

# **III JORNADAS PARLAMENTARIAS: PARLAMENTO Y NUEVOS RETOS EN LA GOBERNANZA**

Palacio del Congreso de los Diputados,  
16 y 17 de mayo de 2024



**III JORNADAS PARLAMENTARIAS:  
PARLAMENTO Y NUEVOS RETOS  
EN LA GOBERNANZA**

Palacio del Congreso de los Diputados,  
16 y 17 de mayo de 2024

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: 978-84-7943-582-0  
Depósito Legal: M-4191-2025

Producción: Gráficas Muriel S.A.

## NOTA A LA EDICIÓN

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



# ÍNDICE

Pág.

## **INAUGURACIÓN DE LAS JORNADAS POR LA PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, EXCMA. SRA. FRANCINA ARMENGOL SOCIAS**

Francina Armengol Socias, <i>Presidenta del Congreso de los Diputados</i> .....	11
---	----

## **MESA I: PARLAMENTO Y GLOBALIZACIÓN**

### **Ponencias**

Antonio J. Porras Nadales, <i>Catedrático Emérito de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla</i> .....	17
---	----

Juan Alfonso Santamaría Pastor, <i>Letrado de las Cortes Generales</i> .....	53
--	----

## **MESA II: PARLAMENTO E INTEGRACIÓN EUROPEA**

### **Ponencias**

Diego López Garrido, <i>Letrado de las Cortes Generales, Catedrático emérito de Derecho Constitucional, Universidad Castilla-La Mancha</i> .....	83
--	----

Carmen Sánchez-Abarca Gornals, <i>Letrada de las Cortes Generales</i> .....	93
---	----

**MESA III: PARLAMENTO E INTELIGENCIA  
ARTIFICIAL**

**Ponencias**

María J. Roca, *Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid* ..... **123**

Pablo García Mexía, Ph.D., *Letrado de las Cortes Generales* ... **151**

**MESA IV: INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS,  
ECONOMÍA Y POLÍTICA**

**Ponencias**

Francisco Balaguer Callejón, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada* ..... **185**

María Lydia García Fernández, *Letrada de las Cortes Generales* ... **205**

**MESA V: PARLAMENTO Y ORGANISMOS  
INDEPENDIENTES EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA**

**Ponencia**

Violeta Ruiz Almendral, *Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Carlos III de Madrid* ..... **229**

**MESA VI: GOBERNANZA ECONÓMICA Y  
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**Ponencia**

Esther Seijas Villadangos, *Universidad de León* ..... **265**

**CONFERENCIA DE CLAUSURA: LOS PODERES DEL  
ESTADO EN LA COMPLEJA GOBERNANZA GLOBAL  
DEL SIGLO XXI**

Luciano Parejo Alfonso, *Catedrático emérito de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid* ..... **305**

**INAUGURACIÓN DE LAS JORNADAS  
POR LA PRESIDENTA DEL CONGRESO  
DE LOS DIPUTADOS, EXCMA. SRA.  
FRANCINA ARMENGOL SOCIAS**



# INAUGURACIÓN DE LA PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Francina Armengol Socias

Presidenta del Congreso de los Diputados

Fue Hans Kelsen, jurista y filósofo austríaco, sin cuyo trabajo no puede entenderse hoy día la teoría del Derecho actual, quien afirmó que “La exigencia de que el Estado haya de realizar la paz, la justicia y la libertad es característica del llamado Estado de Derecho”. Y este Estado de Derecho, sobre el que se fundamenta la democracia, solo se puede llevar a cabo desde el parlamentarismo.

Desde el Parlamento, y a través del derecho parlamentario, respondemos a los retos del siglo XXI. La inteligencia artificial, los avances de la integración europea y su autonomía estratégica, la complejidad de la gobernanza global... Vivimos tiempos cambiantes, de extremas dificultades, que requieren respuestas nacidas en la reflexión, el análisis y el debate.

Espacios como el que ofrecen estas jornadas de derecho parlamentario son imprescindibles para afrontar estos desafíos. Porque a menudo se dice que las constituciones –el derecho constitucional– son la espina dorsal que vertebraba una democracia. Le dan forma. Pero desde el derecho parlamentario, añadiría yo, se le dota de sistema motor. Se le da vida. El derecho parlamentario es la máquina que posibilita, finalmente, la paz, la justicia y la libertad.

Porque es con el derecho parlamentario como se articulan las normas que permitirán a las democracias actuar, moverse, avanzar. Y eso supone, por un lado, una importantísima responsabilidad; por otro, requiere un res-

peto inmenso por las instituciones parlamentarias, y, finalmente, genera también una gran oportunidad para trabajar en favor de algo que debería ser la ambición de todos los y las demócratas: mejorar un sistema político que nos define como sociedad.

Me gusta reivindicar la política como una actividad noble, centrada en resolver los problemas de la gente. Una tarea que tiene que ser, ante todo, útil. Pues bien: el derecho, y el derecho parlamentario más concretamente, tiene también esa función. Diseña las reglas del juego parlamentario.

Y tanto una como el otro, tanto la política como el derecho, deben ser capaces de adaptarse a las necesidades de aquello a lo que nos debemos quienes nos dedicamos a esto: la sociedad. Este tiempo actual, cambiante y complejo, exige que sepamos reaccionar con rapidez, con capacidad de escucha y sin perder tacto social.

Las instituciones y las normas que les dan sentido han de avanzar al paso que marca la sociedad. Solo así conseguiremos que nuestro trabajo continúe cumpliendo con su función más esencial: servir. Servir a las personas. Servir para mejorar nuestra democracia.

Es para mí es un orgullo, como presidenta, que el Congreso de los Diputados acoja unas jornadas que celebran su tercera edición y que tienen como objetivo reflexionar sobre el papel del derecho parlamentario en el siglo XXI.

Es valiosísimo reflexionar sobre cómo se adapta el derecho parlamentario a esta realidad cambiante en un mundo, además, globalizado: por un lado, teniendo presente la necesidad de actuar en lo macro, en un escenario de integración europea, asumiendo de manera colectiva retos globales, como el impacto del cambio climático. Por otro lado, encajando el aterrizaje de ese trabajo conjunto en las legislaciones y los sistemas parlamentarios estatales y locales.

Pero, finalmente, manteniendo la capacidad de situar la mirada en lo micro. En mejorar cada día nuestra democracia con medidas que fortalecen nuestras instituciones. Esa robustez democrática es, al fin y al cabo, la manera de engrasar el mecanismo que le permite a nuestro sistema seguir moviéndose.

Quiero darles las gracias una vez más a las diferentes partes implicadas en la organización de este espacio y, sin extenderme más, desearles que lo disfruten.

Muchas gracias.



# **MESA I: PARLAMENTO Y GLOBALIZACIÓN**



Antonio J. Porras Nadales

Catedrático Emérito de Derecho Constitucional,  
Universidad de Sevilla

**SUMARIO.** 1. UNA INTENSA DINÁMICA HISTÓRICA. 2. PAUTAS DE EVOLUCIÓN. 2.1. Comunicación y opinión pública. 2.2. El sistema institucional. 3. LA CONFIGURACIÓN DE LA AGENDA. 3.1. Planificación o respuesta. 3.2. Respuesta instantánea y visualización mediática. 3.3. Continuidad o innovación 3.4. Hacia una acción virtual 3.5. Adiós a la teoría del impulso político 4. EL DESAFIO INSTITUCIONAL. 4.1. ¿Gobierno o Parlamento? 4.2. Hacia una nueva forma de configuración de la agenda pública. 5. BALANCE. Referencias.

## 1. UNA INTENSA DINÁMICA HISTÓRICA

La noción de globalización es una categoría de dimensión polivalente, dotada de numerosas proyecciones semánticas, con matices diferenciados y perfiles problemáticos muy variados. Aunque en su visión más reduccionista se identifica con la proyección económica del capitalismo desde la recta final del siglo XX, desbordando las tradicionales fronteras estatales<sup>1</sup>, debe recordarse que para algunos historiadores la noción de “sistema mundial” procede más bien de la época de las primeras navegaciones atlánticas y la formación de los grandes imperios marítimos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> G. De la Dehesa (2000), *Comprender la globalización*, Madrid, Alianza.

<sup>2</sup> I. Wallerstein (1979), *El moderno sistema mundial*, México, Siglo XXI Ed.

Fuera del campo estrictamente económico se detectan también otras innovaciones, no siempre bien destacadas al nivel teórico. Recordemos que el proceso de mundialización ha tenido una primera y espectacular proyección a lo largo del siglo XX en el ámbito de los *derechos humanos*, dando lugar a todo un sistema de Declaraciones internacionales de dimensión universal, con frecuencia acompañadas de la creación de tribunales internacionales u organismos judiciales de apoyo. Aún más intenso ha sido el proceso de cambio en el sistema global de *comunicación*, con numerosas innovaciones que avanzan en paralelo al espectacular desarrollo tecnológico, hasta los más recientes desafíos de la inteligencia artificial.

Sin embargo, quizás el sesgo semántico más peculiar o sugerente sea el que yuxtapone el par *globalización/glocalización*, suscitando una dualidad espacial micro y macro que condiciona de un modo singular la dinámica institucional de los sistemas sociales y sus pautas de desarrollo político<sup>3</sup>. Lo que debe implicar una dualidad funcional que, por arriba, incidiría en el apogeo del mercado mundial y el desbordamiento de las fronteras estatales, mientras que por abajo parece derivar hacia el reforzamiento de una escala territorial de tipo local-regional o micro, orientada hacia la defensa de los valores propios del Estado de bienestar y la conservación de pautas culturales preadquiridas frente a las potenciales agresiones del mercado globalizado.

