplitud de competencias autonómicas (Álvarez Rico, 1982, p. 13), la realidad es que ni su intrincada configuración (García López, 1983, p. 107) ni su escasísima operatividad han permitido atribuirle eficacia alguna en tal sentido. A nivel legislativo, el hecho de que el instrumento de coordinación que le queda al legislador estatal sean las bases y leyes básicas a las que se refiere el listado del 149.1 CE refuerza la conclusión, esbozada por el mismo Álvarez Rico (1982, p. 14), de que el principio de coordinación en nuestra Constitución no tiene un sentido unívoco. Pero añade otra conclusión, que se expone aquí, y es que, si ese principio en algún momento pudo haber estado en las aspiraciones del constituyente, en aras de la consecución de la unidad o de la eficacia en el ejercicio de la acción del Estado, este no logró darle cauce creando normas-tipo que le dieran efectividad.

1.2. El sistema bases-desarrollo del listado del 149.1 CE

El único sistema de normas-tipo dentro del Título VIII cuyo comportamiento quedaría por revisar es el que propugnaría la coordinación legislativa Estado-Comunidades a través del reparto bases-desarrollo, todo ello en el marco originario del artículo 149.1 CE. Pues bien, en una revisión a vista de jurisprudencia constitucional, la capacidad de lo dispuesto por el constituyente en ese listado para conseguir un resultado de coordinación legislativa no ha sido revelada. Y no parece que la culpa de ello esté, solamente, en la discutida distinción entre legislación básica, bases y normas básicas que introdujo el constituyente en el listado (Salas, 1983, p. 438), sino sobre todo en la ausencia de una concepción inequívoca de lo básico como correspondiente al ámbito de ejercicio de la facultad legislativa del Estado sobre una materia compartida concreta.

Tras repasar los vaivenes que el concepto de bases ha sufrido desde su primera interpretación constitucional hasta el momento, Montilla Martos (2018, p. 596) es tajante: la posible intención constitucional originaria

de que las competencias compartidas –bases y desarrollo– funcionasen como un sistema en el que las normas autonómicas complementaban a las estatales y, así, expresaban conjuntamente los principios de unidad y autonomía del artículo 2 CE, ha sido diluida, en la práctica, por una jurisprudencia constitucional cambiante en la que lo básico ha sido definido de distintas maneras en distintas etapas (Montilla Martos, 2018, p. 579). Resumiendo esas etapas, si en un primer momento la STC 1/1982 de 28 de enero y la 69/1988 de 19 de abril introdujeron una configuración de lo básico que permitía un desarrollo normativo autonómico suficiente, tras la STC 31/2010 de 28 de junio se inauguró una corriente en sentido contrario.

La consecuencia notoria de esa ambivalencia ha sido el recrudecimiento de la confrontación, y no de la coordinación, concretado en los numerosos conflictos de competencia que, instados por las Comunidades ante el TC, impugnan bases estatales. Pero, adicionalmente, otra consecuencia notoria ha sido colocar al Tribunal Constitucional como árbitro de dinámicas de choque entre legisladores en concurrencia, trasladando a la sede de la justicia constitucional lo que, en un ideal campo parlamentario multinivel, debiera ser dirimido en sede legislativa.

2. La concurrencia de legisladores desde los Tratados supranacionales: la eficacia y las limitaciones de la directiva como norma-tipo

En el que es el último apartado de nuestro análisis, nos vamos a referir a la directiva como norma-tipo de coordinación legislativa. Conforme al artículo 288 TFUE, las directivas son actos legislativos de la Unión que, en ejercicio de competencias atribuidas a esta, establecen obligaciones de resultado que el Estado español ha de articular a través de los mecanismos normativos que sean adecuados dentro de su sistema interno. Atendiendo a su literalidad, la directiva puede ser concebida como norma de cooperación entre legisladores (Alguacil González-Aurioles, 2004, p.233) y de coordinación material en relación con los resultados u objetivos trazados desde el ámbito de la Unión, puesto que no predetermina ni establece en qué forma el legislador o los legisladores de un Estado, por ejemplo el español, han de transponerla. En ese sentido, la directiva encarga a los poderes públicos estatales la realización de sus objetivos sobre materias compartidas, siendo ese el único criterio de coordinación identificable. El resto de la coordinación, si las actuaciones de implementación correspon-

den al ente estatal, a los subestatales o a los locales, pertenece al ámbito de los Estados miembros, bajo su responsabilidad por el incumplimiento en el que puedan incurrir si no transponen las directivas en su plazo o si lo hacen de manera defectuosa.

La eficacia de la directiva como norma-tipo de coordinación reside, por tanto, en esa dimensión material, que además ha venido siendo reforzada desde la actuación institucional de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia. La Comisión, en su turno como institución en la que reside el control de la facultad de presentar propuestas legislativas, asegura la eficacia de las directivas a través de su facultad de inspeccionar las actuaciones de los Estados miembros para cumplir con las obligaciones de transposición. El TJUE, en el suyo como jurisdicción en la que reside la última palabra sobre la interpretación y aplicación del DUE, ha potenciado la eficacia de las directivas a través de su jurisprudencia de principios: desde el efecto directo vertical de las disposiciones claras e incondicionales que contengan una vez pasado el plazo de transposición, en el asunto C-41/74, *Van Duyn*; hasta las obligaciones de interpretar el Derecho estatal conforme a los fines de una directiva vigente, en el asunto C-106/89, *Marleasing*.

Las limitaciones, sin embargo, están en su configuración formal. En la medida en que, al dejar a los Estados miembros la elección sobre los medios de transposición, en el turno de acción legislativa que corresponda en cada caso a los legisladores estatales vuelven a reproducirse los mismos problemas de concurrencia, de choque y de intervención necesaria de la jurisdicción constitucional que se han comentado en relación con el binomio bases-coordinación.

Como explica Azpitarte Sánchez (2013, p. 54), a falta de una determinación constitucional sobre ello, el sistema de ejecución del DUE en el marco del Estado autonómico se ha basado exclusivamente en el principio no alteración de la distribución competencial. Ese principio, forjado por el TC a partir de la STC 80/1993, de 8 de marzo, si bien ha servido para ubicar la cuestión en la dinámica ordinaria de división de poderes entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, ha transmitido a los mecanismos de transposición legislativa los mismos vicios de esa dinámica, a los que deben añadirse los originados por los siguientes factores: la coincidencia temporal de los inicios de la integración con el desarrollo del Estado autonómico en los años ochenta del siglo pasado; la naturaleza funda-

mentalmente económica del DUE, que atrae a la competencia transversal del 149.1.13 CE; y las inercias del modelo que, además, tienen respaldo en el hecho de que la responsabilidad por incumplimiento corresponda, en último caso y sin perjuicio de su repercusión sobre los entes autonómicos, al Estado central (Azpitarte Sánchez, 2013, p. 58).

A esas limitaciones se añaden otras que impiden hablar, propiamente, de coordinación legislativa. Una es que las directivas se pueden transponer de muchas maneras, en función de su objeto, finalidad y de en qué ámbito se ostenten las competencias sobre la materia. Otra, la más clara, es que la transposición de directivas no es en sí una función ni consustancial ni exclusivamente parlamentaria. No lo es ni en su configuración originaria, idéntica a la actual del TFUE, ni en la articulación de su recepción interna. Aunque la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado tenga entre sus funciones la de ser informada, por el Gobierno y la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica –art. 56 RS–, la realidad es que, a partir de esa información, luego no se articula ningún tipo de coordinación legislativa descendente basada en relaciones interparlamentarias.

Así, en el contexto español, es el ejecutivo, el ministerio correspondiente, en función del objeto de la directiva, el que analiza la ubicación de la directiva dentro del marco competencial. En caso de que se resuelva que entra dentro del ámbito autonómico, los pormenores se tratan en la correspondiente conferencia sectorial, es decir, a nivel de relación entre gobiernos, el central y los autonómicos. En caso de duda, se trata en la Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE, es decir, a nivel intergubernamental (Arzoz Santisteban, 2013, p. 551).

En definitiva, a pesar de que la directiva tiene un gran potencial como norma-tipo de coordinación legislativa, su capacidad de articularla se agota en depositar en los Estados miembros la responsabilidad de transponerlas y de conseguir los resultados por ella pretendidos. Esta última conclusión parcial deja preparado el terreno para una última conclusión general sobre la realidad de la coordinación legislativa en el campo parlamentario multinivel.

V. CONCLUSIONES: UN DIAGNÓSTICO SOBRE LA EFICACIA DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Como puede imaginar cualquiera que haya seguido los distintos puntos del análisis que hemos realizado, el apartado de conclusiones no tiene más remedio que comenzar negando que exista coordinación entre los legisladores en concurrencia: el legislador supranacional, el estatal y los autonómicos. Esa ausencia de coordinación no significa que no haya interacción entre los ámbitos de producción normativa. Ni tampoco que no existan reglas y mecanismos de resolución de conflictos. Pero sí significa que el recurso a los segundos predomina.

En cuanto a los mecanismos de coordinación y su eficacia, las conclusiones también son fáciles de deducir. La primera es que, en la medida en que, los que hay, no se insertan en un orden jerárquico, ni en su dimensión propiamente normativa ni en la institucional, es muy difícil que el resultado su activación sea la coordinación. La segunda es que el diseño de esos mecanismos casi en ningún caso los concibe como mecanismos de coordinación legislativa. La iniciativa legislativa autonómica del 87.2 CE es un mecanismo más de integración que de coordinación, al igual que el procedimiento de alerta temprana para el control de la subsidiariedad. El juego bases-desarrollo del listado del 149.1 CE fija el reparto de facultades legislativas sobre materias compartidas, pero no articula mecanismos para el ejercicio coordinado de aquellas. Las directivas, como normas-tipo de armonización legislativa, diluyen su potencial como normas de coordinación al diluirse, una vez cruzada la frontera, en el mismo juego del reparto competencial.

Una tercera conclusión, la relativa a los mecanismos de coordinación que sí pudieron haber sido concebidos como tales, es que no han funcionado como tales: las leyes de armonización del 150.3 CE por su relegación y las leyes marco del 150.1 CE por su escaso predicamento. Y la razón de ello no está, solamente, en el desplazamiento del federalismo cooperativo por las dinámicas de la competencia territorial, sino a que la construcción del Estado autonómico se ha realizado sobre la base de un principio de separación y no de unidad.

A ese obstáculo para que exista coordinación legislativa interna se une el hecho de que las competencias atribuidas a la Unión Europea sean, en su mayor parte, materialmente compartidas en el ámbito interno. De todo

ello no cabe sino concluir, en cuarto lugar, que la coordinación legislativa solo podría lograrse rediseñando los mecanismos insuficientes y reforzando el principio de unidad sobre la base del artículo 2 de la Constitución, algo que podría ser hoy por hoy incompatible con la constitución material.

La quinta, y última conclusión, es una crítica clara a los presupuestos de partida. Primero porque no es posible hablar de coordinación legislativa en un orden normativo plural basado en la autonomía política de todos los legisladores en concurrencia, a no ser que esos legisladores en concurrencia se guíen política y acordadamente por una voluntad de coordinación. Y segundo porque la categoría parlamento multinivel ni se ajusta a la realidad descrita, la de autonomía política de legisladores en concurrencia, ni conforma una categoría prescriptiva que, integrando esa autonomía, pueda conducir a un resultado de coordinación.

BIBLIOGRAFÍA

Alguacil Gonzáles-aurioles, J. (2007). *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Álvarez Rico, M. (1982). El principio de coordinación en el Estado de las autonomías. *Documentación Administrativa*, 196, pp. 5-48. <https://doi.org/10.24965/da.v0i0.4653>

Alzaga Villaamil, O. (2016). *Comentarios a la Constitución*. Marcial Pons, Madrid (2ª ed.).

Arzoz Santisteban, X. (2013). La transposición de directivas en el Estado Autnómico: diagnóstico y perspectivas de futuro. En X. Arzoz Santisteban (dir.), *Transposición de directivas y autogobierno El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, pp. 491-564.

Azpitarte Sánchez, M. (2013). El contexto de la Directiva: principios jurídicos que ordenan el reparto de responsabilidades sobre la producción normativa en la Unión Europea. En X. Arzoz Santisteban (dir.), *Transposición de directivas y autogobierno El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, pp. 23-73.

Balaguer Callejón, F. (2019). La subsidiariedad en la Unión Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE)*, 31. https://www.ugr.es/~redce/REDCE31/articulos/04_FBALAGUER.htm

Barnés Vázquez, J. (1994). El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maas-tricht y su impacto sobre las regiones europeas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 18, pp. 47-86.

Bermann, G. A. (1994). Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States. *Columbia Law Review*, 94, pp. 331-456.

Bustos Gisbert, R. (2012). Elementos Constitucionales En La Red Global. *Estudios De Deusto* 60 (2), pp. 21-43. [https://doi.org/10.18543/ed-60\(2\)-2012pp21-43](https://doi.org/10.18543/ed-60(2)-2012pp21-43)

Comisión Europea (2025). Mecanismo de control de la Subsidiariedad. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_es

Crum, B. y Fossum, E. (2009). The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU. *European Political Science Review*, 1(02), pp. 249-271. <https://doi.org/10.1017/S1755773909000186>

Cruz Villalón, P. (2006). La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa. En P. Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, (2ª ed.), pp. 377-390.

De Castro Ruano, J. L. (1995). El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional. *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, serie D, 24, pp. 215-253.

De la Iglesia Chamarro, A. (2025). Parlamentarismo multinivel y potestad normativa. El entornado de la ventana de la oportunidad. *XXII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. (Pendiente de publicación). https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2025/03/Asuncion-de-la-Iglesia-El-parlamentarismo-multinivel-y-la-potestad-normativa_.pdf [consulta 18/10/2025]

De Otto, I. (1995). *Derecho constitucional. Sistema de Fuentes*. Ariel, Barcelona (4ª reimpr.).

Dehousse, R. (1992). Does subsidiarity really matter? *EUI Working Paper Law* 92/32, European University Institute, Firenze. <https://hdl.handle.net/1814/95>

Freixes Sanjuán, T. (2013). Constitucionalismo multinivel e integración europea. En T. Freixes Sanjuán, Y. Gómez Sánchez, A. Rovira Viñas (dirs.), *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 37-50.

García de Enterría, E. (1980). Estudio Preliminar. En E. García de Enterría (dir.), *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, pp. 11-34.

García López, E. (1983). El marco del estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 17, pp. 86-112.

Garrorena Morales, A. (2013). *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Matia Portilla, F. J. (2003). Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos*, 119, pp. 191-220.

Montilla Martos, J. A. (2018). La evolución de las competencias compartidas bases-desarrollo. *Revista de Derecho Político*, 101, pp. 573-605.

Muñoz Machado, S. (1993). *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Alianza, Madrid.

Parra Gómez, D. (2016). La facultad autonómica de iniciar leyes estatales, una perspectiva comparada. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 24, p. 155-192. <https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/314605>

Pernice, I. (1999). Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited? *Common Market Law Review*, 36 (4), pp. 703-750. <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/36.4/233680>

(2001). Multilevel constitutionalism in the European Union. *WHI Paper 5/02*. <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/publikationen/whi-papers/2002/whi-paper0502.pdf>

(2009). The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *The Columbia Journal of European Law*, 15 (3), pp. 349-407.

Pernice, I. y Mayer, F. (2000). De la constitution composée de l'Europe. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 36 (4), pp. 623-647.

Rodríguez-Izquierdo Serrano (2011). *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Salas, J. (1983). Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización. *Revista de Administración Pública*, 100-102, pp. 433-452.

Sánchez-Abarca Gornals, C. (2025). Mesa II. Parlamento e integración europea. *III Jornadas Parlamentarias: Parlamento y nuevos retos en la gobernanza*. Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 93-120.

Santolaya Machetti, P. (1984). En torno al principio de cooperación. *Revista de Derecho Político*, 21, pp. 83-110.

Schütze, R. (2007). Dual federalism constitutionalised: the emergence of exclusive competences in the EC legal order. *European Law Review*, 32, pp. 3-28.

Suelt-Cock, V. (2010). La influencia del federalismo competitivo en el nuevo régimen local español". *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12 (1), pp. 199-232. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1190>

Tudela Aranda, J. (2008). *El parlamento necesario. Parlamento y democracia en el Siglo XXI*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.

Eugenio de Santos Canalejo

Letrado de las Cortes Generales

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN: UN ORDEN CONSTITUCIONAL COMPUESTO. II. LA COLABORACIÓN DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO. REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL. III. LA COLABORACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y REGIONALES EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA A ESCALA EUROPEA. III.A) Racionalidad integracionista y racionalidad democrática. III.B) Participación de los Parlamentos nacionales en los procesos de revisión de los Tratados. III.C) El control de conformidad con el principio de subsidiariedad (sistema de alerta temprana) y el “diálogo político”. III.D) Vía indirecta de influencia de los Parlamentos nacionales en la actividad legislativa de la Unión Europea. III.E) La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. IV. RECAPITULACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN: UN ORDEN CONSTITUCIONAL COMPUESTO

La idea de un constitucionalismo “multinivel”, que se proyecta en instituciones y procesos jurídico-políticos, es relativamente reciente y nace del proceso de integración europea¹, como herramienta conceptual para explicar las interacciones entre los ordenamientos jurídicos nacionales de un grupo de Estados europeos y el ordenamiento jurídico resultante de la

¹ Vid. Freixes Sanjuán, T. “Constitucionalismo multinivel e integración europea”. En: *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, p. 40

cesión de determinados poderes (competencias) de estos en las instituciones comunes integrantes de lo que inicialmente fueron las Comunidades Europeas y hoy es la Unión Europea.

La expresión “multinivel” no es, quizás, del todo acertada pues parece tener una connotación de estratificación o de jerarquización que no acierta a explicar, cabalmente, la naturaleza de aquellas relaciones. Más precisa resulta ser la idea de “orden constitucional compuesto”², que alude a la existencia de una pluralidad de ordenamientos que, aun con un fundamento autónomo, un dinamismo propio en sus reglas de cambio (reglas de producción normativa) y un propio campo de aplicación (competencial y territorialmente delimitado), mantienen relaciones recíprocas que los convierten en partes integrantes, no jerarquizadas, de un conjunto. Entre esos ordenamientos estatales que forman la Unión Europea, los hay que tienen, a su vez, una estructura territorial compleja, al integrar, junto al Estado (central), entidades territoriales con capacidad político-legislativa.

Fijándonos en el caso de España, se advierten rasgos comunes en las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos regionales, de una parte, y los ordenamientos estatales y el de la Unión Europea, por otra. Es indudable, por ejemplo, que los principios comunitarios de “solidaridad” y “cooperación leal” entre los Estados miembros (artículos 2 y 4.3 del Tratado de la Unión Europea –en adelante, TUE–) comparten un amplio campo de significación con los principios correspondientes que rigen las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (el de “solidaridad”, expresamente reconocido en la Constitución artículos 2 y 138-, y el de “lealtad constitucional”, no recogido de modo expreso en la norma fundamental, pero que es un principio basilar del sistema en su conjunto: “soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada” -STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4. a), con cita de jurisprudencia anterior-).

Sin embargo, en las relaciones de uno y otro tipo hay una diferencia de génesis y fundamento que confieren una naturaleza distinta a unas y otras.

² Vid. Besselink, L.F.M. “The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order”. En: *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2016.

El sistema en el que se articulan el ordenamiento del Estado y los ordenamientos de las Comunidades Autónomas está asociado al marco jurídico-político de un Estado nacional, basado en la soberanía de un sujeto único, el pueblo español, y la supremacía de una única Constitución, que rige el dinamismo del ordenamiento global. En el plano normativo ese dinamismo ha supuesto un movimiento no desde una pluralidad de ordenamientos separados hacia la centralización, sino al revés, desde esta última hacia la descentralización³, en el que el Derecho del Estado no es privado de su vocación general (y, por ende, supletoria) sino, más bien, limitado en su vigencia o aplicación (según los casos) por el Derecho de las Comunidades Autónomas emanado en el ámbito de sus respectivas competencias (ámbito que puede dar lugar a la invalidez de las normas estatales que lo invadan o que dota sencillamente a las normas autonómicas de aplicación preferente).

En cambio, las Comunidades Europeas nacen de un acuerdo entre Estados soberanos, cuyo contenido es la atribución de parcelas de su soberanía a instituciones comunes. Su fundamento normativo, aunque materialmente constitucional⁴, está en Tratados internacionales (el Derecho originario). El quicio de las relaciones entre los ordenamientos estatales y el nuevo ordenamiento surgido de aquel acuerdo siguen siendo los Estados, que, en último término, conservan la facultad de retirarse de éste (artículo 50 TUE). Por eso, los principios de primacía y efecto directo del Derecho de la Unión Europea, afirmados tempranamente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁵, no cuestionan propiamente la validez de las normas estatales, cuyo fundamento sigue siendo la Constitución del Estado, sino la aplicación de las mismas, a las que desplazan en el ámbito competencial cedido a la organización supranacional. Ciertamente esta conclusión se

³ Vid. De Otto, I. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 2ª ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1988, p. 248.

⁴ Vid. STJUE de 23 de abril de 1986, asunto 294/83 “Les Verts”: “la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado” (§23).

⁵ Sentencias Van Gend en Loos v. N.A. der B., de 5 de febrero de 1963, y Costa v. Enel, de 15 de julio de 1964, que han podido considerarse, por su alcance, de naturaleza constitucional.

ha visto impugnada cuando el conflicto se ha situado no entre la norma comunitaria y la norma estatal, sino entre la primera y la Constitución misma del Estado, y ello explica la generalizada introducción de “clausulas europeas” en las constituciones de los Estados miembros, que intentan encauzar el fenómeno.

En este punto, debe reconocerse el acierto del constituyente español con la previsión del artículo 93 de nuestra norma fundamental y la sólida doctrina, en esta materia, del Tribunal Constitucional, tal y como fue formulada en su Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, emitida en relación con el requerimiento formulado por el Gobierno acerca de la constitucionalidad de determinados artículos del malogrado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. En dicha declaración el alto Tribunal razonó que la proclamación de la primacía del Derecho de la Unión por el Tratado objeto de consulta y los artículos del mismo relativos a una Carta de derechos no contradecían la supremacía de la Constitución. Para ello, partía de la distinción entre supremacía y primacía, la primera, fundamento de las relaciones jerárquicas entre las normas, y la segunda, explicativa de las relaciones entre normas de distintos ordenamientos, en las que las de uno desplazan a las de otro en su aplicación. Fenómeno este último que la propia Constitución puede asumir, como ha hecho en el artículo 93, que, al habilitar la cesión de competencias derivadas de la Constitución a una organización internacional, en este caso la Unión Europea (razón de ser del precepto constitucional), ha asumido al propio tiempo, la primacía del Derecho producido por esa organización en el ámbito que le es propio (FJ 4). El artículo 93 de la Constitución “opera como bisagra mediante la cual la Constitución misma da entrada en nuestro sistema constitucional a otros ordenamientos jurídicos a través de la cesión del ejercicio de competencias”, y, con esa entrada, acepta “los instrumentos indispensables para garantizar el cumplimiento” del Derecho de tales ordenamientos (FJ 2). Ello, no obstante, el supremo intérprete de la Constitución señala que la cesión de competencias del artículo 93, y la integración consiguiente del ordenamiento propio de la organización receptora de tal cesión en el ordenamiento español y de los principios que lo acompañan, tiene unos “límites materiales, no recogidos expresamente en el precepto constitucional, pero que implícitamente se derivan de la Constitución y del sentido esencial

del propio precepto”, traducidos “en el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia (artículo 10.1 CE)” (FJ 2); límites que, a juicio del Tribunal de garantías, el Tratado respetaba escrupulosamente.

La cuestión que hay que plantearse a continuación es la de la incidencia de este orden constitucional compuesto en la organización del poder, y, en concreto, en una de sus funciones clásicas, la legislativa, entendida como producción de las normas jurídicas primarias del respectivo sistema.

El análisis tiene distintas y muy complejas dimensiones, según se mire el ejercicio de dicha función en el marco estrictamente estatal, con las recíprocas interacciones existentes entre el nivel estatal y el subestatal, allá donde existe una estructura de distribución territorial del poder, o se mire en el marco de la Unión Europea, con las recíprocas relaciones en el ejercicio de la función legislativa entre los niveles supranacional y nacional, con la incidencia que a su vez dentro de este último pueda derivar de la existencia de poderes territoriales federados o autónomos.

A efectos de este trabajo, el análisis se centrará, principalmente, en esta última perspectiva, con una reseña somera sobre la primera.

II. LA COLABORACIÓN DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO. REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

La atribución en el artículo 66.2 de la Constitución española de la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales, como expresión de su centralidad en el sistema político entero, derivada de su representación originaria (solo a ellas conferida) del pueblo español, no supone un poder totalizador, sino que dicha potestad se encuentra delimitada, entre otras coordenadas de división del poder, por la vertical constituida por la descentralización política a favor de las Comunidades Autónomas.

De esta delimitación de la potestad legislativa de las Cortes Generales, que tiene una articulación muy compleja, sobre la base del binomio unidad-autonomía (artículo 2 Constitución), forma parte la facultad reconocida a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, por el artículo 87.2

de la Constitución, de “solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la asamblea encargados de su defensa”.

Cabe reparar en primer lugar, en relación con esta modalidad de participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la función legislativa del Estado, la coherencia o incoherencia del constituyente (según se mire) en su opción de bicameralismo desigual, al relegar al Senado, no obstante la vocación de representación territorial que del mismo se predica, en una manifestación funcional tan característica de las relaciones entre los Parlamentos regionales y las Cortes Generales, ya que prescribe la remisión de las proposiciones de ley autonómicas a la Mesa del Congreso de los Diputados y no a la del Senado. El Reglamento de la primera Cámara ha desarrollado la previsión constitucional sujetando las iniciativas legislativas autonómicas al trámite de toma de consideración, como sucede también con las de origen popular (artículo 127 RCD).

En segundo lugar, esta modalidad de iniciativa legislativa no está limitada en su contenido, aunque buen número de las presentadas hasta ahora hayan versado sobre el campo material o de intereses propio de la comunidad autónoma proponente, entre ellas distintas iniciativas de reforma de Estatutos de autonomía (que han de adoptar la forma de leyes orgánicas), o iniciativas de articulación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. La incidencia, por lo demás, en el ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales ha sido pequeña, no tanto por el número de las iniciativas presentadas, cuanto por la reducida cifra de las que, por estar sustentadas en pactos políticos previos que aseguraban su aprobación, culminaron de esta forma, entre las que hay que destacar, por su lógica relevancia, la mayoría de las que, en distintas oleadas, han entrañado reformas de los Estatutos de Autonomía⁶.

⁶ Debo a la gentileza de las documentalistas del Senado, en este particular, a Mercedes Juliani, el cuadro numérico sobre proposiciones de ley autonómicas y propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía remitidas a las Cortes Generales hasta la Legislatura XIV, inclusive.

		LEGISLATURAS													
		XIV	XIII	XII	XI	X	IX	VIII	VII	VI	V	IV	III	II	I
Proposición de ley de Comunidades y Ciudades Autónomas	Aprobadas	1	-	3	-	-	1	-	1	5	3	1	3	5	-
	En trámite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Trasladadas	4	10	14	5	3	7	15	14	3	10	7	5	-	-
	Inadmitido	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Retirada	3	-	2	-	3	5	4	3	3	1	-	1	-	-
	Rechazada	5	-	-	-	11	8	5	21	1	4	7	9	8	-
	Caducadas	7	-	6	-	1	6	7	3	8	-	-	-	5	1
	Decaidas	2	6	2	-	1	1	3	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		22	16	27	5	20	23	34	42	21	18	15	18	18	1
Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía	Aprobada	4	-	2	-	2	1	6	-	11	11	7	-	-	-
	En trámite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Trasladadas	1	5	3	2	2	1	1	-	-	2	13	-	-	-
	Retirada	1	-	-	-	-	1	1	-	-	1	-	-	-	-
	Rechazada	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	-
	TOTAL	6	5	5	2	4	3	9	0	11	16	20	0	0	0

Con todo, en la cuestión de la colaboración de las Comunidades Autónomas en la función legislativa del Estado hay un problema de raíz no resuelto, que es el que afecta a la configuración del Senado.

Como es sabido, en el proceso constituyente, la idea inicial (plasmada en el artículo 60 del Anteproyecto de Constitución) de un modelo de Senado de cariz federal, integrado mayoritariamente por representantes elegidos de las Asambleas de los denominados “Territorios Autónomos” de entre sus miembros, acabó transformándose en la de una cámara mayoritariamente de elección directa en el marco de las provincias, representando la porción de los designados por los parlamentos autonómicos poco más de una quinta parte. El carácter dispositivo que la Constitución imprimió al desarrollo autonómico, con la lógica incertidumbre de su resultado final, y la inercia de la arraigada organización provincial del Estado unitario de la que se partía descartaron una composición del Senado basada en las nuevas entidades territoriales de un futuro más que presentado.

Esta base provincial (con igual representación numérica de las provincias, salvedad hecha de las insulares y de las Ciudades de Ceuta y Melilla), unida a los estrechos vínculos territoriales de muchos senadores

(por su pertenencia actual a corporaciones locales o por sus responsabilidades pasadas en una comunidad autónoma), impregna al Senado de un acento territorial indudable, como “cámara de las provincias”⁷ o, más exactamente, como cámara de la España interior, que, sin embargo, no puede ocultar la incoherencia del diseño con la evolución ulterior del Estado autonómico.

En el plano funcional, desposeído de las facultades relativas a la expresión de la confianza parlamentaria sobre el Gobierno, residenciada en exclusiva en el Congreso de los Diputados, el Senado es, en esencia, una cámara de segunda lectura en la función legislativa, con un papel claudicante, por el protagonismo concedido al Congreso de los Diputados en la resolución de las discrepancias (artículo 90.2 de la Constitución)⁸.

La necesidad de transformar el Senado en un genuino espacio de representación territorial, esto es, de participación de las Comunidades Autónomas (y, por tanto, de sus respectivos intereses) en el ejercicio de las funciones del Estado, ha sido puesta reiteradamente de manifiesto en la doctrina académica, en distintas ponencias de estudio en el propio Senado o en el fundamentado informe del Consejo de Estado de 2006⁹, pero no ha alcanzado hasta ahora plasmación efectiva. Las expectativas depositadas en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, introducida en una reforma reglamentaria de 1994, no se han visto satisfechas, entre otras razones por estar dominado el Senado por la misma confrontación

⁷ García Escudero, J.M. y García Martínez, M.A. *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 157.

⁸ En los debates constituyentes Fraga Iribarne recordó la anécdota atribuida a Washington y Jefferson. Discutían ambos en la Convención de Filadelfia si convenía o no el Senado. Tomaban café y Jefferson, adversario del Senado, se quemó al beber. Washington vertió el café en otra taza y Jefferson pudo beberlo sin quemarse (Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, núm. 108, sesión plenaria núm. 37, de 12 de julio de 1978, p. 4197).

⁹ Informe de 16 de febrero de 2006, emitido en respuesta a una consulta del Gobierno sobre el alcance de una posible reforma constitucional. Dicho informe, acompañado de estudios sobre el mismo, se incluye en el libro *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (edición a cargo de Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco), Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

ideológica y partidista representada en la primera Cámara, acentuada en las situaciones en que los distintos sistemas electorales de ambas Cámara propician mayorías políticas distintas en las mismas, así como por las tensiones centrífugas, exógenas a la Cámara Alta, en que se ha desenvuelto el modelo territorial.

Se ha producido así una suerte de “huida del Derecho Constitucional”, reflejada en la ausencia, en el engranaje de los poderes del Estado, de un cauce de participación de los entes territoriales de naturaleza política en la función legislativa de aquel, y, en general, de un espacio de concertación, a nivel parlamentario, tanto en las relaciones horizontales de las Comunidades Autónomas entre sí como de estas con el Estado, que el principio de colaboración, “implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”¹⁰, reclama. El desenvolvimiento de dicho principio se ha producido a través de canales multilaterales y bilaterales entre ejecutivos, fuera del marco parlamentario.

Esta situación tiene trascendencia ulterior, si se examina la coordinación de la acción legislativa a escala europea.

III. LA COLABORACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y REGIONALES EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA A ESCALA EUROPEA

III.A) Racionalidad integracionista y racionalidad democrática

El artículo 66.2 de la Constitución española, al que antes nos referíamos para destacar la incidencia que para el ejercicio de la potestad legislativa del Estado ha supuesto la distribución territorial del poder, debe traerse de nuevo a colación como consecuencia del doble fenómeno que supone, de una parte, la transferencia de parcelas de soberanía en favor de la Unión Europea (encauzada a través de la previsión del artículo 93 de la norma fundamental), y de otra, de los “poderes europeos” con que los Parlamentos nacionales se han visto investidos por los Tratados en que se fundamenta aquella organización supranacional. La Constitución no es ya la única norma atributiva de las funciones de las Cortes Generales.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo (FJ 14).

El segundo fenómeno ha ido más bien a la zaga del primero, como consecuencia del mayor vigor, al menos durante las décadas iniciales, de la lógica o racionalidad integracionista sobre la racionalidad democrática.

La primera de las lógicas ha estado encarnada por el llamado “método comunitario”, concebido para unas Comunidades enderezadas a objetivos estrictamente delimitados y basado en un sistema institucional de equilibrios (principio de “equilibrio institucional”), en el que la Asamblea parlamentaria jugaba un papel subordinado (consultivo) y los poderes efectivos se distribuían entre el Consejo, la Comisión y la Corte de Justicia. Si el primero representaba los intereses de los Estados, los dos últimos órganos han encarnado el tipo de legitimidad basado en el conocimiento experto independiente. La posición de la Comisión, ejercida principalmente a través de su prerrogativa de iniciativa legislativa y su rol como guardián de los Tratados, y la del Tribunal de Justicia, ejercida a través del “poder invisible” de sus sentencias, que en las primeras décadas de existencia de las Comunidades propició una ampliación material de competencias en términos equivalentes a una “mutación” de los Tratados¹¹. Ha podido decirse por ello que “el proceso de integración europea ha sido en amplia medida conducido por el Derecho y la Economía”¹².