Se trata de una dualidad que acaba conformando todo un complejo proceso histórico, donde en la actualidad se despliegan y se integran al mismo tiempo: (a) por un lado, sinergias de evolución de la lógica regulativa de los mercados globales, en un lento proceso de avance que iría desde la mera regulación económica de los mercados hacia la idea de conformación del espacio vital planetario, implicando la asunción compartida de un cierto tipo de valores en sectores como medio ambiente, consumo, salud pública, nuevas tecnologías, etc., valores que se configuran como premisas de cualquier tipo de estrategia regulativa al nivel mundial; (b) por otro, una deriva hacia el desarrollo democrático en la

---

<sup>3</sup> U. Beck, *Qué es la globalización*, Barcelona, 2001, Paidós; Fritz W. Scharpf “Integrazione europea e welfare states nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Núm. 1, 1996.

periferia del sistema, donde operan las instancias regionales defensoras del *welfare state* frente a la agresiva lógica de los mercados mundiales; pero donde, al mismo tiempo, se enfrentan también riesgos difusos de egoísmos territoriales o incluso de medidas de *dumping social* orientadas a tratar de mejorar las posiciones competitivas territoriales ante el mercado, con la amenaza subsiguiente de hacer decaer algunos de los beneficios sociales propios del *welfare state*.

Las proyecciones múltiples y contradictorias de la noción de globalización afectan pues a numerosas áreas ajenas al estricto ámbito de la economía: no ya en la órbita de los derechos humanos sino también en esferas estrictamente institucionales, que tienden a experimentar una dinámica evolutiva singular al proyectarse en una escala territorial más amplia y compleja. Todo lo cual suscita un conjunto de procesos de cambio que desencadenan consecuencias a veces no previstas; donde destaca en todo caso el fenómeno de incremento general de la intensidad intercomunicativa, implicando una dinámica creciente hacia el intercambio de experiencias y conocimientos al nivel comparado debido al desencadenamiento de fenómenos de copia y emulación horizontal; así como una tendencia favorecedora de procesos de innovación en áreas regionales o periféricas, que actúan como vía de apertura o experimentación de nuevas respuestas públicas que luego son asumidas por las esferas centrales o por el resto del sistema.

Tal incremento de la democratización en la escala periférica, tratando de dar respuesta a demandas sociales propias del *welfare state* en un contexto democrático avanzado, conduce hasta una concepción invertida del viejo concepto hamiltoniano de los “*poderes implícitos*”, que ahora se canalizarían a favor de las esferas regionales o locales, donde se focalizan los ejes de dinamismo e innovación del sistema, debido a su posición de circuito de respuesta inmediata a las demandas ciudadanas.

Hay pues toda una dinámica horizontal y compleja que, proyectada en su conjunto, cabría calificar como una emergente *dinámica de red*, donde se suscitan fenómenos de copia y réplica de determinadas experiencias institucionales (ombudsmen, agencias independientes, mecanismos de control, experiencias regulativas concretas, etc.) operando un efecto de evidente mundialización y desencadenando procesos de emulación entre experiencias políticas diversas y modelos constitucio-

nales diferenciados<sup>4</sup>; todo ello apoyado en la intensificación de los flujos comunicativos al nivel mundial como consecuencia de la revolución tecnológica de las comunicaciones.

En su proyección estrictamente geopolítica, la dinámica de la globalización implica también la formación de esferas supraestatales de dimensión macrorregional, cuyo más conocido foco de innovación sería hasta ahora la Unión Europea; la cual podría ser considerada como una avanzadilla de otros procesos supranacionales dotados de un desigual ritmo histórico, operando sobre bases culturales o históricas más o menos homogéneas, en espacios como Latinoamérica, el este asiático, el mundo árabe, etc.

En resumen, el fenómeno de la globalización implica una reconfiguración de los sistemas políticos sobre un plano espacial más amplio y complejo, que ahora abarcaría como mínimo hasta tres niveles territoriales: el local-regional, el estatal y el supraestatal. Tal realidad compleja, que se proyecta conforme a pautas de un sistema de red en una escala multinivel, obligaría en primer lugar a reajustar toda visión del parlamento para destacar más bien su proyección plural en términos de *red de parlamentos*<sup>5</sup>: o sea, se trataría de indagar en torno al modo como

---

<sup>4</sup> A. Porras Nadales, “Desarrollo constitucional y globalización”, *Revista de Fomento Social*, Núm. 287-288, 2017, págs. 407-421; “Retos del Derecho Constitucional: la esfera institucional”, *Asuntos Constitucionales* (Revista del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos “Sur de Europa”) Núm. 0, enero-junio 2021, págs. 19-30.

<sup>5</sup> Una figura precozmente preludiada desde finales del siglo XIX en la *Unión Interparlamentaria* e intensificada en el contexto europeo desde finales del siglo XX; A. Porras Nadales (2023), *Sistema de red. Hacia la gobernanza regional europea*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad; A. Manzella (2002) “El Parlamento en el siglo XXI”, en F. Pau (coord.), *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, AELPA. Como señalaba Guy Peters, “Uno de los argumentos más comunes a favor de la utilización de mecanismos de gobernanza tales como el de las redes ha sido el que éstas, en la medida que constituyen estructuras más deliberativas, son más democráticas que los métodos representativos utilizados normalmente por el Estado. ... se supone que las redes son capaces ... de movilizar el proceso de elaboración de políticas en ... modelos deliberativos de democracia ... el hecho de involucrar a los diferentes intereses directamente en el proceso de toma de decisiones a través de la constitución de redes, es considerado un mecanismo para lograr una mayor participación del gran público en el proceso de gobernar y en la ampliación de la democracia.”; en “Globalización, gobernanza

toda una red de parlamentos regionales, nacionales, y supranacionales en su caso, se enfrentan al fenómeno de la globalización en el complejo contexto contemporáneo.

Lo que debe implicar, en segundo lugar, algún reajuste necesario en el marco de encuadramiento teórico-metodológico, afectando a la propia dogmática o aparato conceptual desde el cual tratamos de hacer frente a la nueva realidad territorial en transformación. Y es que la intensidad de los cambios históricos nos obliga a prescindir, en la comprensión e interpretación de las dinámicas institucionales subsiguientes, del tradicional y conocido discurso *federalista*: porque ese tradicional discurso o enfoque federalista operaba históricamente sobre una clave bipolar o binaria en las relaciones entre centro y periferia, y no sobre una escala ternaria como la que ahora proyecta la nueva realidad institucional que se consolida en el siglo XXI. De ahí que los apoyos metodológicos deban orientarse más bien alrededor de la noción más flexible y pragmática de gobernanza, o de gobernanza multinivel<sup>6</sup>, con un reforzamiento de las exigencias generales de coordinación del sistema.

Estaríamos pues ante las múltiples concreciones históricas de todo un proceso de globalización que se apoya en la revolución tecnológica de las comunicaciones y que tiende a derivar hacia un sistema de red que se traduciría institucionalmente en una auténtica “red de parla-

---

y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 39/2007.

<sup>6</sup> L. F. Aguilar Valenzuela, (2010) *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación F. Naumann. L. Aguilar Villanueva, (2006) *Gobernanza y gestión pública*, FCE, 2006. J. Kooiman, *Modern Governance*, Sage, 2003. J. Pierre, G. Peters, *Governance, politics and the State*, Londres, 2000, Macmillan. A. Porras Nadales, “Sistema autonómico y sistema de gobernanza”, en M. Holgado González, M. Reyes Pérez Alberdi (dir.), *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanc, 2021. R. Mayntz, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 21, 2001. Ch. Joerges, K. H. Ladeur, J. Ziller, J. (eds.), “Governance in the European Union and the Commission White Paper”, *EUI Working Paper LAW*, Núm. 2002/8. L. Hooghe, G. Marks *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, 2001. L. Hooghe, G. Marks, “A postfunctionalist theory of multilevel governance”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 22, 4, 2020. A.-M. Porras Gomez, *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*, Madrid, 2015, CEPC.

mentos”; lo que suscita una intensa dinámica intercomunicativa que, al menos en España, se ha transformado en todo un proceso de emulación regional especialmente reforzado desde la década final del siglo XX<sup>7</sup>.

## 2. PAUTAS DE EVOLUCIÓN

La intensidad de estos procesos de cambio parece preludiar todo un ciclo histórico novedoso que viene a poner en cuestión la propia estabilidad de los parámetros fundamentales que presidieron la formación de los sistemas democráticos contemporáneos y sus pautas de evolución en el tiempo.

Ciertamente el par evolución/estabilidad tiene un desenvolvimiento desigual en clave constitucional: mientras la categoría Estado de derecho o *rule of law* se ha ido progresivamente rigidificando, asumiendo una dimensión intemporal o ahistórica (incluso desde sus mismos orígenes, en el artículo 16 de la Declaración de derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789); en cambio, la evolución de las democracias presenta una consistente secuencia transformadora que afecta tanto a los procesos de conexión comunicativa entre sociedad y Estado (o circuito de representación) como a la propia configuración institucional del sistema (en especial al equilibrio entre legislativo y ejecutivo).