Ahora bien, antes o después, las cuestiones de racionalidad democrática emergen con fuerza, pues es crucial en todo proceso de integración de determinadas comunidades políticas independientes en una organización superior, la aceptación de dicho proceso por los ciudadanos de aquellas. Ciertamente, si seguimos la distinción propuesta por Weiler entre “legitimidad formal” y “legitimidad social”, la primera, a través de la ratificación de los Tratados constitutivos por los Parlamentos de los Estados firmantes (o los propios electorados nacionales) puede considerarse cumplida, pero no ha ocurrido así con la segunda, que solo se da cuando el pueblo de las comunidades que se integran muestra en relación con el principio mayoritario,

¹¹ Vid. Weiler, J.H.H. *The Constitution of Europe: do the new clothes have an emperor? and other essays on European integration*, Cambridge University Press, 2002, págs. 39-63.

¹² Vid. Majone, G. *Rethinking the Union of Europe post-crisis: has integration gone too far?* Cambridge University Press, 2014, p. 190, y su esclarecedor trabajo anterior “The common sense of European integration”. En: *Journal of European public policy*, 2006, 13: 5, págs. 607-626.

la misma aceptación a nivel de la organización supranacional que la que, por razones históricas, ha mostrado en el marco de la comunidad nacional¹³.

La inquietud acerca de esta legitimidad democrática de índole social y no meramente formal ha crecido a medida que se ha ampliado decisivamente el ámbito material de competencias a nivel europeo, ampliación que alcanza un punto de inflexión a partir del Tratado de Maastricht (1992), con la unión económica y monetaria.

Esta inflexión tiene que ver con el paso de unas políticas comunes limitadas a una “integración negativa” a otras políticas de “integración positiva”. La racionalidad meramente integracionista de carácter elitista, propia del “método comunitario” en su diseño originario, pudo mantenerse mientras se limitó al campo de las medidas contra las barreras nacionales al libre mercado, pero el salto a las medidas de “integración positiva” (esto es, de aquellas medidas que afrontan los problemas creados por el mercado único) requiere de una legitimidad reforzada de carácter democrático.

Se han producido, así, dos procesos en el plano de la racionalidad democrática. Uno, en el seno de las instituciones europeas, caracterizado a su vez por una doble evolución. Por un lado, la marcada por un crecimiento de los poderes del Parlamento europeo (elegido por sufragio universal directo desde 1979), tanto en el ejercicio de la función legislativa, al pasar de funciones meramente consultivas a ostentar, a partir del Tratado de Lisboa (2007), una posición de paridad con el Consejo, en el marco del “proceso legislativo ordinario”, como en su participación en la elección de la Comisión (pues las propuestas de nombramiento del Presidente de la Comisión y del resto de sus miembros han de ser aprobadas por el Parlamento Europeo) y en el estricto control al que somete a ésta. Por otro lado, la evolución marcada por la extensión de la mayoría cualificada como regla de funcionamiento del Consejo a la mayor parte de áreas sobre las que se proyecta el proceso de producción legislativa, hecho compensado por la irrupción del Consejo Europeo (que venía funcionando en la práctica en la forma de Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno desde la década de los sesenta del siglo XX, iniciándose el proceso de formalización a nivel normativo a partir del Acta Única Europea -1986-, hasta obtener su regulación más acabada en el Tratado de Lisboa), que adopta sus decisiones por

¹³ Vid. Weiler, J.H.H., op. cit., p. 84.

consenso, aunque las mismas se refieren a las orientaciones generales, sin participación en la función legislativa como tal.

El segundo proceso es el que deriva del reconocimiento de los Parlamentos nacionales como un nuevo “actor europeo”, aunque, debe precisarse, no como parte integrante del sistema institucional europeo en sentido estricto.

Los Parlamentos nacionales fueron inicialmente los más directos perjudicados por el proceso de integración europea, pues no solo vieron recortados sus poderes en los ámbitos materiales atribuidos a la competencia de las instituciones europeas, sino que su participación, en el día a día comunitario, quedó confinada a la conocida como “fase descendente”, esto es, al desarrollo, cuando el mismo correspondía a las asambleas parlamentarias según las normas constitucionales internas, del Derecho Europeo. La reivindicación de los Parlamentos nacionales como fuente de legitimación democrática de las Comunidades Europeas, esgrimida por el Tribunal Constitucional federal alemán en su sentencia sobre el Tratado de Maastricht¹⁴, no podía, sin embargo, dejar de aflorar, basada, en último término, en la ausencia de un “demos” europeo y, con ella, de una auténtica opinión pública europea y de partidos políticos que articularan dicha opinión a nivel europeo.

El Tratado de Maastricht (1992) incluyó, novedosamente, una “declaración” aneja al Tratado, “impulsada por el Gobierno británico y que gozaba del apoyo del Parlamento Europeo y de la Comisión”¹⁵, que alentaba a una “mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea”¹⁶. Otra declaración, vista menos positivamente por

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, de 12 de octubre de 1993.

¹⁵ Norton, P. *National Parliaments and the European Union*, Cass & Co. Ltd, Londres, 1996, p. 7.

¹⁶ Esta Declaración (nº 13) señalaba lo siguiente:

“La Conferencia estima que es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea.

Para ello conviene intensificar el intercambio de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En ese contexto, los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, porque los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas.

el Parlamento Europeo¹⁷, se hizo eco de la denominada “conferencia de los Parlamentos” (también conocida como “Assises”) para que pudiera ser consultada “sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea”¹⁸, que había tenido una reunión en Roma en 1990, pero que no tuvo proyección ulterior. En realidad, el único resultado efectivo de este renacimiento inicial de los Parlamentos nacionales fue la COSAC (Conferencia de Comisiones parlamentarias especializadas en asuntos de la Unión Europea), cuyo origen es algo anterior a Maastricht pues se remonta a 1989, fruto de una decisión adoptada por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Estados miembros celebrada en Madrid en mayo de 1989.

Aunque el Tratado de Ámsterdam (1997), además de ampliar los poderes del Parlamento Europeo, dio un paso más en el reconocimiento de los Parlamentos nacionales, dedicándoles un Protocolo (nº 13), y no una mera “declaración”, fue el Tratado de Lisboa (2007) el que -en paralelo, con el estatus de paridad entre el Consejo y el Parlamento Europeo en el marco del “procedimiento legislativo ordinario”- concedió a los Parlamentos nacionales la mayor expresión de su rol hasta la fecha en el funcionamiento de la Unión Europea.

Dos artículos del Tratado de la Unión Europea, en la versión del Tratado de Lisboa, son de remembranza obligada. Uno, el artículo 10¹⁹, que, por

La Conferencia considera asimismo importante que se intensifiquen los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en particular, gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones.”

¹⁷ Norton, P., *Ibidem*, p. 8.

¹⁸ Declaración nº 14:

“La Conferencia invita al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales a reunirse siempre que sea necesario bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos (o <Assises>).

Se consultará a la Conferencia de los Parlamentos sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea, sin perjuicio de las competencias del Parlamento Europeo y los derechos de los Parlamentos nacionales. El presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión presentarán en cada sesión de la Conferencia de los Parlamentos un informe sobre el Estado de la Unión.”

¹⁹ «Artículo 10

1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.

2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que

primera vez, consagra la “democracia representativa” como fundamento del “funcionamiento de la Unión” y distingue una doble representación, la de los “ciudadanos” en el nivel europeo, que encarna el Parlamento Europeo, y la de los “Estados miembros”, atribuida a los Jefes de Estado o Gobierno en el Consejo Europeo y a los Gobiernos en el Consejo, en la medida en que ellos mismos son “democráticamente responsables” bien ante sus “Parlamentos nacionales” (introducidos así como fuente de legitimación democrática de la actividad de la Unión Europea) bien ante sus ciudadanos.

A su vez, de acuerdo con el artículo 12, los Parlamentos nacionales “contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión” a través de los cometidos relacionados en las letras a) a f) de dicho precepto²⁰, algunos de los cuales remiten, a su vez, a dos Protocolos, el primero de los cuales

serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.»

²⁰ «Artículo 12

Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;

b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;

c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;

d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;

e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;

f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.»

(Protocolo 1, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea), centrado en la información que deben recibir aquellos y en la cooperación inter-parlamentaria (ámbito en el que recibe plena consagración la COSAC), y el segundo de los cuales (Protocolo 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) circunscrito a tal objetivo.

III.B) Participación de los Parlamentos nacionales en los procesos de revisión de los Tratados

En este punto, es preciso trazar una línea divisoria entre la posición reservada a los Parlamentos nacionales en los “momentos constituyentes” futuros, esto es, en los procesos de revisión de los Tratados a que alude la letra d) del artículo 12 TUE, y la delineada en relación con la labor del legislador europeo en el día a día de la Unión Europea, a través del control de subsidiariedad mencionado en la letra b) del precitado artículo. Mientras que en el primer caso, como se reseñará a continuación, se trata de un poder propio y decisivo de cada Parlamento nacional, en el segundo caso se delinea un poder necesitado de la acción concertada de las Cámaras nacionales y de alcance limitado.

El papel asignado a los Parlamentos nacionales en la revisión de los Tratados varía, a su vez, según el procedimiento de que se trate. En el “procedimiento de revisión ordinario”²¹, aquellos deben ser informados de

²¹ El procedimiento de revisión ordinario aparece regulado en los apartados 2 a 5 del artículo 48 TUE:

«Artículo 48 (...)

Procedimiento de revisión ordinario.

2. El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados. Estos proyectos podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados. El Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales.

3. Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también

inmediato (a la vez que el Consejo Europeo) de los proyectos de revisión de los Tratados que cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión pueden presentar al Consejo. El procedimiento integra dos fases sucesivas, una primera, de Convención (en la que están representados, entre otros, los Parlamentos nacionales, aunque esta fase puede suprimirse en determinadas condiciones²²), y una segunda, de Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, en la que han de aprobarse de común acuerdo las modificaciones de que se trate, que han de ser ratificadas finalmente por los Estados miembros, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales.

Particularmente destacado, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, es el poder atribuido a los Parlamentos nacionales en relación con determinados “procedimientos de revisión simplificados”, a saber, los contemplados en el apartado 7 del artículo 48 TUE, que son los que tengan por objeto extender la aplicación de la mayoría cualificada en el seno del Consejo a materias regidas por la unanimidad o extender el ámbito material del procedimiento legislativo ordinario (en el que Parlamento Europeo y Con-

al Banco Central Europeo. La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros según lo dispuesto en el apartado 4.

El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

4. El Presidente del Consejo convocará una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados.

Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

5. Si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma de un tratado modificativo de los Tratados, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión.

(...))»

²² Las que fija el último párrafo del apartado 3 del artículo 48 TUE, transcrito supra.

sejo están en posición de paridad)²³. La iniciativa de la decisión en estos casos corresponde en exclusiva al Consejo Europeo, pero se atribuye a los Parlamentos nacionales la capacidad de, antes de adoptar la decisión (que correspondería al Consejo Europeo por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo), oponerse a la iniciativa que con alguno de tales objetos debe serles transmitida, disponiendo para ello de un plazo de seis meses. Análoga facultad de oposición de los Parlamentos nacionales se prevé en el apartado 3 del artículo 81 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –en adelante, TFUE–, en el supuesto de una iniciativa que se proponga que determinados aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza pasen a regularse por el procedimiento legislativo ordinario, si bien en este caso, la iniciativa corresponde no al Consejo Europeo, sino al Consejo, a propuesta de la Comisión, y la decisión final (en ausencia de oposición de algún Parlamento nacional) corresponde al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo²⁴.

²³ Apartado 7 del artículo 48 TUE:

«7. Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el título V del presente Tratado dispongan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso. El presente párrafo no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea disponga que el Consejo adopte actos legislativos con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice a adoptar dichos actos con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

Cualquier iniciativa tomada por el Consejo Europeo en virtud de los párrafos primero o segundo se transmitirá a los Parlamentos nacionales. En caso de oposición de un Parlamento nacional notificada en un plazo de seis meses a partir de esta transmisión, no se adoptará la decisión contemplada en los párrafos primero o segundo. A falta de oposición, el Consejo Europeo podrá adoptar la citada decisión.

Para la adopción de las decisiones contempladas en los párrafos primero o segundo, el Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.»

²⁴ Apartado 3 del artículo 81 TFUE:

«3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza se establecerán por el Consejo, con

La intervención tradicional *a posteriori* de los Parlamentos nacionales en la ratificación de los Tratados comunitarios (similar a la que protagonizan con carácter general en los Tratados internacionales) se ve sustituida en estos casos de avance en el proceso de integración europea, por una intervención decisiva en el comienzo mismo del procedimiento, acogiendo así las voces que venían reclamando para los “momentos constitucionales”, esto es, para cualquier avance sustancial en el proceso de integración europea, un protagonismo activo de los pueblos de los Estados miembros, directamente o a través de sus Parlamentos nacionales. Se trata en todo caso de una decisión coherente con la opción fundamental en favor de la democracia representativa, que orilla la intervención directa del pueblo en estos casos, que cabría articular, no obstante, en el marco del sistema constitucional interno²⁵.

También se prevé en el Tratado de la Unión Europea, a raíz del Tratado de Lisboa, que las solicitudes de adhesión a la Unión Europea se comuniquen de inmediato al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales (artículo 49 TUE²⁶), pudiendo éstos adoptar lógicamente una posición política al respecto, aunque su intervención jurídicamente decisiva se produci-

arreglo a un procedimiento legislativo especial. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una decisión que determine los aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza que puedan ser objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

La propuesta a que se refiere el párrafo segundo se comunicará a los Parlamentos nacionales. En caso de que un Parlamento nacional notifique su oposición en los seis meses posteriores a la comunicación, la decisión no será adoptada. En ausencia de oposición, el Consejo podrá adoptar la decisión.»

²⁵ Algunos autores han abogado por que los avances mayores en la integración europea sean “validados por la explícita aprobación de los votantes” (Majone, G., *op. cit.*, p. 87).

²⁶ «Artículo 49

Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.

rá al final del procedimiento, a través de la ratificación del correspondiente Tratado de adhesión, según el modelo tradicional.

En el caso de España, la ratificación, tanto de los Tratados modificativos como de los Tratados de adhesión, corresponde a las Cortes Generales, a través del procedimiento establecido en el artículo 93 de la Constitución.

Al amparo de este artículo no solo se adhirió España a las Comunidades Europeas²⁷, sino que ha ido recorriendo las etapas de la integración europea acaecidas desde entonces²⁸.

Por lo que se refiere al ejercicio de la facultad de oposición en relación con los supuestos de revisión simplificada previstos en el apartado 7 del artículo 48 del Tratado, la misma se atribuye por la Ley 8/1994, de 19 de mayo (tras su modificación por Ley 24/2009, de 22 de diciembre) “a los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, a propuesta de la Co-

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.»

²⁷ L.O. 10/1985, de 2 de agosto.

²⁸ Acta Única Europea: L.O. 4/1986, de 26 de noviembre; Tratado de Maastricht: L.O. 10/1992, de 28 de diciembre (que implicó, con carácter previo, en virtud de la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, la reforma del artículo 13.2 de la Constitución española); Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia: L.O. 20/1994, de 29 de diciembre; Tratado de Ámsterdam: L.O. 9/1998, de 16 de diciembre; Tratado de Niza: L.O. 3/2001, de 6 de noviembre; Tratado de adhesión de las Repúblicas Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y República Eslovaca: L.O. 12/2003, de 24 de octubre; Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumanía: L.O. 6/2005, de 22 de diciembre; Tratado de Lisboa: L.O. 1/2008, de 30 de julio; Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica: L.O. 9/2010, de 22 de diciembre; y Tratado de adhesión de Croacia: L.O. 6/2012, de 30 de octubre. Aunque no forma parte del ordenamiento jurídico de la Unión Europea como tal, hay que citar, por sus estrechas relaciones con el mismo, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el conocido como “Fiscal Compact”) firmado por los Estados miembros de la Unión Europea, menos el Reino Unido y la República Checa (y al que no se adheriría luego tampoco Croacia): L.O. 3/2012, de 25 de julio.

misión Mixta para la Unión Europea”²⁹. Esta facultad de veto a las iniciativas que le sean transmitidas a las Cortes Generales en el marco de aquellos supuestos sitúa al Congreso de los Diputados y al Senado en posición de paridad, debiendo entenderse que la oposición planteada no prosperaría si cualquiera de las Cámaras no la aprobase. El hecho de que la propuesta de oposición deba surgir de la Comisión Mixta para la Unión Europea asegura prácticamente su ratificación por ambas Cámaras³⁰.

III.C) El control de conformidad con el principio de subsidiariedad (sistema de alerta temprana) y el “diálogo político”

Aunque de eficacia limitada, como se verá, el aspecto que más visiblemente refleja el salto cualitativo dado en relación con el rol de los Parlamentos nacionales, por afectar al día a día comunitario, reside en la obligación de la Comisión de remitir directamente a los mismos (sin mediación de los Ejecutivos nacionales) los proyectos de actos legislativos de

²⁹ Artículo 8 Ley 8/1994:

“1. La oposición de las Cortes Generales a las iniciativas tomadas por el Consejo Europeo de autorización al Consejo para que se pronuncie por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad o para que adopte actos legislativos por el procedimiento legislativo ordinario en vez de por un procedimiento especial, en ejercicio de la habilitación establecida en el artículo 48.7 del Tratado de la Unión Europea, corresponderá a los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, a propuesta de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

2. Si los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado ratificasen la propuesta de oposición a la iniciativa del Consejo Europeo, dicha decisión se tramitará en los términos que reglamentariamente se determinen con traslado al Gobierno para su conocimiento.

3. El mismo procedimiento será aplicable a la oposición de las Cortes Generales a las decisiones del Consejo relativas a la determinación de los aspectos del Derecho de familia con implicaciones transfronterizas que puedan ser objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario con arreglo a lo dispuesto en el artículo 81.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”

³⁰ El mismo procedimiento previsto para la manifestación de la oposición referida se prevé para la oposición de las Cortes Generales a las propuestas de decisión dirigidas a que determinados aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza puedan ser regulados mediante el procedimiento legislativo ordinario, de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.3 TFUE (apartado 3 del artículo 8, transcrito supra).

dicha institución al mismo tiempo que al legislador comunitario, y en la facultad que se les confiere para el ejercicio de un control de conformidad con el principio de subsidiariedad.

Este último es garantizado en el artículo 5, apartado 3, del TUE como un principio regulador del modo de ejercicio de las competencias compartidas entre los Estados miembros y la Unión (no opera pues en el ámbito de las competencias exclusivas de ésta) y que habilita la acción de la Unión en aquel campo solo si la misma no puede ser realizada a escala nacional (es decir, solo si es eficaz a escala europea) y, además, si la misma puede justificarse por la dimensión o efectos de la misma a tal escala³¹. Ambos requisitos son acumulativos.

Aunque este principio encontró reflejo en los Tratados desde el Acta Única Europea (1986) y se convirtió en un principio general del Derecho de la Unión desde el Tratado de Maastricht (1992), la importancia concedida al mismo (con el trasfondo de las críticas antiguas acerca del déficit democrático de la Comunidad europea y de las nuevas voces del euroscepticismo) se revela precisamente en el nuevo rol atribuido a los Parlamentos nacionales en garantía de su respeto a través del Sistema de Alerta Temprana (EWS, en sus siglas en inglés), desarrollado en los artículos 6 y 7 del Protocolo nº 2 del TUE sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad³².

³¹ «Artículo 5
(...)»

3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

(...)»

³² «Artículo 6: Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

Las características del procedimiento son conocidas:

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en un grupo de Estados miembros, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a los Gobiernos de esos Estados miembros.

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a la institución u órgano de que se trate.

Artículo 7

1. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, así como, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ellos, tendrán en cuenta los dictámenes motivados dirigidos por los Parlamentos nacionales o cualquiera de las cámaras de un Parlamento nacional.

Cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto.

2. Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, el proyecto deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.

Tras este nuevo estudio, la Comisión o, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ellos, podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo. Esta decisión deberá motivarse.

3. Además, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando los dictámenes motivados que indiquen que una propuesta de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, la propuesta deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener, modificar, o retirar la propuesta.

Si decide mantenerla, la Comisión deberá justificar, mediante dictamen motivado, por qué considera que la propuesta de que se trate respeta el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen motivado, así como los de los Parlamentos nacionales, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión, para que los tenga en cuenta en el procedimiento:

- a) antes de que concluya la primera lectura, el legislador (Parlamento Europeo y Consejo) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones

- Los Parlamentos nacionales disponen de ocho semanas (a partir de la “transmisión” de un proyecto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión a aquellos, plazo durante el que el Consejo no podrá incluirlo en el orden del día provisional -para su adopción o la adopción de una posición en el curso del procedimiento legislativo-) para presentar un “dictamen motivado” que exponga las razones por las que consideran que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad.
- Corresponde al Parlamento nacional o a cada una de sus Cámaras consultar, “cuando proceda”, a los Parlamentos regionales con potestad legislativa.
- Cada Parlamento nacional tiene dos votos, correspondiendo, si es bicameral, uno a cada Cámara.
- Cuando la advertencia de vulneración del principio de subsidiariedad reflejada en los dictámenes motivados represente un tercio (o un cuarto en el área de Libertad, Seguridad y Justicia), se produce lo que en el argot comunitario se conoce como “tarjeta amarilla”, que obliga a la Comisión (o en los supuestos que la iniciativa provenga de otra institución, a la misma) a reconsiderar el proyecto, pudiendo mantenerlo, modificarlo o retirarlo, y debiendo motivar la decisión.
- Si, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, el número de votos representado por los dictámenes motivados emitidos alcanza la mayoría (lo que se conoce como “tarjeta naranja”), la Comisión debe también revisar el proyecto pudiendo también mantenerlo, modificarlo o retirarlo. Pero, en este caso, si la Comisión decide mantener el proyecto, debe expresar, en dictamen motivado, las razones por las que considera que aquel respeta el principio de subsidiariedad y, además, ser transmitido, junto

presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales y al dictamen motivado de la Comisión;

- b) si, por mayoría del 55 % de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimará la propuesta legislativa.»

con los dictámenes de los Parlamentos nacionales, al legislador europeo (Parlamento Europeo y Consejo) para que, antes de que concluya la primera lectura, estudien cada uno la cuestión. Si por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, considera alguna de tales instituciones que el proyecto no es compatible con el principio de subsidiariedad, la propuesta resulta desestimada.

Resulta difícil conceptualizar la función atribuida a los Parlamentos nacionales en este sistema. Ciertamente, supone un control preventivo, de naturaleza política, en cuanto confiado a órganos de tal naturaleza y ejercitable en el curso del procedimiento legislativo europeo (justamente al inicio del mismo). Su eficacia, sin embargo, es limitada, no solo por no configurarse como un genuino poder de veto, sino porque la capacidad de oposición de los Parlamentos nacionales a un proyecto legislativo europeo está condicionada por la que los mismos tengan de coordinarse entre sí y por la asunción por alguno o algunos de ellos, del liderazgo necesario para su consecución³³. Las dificultades reales para que estas condiciones se produzcan se revelan en el hecho de que el sistema de alerta temprana solo se haya activado hasta la fecha, en la modalidad de “tarjeta amarilla”, en tres ocasiones, y ninguna en forma de “tarjeta naranja”. Es más, en ninguna de aquellas la Comisión aceptó que el proyecto cuestionado infringiese el principio de subsidiariedad, aunque en el primer caso (el proyecto conocido como Monti II) decidiera finalmente retirarlo³⁴.

³³ Vid. Goldoni, M. “The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue”. En: *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2016, págs. 175 y ss.

³⁴ La primera “tarjeta amarilla” se produjo en 2012, en relación con una propuesta de Reglamento sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (propuesta “Monti II”). Doce de los cuarenta parlamentos o cámaras nacionales consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad.

En 2013, el umbral de la “tarjeta amarilla” se alcanzó por la advertencia de disconformidad con dicho principio proveniente de catorce cámaras nacionales, en relación con la propuesta de Reglamento relativo a la creación de la Fiscalía Europea.

En 2016, catorce cámaras protagonizaron la tercera “tarjeta amarilla” en relación con la propuesta de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

De darse aquellas condiciones, el sistema de alerta temprana alumbraría una suerte de proceso deliberativo, en y entre los Parlamentos nacionales, con capacidad para influir, por la vía de la oposición, en el proceso legislativo europeo, aunque resulte exagerado designarlo como “una tercera cámara virtual”³⁵. A la vista de su funcionamiento real, sin embargo, su valor reside más en su potencialidad que en su efectividad, lo que explica que las expectativas iniciales que suscitó el Tratado de Lisboa se vieran pronto sustituidas por un debate inacabado en el seno de las instituciones europeas y en la doctrina académica acerca de las posibilidades de mejora del sistema, encuadrado en el más amplio del papel de los Parlamentos nacionales en el entramado europeo.

Una sólida línea argumental abierta en este debate es la que, desde la premisa de la genuina condición representativa de los Parlamentos nacionales, busca afianzar la posición de los mismos en el tejido institucional europeo, encomendándoles un papel más propositivo que defensivo.

Este enfoque, además de otros desarrollos, permite una visión más positiva del sistema de alerta temprana. Así, junto con el indudable efecto de “europeanización” de los Parlamentos nacionales, al haber incrustado en sus procedimientos cotidianos el examen de conformidad del principio de subsidiariedad, que además está abierto a mejoras futuras, el uso generalizado del mecanismo muestra una mutación de su significado, dado el reducido porcentaje de “dictámenes motivados” (los que advierten de una vulneración del principio de subsidiariedad) en el conjunto de los que se envían al legislador europeo, con lo que el grueso de éstos acaba inscribiéndose en el contexto del llamado “diálogo político”³⁶.

³⁵ Vid. Goldoni, op. cit., p. 177.

El Reino Unido abogó, antes del Brexit, no solo por un control más riguroso del principio de subsidiariedad, sino por la creación de un efectivo mecanismo de bloqueo de las propuestas legislativas europeas. En la carta del Primer Ministro David Cameron al Presidente del Consejo Europeo a la sazón, Donald Tusk, de 10 de noviembre de 2015, acerca de “a new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union”, puede leerse lo siguiente: “while the European Parliament plays an important role, I want to enhance the role of national parliaments, by proposing a new arrangement where groups of national parliaments, acting together, can stop unwanted legislative proposals. The precise threshold of national parliaments required will be a matter for the negotiation”.

³⁶ Vid. el último informe anual de la Comisión (Informe anual de 2023) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones

El “diálogo político”, no previsto expresamente en los Tratados, fue impulsado en 2006 por la “Comisión Barroso” y alude, en palabras de esa institución, a “los intercambios por escrito sobre cualquier iniciativa de la Comisión a la que los Parlamentos nacionales deseen contribuir o sobre cualquier asunto que deseen plantear por iniciativa propia, así como al diálogo político oral”³⁷. Puede proyectarse pues sobre cualquier asunto, aunque no se trate de una iniciativa legislativa de la Comisión.

En el último registro disponible, de 2023, la Comisión referencia 402 contribuciones de este tipo, de las que el 70 por ciento se refería a propuestas legislativas, sujetas como tales al mecanismo de control de subsidiariedad³⁸.

El alcance real de este cambio de significado del sistema de alerta temprana, de mecanismo defensivo a herramienta de “diálogo político”, es, sin embargo, dudoso. De un lado porque la mayoría de estos informes provienen de un pequeño número de Cámaras parlamentarias, que muestran una tendencia a repetirse a lo largo del tiempo, perfilándose un grupo de asambleas más activas en este campo³⁹. De otro lado, porque el contenido de tales informes es variable, yendo desde la mera verificación de la corrección formal de un proyecto de acto legislativo desde el punto de vista del principio de subsidiariedad y proporcionalidad a la formulación de observaciones con mayor o menor profundidad sobre el contenido de los proyectos⁴⁰.

Cabe dudar, así, en rigor, de que el efecto de europeización y la tónica propositiva asumida en la práctica por el sistema de alerta temprana hayan podido ir más allá, con carácter general, de una impregnación superficial, con tintes europeos, de la función representativa de los Parlamentos nacionales, que quedan lejos de haberse constituido en efectivos canales de comunicación (las funciones de “expresión” y de “enseñanza” de las que hablaba Bagehot⁴¹) entre las opiniones públicas nacionales y las instituciones europeas.

con los Parlamentos nacionales: COM(2024) 493 FINAL, de 25.10.2024, p. 18 y ss.

³⁷ Ibidem, p. 18.

³⁸ Ibidem, p. 19.

³⁹ Ibidem, p. 20.

⁴⁰ Ibidem, p. 20 y ss.

⁴¹ Bagehot, W. *The English Constitution*, Fontana/Collins, 1976, p. 152.

Entre los más recientes análisis de la situación de los Parlamentos nacionales en el complejo orden constitucional europeo, se encuentra el efectuado por el grupo de trabajo creado por la COSAC durante el primer semestre de 2022, bajo la presidencia francesa, sobre el papel de aquellos en la Unión Europea, que dio a luz algunas conclusiones, aprobadas el 14 de junio de 2022⁴².

No es casual el orden en que tales conclusiones se plasman, de las que las tres primeras se refieren a distintas formas de participación directa de los Parlamentos nacionales en la función de producción normativa primaria de las instituciones europeas. La primera de ellas se dice tributaria de un amplio consenso entre los Parlamentos nacionales y de las propuestas recogidas en el Informe final de la Conferencia sobre el futuro de Europa y es la que aboga por ir más allá del “rol defensivo” atribuido a aquellos en el sistema de control de la conformidad con el principio de subsidiariedad, para reconocerles un derecho de iniciativa normativa a nivel de la Unión (la denominada “tarjeta verde”). En concreto, se trataría de conferir a los Parlamentos nacionales un derecho colectivo de iniciativa indirecta, basado en el que dispone actualmente el Parlamento Europeo (artículo 225 TFUE).

Esta propuesta, cuyos pormenores desgrana la conclusión referida, supondría, en síntesis, la identificación de un umbral de apoyos a partir del cual podría ejercitarse la iniciativa colectiva, la cual no vincularía a la Comisión, aunque quedaría obligada, de oponerse a la misma, a razonar su negativa en un determinado plazo⁴³.

Se trata de un tipo de propuesta que, planteada por la Cámara de los Lores en un solvente informe⁴⁴, ha gozado, a escala europea, de una favorable recepción, sin dejar de proyectar una mirada cautelosa⁴⁵.

⁴² COSAC. “Le rôle des Parlements Nationaux dans l’Union Européenne”. *Conclusions du groupe de travail de la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l’Union européenne (COSAC)*, Juin 2022.

⁴³ Ibidem, págs. 9-10.

⁴⁴ House of Lords. European Union Committee. 9th Report of Session 2013-14. *The Role of National Parliaments in the European Union*, § 55-59.

⁴⁵ Es bien elocuente, por ejemplo, el punto 17 de la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de enero de 2024, sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los Parlamentos Nacionales: “Propone (el Parlamento Europeo) que se cree un sistema, en ocasiones denominado «procedimiento de “tarjeta verde”», por el que

La segunda de las propuestas contenidas en las referidas conclusiones llama la atención sobre la necesidad apreciada de asociar a los Parlamentos nacionales a la fase pre-legislativa, es decir, al estadio en que sus puntos de vista tendrían más oportunidades de influir, considerando a estos efectos como cauce idóneo la organización de conferencias interparlamentarias *ad hoc* con ocasión de la presentación de los principales textos o paquetes legislativos sobre la base anual del programa de la Comisión.

En tercer lugar, el grupo de trabajo de la COSAC citado propuso determinadas medidas para la mejora del mecanismo de alerta temprana en relación con el cumplimiento del principio de subsidiariedad, entre ellas, la de reducción a un cuarto (en vez del exigible en la actualidad de un tercio) del umbral necesario para activar la “tarjeta amarilla”, y la ampliación a diez semanas (frente a las ocho actuales) del plazo concedido a los Parlamentos nacionales para el ejercicio de este control.

En estas coordenadas cabe situar el caso de las Cortes Generales. En ellas, el control de subsidiariedad está reservado, *ex lege*, a la Comisión Mixta para la Unión Europea. Presente este órgano desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas⁴⁶, su regulación vigente se contiene en la Ley 8/1994, de 19 de mayo. Esta Ley fue modificada en 2009⁴⁷ para su adapta-

al menos un tercio de los Parlamentos nacionales pueda solicitar que la Comisión o el Parlamento Europeo, una vez que se le haya concedido a este último un derecho general directo de iniciativa, presenten propuestas con el fin de influir de forma positiva en el debate europeo; sugiere, a este respecto, que la Comisión o el Parlamento Europeo sigan teniendo margen discrecional para asumir tales propuestas o formular una respuesta oficial en la que ponga de relieve las razones para no hacerlo; señala que este procedimiento no puede consistir en un derecho de iniciativa, o un derecho a retirar o modificar medidas legislativas, so pena de desnaturalizar el «método de la Unión» y la distribución de competencias entre los niveles nacional y europeo, vulnerando así los Tratados”.

⁴⁶ Fue creada por la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas.