### 2.1. Comunicación y opinión pública

Si aceptamos que uno de los motores de todo este proceso de transformación histórica radica en la evolución tecnológica de los sistemas de comunicación, debemos recordar a partir de la fundamental aporta-

---

<sup>7</sup> La dinámica de red tiene una plasmación en el caso español en la actividad legislativa de los parlamentos autonómicos, especialmente a partir de la década final del siglo XX, cfr. A. Porras, F. Gutierrez, M<sup>a</sup>. L. Morillo, “La actividad legislativa de los Parlamentos Autonómicos, 1980-2000. Agenda legislativa y mapa normativo”, en J. Subirats, R. Gallego (eds.), *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, 2002. En una perspectiva general A. I. Dueñas Castrillo (2021), *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia. Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad.

ción de Habermas<sup>8</sup> que la propia ordenación o secuencia evolutiva de las democracias se configura como una variable dependiente del modo de conformación de la opinión pública.

El sistema de prensa escrita y atomizada propio del siglo XIX configuró en efecto el modelo característico de la democracia liberal, carente de grandes grupos mediáticos con capacidad para influir o manipular al conjunto de la opinión pública y ajustado en consecuencia a una dinámica concurrencial y atomizada que, pese al grave lastre del sufragio censitario, legitimaba el modo abierto e interactivo de formación de la opinión pública propia del universo liberal o burgués<sup>9</sup>. En este contexto, ni siquiera la existencia de altas tasas de analfabetismo llegaba a constituir un problema ante al apogeo de los cafés, las tertulias o las trastiendas, donde la lectura de prensa podía ser encomendada a un sólo lector mientras los demás escuchaban y participaban en los correspondientes debates.

El siglo XX modifica el sistema debido a las distintas oleadas de innovaciones tecnológicas que acompañan al advenimiento del sufragio universal: primero con la radio (que explica el considerable éxito electoral de F. D. Roosevelt) y posteriormente con la televisión a partir de la década de los sesenta, implicando una mayor capacidad de proyección mediática sobre grandes masas. La formación de los nuevos tipos de partido *catch all* y de los primeros *cártels* de partidos constituye una respuesta evidente a las consecuencias de esta innovación tecnológica, dando lugar –junto al propio apogeo del *Estado de partidos*– a un modelo de formación de la opinión pública que, paradójicamente, no reviste el mismo espíritu democrático y atomizado propio del primer liberalismo y tras el que sobrevuela incluso la oscura sombra de los fenómenos de *agitprop* propios de los sistemas fascista o soviético. El apogeo de los grandes medios de comunicación de masas avanza en paralelo a la proyección mediática del circuito de la representación, condicionando el

---

<sup>8</sup> J. Habermas, (1962) *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona, Gustavo Gili; (1975) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu; (1998) *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.

<sup>9</sup> P. De Vega (1978), “Parlamento y opinión pública” en M. A. Aparicio (ed.), *Parlamento y Sociedad Civil*, Universidad de Barcelona.

modo como se configura el propio liderazgo político en las democracias avanzadas durante las décadas finales del siglo XX<sup>10</sup>.

Es evidente que la era de la globalización y la llegada del siglo XXI coinciden con la última de las grandes revoluciones en la tecnología de la comunicación: la aparición de la red de internet, donde al mismo tiempo que se expande la proyección comunicativa y audiovisual también se modifica sustancialmente la posición de los sujetos en el proceso, abriendo el camino a la nueva e inmediata etapa de la inteligencia artificial.

El cambio contextual resulta evidente: por una parte, el papel pasivo y receptivo del puro espectador televisivo resulta ahora sustancialmente alterado con el protagonismo activo del participante en cualquier red o plataforma, capaz de emitir información y no sólo de recibirla, dando lugar a un escenario sustancialmente transformado donde las libertades de información y expresión resultarán inevitablemente afectadas. Aunque al mismo tiempo, el impacto de internet parece afectar de forma negativa al llamado “capital social” o tejido social articulado<sup>11</sup>, generando impulsos hacia el individualismo o el puro autismo social. Y es que el incremento de la proyección intercomunicativa y de la capacidad de suministro de información que ofrece internet no va acompañado de un incremento paralelo de dinámicas o valores comunitaristas, o de la capacidad reflexiva general del sistema.

Todas estas deficiencias no consiguen ocultar sin embargo el fenómeno histórico de incremento del impulso democratizador, donde las pretensiones de presencia activa de la sociedad sobre la esfera pública siguen teniendo una consistencia creciente, yendo incluso más allá del puro circuito representativo<sup>12</sup>: lo que demostraría la continuidad e

---

<sup>10</sup> A. Porras Nadales (1994), *Representación y democracia avanzada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

<sup>11</sup> Robert D. Putnam (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster.

<sup>12</sup> D. Acemoglu, J. A. Robinson (2019), *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Deusto. J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, cit. B. Dente, J. Subirats, (2014) *Decisiones públicas*, Barcelona, Ariel. M. Pérez-Moneo, J. Vintró Castells, (Coords.) (2017), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2017

intensificación de los procesos de avance democrático a lo largo del tiempo. Aun cuando estos impulsos de democratización creciente no siempre generen efectos positivos sobre el proceso político, como se demostraría por la aparición de los nuevos tipos de partidos-movimiento, en parte asentados sobre el difuso apogeo de las primarias<sup>13</sup>. En términos de balance, daría pues la impresión de que la evolución del Estado de partidos se aleja de sus tradicionales componentes de estabilidad y coherencia ideológica propios del siglo XX, para avanzar por las turbias aguas del populismo<sup>14</sup>.

En este contexto complejo los ejemplos históricos que nos ofrece el entorno contemporáneo generan a veces resultados ambivalentes: así, por una parte, la dinámica de redes ha permitido la gestación de movilizaciones colectivas intensas y rápidas, tan características del siglo XXI (como las revoluciones de los colores o la primavera árabe); pero tales impactos democratizadores en términos de transición democrática no han ido seguidos de procesos estables de consolidación democrática<sup>15</sup>. De este modo el optimismo de la modernidad, que preludiaría un avance sostenido a favor de la democracia desde el surgimiento del constitucionalismo a principios del siglo XIX, se enfrenta en el siglo XXI a las oscuras nubes de la amenaza de los populismos y los riesgos difusos de regresión democrática, condicionados básicamente por el protagonismo de los ejecutivos<sup>16</sup>.

## 2.2. El sistema institucional

Pero las claves de la evolución democrática no se limitan al mero circuito de la relación representativa o al modo de formación de la voluntad popular a través de la opinión pública, siguiendo el enfoque “habermasiano”. Hay otra clave institucional acaso más significativa, relacionada con el propio desarrollo histórico del principio de división de

---

<sup>13</sup> A. González Moro, “Plebiscitarismo y crisis del paradigma representativo. Aproximación desde los procesos de democratización de los partidos políticos”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 31, 2022.

<sup>14</sup> S. Levitsky, D. Ziblatt, (2018) *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel.

<sup>15</sup> Antonio-Martín Porrás Gómez (ed.) (2021), *El constitucionalismo posautoritario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>16</sup> Levitsky, Ziblatt cit.

poderes, donde el eje de tensión entre los órganos propiamente políticos (gobierno y parlamento) se despliega con todas sus consecuencias.

Y es que si, en clave de pasado, situamos los principales escalones históricos de evolución del Estado contemporáneo en torno a los siglos XIX y XX, puede afirmarse que existe una centralidad alternativa entre ambos poderes, que responde en parte a las claves de evolución del Estado en sus relaciones con la sociedad: el XIX fue el siglo del parlamento, el XX el siglo del gobierno.

El siglo XIX fue en efecto el siglo de apogeo del Parlamento entendido como órgano “central” del sistema, claramente enfrentado a un ejecutivo que malvivía entre las miasmas de sus reminiscencias monárquicas y su estilo escasamente democrático. Frente al aire fresco de la sociedad civil representada en el parlamento, el ejecutivo suscitaba en cambio todas las sospechas de opacidad y secretismo: el parlamento regulaba la noble esfera de los derechos y las libertades entendidos como valores de la sociedad, a través del sagrado instrumento normativo, la Ley; mientras que el ejecutivo regulaba su opaca estructura organizativa (burocracia, fuerzas armadas, diplomacia) a través de un Reglamento que inicialmente no se subordinaba a la ley, sino que operaba como una esfera autónoma o separada. La consagración del principio de legalidad supondría pues la confirmación del apogeo de la centralidad de las cámaras parlamentarias frente a las reminiscencias monárquicas de un ejecutivo que ahora debía quedar limitado a la mera aplicación de las leyes.

El siglo XX se aparece en cambio como el siglo de la centralidad gubernamental, cabalgando en paralelo a la progresiva consolidación del Estado social intervencionista, que surge y se desarrolla sobre un instrumental de tipo prestacional dependiente del ejecutivo y su administración; llegando hasta atribuir al gobierno una potestad de emanar normas con rango de ley, bien mediante delegación o por razones de urgencia. Todo ello en un contexto histórico plenamente democratizado tras la consolidación del sufragio universal.

Es cierto que el paso de uno a otro modelo suscitó considerables dificultades históricas, donde se reflejan las tensiones y contradicciones evolutivas del paso del Estado liberal al Estado social. Así, el éxito de la consolidación parlamentaria, entendida como expresión del apogeo de la burguesía liberal, se expresa finalmente con el triunfo de las concep-

ciones formalistas, predominantemente francesas (Carré de Mallberg), donde se justificaba el carácter subordinado del Reglamento a la Ley, frente a las concepciones materiales en su origen predominantemente alemanas (Laband, Jellinek, etc.); en un proceso que no se desencadena con todas sus consecuencias hasta el conflicto presupuestario prusiano, ya en las décadas finales del siglo XIX.

Por su parte, la emergencia de un claro apogeo gubernamental en el siglo XX suscita igualmente no pocas contradicciones; entre otras razones, por la inevitable impronta “izquierdista/democrática” que reviste durante la primera mitad del siglo XX la defensa a ultranza de la centralidad parlamentaria y su rechazo a todo intento de transmitir capacidad legislativa al ejecutivo, ya sea mediante mecanismos de delegación o por razones de urgencia. Acaso el momento culminante de esa tensión se produjo durante la IV República Francesa, cuya Constitución de 1946 llegaba nada menos que a prohibir (en su artículo 13) la delegación legislativa, el principal instrumento a través del cual se haría patente la centralidad gubernamental durante el siglo XX. Tal prohibición fue sistemáticamente violada en la realidad de una Francia en trance de reconstrucción, con el forzado visto bueno del Consejo de Estado<sup>17</sup>: lo que venía a demostrar que el apogeo del ejecutivo se configuraba como un fenómeno históricamente imparable, saltando incluso por encima de previsiones constitucionales concretas.

Lógicamente, la pregunta inmediata de esta telegráfica secuencia histórica sería: si el siglo XIX fue el siglo de los parlamentos y el siglo XX el de los gobiernos ¿qué será del siglo XXI? Porque en este caso enfrentamos de entrada una consistente dinámica inercial que mantiene la primacía de los ejecutivos, en coexistencia con unos parlamentos que al menos en Europa operan en una creciente dinámica de red; y todo ello en un ambiente de evidente enrarecimiento democrático que afecta incluso a las más viejas democracias, como Estados Unidos o algunos países europeos.

---

<sup>17</sup> El argumentario del Consejo de Estado está brillantemente resumido en C. Mortati (1973), *Le forme de governo*, Cedam, Padua.

### 3. LA CONFIGURACIÓN DE LA AGENDA

Pero abordar esa cuestión exige seguramente ir más allá de la mera indagación orgánica para entrar en claves de tipo funcional-estratégico. Es decir, no se trata exclusivamente de decidir qué órgano (legislativo o ejecutivo) debe encargarse de fijar en última instancia la agenda pública sino de determinar cuál es el tipo de filosofía estratégica en torno a la cual se aborda esa cuestión: el modo como se determinan los asuntos que van a focalizar de forma prioritaria la atención de los aparatos estatales, con el objetivo de determinar si existe una idoneidad funcional mayor o menor de uno u otro órgano, ejecutivo o legislativo.

Debe recordarse que, desde la perspectiva de la teoría general del Estado, la configuración del Estado social propio del siglo XX constituye una rectificación drástica de las visiones tradicionales de la teoría clásica y de la propia teoría liberal, donde el Estado se concebía como una emanación de la sociedad civil o sociedad de mercado, regida por unas reglas de juego justas inspiradas en los postulados de libertad e igualdad; de ahí la relativa banalidad del Estado frente al apogeo de la dinámica abierta y concurrencial de la sociedad de mercado.

Pero desde la segunda mitad del siglo XIX comienza a constatarse que los principios de racionalidad o de justicia que se suponen emanados de la sociedad para inspirar a todo el sistema, en realidad no existen, ya que las reglas de mercado conducen más bien a la desigualdad y el conflicto, generando periódicas crisis económicas. De ahí que la teoría del Estado en el siglo XX optara por una visión alternativa, donde los principios de racionalidad y de justicia tienen ahora que emanar del propio Estado, para proyectarse sobre la sociedad siguiendo una lógica vertical o *top/down*. Son las visiones que se preludian durante el periodo de entreguerras en los principales pensadores: Max Weber diseñando una racionalidad legal-burocrática emanada del propio Estado; Kelsen, configurando un orden jurídico endógeno al margen de la realidad exterior, donde la validez de las normas se determina en clave jerárquica; o Keynes, atribuyendo la capacidad para ordenar el ciclo económico al propio Estado.

La primera mitad del siglo XX confirmaría estas visiones verticales del Estado en las experiencias fascista y soviética, donde se prescinde de todo soporte democrático, desapareciendo cualquier resto de la vi-

sión liberal de un orden justo emanado de la sociedad. Finalmente, tras la victoria aliada en la segunda guerra mundial, tal orden vertical se democratiza para dar lugar a lo que durante la segunda mitad del siglo XX va a ser la filosofía estratégica dominante: la teoría del impulso político.

### 3.1. Planificación o respuesta

En efecto, a lo largo del siglo XX la filosofía estratégica dominante en la configuración de la agenda pública parece haber apostado por el modelo vertical de la planificación<sup>18</sup>, cuya expresión más brillante (dejando a un lado las derivaciones transitorias de la planificación soviética) se concretaba seguramente en la teoría de origen italiano del impulso o *indirizzo politico*<sup>19</sup>. Una teoría según la cual la agenda pública se determina al comienzo de cada legislatura en el programa de gobierno que presenta en su discurso de investidura el candidato a la presidencia del gobierno<sup>20</sup>. Semejante esfuerzo planificador, diseñado desde el mismo momento de partida, permite explicar el conjunto de la acción estatal durante el periodo de la legislatura en un marco de plena previsibilidad y estabilidad.

Lo peculiar de esta teoría es que sabe encajar adecuadamente a ambos poderes centrales del Estado, legislativo y ejecutivo, en una suerte de compromiso (para algunos, de carácter sinalagmático) que dependería en última instancia de la voluntad ciudadana expresada en las urnas en apoyo de un determinado programa electoral, del cual deberá surgir el programa de gobierno. Se entiende en efecto que el gobierno, conce-

---

<sup>18</sup> Implicando un diseño a priori de la acción y una proyección generalmente vertical o top/down de la misma. Al respecto, H. Mintzberg, B. Ahlstrand, J. Lampel, (2001) *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*, Nueva York, Free Press.

<sup>19</sup> I. Fernández Sarasola, (2003) "Dirección política y función del gobierno en la historia constitucional", *Historia Constitucional. Revista electrónica de Historia Constitucional*, Núm.4; A. Manzella, (1977) *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino; I. Pitarch, (1990) "La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas", en A. Garrorena (ed.) *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos.

<sup>20</sup> M. Holgado (2008), *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Valencia, Tirant lo Blanc.

bido como eje central de impulso del sistema, deberá concentrarse en establecer los objetivos generales del Estado para el periodo de la legislatura, canalizando toda su actuación posterior a través del parlamento y de la administración. En términos institucionales, la anterior posición subordinada del gobierno frente al parlamento, propia del liberalismo, será sustituida por un compromiso simbiótico o de carácter sinalagmático entre ambos, que nace de los mecanismos de la confianza política, bien afianzados mediante el cemento del parlamentarismo racionalizado: de ahí que la noción de impulso político se mueva de forma ambivalente entre la centralidad activa del gobierno y la paralela centralidad estratégica del parlamento (o más bien de su mayoría); suscitándose así un difuso ambiente de consenso partidista en torno a los grandes objetivos del Estado formulados en cada legislatura<sup>21</sup>.

Naturalmente semejante filosofía planificadora conseguirá un razonable éxito siempre y cuando las condiciones sociales o históricas del entorno permanezcan estables durante el periodo de la legislatura. Pero cualquier circunstancia excepcional o chispazo de crisis imprevista podrá derribar el edificio de un plumazo, eliminando todo atisbo de previsibilidad y de seguridad. El “impulso político” sólo funcionará adecuadamente en periodos estables, cuando la dinámica social y económica se mantenga dentro de los mismos cauces de forma más o menos previsible; pero es una teoría que hace aguas precipitadamente cuando sobrevienen periodos de crisis o cambios históricos profundos e imprevistos, como los que han presidido las primeras décadas del siglo XXI.

De ahí que la estrategia apriorística de la planificación, tan grata a la teoría del impulso político, comenzara bien pronto a dar paso a la estrategia de la respuesta, donde los compromisos formalmente adquiridos por el ejecutivo ante la ciudadanía en el momento de la investidura parecen decaer ante la exigencia de una capacidad de respuesta a necesidades emergentes o demandas ciudadanas sobrevenidas. Es en parte el momento de éxito postrero del Estado social en las décadas finales del siglo XX, cuando el apogeo de la *gobernabilidad* comienza

---

<sup>21</sup> A. Porras Nadales (2014), *La acción de gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta. A. Manzella (1977), *Il Parlamento*, cit.

a ser sustituido por la noción de *gobernanza*, más adecuada al entorno intervencionista y plural de las diversas políticas públicas.

La eficacia prestadora de los poderes públicos en respuesta a las demandas ciudadanas constituirá ahora la auténtica prueba de fuego del Estado social intervencionista, condicionando su evolución histórica desde las décadas finales del siglo XX. Al mismo tiempo que el marco de gobernabilidad/estabilidad, tan añorado por el constitucionalismo de posguerra, parece comenzar a dejar paso al entorno, más abierto y flexible, de la gobernanza. El propio ambiente de inestabilidad política que caracteriza a las primeras décadas del siglo XXI parece dibujar un escenario histórico donde la estabilidad y la previsibilidad de los proyectos políticos parecen decaer ante las exigencias de eficacia intervencionista y capacidad de respuesta ante demandas sobrevenidas o crisis emergentes.