⁴⁷ Ley 24/2009, de 22 de diciembre, fruto de una proposición de ley de todos los grupos, que incorporaba un texto elaborado por la propia Comisión Mixta para la Unión Europea, y que fue aprobada en lectura única y por unanimidad en ambas Cámaras (Delgado-Iribarren, M. “La Comisión Mixta para la UE como cauce fundamental de participación de las Cortes Generales en los asuntos europeos”. En: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104, segundo cuatrimestre 2018, p. 605).

ción a las previsiones del Tratado de Lisboa, y nuevamente modificada en 2010⁴⁸, y ha sido desarrollada por resoluciones internas de las Cámaras⁴⁹.

La enumeración legal de sus funciones incluye la de “emitir en nombre de las Cortes Generales (...) dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad”⁵⁰, así como “solicitar del Gobierno la interposición del recurso de anulación ante el tribunal de Justicia de la Unión Europea” por infracción de dicho principio⁵¹ (letras j) y k) del artículo 3).

Aunque el artículo 5 de la Ley 8/1994 permite que los Plenos de las Cámaras puedan avocar el debate y votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, en la práctica esta previsión ha permanecido inédita, concluyendo el procedimiento en el ámbito de la Comisión Mixta.

⁴⁸ Ley 38/2010, de 20 de diciembre.

⁴⁹ Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de septiembre de 1995, modificada por Resolución, de los mismos órganos, de 27 de mayo de 2010.

⁵⁰ Esta facultad específica de emisión de dictámenes motivados sobre la vulneración del principio de subsidiariedad debe enmarcarse en las más genéricas de examen y seguimiento de las propuestas de actos legislativos, que establecen las letras b) y c) del artículo 3, que incluyen distintas posibilidades de información al servicio de la Comisión Mixta:

«b) Recibir de la Comisión Europea y de otras instituciones de la Unión Europea las propuestas de actos legislativos y otros documentos, para su información, examen y seguimiento.

El Gobierno, a la mayor brevedad posible, y a reserva de una valoración definitiva, remitirá a las Cámaras un sucinto informe sobre el contenido sustancial de aquellas propuestas legislativas que tengan repercusión en España.

Cuando la Comisión Mixta lo considere oportuno, podrá solicitar del Gobierno la ampliación de la información recibida.

c) Celebrar debates sobre una propuesta legislativa concreta en el seno de la Comisión y solicitar, si se considera oportuno, al Presidente de cualquiera de ambas Cámaras la celebración de un debate en el Pleno respectivo con el mismo fin, participando el Gobierno en ambos casos.»

⁵¹ Siendo el principio de subsidiariedad un principio jurídico, su cumplimiento puede hacerse valer ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tal y como prevé el artículo 8 del Protocolo nº 2 de los Tratados, facultándose a los Estados miembros para la interposición del correspondiente recurso, así como para hacerlo en nombre de su Parlamento nacional o Cámara del mismo. Idéntica facultad se confiere al Comité de las Regiones en relación con actos legislativos para los que el TFUE requiera su consulta.

Se aplica con normalidad, en cambio, la previsión del artículo 6 de la citada Ley, que obliga a remitir toda iniciativa legislativa de la Unión Europea a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, “sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas”, lo que se hace de forma electrónica. Dichos Parlamentos disponen de un plazo de cuatro semanas para remitir un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado, debe incorporar la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos autonómicos.

Junto con lo anterior, las notas características del procedimiento⁵² para el ejercicio de esta función se pueden resumir en las siguientes:

- Hay reuniones con estrecha periodicidad de la Mesa y Portavoces de la Comisión, en las que se seleccionan las iniciativas que serán objeto de informe y se designa un ponente individual (lo que es novedoso en la práctica habitual de las Cortes Generales) para preparar el texto que será objeto de deliberación en la Comisión Mixta, alternándose los grupos de la mayoría y los de la oposición.
- Es práctica reiterada la solicitud de informe al Gobierno, quedando inédita la facultad de solicitar una comparecencia urgente de un miembro de aquel.
- Los dictámenes mencionan el hecho de haberse recibido el informe del Gobierno y los remitidos por los Parlamentos autonómicos, y, en su gran mayoría, se sustancian en la Comisión con la presentación del informe por el ponente y su aprobación por asentimiento. Ocasionalmente, si no se aprecia éste, se someten a votación.
- La mayoría de los informes han considerado que los proyectos legislativos de la Comisión respetaban el principio de subsidiariedad. En todo caso, estos informes, aun no tratándose de “dictámenes motivados” (los que aprecian la no conformidad con el principio de subsidiariedad), se envían todos a las instituciones europeas, que los registran como “dictámenes” sin más (el Parlamento Europeo a estos “dictámenes” los califica de “contribuciones”), trasunto de esa otra modalidad de participación de los Par-

⁵² Vid. Delgado-Iribarren, M., op. cit., p. 606.

lamentos nacionales en la actividad de la Unión Europea conocida como “diálogo político”.

- Ello explica que las Cortes Generales se encuentren, en términos estadísticos, entre las Cámaras más activas en el envío de informes referibles al marco general del “diálogo político”, aunque el contenido de muchos de ellos no incorpore contribuciones efectivas acerca de la oportunidad de la iniciativa de que se trate, limitándose a la verificación ritual de si la misma cumple con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁵³.

III.D) Vía indirecta de influencia de los Parlamentos nacionales en la actividad legislativa de la Unión Europea

Además de la participación formalizada de los Parlamentos nacionales, bien en los procedimientos de revisión de los Tratados, bien a través del sistema de alerta temprana en el inicio del procedimiento legislativo europeo, o de la no formalizada, a través del “diálogo político”, los Parlamentos nacionales tienen una vía indirecta de influencia, con mayor o menor alcance, en la actividad legislativa de la Unión Europea.

Esa vía remite a los mecanismos generales de control parlamentario del Ejecutivo, que pueden tener y tienen su lógica proyección en el ámbito de la Unión Europea, cuando el Gobierno actúa en su condición de miembro del Consejo de la Unión y, por tanto, como integrante de una de las instituciones legisladoras de la Unión.

En rigor, es este el escenario principal en el que los Tratados sitúan a los Parlamentos nacionales como fuente de legitimación democrática del proceso de integración europea, como se desprende con claridad del artículo 10 TUE y las instituciones europeas subrayan, entre ellas, el Parlamento Europeo, en lo que se advierte una velada y probablemente irresoluble rivalidad entre éste y sus homólogos nacionales⁵⁴.

⁵³ En 2023 constan registrados 24 informes con observaciones, pudiendo advertirse el particular interés mostrado por las propuestas legislativas tocantes al medio ambiente.

⁵⁴ La Resolución del Parlamento Europeo de 17 de enero de 2024 antes citada señala en su apartado 2: “2. Entiende (el Parlamento Europeo) que la rendición de cuentas por parte de los Gobiernos de los Estados ante los Parlamentos nacionales, tal

De modo generalizado (con la salvedad de Chipre), la forma de gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea responde al tipo de “interdependencia por integración” de los poderes Legislativo y Ejecutivo característica del régimen parlamentario (frente a la de la “interdependencia por coordinación”⁵⁵ propia del régimen presidencialista), en la que la división fundamental no es la que se da entre aquellos poderes como tales, sino entre el Gobierno y la mayoría que lo apoya, de una parte, y, la minoría u oposición, de otra, dependiendo el mayor o menor dinamismo y, a la postre, la centralidad del Parlamento, de factores muy variados, como el sistema electoral, el de partidos, la cultura política del país y, en el caso de los asuntos propios de la Unión Europea, de la mayor o menor adhesión general del sistema político en su conjunto respecto a la construcción europea.

También en la perspectiva del control de la política europea de los Parlamentos nacionales sobre sus respectivos Gobiernos, se han formulado propuestas dirigidas al fortalecimiento de esa función. Tales propuestas se centran en general en reclamar una mayor transparencia de los trabajos del Consejo y de los conocidos como “trílogos”⁵⁶, así como en la articulación de

como se reconoce en el apartado 2 del artículo 10 del TUE, es la piedra angular del papel de las cámaras parlamentarias nacionales en la Unión Europea; considera que los Parlamentos nacionales son socios en el mantenimiento del equilibrio institucional de la Unión; anima a los Parlamentos nacionales a que aprovechen al máximo sus funciones europeas para ejercer una influencia y un control directos en el contenido de las políticas europeas, en particular mediante el seguimiento de la acción de sus Gobiernos nacionales en su condición de miembros del Consejo Europeo; pide a los diputados de los Parlamentos nacionales y regionales que fomenten una conciencia europea en su toma de decisiones y reconozcan el impacto directo de las políticas de la Unión en sus electores; elogia la buena experiencia de cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y considera que los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo tienen el potencial de ser aliados naturales a la hora de configurar una dimensión parlamentaria más fuerte de la Unión”.

⁵⁵ Las categorías conceptuales de “interdependencia por integración” e “interdependencia por coordinación” para definir las formas de gobierno parlamentaria y presidencialista, respectivamente, se deben, como es sabido, a Loewenstein, K. *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1979, p. 92.

⁵⁶ El “trílogo” o “diálogo tripartito” es definido en el seno de la propia Unión Europea, como “una negociación interinstitucional informal que reúne a representantes del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea”, cuyo objetivo “es llegar a un acuerdo provisional sobre una propuesta legislativa que

mecanismos que, aun de función polivalente, tienen en común aumentar la autonomía informativa de las Cámaras nacionales, entre los que el Grupo de Trabajo de la COSAC antes citado incluyó la designación de “ponentes en la sombra” (“shadow rapporteurs”) para el seguimiento de los textos más importantes, la apertura a los parlamentarios nacionales de manera limitada y en determinadas condiciones del derecho a formular preguntas escritas a las instituciones europeas, el reforzamiento del diálogo entre los Parlamentos nacionales y las instituciones europeas y un desarrollo más eficaz de la cooperación interparlamentaria⁵⁷.

En el caso español, si hubiera que destacar dos rasgos sobre los demás, podrían ser, en relación con la fusión entre mayoría parlamentaria y Gobierno, lo agudamente pronunciado que se halla en las Cortes Generales el fenómeno general en las democracias contemporáneas del carácter configurador y condicionante de la vida parlamentaria que juegan los partidos políticos, y, en relación con la construcción europea, la adhesión global de las fuerzas políticas, prestada inicialmente con práctica unanimidad y a partir del Tratado de Maastricht con una amplia mayoría del arco parlamentario, rasgo que constituye el telón de fondo de la actividad de las Cortes Generales tanto en la fase ascendente (contribución en el proceso de elaboración de las decisiones político-normativas) como en la descendente (de desarrollo y ejecución de las decisiones tomadas por la Unión Europea).

En este contexto general, también en esa función de control del Gobierno y de orientación política general, ocupa un lugar central la Comisión Mixta para la Unión Europea. Su ley reguladora prevé la posibilidad de la comparecencia de miembros del Gobierno con carácter previo a la celebración de las reuniones del Consejo, con el fin de que aquel pueda manifestar su posición en relación con los asuntos incluidos en el orden del día de la reunión del Consejo⁵⁸. En la práctica, quien ha comparecido a estos efectos, cuando así se ha acordado, ha sido el Secretario de Estado de la Unión

sea aceptable tanto para el Parlamento como para el Consejo, los colegisladores”. [Disponible en: Diálogo tripartito – EUR-Lex].

⁵⁷ COSAC, op. cit., p. 12 a 16.

⁵⁸ Artículo 8 (nuevo) Ley 8/1994: «A la vista del calendario de reuniones semestrales del Consejo de la Unión Europea, la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea decidirá los miembros del Gobierno, Ministros o altos cargos, que deban comparecer ante la citada Comisión antes de la celebración de la reunión del

Europea. No se anuda a este tipo de comparecencia la posibilidad de presentación de propuestas parlamentarias de resolución, como tampoco con ocasión de la comparecencia, a posteriori, del Gobierno, prevista en la citada Ley, bien en relación con las reuniones celebradas del Consejo Europeo, protagonizada habitualmente por el Presidente del Gobierno, bien al final de cada presidencia semestral del Consejo Europeo⁵⁹.

Las Cortes Generales, en asuntos europeos, se adscriben así más a un modelo de apoyo⁶⁰ que de control propiamente dicho, sin capacidad para condicionar la posición del Gobierno ante el Consejo, y menos aún ante el Consejo Europeo, fuera del valor que pueden tener las proposiciones no de ley que, con independencia de las comparecencias señaladas, puedan aprobarse en el Pleno de las Cámaras o en la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Otros escenarios que pudieran otorgar relevancia a la dimensión europea, como el debate en ambas Cámaras del “objetivo de estabilidad presupuestaria” o los que de manera diseminada puedan tener lugar en las Comisiones especializadas de aquellas, no resultan a la postre influyentes, por la prevalencia general de la perspectiva doméstica en los mismos.

III.E) La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea

Desde 2006 algunos Estatutos de Autonomía de nuevo cuño o reformados contemplan en un capítulo propio las relaciones con la Unión Europea,

Consejo, a efectos de que puedan manifestar la posición del Gobierno en relación a los asuntos incluidos en el orden del día de la reunión del Consejo.»

⁵⁹ Artículo 4 Ley 8/1994: «El Gobierno comparecerá ante el Pleno del Congreso de los Diputados, con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario o extraordinario, para informar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los Grupos Parlamentarios.»

Artículo 9 (nuevo) Ley 8/1994: «Al final de cada presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o el Secretario de Estado para la Unión Europea comparecerán ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para dar cuenta de los progresos realizados durante dicha presidencia.»

⁶⁰ Se ha hablado del papel de los Parlamentos nacionales como de “supportive scrutineers” o “weak adapters” en relación al ciclo político europeo (Maurer, A. “National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process”. *Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC*, April 8-9 2001, pág. 21).

reconociendo la participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición negociadora de España ante la Unión Europea y en la representación ante las instituciones de ésta, en particular ante el Consejo, además de reproducir la previsión más antigua de desarrollar y ejecutar el Derecho europeo en el ámbito de sus competencias.

Estas regulaciones en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, parte integrante del “bloque de constitucionalidad”, no ocultan que se produzca en este campo de la participación de aquellas en relación con la función legislativa a escala europea, el mismo fenómeno de “huida del Derecho Constitucional” que antes señalábamos respecto a la participación de dichas entidades en la función legislativa del Estado, esto es, de ausencia, a nivel parlamentario nacional, de un espacio de coordinación multilateral, cuya sede natural, en un planteamiento ideal de reforma constitucional, sería el Senado, como Cámara de representación territorial.

Los cauces de coordinación entre las Comunidades Autónomas y el Estado en el ámbito de las relaciones con la Unión Europea se sitúan en la órbita de los Ejecutivos, ya se trate de coordinación multilateral, a su vez canalizadas, en materias específicas, a través de las Conferencias sectoriales competentes, o, en materias transversales, no reconducibles a una Conferencia Sectorial concreta, a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (posteriormente denominada Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea -CARUE-), ya se trate de instrumentos de cooperación bilateral, para aquellas cuestiones que en este campo afecten en exclusiva u ofrezcan una vertiente singular para una Comunidad Autónoma.

Ciertamente la CARUE es objeto de regulación a nivel legal⁶¹. Sin embargo, la disciplina de las diferentes facetas de la participación que cabe denominar interna (esto es, la que se produce en el marco del propio Estado), de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos (participación en la fase de formación de la voluntad del Estado, participación en la REPER –representación permanente de España ante la Unión Europea–, en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión, e incluso en las propias

⁶¹ Objeto propio de la Ley 2/1997, de 5 de marzo. Mencionada en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y Servicio Exterior del Estado -art. 14.4-.

formaciones del Consejo) se halla recogida en distintos Acuerdos adoptados en el seno de la referida Conferencia y firmados por las Comunidades Autónomas (en algún caso con la excepción de alguna de ellas)⁶².

A nivel de principios, pueden recordarse, sirviendo de guía la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña (STC 31/2010, de 28 de junio), los siguientes:

– La participación de una Comunidad Autónoma en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea no puede entenderse de modo excluyente, antes bien, según la jurisprudencia del mismo Tribunal, cuando el Estado asuma compromisos con la Unión Europea debe contar con el máximo consenso posible de las Comunidades Autónomas –STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 10–; ni prescindir de lo que la legislación del Estado, al amparo de las diferentes competencias que le atribuye el artículo 149.1 de la Constitución, dispone; ni, aunque la posición de la Comunidad Autónoma se defina como “determinante”, vincular al Estado, «que puede libremente acogerla o no, si bien debe motivar, en su caso, el no acogimiento de la posición autonómica ante la Comisión bilateral (...) configurándose la exteriorización por el Estado de su discrepancia con aquella posición determinante como un mecanismo de colaboración y cooperación en un supuesto en el que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses de la Comunidad Autónoma» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 120).

– Del mismo modo, corresponde siempre al Estado, en el ejercicio de su competencia exclusiva en las relaciones internacionales, ex artículo 149.1.3 de la Constitución, la determinación de “los supuestos, términos, formas y condiciones” de las participaciones autonómicas en las delegaciones españolas ante la Unión Europea (STC citada, FJ 121).

Junto a la fase ascendente, las Comunidades Autónomas tienen una participación destacada en la fase descendente de aplicación del Derecho de la Unión.