Y ello a pesar de que, desde una perspectiva de tipo “democrático-representativo” (es decir, basada en la confianza que los ciudadanos depositan en los gobernantes a través del voto), la filosofía de los compromisos gubernamentales y el propio “estilo” subjetivo del cumplimiento de las promesas electorales se sigan configurando como un factor generador de confianza ciudadana y, por lo tanto, de “prestigio” en términos democráticos. Aunque ya no se trate tanto de compromisos objetivados a través de un programa presentado ante el parlamento, sino más bien de puros envites personales o subjetivos, donde se compromete el liderazgo individual del gobernante<sup>22</sup>. Por eso la propia dinámica histórica, condicionada por la emergencia de las crisis y sus efectos transformadores, parece al cabo del tiempo ir desplazando el contenido sustantivo de tales “compromisos” hacia el evanescente terreno de la pura retórica. Aunque los gobiernos se mantienen a lo largo del tiempo a base de promesas y de proyecciones de futuro, finalmente en la práctica la consistencia o el balance de un gobierno se medirá por lo que hace y no por lo que promete.

---

<sup>22</sup> Operando con frecuencia a modo de “nudges” o señuelos seductivos que tratan de atraer a la ciudadanía a favor de ciertas líneas futuras de actuación R. H. Thaler, C. R. Sunstein, (2011), *Un pequeño empujón (nudge)*, Madrid, Taurus.

Este cambio de escenario contribuye a modificar los propios parámetros conformadores de la agenda, que ahora asumiría unos perfiles de mayor variabilidad y cromatismo, dado que el escenario de estabilidad de los cuatro años de legislatura comienza a decaer. El periodo cuatrienal se muestra inútil incluso en relación con las políticas públicas, dotadas de una presencia intensificada en el contexto propio del Estado social intervencionista, exigiendo consensos supramayoritarios que irían más allá del periodo normal de la legislatura<sup>23</sup>.

El paso de la estrategia de la programación a la de la respuesta implica también históricamente un cierto declive de la centralidad parlamentaria, para otorgar al ejecutivo un papel protagonista en la determinación de la agenda; con una tendencia a la proyección rápida e inmediata de la acción intervencionista, al margen de los compromisos más o menos estables exigibles por el parlamento a lo largo de la legislatura. Gobernanza e intervencionismo público son categorías que parecen venir a reforzar la centralidad gubernamental frente a la relativa decadencia de los parlamentos durante las últimas décadas del siglo XX.

### 3.2. Respuesta instantánea y visualización mediática

Pero tanto la estrategia de la planificación como la de la respuesta intervencionista comienzan a su vez a experimentar notables insuficiencias ante la aceleración que el *tempo* político experimenta con la explosión del universo mediático y el reforzamiento de los circuitos instantáneos de comunicación audiovisual. La dinámica de la clic-democracia<sup>24</sup> y sus exigencias de “*instant responsiveness*”<sup>25</sup> incrementa en efecto la urgencia de las respuestas públicas a las demandas ciudadanas, hasta convertirlas en un tipo de respuestas rápidas e instantáneas que, nor-

---

<sup>23</sup> G. Majone “Temporal democracy and polity credibility. Why democracies need non-majoritarian institutions”, *EUI Working Papers* 96/57.

<sup>24</sup> A. Porras Nadales (2019) “La democracia en el dedo sobre el ratón”, en M. Carrasco, B. Rodríguez (dir.), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático. Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters, págs. 99-112.

<sup>25</sup> Y. Ezrahi (1992), *The descent of Icarus. Science and the transformation of contemporary democracy*, Harvard UP.

malmente, requieren de un alto grado de visualización o de presencia personalizada en pantalla.

El nuevo estilo de la acción pública, fuertemente condicionado por su proyección mediática, parece ofrecer así una alternativa a algunas de las insuficiencias de los modelos burocratizados propios del anterior periodo de apogeo del Estado social, con sus riesgos de opacidad y lentitud, o con sus reiteradas estrategias de elusión de responsabilidades políticas en un entorno de alta complejidad organizativa. Estaríamos, por el contrario, ante la emergencia de un tipo de respuestas instantáneas de carácter personalizado que, al facilitar la visualización ciudadana, permiten en teoría no sólo una mejor comunicación sino también un canal más inmediato de imputación y, por lo tanto, de responsabilidad. Un entorno donde el auténtico acto de gobierno consistirá en la pura comparecencia mediática, cuando el gobernante se hace presente de forma instantánea ante la ciudadanía proyectando un tipo de acción virtual de efectos inmediatos, en términos pues de “gobermedia”<sup>26</sup>.

El inconveniente negativo de esta tendencia, tan consistente con el universo mediático contemporáneo, sería la inexorable deriva de la lógica de la acción política hacia un escenario de meros posicionamientos; conformando así un tipo de entorno mediático donde, al final, predominará la pura acción virtual y donde la lógica de la competencia política se expresa en la práctica mediante la simple retórica competitiva y su dinámica de lucha por el *share*, la cuota de pantalla, o el simple cómputo de *likes*; con su inevitable efecto de polarización de la dinámica partidista.

La lógica de la acción virtual, que en principio se aparecería en su percepción negativa como un sucedáneo tras el que se oculta una auténtica “no-acción”, viene así a hacer derivar las nobles categorías de la gobernabilidad o la gobernanza hacia el fluido universo de la *gobermedia*, es decir, de las puras respuestas instantáneas en el universo virtual de la competencia mediática o del “*gobierno-tuit*”. Al mismo tiempo que los gobernantes se van dejando caer en las manos de sus asesores mediáticos, profesionales del periodismo de nueva generación: *youtubers*, *tuiteros* o *tik-tokers*.

---

<sup>26</sup> A. Porras Nadales, *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, cit.

Reproduciendo en parte los parámetros de la vieja filosofía del *situacionismo*<sup>27</sup>, en esta nueva sociedad del espectáculo los contenidos de la agenda del gobierno no se determinarían ya por su sustancia sino más bien por su mero envoltorio.

### 3.3. Continuidad o innovación

Semejante deriva histórica plantea numerosas dudas e interrogantes sobre la propia consistencia de la agenda pública en el contexto democrático contemporáneo. ¿Hemos entrado definitivamente en la era de la frivolidad y el “postureo”, conformando un auténtico universo virtual inevitablemente plural, oscilante e inseguro? ¿O, por el contrario, cabe detectar un núcleo de desafíos globales que mantienen una presencia sustancial y estable en la agenda pública del mundo contemporáneo? ¿Es posible que una dinámica de multiplicidad de posicionamientos instantáneos y oscilantes pueda conducir hasta unas pautas de acción consistentes y congruentes con las necesidades sociales propias del siglo XXI? ¿O cabría hablar más bien de una auténtica “superposición” de agendas, que se mueven de forma confusa y contradictoria en un plano multinivel?

En principio cabría partir de la constatación de que, a estas alturas del siglo XXI, hay ciertamente toda una serie de elementos de la agenda pública que se ajustan a pautas de continuidad y estabilidad en el tiempo. Como mínimo, podríamos deducir:

(A) Por una parte, una suerte de *agenda global común* orientada a tratar de responder a los desafíos mundiales, más o menos idénticos en todo el planeta: las consecuencias del cambio climático, la innovación digital, los grandes procesos migratorios o la transición energética. Es decir, lo que podríamos considerar como una evidente fenomenología de mundialización de la acción pública, donde el cromatismo comparado suscitaría en todo caso ligeras diferencias en cuanto al modo de abordar o tratar de responder a problemas comunes, pero aceptando la presencia de una única agenda problemática global o básica. Las estrategias regulativas que hacen frente a estos desafíos imponen pues una suerte

---

<sup>27</sup> G. Debord (2002), *La società dello spettacolo*, Milan, Feltrinelli. (la edición originaria era de 1967).

de agenda común en cualquier rincón del planeta: sería la cara más consistente de la globalización.

(B) En segundo lugar, aparecería la agenda propia del *welfare state*, es decir, las políticas intervencionistas de bienestar que, tras consolidarse durante la segunda mitad del siglo XX, resultaron especialmente tensionadas con la gran crisis financiera que estalla en 2008, tras la cual puede afirmarse que los contenidos nucleares de tales políticas quedaron suficientemente aceptados u homogeneizados; aunque siempre dependiendo del diferente nivel de desarrollo del propio Estado de bienestar en cada país o en cada caso<sup>23</sup>. Las políticas educativas, sanitarias y de servicios ciudadanos de proximidad, constituyen en efecto grandes líneas de continuidad donde coinciden las estrategias finalistas de los actores en casi todos los lugares, con variaciones que afectan en su caso a las distintas estrategias de sostenibilidad del *welfare state* o a los modos de asegurar una mayor eficacia prestadora, pero no a su horizonte programático fundamental y originario.

O sea, del mismo modo que la noción de Estado de Derecho refleja una continuidad proyectada indefinidamente a lo largo del tiempo, igualmente habría elementos de la agenda estatal que se acaban configurando como parámetros estables en términos históricos. Ambos circuitos de proyección de la agenda (la agenda macro de la globalización y la micro del *welfare state*) tendrían su deriva congruente en los diferentes estratos jurídicos que se superponen en los ordenamientos contemporáneos: por una parte, un derecho regulativo macro (en Europa, procedente fundamentalmente de Bruselas) que actúa mediante pautas de estandarización; por otra, un derecho intervencionista micro, predominantemente

---

<sup>23</sup> En general sobre el tema cfr. J. W. Kingdom (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Longman.; F. R. Baumgartner, B. C. Jones. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press; Chr. Pollitt, G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford UP; A. Porras Nadales (2014) *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, cit.; A. Porras Nadales (2023), *Sistema de red. Hacia la gobernanza regional europea*, cit., Capítulo VI “Del estado social expansivo al estado social sostenible”; J. E Stiglitz (2002), *El malestar de la globalización*, Taurus; D. Almagro (2023), *El Estado social en España. La larga marcha inacabada*, Granada, Comares.

subnacional, que opera en la concreción de modelos prestacionales en los ámbitos sanitario, educativo, asistencial, ambiental, etc.

En resumen, si existen elementos comunes de la agenda pública tanto al nivel global como en la escala regional, esto significa que la originaria actitud prometeica de los gobiernos a la hora de fijar la agenda quedaría reducida sustancialmente en la práctica. O sea, que ahora nos situaríamos ante un escenario global de tipo unidimensional donde, al final, la creatividad programático-finalista de los ejecutivos quedaría reducida a meros elementos retóricos o de fachada, operando en todo caso una intensificación del cromatismo de las respuestas instantáneas formuladas según sus distintos estilos por los líderes políticos en vía mediática. Un escenario donde los postulados de racionalidad o estabilidad de la acción pública acabarán acaso sustituidos por una confusa realidad oscilante y fractal, con una agenda en apariencia sometida a un permanente proceso de evolución y cambio que se expresaría en una confusa sucesión de relatos o retóricas diferenciadas.

Estaríamos pues ante un circuito periférico, en cierta manera residual en términos de agenda, aunque sometido a una dinámica constante de innovación, acaso puramente tentativa o retórica; donde deben generarse algún tipo de respuestas a las “nuevas” demandas que se aparecen por lo general en las áreas más próximas al tejido social, o sea, en la periferia, para luego en su caso incorporarse al conjunto del sistema o a los circuitos “centrales”<sup>29</sup>.

### 3.4. Hacia una acción virtual

El problema será que en este contexto se están suscitando al mismo tiempo algunas mutaciones que alteran el modo como las instancias públicas tratan de responder a las demandas ciudadanas: porque la acción de gobierno comienza ya a transformarse aquí, en gran medida, en una pura *acción virtual* que trata de operar mediante el simple placebo de unas respuestas instantáneas visualizadas que sólo en el mejor de los

---

<sup>29</sup> Del mismo modo que los intereses legítimos de proyección colectiva se acaban transformando en auténticos “derechos”, en una dinámica histórica expansiva. A. Porras Nadales, (1991) “Derechos e intereses. Problemas de tercera generación”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 10, 1991, págs. 219-232.

casos contienen un proyecto futuro de acción<sup>30</sup>. Tal dimensión virtual de la acción se supone que debe contener al final las respuestas futuras a las demandas o necesidades ciudadanas, incorporadas desde la periferia del sistema; aunque por desgracia también cabe el riesgo que las tales respuestas futuras finalmente no lleguen, o no consigan alcanzarse. O sea, que la respuesta virtual se agote en sí misma, traduciéndose al final en una pura no-acción

¿Es posible tal nivel de mutación en el principal circuito del sistema, el que afecta a la capacidad inmediata de *responsiveness*? ¿acaso ha dejado paso la acción intervencionista propia del siglo XX a la simple acción virtual en el contexto de la democracia avanzada del XXI? ¿hemos entrado en el entorno futurista de un universo virtual o paralelo, regido por la capacidad seductiva de los gobernantes y no por su actuación efectiva?

Si del universo mediático nos trasladamos al plano puramente jurídico la transformación también parece perceptible, aunque a veces algo difícil de interpretar: por una parte, los instrumentos tradicionales del derecho público, entendido como un derecho “fuerte” amparado a la sombra del poder estatal y canalizado hacia la pura acción intervencionista, parecen evolucionar hacia las categorías del derecho débil, derecho dúctil, o *soft law*<sup>31</sup>, a veces gestado en un entorno de pactos sociales dispersos<sup>32</sup> o en un plano de creciente informalidad. O incluso pasando desde las tradicionales leyes programáticas intervencionistas propias del Estado social hacia el entorno transformado de las leyes “proclamáticas” que dibujan escenarios virtuales en tiempo presente<sup>33</sup>; como sucede singularmente con las denominadas leyes “memorial” o

---

<sup>30</sup> Su formulación contemporánea más conocida sería el célebre “*and believe me, it will be enough*” de Mario Draghi en julio de 2012 que provocó un efecto inmediato en las bolsas internacionales, a pesar de que la actuación del Banco Central Europeo tardó casi medio año en ponerse en marcha con posterioridad. Cfr. A. Porras Nadales, “La agenda del gobierno”, *Revista de Fomento Social*, Núm. 70, 2015.

<sup>31</sup> G. Zagrebelsky (1995), *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta.

<sup>32</sup> Dente, Subirats, cit.

<sup>33</sup> [https://www.diariodecadiz.es/opinion/articulos/leyes-proclamaticas\\_0\\_423858044.html](https://www.diariodecadiz.es/opinion/articulos/leyes-proclamaticas_0_423858044.html), por su parte, Eloy García prefiere hablar de leyes “volitivas”: [https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2023-04020/leyes-volitivas-vivien-da\\_3614136/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2023-04020/leyes-volitivas-vivien-da_3614136/)

históricas. Es decir, todo un espacio confuso de integración entre (a) un derecho/respuesta a demandas colectivas incorporadas desde la periferia del sistema, y (b) un conjunto de respuestas virtuales destinadas a perderse en la vorágine de una agenda pública mediática en perpetuo proceso de mutación y reactualización.

Al final habrá pues una integración siempre difícil y problemática entre, por una parte, elementos de respuesta instantánea y virtual a cargo de los líderes políticos y, por otra, la puesta en marcha a posteriori de instrumentos jurídicos a cargo de los órganos parlamentarios en su caso, así como de las posteriores actuaciones intervencionistas del eje gobierno-administración en términos de políticas públicas.

Pero sucede que la teórica integración entre ambos planos, el gobierno programador y el parlamento legislador (según la vieja teoría del impulso político), no siempre se produce en la práctica; excepto, claro está, cuando se trata de instrumentos normativos procedentes del propio ejecutivo, siguiendo la acelerada y precaria estela de los Decretos-Leyes<sup>34</sup>. O sea, la lógica causal o mecanicista que subyacía en las visiones propias de la teoría del impulso político ya no se cumple de un modo completo: no hay relación concordante entre un ejecutivo impulsor y un parlamento legislador que se encargue de desarrollar las líneas programáticas procedentes de la mayoría-gobierno.

Y ello debido también, entre otras cosas, a que la propia esfera parlamentaria ha experimentado por su parte numerosas transformaciones desde la segunda mitad del siglo XX. Lo que inicialmente fue un fenómeno de “deslegalización” del sistema debido al papel predominante de las normas reglamentarias en la configuración de la realidad, se transformó tras la evolución privatizadora del sector público en un proceso de “relegalización”, que discurre en paralelo a la expansión de la llamada “administración adecuada a consensos”<sup>35</sup> en las décadas finales del siglo. Lo que implica la presencia de procesos participativos dispersos que a veces ponen en juego un cierto grado de afectación de

---

<sup>34</sup> A. Carmona, (1997), *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; y “El decreto ley en tiempos de crisis”, *Revista Catalana de Dret Public*, 2013, Núm. 47.

<sup>35</sup> C. Offe (1982), *Contradictios in the Welfare State*, Londres, Hutchinson.

derechos fundamentales: de ahí la necesidad de la ley con sus implícitos contenidos pactistas.

Aunque estas pautas de relegalización pueden resultar ser muy relativas si constatamos la simultánea pérdida de protagonismo parlamentario como consecuencia tanto del crecimiento de la actividad normativa emanada del ejecutivo en forma de Decretos-Leyes, como de la aparición y consolidación de agencias regulativas independientes<sup>36</sup> que controlan con frecuencia sectores enteros del ordenamiento.

En general, cabe sugerir que los propios parlamentos se van adaptando a las pautas de transformación que suscita el entorno, procurando por una parte acelerar los plazos para lograr una mayor instantaneidad y, por otra, acentuar la presencia ciudadana en forma de circuitos de participación o incluso del conocimiento experto.

### 3.5. Adiós a la teoría del impulso político

El entorno de complejidad se incrementa si consideramos que la propia dualidad funcional gobierno/parlamento que, mejor o peor, se habría mantenido durante la segunda mitad del siglo XX en paralelo a la consolidación histórica del Estado social, parece comenzar a decaer desde el momento en que los parlamentos van asumiendo un nuevo papel activo en la determinación de la agenda: lo que con frecuencia se lleva a cabo de forma imperceptible a través de un instrumento en apariencia anodino y algo minusvalorado, el de las Propositiones no de ley (PNL). Un instrumento que entraría de lleno dentro de la difusa categoría del *soft law*, puesto que no se ajusta con claridad ni a una funcionalidad de control ni a la ficticia función de impulso<sup>37</sup>, que requiere en todo caso la presencia activa de la voluntad gubernamental.

---

<sup>36</sup> L. Pegoraro, A. Porras Nadales (a cura di) (2003), *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali*, Bologna, 2003, Bonomo. M. Salvador, *Autoridades independientes* (2002) Barcelona, Ariel, y “Partidos políticos e instituciones independientes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 104, 2015.