Uno de los padres fundadores y figura señera de la Transición, José Pedro Pérez-Llorca, se refirió, en una intervención ante la Comisión para

⁶² Resolución de 10 de marzo de 1995 (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1995).

Resolución de 28 de febrero de 2005 (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2005), con modificaciones posteriores (BOE núm. 192, de 11 de agosto de 2011).

la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico el 10 de enero de 2018, a la contradicción que a su juicio suponía la finalidad armonizadora de las directivas europeas, con el efecto contrario que se producía a través de su transposición por las Comunidades Autónomas: “Lo que Europa quiere armonizar, aquí lo desarmonizamos”⁶³.

Sea ello como fuere, la doctrina del Tribunal Constitucional reconoce “la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del derecho comunitario europeo y para ejecutar y aplicar en su ámbito territorial normativa comunitaria siempre que, *ratione materiae*, las Comunidades Autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación” (STC 95/2001, de 5 de abril, FJ 2).

Esta competencia no excluye la “garantía” que incumbe al Estado acerca del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea (de acuerdo con lo establecido en artículo 93 de la Constitución), toda vez que, con independencia de la distribución de competencias a nivel interno, “incumbe a (las) Instituciones nacionales vigilar para asegurar, por los medios adecuados, la coordinación de medidas que adopten de forma que no comprometan el buen funcionamiento de la organización de mercado” (STJUE de 21 de junio de 1979, Atalanta Amsterdam 248/78). La responsabilidad por las infracciones cometidas por sus órganos o por los entes territoriales subestatales es del Estado miembro.

Todo lo anterior se refiere a la participación interna de las Comunidades Autónomas en lo que respecta a la formación de la voluntad del Estado en asuntos europeos o a la aplicación del Derecho de la Unión. El panorama es aún más complejo teniendo en cuenta la realidad de una participación externa de la Comunidad Autónoma en aquellos asuntos, esto es, de canales directos, de diálogo o de interacción de aquellas con las instituciones europeas, a través de sus oficinas en Bruselas.

⁶³ Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 408, de 10 de enero de 2018, p. 23. Intervención reproducida, bajo el título “Reflexiones de un ponente constitucional”, en Revista de las Cortes Generales, núm. 103, primer cuatrimestre, 2018, págs. 637-651.

IV. RECAPITULACIÓN

La complejidad inherente a la idea de “orden constitucional compuesto”, entendido como aquel que comprende una pluralidad de ordenamientos jurídicos que mantienen relaciones recíprocas que los convierten en partes integrantes, no jerarquizadas, de un conjunto, se revela en las diferencias que pueden apreciarse en la génesis y fundamento de los distintos subconjuntos integrados en aquel. En el caso español, mientras que el sistema en el que se articulan el ordenamiento del Estado y los ordenamientos de las Comunidades Autónomas está asociado al marco jurídico-político de un Estado nacional, basado en la soberanía de un sujeto único, el pueblo español, y la supremacía de una única Constitución, que rige el dinamismo del sistema global, el integrado por la Unión Europea (originariamente las Comunidades Europeas) se funda en un acuerdo entre Estados soberanos, por lo mismo que los principios de primacía y efecto directo del Derecho producido por dicha organización supranacional no cuestionan propiamente la validez de las normas estatales, dimanante de la Constitución del Estado, sino la aplicación de las mismas, a las que desplazan en el ámbito competencial cedido a aquella organización. El artículo 93 de la Constitución española, en la cabal interpretación del Tribunal Constitucional en su Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, ha sido el gozne que ha permitido no solo la cesión de competencias derivadas de la Constitución a la Unión Europea sino la asunción de la primacía del Derecho producido por ésta en el ámbito que le es propio, aceptando, sin embargo, implícitamente, determinados límites materiales, como son el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales.

En este marco conceptual hay que situar la incidencia de un orden constitucional compuesto como el referido en la función legislativa.

De las múltiples dimensiones que el análisis de tal cuestión presenta, puede destacarse, en lo que al primer conjunto de relaciones se refiere, las existentes entre el nivel estatal y subestatal, la participación de los Parlamentos regionales en la función legislativa del Estado a través de la facultad reconocida a aquellos de presentar proposiciones de ley ante las Cortes Generales. Una facultad que, encauzada en su ejercicio a través del Congreso de los Diputados, Cámara a la que constitucionalmente deben remitirse estas iniciativas, y a cuya toma en consideración se someten,

ha tenido una efectividad limitada, siquiera significativa en cuanto que ha servido para impulsar, en distintas oleadas, diferentes reformas de los Estatutos de Autonomía, y en todo caso dependiente de la existencia de pactos políticos previos que avalasen su andadura.

Más allá de esta manifestación funcional de participación autonómica, en la función legislativa del Estado, el problema más importante en este ámbito de relaciones entre ambos tipos de ordenamientos, es un problema de “huída del Derecho Constitucional”, por la ausencia, en la organización de los poderes del Estado, de un espacio de concertación, a nivel parlamentario, tanto en las relaciones horizontales de las Comunidades Autónomas entre sí, como de estas con el Estado, que el Senado debería asumir en un nuevo escenario constituyente, pero que hoy por hoy no puede colmar, dada su composición, escasamente representativa de las Comunidades Autónomas, y de sus mermadas facultades, con el efecto de que la necesaria colaboración entre los niveles territoriales del Estado se ha desarrollado a través de canales multilaterales y bilaterales entre ejecutivos, fuera del marco parlamentario.

En el ámbito de las relaciones entre el ordenamiento estatal y el de la Unión Europea, la incidencia en el ejercicio de la función legislativa transita entre dos lógicas diferentes que la enmarcan, a saber, la racionalidad integracionista y la racionalidad democrática. Mientras que la primera de ellas es la encarnada en el llamado “método comunitario”, que ha propiciado un papel protagonista en la construcción europea de dos instituciones, la Comisión y el Tribunal de Justicia, adscritas al tipo de legitimidad basado en el conocimiento experto independiente, la racionalidad democrática, relegada al principio, hasta que la ampliación del ámbito material de competencias alcanzó su punto de inflexión a partir del Tratado de Maastricht (1992), con la unión económica y monetaria, ha revelado su fuerza motriz, ora a través del aumento de los poderes del Parlamento Europeo, que alcanza a partir del Tratado de Lisboa (2007) una posición de paridad con el Consejo, en el marco de “proceso legislativo ordinario”, y de la extensión de la mayoría cualificada como regla de funcionamiento del Consejo, ora a través del reconocimiento de los Parlamentos nacionales como un nuevo “actor europeo”.

En el reconocimiento de estos últimos, plasmado en el frontispicio del TUE (artículos 10 y 12) y desarrollado en sendos protocolos (números 1 y

2, relativos al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) es diferente la posición que se les reserva en los “momentos constituyentes” futuros, esto es, en los procesos de revisión de los Tratados, y la que se les asigna en relación con la labor del legislador europeo en el devenir cotidiano de la Unión Europea a través del control de conformidad con el principio de subsidiariedad. Mientras que en el primer caso, se trata de un poder propio y decisivo de cada Parlamento nacional, como se desprende de la regulación del procedimiento ordinario de revisión (apartados 2 a 5 del artículo 48 TUE) y de la de determinados procedimientos de revisión simplificados (apartado 7 del artículo 48 TUE), en el segundo caso, el poder delineado (sistema de alerta temprana -artículos 6 y 7 del Protocolo 2-) se condiciona a una acción concertada de las Cámaras nacionales y su eficacia es limitada. La práctica de este último sistema (con solo tres ocasiones en que se ha activado en su modalidad de tarjeta amarilla) revela las dificultades para el ejercicio del poder conferido, pudiendo afirmarse que su valor reside más en su potencialidad que en su efectividad.

Con todo, desde una óptica que busca afianzar el papel de los Parlamentos nacionales en el entramado europeo, asegurándoles un papel más propositivo que defensivo, el balance es más optimista, dado el efecto de “europeización” de aquellos que el sistema ha originado y la mutación de su sentido, al inscribirse la mayoría de los informes que, en este marco, envían los Parlamentos nacionales al legislador europeo, en el contexto del llamado “diálogo político”. Es esta una denominación que acoge la interlocución, muy abierta y flexible entre los Parlamentos nacionales y las instituciones europeas, no limitada a las propuestas legislativas de estas.

Cabe dudar, sin embargo, a la vista de su funcionamiento real, de que el efecto de europeización y el sentido propositivo al que se ha orientado en la práctica el sistema de alerta temprana haya logrado traspasar la epidermis de la función representativa de los Parlamentos nacionales en su dimensión europea y los haya convertido en efectivos canales de comunicación entre las opiniones públicas nacionales y las instituciones europeas.

El relanzamiento de “la dimensión parlamentaria” de la Unión Europea, que indudablemente impulsó el Tratado de Lisboa (no en balde conocido como “Tratado de los Parlamentos”) continúa siendo objeto de un vivo debate, entre cuyos frutos más recientes se encuentran las propuestas recogidas

en las conclusiones aprobadas el 14 de junio de 2022 por un grupo de trabajo creado por la COSAC al inicio de aquel año bajo la presidencia francesa, de las que las tres primeras (y el orden no es casual) se refieren a distintas formas de participación directa de los Parlamentos nacionales en la función de producción normativa primaria del sistema constitucional europeo.

En las coordinadas anteriores se sitúa el caso de las Cortes Generales, en las que el control de subsidiariedad se halla reservado por Ley (Ley 8/1994, de 19 de mayo) a la Comisión Mixta para la Unión Europea. El efecto de “europeización” y la tónica propositiva a la que ha virado el sentido del sistema de alerta temprana se dan también en el caso español, encontrándose las Cortes Generales, en términos estadísticos, entre las cámaras más activas en el envío de informes inscribibles en el marco general del “diálogo político”, aunque el contenido de muchos de ellos sea más ritual que real en cuanto a la incorporación de contribuciones de fondo sobre la oportunidad de las iniciativas examinadas.

En rigor, el escenario principal en el que los Tratados sitúan a los Parlamentos nacionales como fuente de legitimación democrática del proceso de integración europea, es el del control de la acción de los Gobiernos respectivos cuando actúan en su condición de miembros del Consejo. Así se desprende con claridad del artículo 10 TUE y lo subrayan las instituciones europeas, entre ellas el Parlamento Europeo, no pudiendo dejar de advertirse, en el énfasis otorgado a dicho escenario, una velada rivalidad entre el Parlamento Europeo y las Cámaras nacionales.

En todo caso, la efectividad de aquel control, en la forma de gobierno parlamentaria que adoptan prácticamente todos los Estados miembros, depende de factores muy variados. En el caso español, dos factores destacados, como el acentuado protagonismo de los partidos políticos como eje configurador de la vida parlamentaria y la adhesión global de una amplia mayoría del arco parlamentario a la construcción europea constituyen el telón de fondo de toda la actividad de las Cortes Generales relacionada con la construcción europea.

Las Cortes Generales se adscriben en asuntos europeos más a un modelo de apoyo que de control propiamente dicho, sin capacidad para condicionar la posición del Gobierno ante el Consejo y menos aún ante el Consejo Europeo.

Por lo demás, en este panorama general no puede olvidarse que los entes territoriales subestatales, en España las Comunidades Autónomas, tienen, por las competencias que ostentan, un interés propio tanto en la fase ascendente de contribución en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea como en la descendente de desarrollo y ejecución del Derecho europeo en el ámbito de sus competencias.

Las regulaciones contenidas en algunos Estatutos de Autonomía, al contemplar en un capítulo propio las relaciones con la Unión Europea, no ocultan la existencia del mismo fenómeno de “huida del Derecho Constitucional” antes advertido en el campo de las relaciones internas entre el ordenamiento estatal y los autonómicos, dada la ausencia, a nivel parlamentario nacional, de un espacio de coordinación multilateral, cuya sede natural, en un planteamiento ideal, sería el Senado, como Cámara de representación territorial.

En apretada síntesis final, cabe decir que el desafío continuo que para las Cámaras parlamentarias supone la complejidad e inmediatez de las medidas que reclama el paradigma social y su ajuste con los recursos financieros necesarios para su logro se ve amplificado en un orden constitucional compuesto, en el que distintos ordenamientos jurídicos mantienen relaciones recíprocas. La respuesta a dicho desafío no puede prescindir de un replanteamiento del procedimiento legislativo, tanto a nivel interno, dentro de cada ordenamiento, con la vista puesta en la mejora constante del debate público, como a nivel de las relaciones entre los distintos ordenamientos, que ha de tener en la cooperación su piedra angular y la garantía de ésta a nivel constitucional.

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DOCUMENTALES

Besselink, L.F.M. “The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order”. En: *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2016.

Comisión Europea. *Informe anual de 2023 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los Parlamentos nacionales*. Documento COM(2024) 493 FINAL, de 25 de octubre de 2024. [Disponible en: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0493].

Consejo de Estado. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (edición a cargo de Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco), Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

Cosac. *Le rôle des Parlements Nationaux dans l'Union Européenne. Conclusions du groupe de travail de la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC)*, Juin 2022. [Disponible en: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d290881a511e50181aac0a609007f/Conclusions_Cosac_groupe_de_travail_role_PN_dans_l_UE_Juin2022_FR+Vfinale.pdf]

De Otto, I. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 2ª ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1988.

Delgado-IribarreN, M. “La Comisión Mixta para la UE como cauce fundamental de participación de las Cortes Generales en los asuntos europeos”. En: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104, segundo cuatrimestre 2018.

Freixes Sanjuán, T. “Constitucionalismo multinivel e integración europea”. En: *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.

García Escudero, J.M. y García Martínez, M.A. *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

Goldoni, M. “The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue”. En: *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2016.

House of Lords. European Union Committee- Ninth Report. *The role of National Parliaments in the European Union*. 9th Report o Session 2013-2014. *The Role of National Parliaments in the European Union*. [Disponible en: House of Lords - The Role of the National Parliaments in the European Union - European Union Committee].

Loewenstein, K. *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1979.

Majone, G. *Rethinking the Union of Europe post-crisis: has integration gone too far?* Cambridge University Press, 2014.

Majone, G. “The common sense of European integration”. En: *Journal of European public policy*, 2006, Vol. 13, No. 5.

Maurer, A. “National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process”. *Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC*, 8-9 abril 2001. [Disponible en: <https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082dbc->]

c56931677a016934c177b50726/Paper%20on%20National%20Parliaments%20by%20Andreas%20Maurer.pdf].

Norton, P. *National Parliaments and the European Union*, Frank Casas Co. Ltd, Londres, 1996.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2024, sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los Parlamentos nacionales (2023/2084(INI)). [Disponible en: P9_TA(2024)0023 – Aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los Parlamentos nacionales – Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2024, sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los Parlamentos nacionales (2023/2084(INI))].

Pérez-Llorca Rodrigo, J.P. Reflexiones de un ponente constitucional. En: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103, primer cuatrimestre 2018. [Disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/download/119/112/>].

Weiler, J.H.H. *The Constitution of Europe: do the new clothes have an emperor? and other essays on European integration*, Cambridge University Press, 2002

VII. APLICACIÓN Y EFICACIA DE LA LEY EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN

Alfonso Cuenca Miranda

Letrado de las Cortes Generales

SUMARIO. I. LA APLICACIÓN DE LA LEY EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN: CONSIDERACIONES GENERALES. II. LOS MALES DE LA LEY QUIE MERMAN SU EFICACIA. III. EL TERMÓMETRO DE LA EFICACIA DE UNA LEY: LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA EX POST. IV. CONCLUSIÓN.

I. LA APLICACIÓN DE LA LEY EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN: CONSIDERACIONES GENERALES

Es casi un lugar común hablar desde hace años de crisis de la ley (como de tantos otros aspectos) y cuando ello sucede se pone especialmente el acento en su eficacia.

En la concepción clásica, la ley es la norma transformadora de la realidad. Todo era posible en la ley y por la ley (incluso ya, también es un tópico, se ha desmentido el célebre aforismo inglés de que la ley podía hacerlo todo menos transformar a un hombre en una mujer). La ley ha sido un instrumento de formidable eficacia en la transformación del mundo. Los cambios más importantes habidos en los tres últimos siglos proceden en buena parte de leyes que fueron aprobadas en su día por parlamentos. Pensemos por ejemplo en leyes de libertad de prensa, o en las leyes de silla en España o, más en general, en las que limitaban las interminables e indignas jornadas laborales de la revolución industrial. Puede citarse también como eje transformador la Ley de Derechos Civiles aprobada por el Congreso estadounidense en 1964 que supuso el principio del fin de la

discriminación racial entonces todavía imperante en los Estados del Sur¹. La ley, pues, ha cambiado el mundo. Con todo, la fe en dicho producto normativo incluso en su referencia a épocas pretéritas no puede ser exagerada, pues en todo tiempo y lugar su eficacia ha sido puesta en cuestión. Así, baste recordar cómo muchos autores clásicos del liberalismo denunciaron como lacra la proliferación de leyes inútiles (en este sentido, Condorcet pudo decir que “nada hay tan común como las malas leyes”) o, desde otro punto de vista más práctico, ha de constatarse la cantidad de leyes cuya implantación distó en gran medida de ser efectiva, pudiendo citarse al respecto, con las matizaciones que se quieran, la célebre ley seca (con base en una enmienda constitucional bien es verdad²) que presidiría la década de los 20 en Estados Unidos.