<sup>37</sup> A. Porras Nadales, (2003) “Confluencia de funciones entre gobierno y parlamento y nuevas funcionalidades del principio de división de poderes. La experiencia autonómica”, *Activitat Parlamentaria* (Generalidad de Cataluña) Núm. 5, enero 2003.

Recordemos las incertidumbres que siempre han sobrevolado sobre la propia categoría del impulso o *indirizzo político*: un instrumento que no aparece en la Constitución de 1978, incorporándose a nuestro ordenamiento a través de la ventana de los Estatutos de Autonomía y los Reglamentos de las cámaras territoriales. Fue en su origen una teoría elaborada en un periodo histórico donde predominaban concepciones mecanicistas en las relaciones ejecutivo-legislativo (hoy superadas), y en un singular contexto político prácticamente irrepetible (el de la colaboración indirecta del Partido Comunista Italiano desde las cámaras, ante la dificultad de formar gobierno en la Italia de los años sesenta-setenta)<sup>38</sup>. La precipitada incorporación de la categoría “*indirizzo político*” al derecho parlamentario autonómico español a partir de una emulación poco reflexiva de los primeros Estatutos (o mejor, de los Reglamentos parlamentarios autonómicos), ha podido crear el espejismo de que, efectivamente, la oposición colabora constructivamente en la orientación de la acción del gobierno, activando, a través de las PNL o de las mociones, la actividad intervencionista del ejecutivo y su administración<sup>39</sup>.

Aunque en ocasiones se hayan venido incorporando algunos instrumentos reglamentarios que tratan de asegurar el “cumplimiento” gubernamental de los mandatos o resoluciones de la cámara, en la historia del parlamentarismo español la prueba definitiva que demuestra la inexistencia de una auténtica “función de impulso” se produjo en una experiencia llamativa aunque algo olvidada: el denominado periodo de la “pinza” en el parlamento andaluz durante el bienio 1994-96. El mecanismo entonces vigente de gobierno de la lista más votada –que

---

<sup>38</sup> Sobre el tema en general cfr. la voz correspondiente de Temistocle Martines, en la *Enciclopedia del Diritto XXI* (Giuffrè, 1971). I. Fernández Sarasola, art. cit. También A. Manzella (1977), *Il Parlamento*, cit. Una revisión crítica desde una perspectiva actualizada en M. Dogliani (1991) “L’indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici”, en G. Rolla (coord.) *Le forma di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milan, Giuffrè.

<sup>39</sup> En el caso español, la incorporación de esta noción en la esfera autonómica se produjo a partir de la experiencia catalana, para ser a continuación copiada de forma generalizada en el resto; cfr. I. Pitarch (1990) “La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en A. Garrorena (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos.

llegó a ser denominado como parlamentarismo “hiperracionalizado”<sup>40</sup>—, condujo a la formación de un gobierno socialista que se enfrentaba a una mayoría en la oposición integrada por PP e IU, con un acuerdo de coordinación entre ellos. La idea puesta en marcha de que era posible un “gobierno del parlamento” donde los mandatos de la cámara serían “ejecutados” por el gobierno, conforme a la filosofía del impulso político (lo que en ese momento se denominó precisamente como “gobierno del parlamento”), fue bien pronto rechazada: el gobierno andaluz decidió que no ejecutaría tales mandatos simplemente porque “no le daba la gana”, e invitó a la oposición a presentar una moción de censura y desarrollar su propio programa de gobierno. El colapso general del sistema duró dos años impidiendo la aprobación de los presupuestos.

Frente a aquella lejana experiencia, la funcionalidad más específica de las PNL en la actualidad consiste más bien en ofrecer un “posicionamiento” de las cámaras respecto de la más variada serie de asuntos: nuevamente la acción política como puro posicionamiento. Donde se incluyen desde cuestiones de política local-regional o reconocimiento de colectivos sociales hasta la mera opinión sobre cuestiones de política internacional más propias de la agenda global. Porque si algo caracteriza al nuevo modo de concreción y canalización de la política en el contexto contemporáneo sería precisamente la lógica plural, instantánea y difusa de los “posicionamientos”.

En resumen, entre parlamento y gobierno se estaría produciendo un cierto grado de simbiosis o de aproximación de estilos<sup>41</sup>, al menos en la medida en que ambos se conciben como circuitos de respuesta instantánea ajustados al universo mediático contemporáneo, aunque el punto de partida sea de una radical diferencia entre ambos órganos.

---

<sup>40</sup> M. Bonachela (1990), “El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en A. Porras Nadales, J. J. Ruiz-Rico (coord.), *El Estatuto de Andalucía, estudio sistemático*, Barcelona, Ariel, págs. 152-176.

<sup>41</sup> A. Porras Nadales, “Confluencia de funciones entre gobierno y parlamento y nuevas funcionalidades del principio de división de poderes. La experiencia autonómica”, *Activitat Parlamentaria* (Generalidad de Cataluña) Núm. 5, 2003, cit.

#### 4. EL DESAFÍO INSTITUCIONAL

La pregunta de si este escenario complejo e incierto constituye un marco adecuado para descubrir nuevas funcionalidades del parlamento en el horizonte histórico de la globalización del siglo XXI, constituye pues una interrogante congruente: partiendo, por supuesto, del convencimiento de que, más allá de visiones apocalípticas o coyunturales, las cámaras parlamentarias son instituciones milenarias con una capacidad demostrada de adaptación a los cambios históricos.

Si a lo largo del siglo XX se ha venido minusvalorando el papel de los parlamentos por considerarlos meras “cámaras de resonancia” de las decisiones adoptadas por los órganos dirigentes de los partidos, hoy descubrimos que acaso en el universo mediático del siglo XXI ser una cámara de resonancia constituye precisamente una ventaja que asegura una mayor centralidad institucional: básicamente porque las voces de los partidos deben sonar aquí como un auténtico conjunto coral, que tiene que integrar y expresar el pluralismo hasta configurar *posiciones comunes*. Y ese esfuerzo por conquistar posiciones comunes exige procesos deliberativos que otorgan a las decisiones parlamentarias una evidente ventaja en el universo mediático de la política contemporánea.

##### 4.1. ¿Gobierno o Parlamento?

Por lo tanto, la duda de si, en las coordenadas del presente, la centralidad institucional en la determinación de la agenda corresponde al protagonismo gubernamental o a la institución parlamentaria, debería abordarse considerando el tipo filosofía o de enfoque estratégico que preside la configuración de la agenda en el contexto contemporáneo.

La primera interrogante afectaría a los contenidos sustanciales que determinan la propia agenda estatal. Dado que existe una evidente dinámica inercial que contribuye a reiterar la centralidad gubernamental procedente del siglo XX, cabría preguntar si es posible concebir una realidad democrática contemporánea donde la fijación de la agenda, continuando la filosofía propia del impulso político, se singularice por su sesgo planificador y carismático, plasmándose en una serie de “mitos programáticos” que, tras ser formulados por el gobierno, consigan atraer y movilizar al conjunto de la población y del personal público. Recor-

dando ejemplos concretos: ¿es posible reproducir el singular atractivo colectivo del “*New deal*” de Roosevelt, o incluso del “cambio” propuesto en 1982 por Felipe González, como elementos motores del dinamismo democrático en pleno siglo XXI? Prácticamente todos los gobernantes sueñan en algún momento con asumir un liderazgo histórico trascendental más o menos similar, en base a su extraordinaria capacidad de liderazgo y de orientación inmediata. Pero en la prosaica realidad de las cosas, la noción carismática del mito programático constituye un ideal tan extraordinario que, al tratar de ser replicado e imitado, acaba por convertirse en un mero eslogan, o en una línea mediática y ambigua que inclina al sistema del peligroso lado del populismo.

Al mismo tiempo, la propia evolución de la democracia avanzada impone algunos sesgos alternativos, reforzando la presencia de circuitos participativos dotados de capacidad suficiente para bloquear iniciativas carismático-mediáticas. Incluso aunque no se trate en rigor de iniciativas carismático-mediáticas sino de la simple continuidad de las tradicionales pautas del impulso político. Porque acaso cabría sugerir que, ante el contexto presente, las estrategias de gobierno que se ponen en marcha imitando en términos generales las viejas pautas del impulso político propio del siglo XX acaban por ser consideradas como expresión de un cierto “estilo autoritario” que, ya sea por enfrentarse a chalecos amarillos o a otros interlocutores o colectivos, adolecerán de un inevitable sesgo populista.

Es decir, que los estilos y las dinámicas de gobierno propios del siglo XX, inspiradas en una razonable proyección de la filosofía planificadora y vertical del impulso político, corren el riesgo, cuando son aplicados al contexto del siglo XXI, de derivar en una vía de enrarecimiento democrático, donde emergen las amenazas de los presidencialismos o los populismos. Y por supuesto, con sus réplicas congruentes en forma de protestas generalizadas de la sociedad frente a la instancia gubernamental. Es en gran medida el escenario histórico del presente: un gobierno acelerado y sobreactuado, con brillantes respuestas instantáneas virtuales, enfrentado a una sociedad democrática avanzada dotada de instrumentos inmediatos de respuesta, movilización y protesta.

Por eso el gobierno ya no puede ser percibido como un jinete que cabalga sólo, apoyado en su estable mayoría parlamentaria, sino como

un simple miembro de un colectivo de jinetes que compiten por configurar la agenda pública de forma plural e interactiva; todos ellos moviéndose ante una sociedad empoderada con capacidad creciente de movilización y protagonismo activo. El gobierno no tiene ya más remedio que tratar de configurar la agenda en compañía de otros gobiernos, o de órganos parlamentarios, o de circuitos mediáticos, agencias independientes u otros centros de poder emanados de la propia sociedad, o sea, en un entorno plural y complejo<sup>42</sup>.