No es momento (no diré que lugar) para detenerse y repasar las sesudas consideraciones que desde la doctrina se han realizado acerca de la eficacia de la ley y su consideración como *prius* o incluso equivalente de la propia validez de la ley. La eficacia es un término característico de las sociedades industriales, pero en el caso de la ley bien puede considerarse un término intemporal, pues cabe afirmar que es condición esencial para su propia existencia. Remedando el eslogan de un antiguo anuncio televisivo (que seguramente hoy no pasaría los filtros de la corrección política), hay momentos en que una ley se la juega, y ese momento es sin duda el de su aplicación.

No podemos entrar por razones obvias en el análisis de la teoría general del derecho sobre la eficacia de la ley y los diferentes ámbitos implicados en su aplicación. Como señalara Luhmann, el derecho no solo se aplica, sino que autopoieticamente se adapta a su entorno, afrontando estímulos sociales que modifican su estructura operativa³. En cualquier caso, por su propia esencia, el Derecho siempre llegará tarde al cambio, si bien la clave del éxito radica en reducir al máximo el lapso entre la aparición de nuevas

¹ La *Civil Rights Act* de 1964, completada con la *Voting Rights Act* de un año más tarde, supuso el fin de los últimos vestigios de discriminación jurídica por motivos raciales en los Estados del Sur. Las leyes fueron frutos en gran parte del impulso dado por el malogrado J. F. Kennedy, y, en especial, de la jurisprudencia inaugurada por la Corte Suprema en 1957 en *Brown v. Board of Education of Topeka*.

² La Enmienda XVIII, derogada por la XXI Enmienda en 1933.

³ Véase Luhmann, N. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Alianza Universidad, 2002.

situaciones y, por tanto, conflictos jurídicos, y la aprobación de la norma o modificación de las existentes que encauce dicho conflicto. Por desgracia, no faltan ejemplos en que la norma aparece cuando la estrella que dio lugar a la misma ya ha muerto, viendo nosotros solo una luz que fue emitida millones de años atrás. El lapso en sí no debiera ser algo esencialmente negativo, pues solo cuando se aprecie una masa crítica de nueva realidad (si se permite la expresión) se estará en condiciones de dar una respuesta adecuada teniendo un diagnóstico lo más completo posible.

El derecho, pues, responde al cambio y así ha sido siempre. Cuando la *Lex Canuleia* (445 a.C.) elimina la prohibición de matrimonio entre patricios y plebeyos está respondiendo a una nueva realidad social (la del siglo V a.C.) en la que tras las tensiones pasadas (secesión de la plebe...) se ha producido en la urbe una integración y compactación social desconocida en siglos anteriores. Con todo, en las sociedades actuales las líneas de transformación y la tensión ante la necesaria recepción jurídica de las nuevas realidades son mayores que nunca: la globalización, la revolución digital o el debilitamiento de las instituciones tradicionales del Estado-nación son muestras de ello. Ante estos fenómenos los esquemas normativos tradicionales se ven muchas veces incapaces de reaccionar, pues en muchos aspectos no se trata solo de cambios, sino de auténticas enmiendas a la totalidad de dichos esquemas tradicionales.

Detengámonos brevemente en dos ámbitos relacionados con lo acabado de indicar. En primer término, el nuevo mundo digital. Son muchos los desafíos que plantea la existencia de un mundo paralelo (y muchas veces alternativo) al real como es el digital. Un mundo paralelo en el que los conflictos y, por tanto, las interpelaciones al derecho son continuas. Un mundo adonde, por su propia dinámica, el derecho ha llegado muy tarde o no ha llegado aún, hasta el punto de que puede comparársele con el clásico *far west*, en el que muchos asentamientos carecieron en un primer momento de autoridad pública, imperando la ley del más fuerte o la autoorganización, y a donde solo mucho más tarde llegaría la autoridad estatal. Criptomonedas, *blockchain*, *Deep Web*, ciberterrorismo, plataformas colaborativas... son solo una pequeña muestra de las nuevas realidades. Y es este un desafío formidable, pues, por más que se llegue a decir (con una parte de razón bien es verdad) que debe aplicarse a lo digital la misma respuesta que a lo analógico (así, por ejemplo, que sean considerados antijurídicos compor-

tamientos digitales análogos a los producidos en el mundo físico), no nos engañemos, tal objetivo muchas veces será de imposible realización, pues el entorno es muy diferente, de hecho basado en premisas completamente distintas en muchos aspectos a las conocidas en la evolución del ser humano hasta la fecha, de tal manera que habrá que imaginar una respuesta jurídica novedosa sin paralelo en el mundo real. Ello además supone un desafío existencial a la propia conformación de los ordenamientos jurídicos, pues no se trata solo de la necesidad de aprobar nuevas normas, sino que la propia realidad auto inteligente que son los ordenamientos jurídicos, con sus propias normas de adaptación al cambio, de expulsión o de transformación, no sirven en muchos casos para afrontar los nuevos retos⁴.

Junto con la realidad digital, y, en conexión con ello, la eficacia de la ley, sufre un auténtico test de estrés en relación con servicios esenciales para la comunidad social. En ello ha sido decisivo el paso de un Estado prestacional a un Estado regulatorio, a raíz de los procesos de privatización y liberalización de servicios producidos en Occidente desde la década de los 80 y 90, muchos de ellos exigidos por el nuevo contexto global. El Estado renuncia a prestar directamente determinados servicios, pero no se desentiende de los mismos, dada su consideración de esenciales. De tal manera que regula un sector de realidad, con amplias exigencias para los actores económicos privados de cara a salvaguardar bienes o valores como la libre competencia o la universalidad, en su caso, del servicio. Ello supone que el Estado normador ha de estar en continua alerta ante una realidad como la económica actual en continua oscilación. Todo ello propicia una sedimentación vertiginosa de normas y modificaciones de las mismas, en muchos casos realizados por el método de prueba y error. Ello hace que los parámetros tradicionales de certeza y previsibilidad ínsitos a la noción de Derecho hayan sufrido y sufran importantes modulaciones. La doctrina del riesgo regulatorio, acogida por el Tribunal Supremo español⁵ y también por el Tribunal Constitucional⁶ enlazaría con lo señalado.

⁴ Un sugerente análisis de los retos que la nueva realidad tecnológica implica para el derecho, y, dentro de éste, en concreto, el derecho constitucional en Balaguer Callejón, F. La Constitución del algoritmo. Fundación Giménez Abad, 2023.

⁵ Desde la sentencia de la Sala III TS de 11 de junio de 2001.

⁶ Véanse, entre otras, SSTC 17/2012, 39/2013 y 270/2015.

Todo lo indicado supone un importante reto para los encargados de aplicar la ley: jueces y magistrados en primer lugar, que han de estar más que nunca en continua formación ante las realidades y las normas cambiantes; los abogados y operadores jurídicos, y también los destinatarios de aquéllas que asisten perplejos a una selva cuya densidad no hace sino multiplicarse exponencialmente. Junto al aumento vertiginoso de la cantidad y a la verificable disminución de la calidad (y ello al margen de lo que luego se dirá respecto a la técnica normativa), asistimos a una imprescindible hiperespecialización, pues son innumerables los nichos jurídicos conformados en la actualidad. Al hilo de ello podríamos señalar algunos efectos secundarios de lo indicado, como el desequilibrio creciente, y difícilmente asumible, entre unos jueces y magistrados que han de dominar toda una rama del ordenamiento frente a abogados hiperespecialistas que vienen utilizando desde hace tiempo instrumentos de nanotecnología para cirugías de precisión inalcanzables para el estamento judicial. Y todo ello, sin olvidar que la superreducción de la escala tiene otros efectos indeseables, no solo para el ordenamiento, sino para la propia ciencia del derecho, pues los cirujanos, aun inconscientemente, no tienen en cuenta que operan en milímetros pero que, en último término, están ante todo un cuerpo con sus propias leyes y dinámicas internas y sistemáticas.

II. LOS MALES DE LA LEY QUE MERMEN SU EFICACIA

Concluidas las consideraciones generales que anteceden, necesariamente, se ha de centrar lo que resta de este breve análisis en el ámbito del Parlamento. Para ello realizaremos un, por fuerza acelerado, recorrido por los principales defectos que en la sede de producción parlamentaria hacen que las leyes resulten ineficaces (o a la inversa).

En primer lugar, cabe constatar una ausencia de la ley parlamentaria en ámbitos que la reclaman. Ello nos sumerge de lleno en la sustitución paulatina de la ley parlamentaria por las normas de los gobiernos con fuerza de ley, con los decretos leyes como producto estrella, fenómeno no exclusivo de nuestro país, sino también presente (e incluso con mayor virulencia) en otras latitudes: el número de decretos leyes en Italia así lo

atestigua⁷ o la controversia presente ya desde hace años en Estados Unidos (y agudizada en los últimos tiempos) en relación con la proliferación de las denominadas órdenes ejecutivas⁸. El fenómeno es bien conocido, así como sus causas.

Pero, centrándonos en el protagonista de esta exposición, la ley parlamentaria, veamos a vuela pluma qué taras de fabricación la hacen posteriormente ineficaz. En una primera aproximación podríamos hablar de defectos en más y en menos. Por relación con los primeros nos referimos a aquellos casos, cada vez más abundantes, en los que la ley extravasa su clásica caracterización como trasunto de la voluntad general y con un contenido general y abstracto. Así, cabe recordar, en primer lugar, la proliferación de leyes acto o singulares, que rompen de raíz la vocación primigenia y consustancial a la ley parlamentaria. Leyes de caso que en numerosas ocasiones suponen una afectación del principio de igualdad (por más que sea el legislador su autor) y que en ocasiones podrían rozar los casos extremos de arbitrariedad proscritos en el artículo 9.3 de nuestra Norma Fundamental. Ello enlaza con otro fenómeno creciente que es el de la configuración de las leyes con un contenido propiamente reglamentario⁹. Así, es cada vez más frecuente encontrar proyectos o proposiciones de ley (más los primeros que los segundos) en los que se establece una regulación muy de detalle y de carácter técnico, siendo este un ámbito más propio del reglamento que de la ley. Dicha patología entraña diversos problemas, entre otros, y no menor, el de congelación de rango, y también el de la difícil adaptación futura de la norma a una realidad muy cambiante. Por su propia definición, la ley tiene como vocación el establecimiento del marco del ejercicio de derechos y libertades, y también deberes u obligaciones, en un sector de la realidad social, y esa es su vocación existencial en su configuración clásica. Sin embargo, asistimos cada vez más a la aprobación de leyes-reglamento, con ausencia de generalidad y abstracción, en donde

⁷ Cabe citar al respecto el estudio realizado al respecto por Santaolalla López, F. “La reforma de los decretos-leyes en Italia y sus posibles lecciones en España”. *Revista de Derecho Político*, UNED, n° 98, 2017.

⁸ Véase Corres Illera, M. “Un estudio comparativo sobre el Poder Ejecutivo entre Estados Unidos y España: el uso y abuso de las órdenes ejecutivas y los reales decretos-ley”. *Revista de las Cortes Generales*, n° 116, 2023.

⁹ Sobre las leyes medida, véase STC 129/2013.

se entra de manera directa a regular cuestiones propias del reglamento. Esto ha llevado a un sector de la doctrina a repensar la conveniencia de establecer en nuestro país una suerte de reserva de reglamento semejante a la existente en la Constitución francesa, lo que supondría un cambio sustancial en nuestro sistema de fuentes.

Los fenómenos descritos hasta el momento conllevan, además, una consecuencia del todo indeseable, cuando no abiertamente rechazable, dado que regular por ley materia reglamentaria y/o singular supone cercenar radicalmente las posibilidades de impugnación de tales medidas por los ciudadanos, carentes, como es bien sabido, de legitimación para impugnar las normas de rango legal. Es esta una consecuencia que obliga a la comunidad jurídica a ponerse seria (si se permite la expresión), pues ya estamos hablando de mucho más que de un aspecto de “mera” técnica normativa.

En relación con lo apuntado, puede mencionarse el fenómeno de las deslegalizaciones, propias o impropias (si bien, podría considerarse un oxímoron cualquiera de los dos términos). Por lo que respecta a las segundas, son cada vez más observables materias reguladas por un reglamento que son modificadas por una ley, lo que suele ir acompañado de una cláusula en la misma por la que se permiten las modificaciones ulteriores a través de disposiciones reglamentarias de los artículos de la ley concernidos. Lo acabado de indicar ha conllevado importantes problemas de seguridad jurídica (y más graves aún), ya que diversas sentencias del Tribunal Supremo¹⁰ han indicado que cuando la ley no diga otra cosa las posteriores reformas vía reglamento de las disposiciones aludidas conservan su rango legal a efectos de impugnación, de tal manera que no podrían ser recurridas por particulares (y, solo cuando la ley lo señale expresamente así, cabría su impugnación ante los tribunales del orden contencioso-administrativo). Tal despropósito ha sido denunciado por un amplio sector doctrinal, destacando por su elocuencia (y también por su mordacidad) la realizada, entre otros, por Santamaría Pastor¹¹.

Un breve inciso en relación con la creciente “reglamentización” de las leyes. No requiere un sesudo ejercicio adivinatorio vislumbrar al me-

¹⁰ Entre otras, STS Sala III 2239 y 3378/2023.

¹¹ Véase Santamaría Pastor, J. A. “El confuso devenir de la deslegalización”, *Revista de Administración Pública*, n° 222, 2023.

nos una de las causas subyacentes en dicha perniciosa tendencia, lo cual enlaza con una consideración que también ha de ser tenida muy en cuenta cuando hablamos de técnica legislativa, ya que establecer un riguroso y exigente *iter* procedimental en la elaboración de una disposición puede ser y es en muchos casos contraproducente. Nos referimos a la regulación contenida en las leyes como la del Gobierno y especialmente en la Ley 39/2015, de procedimiento de las administraciones públicas en relación con la elaboración de las disposiciones reglamentarias. A este respecto es innegable que la excesiva reglamentación en cuanto a trámites a cumplir y, en especial, el tiempo que necesariamente han de consumir estos últimos ha provocado una auténtica huida del reglamento en favor de la ley, por más paradójico o sorprendente que esta afirmación pueda parecer en principio. Así, hoy es mucho más fácil modificar una ley que un reglamento, y el Gobierno, líder de la mayoría parlamentaria hace tiempo que se ha dado cuenta de ello. Es decir pasamos del 11 a casi el 0 (análogas consideraciones, aunque no idénticas explicarían el creciente recurso a las proposiciones de ley por la mayoría en sustitución de proyectos de ley, con la omisión de informes preceptivos para los segundos).

Junto a las leyes “en más”, el fenómeno contrario también prolifera, las leyes “en menos”, pues, frente al exceso de contenido examinado anteriormente, se asiste por otro lado al fenómeno reciente de las leyes vacías de tal. Son las conocidas como leyes programáticas, en donde la eficacia en cuanto capacidad para modificar la realidad aparece renunciada ya de inicio. Muchas serían las causas detrás de tal abdicación, pudiendo citarse, entre otros, el propio contexto de una sociedad de la información en donde también la ley, por desgracia, se *tweeteriza*. Así, un indicio más que sospechoso del fenómeno indicado es la presencia de exposiciones de motivos más que interminables, en algunas ocasiones de mayor extensión que el propio articulado de la iniciativa legislativa, exposiciones en las que, contrariando lo señalado expresamente por las Directrices de Técnica Normativa, se hace una recapitulación de logros políticos y declaraciones generales más propias de manifiestos que de textos legislativos. Otras causas podrían señalarse desde la creciente polarización política hasta la destecnificación de las leyes como consecuencia de ello. Se legisla para dar la impresión de que se legisla, y, por más dura que pueda parecer la frase, no deja de encerrar una gran verdad en demasiadas ocasiones.

En relación con lo acabado de señalar, también son abundantes preceptos que no son tales, careciendo de la imperatividad consustancial a toda norma jurídica. Así, proliferan formar verbales como “promoverán” o “tratarán”, o, en conexión con lo apuntado, cabe mencionar los mandatos *fake* dirigidos por el Parlamento al Gobierno estableciendo un plazo para que este último presente un determinado proyecto de ley ante las Cortes, ignorando supinamente la reserva competencial del ejecutivo, incluso en una forma de gobierno parlamentaria como la española. Por lo tanto, preceptos inanes y en muchas ocasiones también leyes inanes, en dirección contraria al carril de la eficacia normativa.

Y junto a lo expuesto hasta el momento, el vertiginoso e inabarcable número de leyes, y, más en general, de normas. Si bien, como ha indicado Santamaría Pastor, cabe dudar de algunas cifras ciertamente exageradas, es innegable que la motorización normativa ha roto hace tiempo la barrera del sonido¹². Empleamos el término normativa por cuanto que dicha motorización abarca todo el ordenamiento, no siendo siquiera la ley parlamentaria la protagonista principal en este aspecto. Con todo, es preocupante la efímera vigencia de algunas disposiciones y, sobre todo, los continuos retoques, y no solamente estéticos, en algunos artículos claves de determinadas leyes, con oscilaciones o bruscos giros de timón. Si bien el principio de previsibilidad o el de seguridad jurídica en el que se embebe no puede implicar nunca la petrificación del ordenamiento y la paralización u obstaculización de la dirección política del Estado por parte de las mayorías políticas y sociales de cada momento histórico, también lo es que, en muchas ocasiones tales cambios u oscilaciones responden más bien a correcciones de pretéritas medidas no suficientemente sopesadas, que se han develado contraproducentes o ineficaces. Y, en todo caso, una mínima estabilidad normativa y previsibilidad serán siempre exigibles en cualquier tiempo y lugar. La ley es algo muy serio para hacer política de *Twitter* con ella.

Así, pues, ¿cómo hacemos leyes más eficaces? Por lo pronto, mejorando radicalmente la técnica normativa. Algunas consideraciones al res-

¹² Se ha llegado a cuantificar el total de normas aprobadas en España (en los distintos niveles territoriales) desde 1979 hasta 2021 en más de 400.000. Así, Mora-Sanguinetti, J. “Las cuatrocientas mil normas de la democracia española. Cuantificación e impacto de la complejidad normativa de España”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 114, 2022.

pecto se han expuesto aquí y lo han hecho otros autores en páginas más “agudas” que las presentes. A veces se ha argumentado que el Parlamento no es siquiera un lugar idóneo hoy en día para hacer buenas leyes. Suelen citarse al respecto, por ejemplo, la carencia de recursos y medios técnicos, así como unos tiempos incompatibles con las rápidas respuestas que demandan las nuevas realidades. Lo primero es innegable, pero tampoco conviene exagerarlo y en todo caso tiene remedio: dotar a nuestro parlamento de las estructuras y recursos presentes en otros países como Estados Unidos, Reino Unido o Alemania. Me detengo algo más en el segundo aspecto. Es cierto que el parlamento en cuanto órgano deliberante puede parecer un órgano inidóneo para el desafío planteado. Sin embargo, no nos engañemos. El problema de nuestro parlamento es que muchas iniciativas se aparcen durante meses sin que se haga nada al respecto, y, no obstante, un día se produce el pistoletazo de salida de una carrera que ya debe hacerse en tiempo record. La secuencia temporal ponencia-comisión-pleno se ha reducido drásticamente en los últimos tiempos, siendo este un factor decisivo en los posibles errores y males que la ley pueda padecer finalmente. En Alemania se han tomado esta cuestión en serio. El propio Tribunal Constitucional obligó a ralentizar un procedimiento dada la celeridad del mismo (entre la fase de Comisión y Pleno apenas si había lapso alguno) y la imposibilidad para los diputados de estudiar en profundidad una determinada iniciativa (Resolución de 5 de julio de 2023)¹³.

III. EL TERMÓMETRO DE LA EFICACIA DE UNA LEY: LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA *EX POST*

Pero, sin duda, cuando hablamos de eficacia de una ley, debemos ineludiblemente observar la misma no en la fábrica, y ni siquiera en el banco de pruebas, sino en la realidad que pretende transformar. Ello supone necesariamente una evaluación de la ley, aspecto en el que me detengo, siquiera brevemente a continuación.

¹³ Véase Cuenca Miranda, A. “La protección de los derechos de las minorías en las Cortes Generales por el Tribunal Constitucional”, Última Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria, Seminarios de Derecho Parlamentario III. Parlamento Vasco, 2024.

En nuestro país las leyes son abandonadas en la inclusa del Boletín Oficial del Estado, pues no existe (salvo en materia presupuestaria, y aquí con muchas deficiencias) un mínimo seguimiento por parte del Parlamento (tampoco por otros actores) del desenvolvimiento de la ley en la vida real. Así, se ha señalado que la evaluación *ex post* de la ley es una de las grandes asignaturas pendientes en España. Se ha mejorado mucho en la evaluación *ex ante*, especialmente en el caso de los proyectos de ley, fase en la que los informes preceptivos y la MAIN analizan aspectos como la oportunidad y necesidad de la nueva norma, así como sus posibles efectos una vez aprobada. Sin embargo, nada o muy poco, como se dirá, se contempla para la fase posterior.

La evaluación legislativa suele identificarse con la evaluación de políticas públicas, y bien es verdad que son términos semejantes, aunque no sinónimos. Esa confusión no siempre ha jugado en favor de la evaluación legislativa, pues ha quedado difuminada dentro de unas consideraciones más amplias, dominadas además por parámetros económicos, importantes sí en toda evaluación legislativa, pero no necesariamente únicos. Por otra parte, y frente a lo que es opinión mayoritaria en la doctrina que ha estudiado la cuestión, la evaluación legislativa ha de tener como factor fundamental la aplicación jurídica de la ley, esto es, la realizada por operadores jurídicos y conectadas con aspectos técnicos jurídicos. Así, si bien es esencial conocer los costes de implantación de una ley, así como las cargas que supone para los ciudadanos, también lo es el conocer qué problemas de interpretación ha suscitado o, por citar otro aspecto, cuán frecuente o conflictiva es su invocación en el tráfico. Se dirá que esta última es una posición de mínimos, pero lo cierto es que en nuestro país no existe una recopilación sistematizada de la problemática jurídica a que da lugar una ley en su aplicación. Así, deberían constar informes (hoy muy posibles gracias a la red) en donde se sistematizase cuántas veces un artículo ha sido invocado en un litigio por algunas de las partes, lo que han señalado los diferentes tribunales acerca del mismo, o, en otro ámbito, su invocación en documentos privados, notariales, etc... Y, lo más importante, que periódicamente se remitieran a las Cámaras los datos indicados.

En relación con lo indicado, ya existen desde hace tiempo en nuestro ordenamiento ejemplos concretos en donde es la propia ley la que obliga a realizar una reflexión sobre la aplicación de la misma, en particular, desde

un punto de vista jurídico interpretativo. Así, por ejemplo, cabe recordar cómo el propio Código Civil (Disposición Adicional 1ª) obligaba a una evaluación periódica de su aplicación, ya que el Presidente del Tribunal Supremo y de las Audiencias debían remitir anualmente al Gobierno una relación de incidencias y problemas habidos en la aplicación del Código. En otro sector del ordenamiento, concretamente en el caso del Código Penal, tras enfatizar la sujeción del juez a la ley, el artículo 4 indica que el juez o tribunal que conociendo un supuesto concreto estime que de la rigurosa aplicación de la ley penal la acción u omisión no debiera ser penada o que la pena prevista sea notablemente excesiva (atendido el mal causado y las circunstancias personales del reo), sin perjuicio de tener que aplicar la ley en sus términos, acudirá al Gobierno exponiendo lo conveniente sobre la derogación o modificación del precepto (o la concesión del indulto). En sentido inverso, el mismo artículo indica que cuando tenga conocimiento de una acción u omisión, no penada por la ley, pero que estime digna de reprensión, el juez se abstendrá de proceder, pero expone al Gobierno las razones que le asistan para creer que debiera ser objeto de acción penal. Como ejemplos más recientes de evaluación *ex post*, protagonizada en estos casos por el Parlamento, pueden citarse el seguimiento realizado por la Comisión del Pacto de Toledo sobre los acuerdos y reformas tomados en relación con el sistema de pensiones, o los efectuados por la Comisión competente en materia de violencia de género¹⁴. O, en otro ámbito, la evaluación que hizo la Junta Electoral Central sobre la aplicación del art. 75 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General tras la modificación operada por la LO 2/2011¹⁵.

Pero, al margen de lo indicado, debe concluirse que no existe una verdadera evaluación legislativa *ex post* con carácter general. En los últimos años se ha comenzado en nuestro país a señalar a nivel legislativo la necesidad de la misma, pero lo cierto es que no se han dado pasos de-

¹⁴ Ambas en el Congreso de los Diputados. También cabe mencionar que la subcomisión constituida en el seno de la Comisión para auditoría para la calidad democrática aprobó un informe en la XII Legislatura donde se analizaban, entre otras cuestiones, los efectos de la LO 8/2007, sobre financiación de los partidos políticos.

¹⁵ Se trataba del conocido como voto rogado de los españoles residentes en el extranjero, finalmente suprimido por la modificación de la LOREG realizada por la LO 12/2022.

cisivos en ello. El primer impulso se dio en 2007 con la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), si bien la agencia no estuvo realmente operativa. Posteriormente, al hilo de la crisis económica de 2008 y de su impacto en España, diversas leyes sectoriales como la de Economía Sostenible o la de Unidad de Mercado establecieron mandatos concretos de evaluación, nunca cumplidos. En esta corriente, se intenta dar un paso más, estableciendo una regulación general de la evaluación *ex post*, en las Leyes 39 y 40/2015; no obstante, el hecho de que solo sea imperativa para normas con rango inferior a la ley y, sobre todo, que su aplicación haya sido prácticamente nula, despeja cualquier duda al respecto. El art. 130 de la primera norma establece la obligación para la Administración General del Estado de revisar periódicamente su normativa, comprobando si la misma ha cumplido sus objetivos y si estaba adecuadamente justificada su previsión de coste y cargas. Por su parte, la Ley 40/2015 modificó la Ley del Gobierno estableciendo la obligación de establecer un Plan Anual Normativo y la posterior evaluación del cumplimiento. Este último se ha limitado a chequear qué normas de las previstas se han aprobado, pero no la aplicación práctica de las mismas, hallándonos, por tanto, en las antípodas del objetivo perseguido por los creyentes de la evaluación *ex post*. El último impulso se ha producido en 2022 con la aprobación de Ley de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la Administración General del Estado. Pero aquí, de nuevo, han sido factores exógenos como la aplicación de fondos europeos en el marco de los PRTR los que obligaron a tal normación, carente de verdadera aplicación efectiva. Si la propia normativa que ha de medir la eficacia de las leyes es ineficaz el problema en este ámbito dista mucho de poder ser atajado.

¿Y en otros países? La casuística es muy variada. Podemos distinguir un grupo de ellos a la cabeza de la evaluación *ex post*, entre los que cabe citar a Estados Unidos, Reino Unido y Suiza. En el primero la evaluación *ex post* comenzó a tomarse en serio a raíz de la *Budget Act* de 1974 y de la creación de la célebre Congress Budget Office, oficina que junto con la General Accounting Office protagoniza la evaluación *ex post* en Norteamérica. Así, son frecuentes los informes de ambos organismos, especialmente del segundo, en los que, desde una perspectiva fundamentalmente economista, se analizan los efectos e implicaciones de la aplicación de una ley.

En relación con ello, debe recordarse cómo Estados Unidos es la patria de creación de las denominadas cláusulas *sunset*, en las que la propia ley establece una vigencia temporal de la misma, cuya prolongación ulterior más allá de la inicialmente acordada se condiciona al resultado favorable de la obligatoria evaluación legislativa de su aplicación. Aunque bien es verdad que, pese a lo que quizás algo prematuramente ha señalado nuestra doctrina patria, no es propiamente la evaluación lo que está detrás de estas cláusulas *sunset* sino los complicados consensos políticos (especialmente en el Senado estadounidense) que han de alcanzarse para aprobar leyes de contenido financiero a largo plazo (entre otras, las que establecen rebajas fiscales)¹⁶, en cualquier caso, lo cierto es que la evaluación se realiza en la práctica de forma prolija y exhaustiva y al menos formalmente es un elemento decisorio clave en la renovación de las leyes que contuvieran tal cláusula. Reino Unido también ha desarrollado un sistema de evaluación legislativa *ex post* con dos ámbitos: uno de índole no parlamentaria a través de la *Law Commission*, formada por funcionarios, magistrados y abogados, centrada en aspectos estrictamente jurídicos de la aplicación; y otro de índole parlamentaria, en el marco de las *Select Committee* departamentales en los Comunes y a través de comisiones específicas en los Lores, evaluación que, si bien no se encuentra generalizada, se realiza para las leyes de relevante contenido financiero. Por lo que respecta a Suiza, es a nivel cantonal donde la evaluación *ex post* está más extendida, particularmente en Ginebra.

Otro grupo de países se hallaría en un terreno intermedio, dado que se han dado pasos en dicha dirección. Es el caso de Francia, en donde a principios de siglo cobró mucho impulso, aunque fue abandonada. En su lugar, la propia reforma aprobada 2008 de la Constitución de 1958 permite la aprobación de leyes experimentales con ámbito territorial y/o temporal acotado a la espera de evaluar sus resultados. Se trataría de los que podríamos llamar *sand boxes* legislativos. En este grupo también cabría citar algunos países nórdicos o el caso de Hungría.

Finalmente nos encontraríamos con países en los que la evaluación *ex post* está prácticamente inédita. Entre ellos figura nuestro país, acompa-

¹⁶ Véase, Cuenca Miranda, A. El filibusterismo en el Senado estadounidense. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.

ñado por otros como es el caso de Italia y, por más sorprendente que pueda parecer, Alemania, países en los que no existe un sistema institucionalizado de evaluación legislativa *ex post*.

Ante el panorama descrito, se ha planteado la necesidad de instaurar una verdadera evaluación legislativa en España. En primer lugar, por lo que respecta al posible sujeto evaluador, entre los diferentes modelos existentes (agencia independiente o dependiente del ejecutivo, órgano parlamentario *ad hoc*, comisión legislativa) personalmente me decanto por un organismo parlamentario *ad hoc*, en coordinación con la comisión legislativa autora de la ley a evaluar, y todo ello acompañado de mandatos taxativos al ejecutivo de cara a colaborar en la evaluación suministrando los datos necesarios. Por lo que respecta a otros extremos, lo más realista sería acotar el ámbito de la evaluación a determinados tipos de leyes, comenzando con las de mayor impacto económico, aunque no solo. Para todo ello es necesario dotar a las Cámaras de las estructuras necesarias para ello. Una evaluación en serio supone un Parlamento en serio, esto es, con una cantidad importante de recursos.

IV. CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las consideraciones expuestas hasta el momento, ha de tenerse muy presente que la eficacia de una ley depende principalmente de su aceptación por los ciudadanos. Entramos aquí en el célebre terreno del *law enforcement*. El Estado existe, en términos hartianos, entre otros factores, con el fin de impedir que aquellos que cumplen sus promesas como fuente de obligaciones sean sacrificados ante quienes las incumplen, o, como diría Weber, para garantizar la paz social mediante el monopolio del uso legítimo de la coacción. Pero, parafraseando a Tayllerand, con las bayonetas pueda hacerse todo menos sentarse sobre ellas. De ahí que, conectando con el objeto de nuestro análisis, se haya dicho que la evaluación legislativa *ex post* puede ser un instrumento oportuno para reconectar al ciudadano con la res publica, superando el mal de la desafección propio de nuestros días. Las leyes deben ser realistas, medidas, técnicamente adecuadas... El contexto actual no es ciertamente el más favorecedor para ello... Pero, no perdamos la esperanza. Cabe citar un ejemplo bien ilustrativo al respecto. La Ley 28/2005 (luego complementada o modificada por la Ley 42/2010) por la que se prohibió el consumo de tabaco en espacios

públicos cerrados fue concebida y aprobada acompañada de un enorme escepticismo respecto a su futuro cumplimiento. Sin embargo, desde el primer momento la misma fue aceptada a rajatabla por sus destinatarios y a bien seguro ha contribuido a prolongar miles de vidas.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Velez, M. I. et De Montalvo Jääskelläinen, F. “El arte de legislar: evaluación legislativa ext ante y ex post”. Congreso de los Diputados, 2023.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. “Reivindicación de la Ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 110, 2021, pp. 65-95.

Caygill, T. “Post-legislative scrutiny in the UK Parliament”. *The Post-Legislative Scrutiny Series*, 1. Nottingham Trent University y Foreign, Commonwealth & Development Office, november 2021.

Embid Tello, A. E. “Calidad normativa y evaluación ex post de las normas jurídicas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019.

García-Escudero Márquez, P. *Manual de técnica legislativa*. Cizur Menor, 2011.

De Montalvo Jääskelläinen, F. “Evaluación de un lustro de evaluación ex post de las normas. *Revista de las Cortes Generales*, nº 115, pp. 189-217.

Santamaría Pastor, J. A. “La Administración como poder regulador”, en *Estudios para la reforma de la administración pública* (Sainz Moreno, F. dir.), pp. 375-446, INAP, 2004.

Santamaría Pastor, J. A. “Una llamada de emergencia sobre la crisis de la Ley”. *Revista de Administración Pública*, nº 224, pp. 13-31.

Sainz Moreno, F. E. “Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa”, en *XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coord. Pau i Vall et Pardo Falcón, I.). Tecnos, 2006, pp. 19-36.

Vaquero Caballería, M. “El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo, *Revista de la Administración Pública*, núm. 186, sept-dic 2011, pp. 91-135.