Ciertamente hay una inexorable dinámica inercial que focaliza la centralidad del ejecutivo, al menos desde el plano meramente operativo o instrumental; porque se supone que, al final, son los gobernantes los encargados de desvelar el velo del futuro, intensificando su presencia virtual en el circuito mediático. Y esa intensificación genera como consecuencia la proyección de los gobiernos y sus líderes hacia la máxima altura mediática y mesiánica, en un contacto directo e inmediato con la ciudadanía a través de los nuevos medios de comunicación. El gobierno parece así tratar de elevarse hacia el cielo, emprendiendo un vuelo hacia el sol: del mismo modo que lo hacía Ícaro con sus flamantes alas de cera que acabaron por derretirse. Y es que el exceso de proyección mediática corre el riesgo de acabar quemando a sus protagonistas.

Este riesgo mediático que atenaza a los gobernantes contemporáneos, permanentemente acelerados en la búsqueda de nuevos eslóganes o de nuevos instrumentos para justificar su diligencia en el cumplimiento de promesas, es el que mejor explica el relativo fracaso histórico del gobierno en el siglo XXI: (a) ni apenas consigue operar en clave de gobernabilidad buscando el precario apoyo de un sistema evanescente de partidos, bien lejos del modelo estable y seguro que regía en la segunda posguerra, (b) ni es capaz de articular una efectiva función de impulso mínimamente estable en el tiempo, ante un entorno histórico tan cambiante e incierto, (c) ni apenas consigue operar en clave de gobernanza gestionando unas políticas públicas que en lo fundamental dependen ya de gestores públicos profesionales e independientes o de la interacción entre diversas esferas institucionales, (d) ni, al final, es capaz tampoco

---

<sup>42</sup> Un singular precedente teórico de esta visión en K. W. Deutsch (1969), *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós.

de conseguir en la práctica una orquestación favorable del complejo y siempre esquivo universo mediático.

El pasillo estrecho que debe presidir las relaciones entre Estado y Sociedad parece reiterar su peligrosa tendencia a ensancharse inexorablemente. Y de este modo, por explicarlo en términos más sencillos, resultaría que, en su excesivo y desenfrenado afán de protagonismo y de presencia mediática, el gobierno se está pegando un tiro en la pierna.

En este contexto, el modo alternativo como se configura la agenda parlamentaria, en clave plural y con un menor grado de aceleración o inmediatez de respuestas, incorporando el resultado de procesos deliberativos dispersos, estaría ofreciendo en cambio una cierta ventaja relativa. El parlamento parece retornar en parte a su vieja y originaria ubicación de “órgano de la sociedad” y no del Estado. Y si se trata de una red de parlamentos, las coincidencias temáticas en las propuestas de fijación de la agenda estarían comenzando a conformar una suerte de agenda global.

#### 4.2. Hacia una nueva forma de configuración de la agenda pública

De este modo podemos concluir sugiriendo la hipótesis de un nuevo modo de configuración de la agenda pública ajustado al entorno contemporáneo de un sistema de red que se proyecta en la escala multinivel, y que tendría en los parlamentos uno de sus principales vehículos de articulación.

En un universo que opera conforme a una dinámica de red, será la propia interacción y emulación temática la que determine los contenidos finales de la agenda: contando ciertamente con la existencia de agendas más o menos preestablecidas, como la que afecta al plano macro de la globalización o al micro del *welfare state*. La dinámica resultante se ajustaría a un modo plural de configuración, similar al que es propio del modo de acción parlamentaria: es decir, tras un proceso deliberativo que integra el pluralismo de partida. Su reproducción a escala macro suscitaría una dinámica selectiva entre las diversas agendas, conforme a un sistema de red, hasta configurar una emergente agenda global, donde, junto a los actores públicos, podrán aparecer igualmente actores sociales, mediáticos o de otro tipo.

La filosofía estatalista, planificadora o vertical que presidió durante gran parte del siglo XX el modo simplificado de configuración de la agenda del gobierno entendida como elemento motor del sistema, parece haber mutado sustancialmente, permitiendo ahora, en un universo globalizado y “glocalizado”, la formación en modo plural e interactivo de una agenda pública más adecuada al entorno histórico contemporáneo. Un estilo que acaso se ajustaría mejor a los habituales parámetros de funcionamiento del parlamento.

El apogeo gubernamental que subsistió durante el siglo XX era ciertamente una consecuencia de la modificación experimentada en aquel momento en la concepción general del Estado. Frente a la brillante hipótesis de la primitiva teoría del Estado liberal, que entendía al Estado como una emanación del orden justo y espontáneo de la sociedad, proyectando unos principios de racionalidad y de justicia surgidos de la propia sociedad para canalizarse hacia el Estado, la constatación histórica a partir de la segunda mitad del siglo XIX de que finalmente tal orden justo y espontáneo emanado de la sociedad en realidad no existe, obligó a un planteamiento inverso que se desenvuelve a lo largo del siglo XX. El orden de la racionalidad y la justicia del sistema tendrían que configurarse ahora verticalmente, desde el Estado hacia la sociedad. Es la impronta *top/down* que preside las visiones del gobierno durante el siglo XX. Lo que se expresó primero en una deriva carismática y autoritaria concretada en los modelos fascista o soviético, para convertirse después en una proyección democrática que se expresa en las doctrinas del impulso político, donde el impulsor del proceso es el líder ganador de las elecciones.

La realidad histórica demuestra pues que el siglo XX o siglo de apogeo del poder ejecutivo desarrolló una impronta verticalista en la concepción del Estado conforme a una filosofía planificadora o de impulso político que comienza a entrar en crisis en las décadas finales. Y de este modo, en su pervivencia inercial durante el siglo XXI, tal estrategia acaba derivando en una impronta populista/autoritaria que suscita el rechazo ciudadano, llegando a poner en crisis la vigencia histórica de los modelos democráticos anteriores.

Buscar una vía alternativa frente a estos factores de riesgo obliga a prestar atención a las peculiaridades y cambios operados en la es-

fera parlamentaria, donde acaso se están suscitando transformaciones sutiles o imperceptibles que preludian nuevos modos de configurar la agenda pública en un contexto plural y abierto.

## 5. BALANCE

1. La dinámica de la globalización implica una transformación sustancial en el marco espacial o territorial de los sistemas políticos, con un desbordamiento de las fronteras estatales que se opera en una doble vía: hacia arriba, configurando esferas supranacionales emergentes, y hacia abajo, reforzando las dinámicas regionales o subnacionales. Lo que significa que al hablar de Parlamento debemos más bien referirnos a toda una *red de parlamentos* operando en una escala multinivel. En este nuevo escenario se impone una dinámica singular donde en general las innovaciones en la agenda tienden a operarse en la periferia (regional/local) para posteriormente proyectarse sobre las esferas centrales o sobre el resto del sistema. Un ejemplo paradigmático que podemos comprobar en España con la ley de eutanasia (LO 3/2021 de 24 de marzo) que apenas ha suscitado debate ni crispación en nuestro país debido a que fue precedida de una variada legislación autonómica sobre la materia (“necronormativa”).

2. En este nuevo entorno territorial, la dogmática tradicional del federalismo ha dejado de ser operativa puesto que la nueva realidad ya no se expresa en clave binaria, sino que se ajusta a una clave ternaria, como singularmente sucede en el espacio institucionalmente más avanzado, la Unión Europea. De ahí que las nociones de gobernanza o gobernanza multinivel resulten más adecuadas para expresar la complejidad del momento presente.

3. La evolución de los sistemas de comunicación sigue siendo un argumento consistente para abordar las transformaciones de la democracia contemporánea; la revolución de internet supone una intensificación democrática tanto en términos de información como en capacidad de actuación o movilización social inmediata. Pero al mismo tiempo, suscita numerosas interrogantes que afectan tanto (a) a la pérdida de sociabilidad o de “capital social” (Putnam) con el apogeo de un ultraindividualismo que está presente en el circuito comunicativo, como (b) a la aceleración y simplificación de los procesos comunicativos que con-

tribuyen a disminuir la capacidad reflexiva general del sistema. Todo lo cual nos impulsa hacia un escenario de incertidumbre donde las libertades básicas de información o expresión parecen moverse en un nuevo escenario enrarecido. Quedando abierta la interrogante de si la inmediata nueva fase de la Inteligencia Artificial podrá modificar o corregir esta situación.

4. La transformación en los sistemas de partidos, con la aparición de partidos-movimiento caracterizados por su alto liderazgo de tipo plebiscitario y su mayor grado de inestabilidad, impacta directamente sobre los órganos políticos (gobierno y parlamento) contribuyendo a reforzar la inestabilidad del sistema. Y ni siquiera los mecanismos del parlamentarismo racionalizado parecen ya capaces de mantener unas pautas suficientes de estabilidad en coexistencia con estilos populistas y tendencias polarizadoras.

5. La habitual tensión institucional que preside desde sus mismos orígenes la dinámica del eje gobierno-parlamento se ha resuelto a lo largo del siglo XX a favor del circuito gubernamental, en paralelo a la expansión del Estado social. Sin embargo, la posición del eje gubernamental resulta progresivamente estresada conforme se refuerza el circuito mediático como canal de proyección de la acción de gobierno, generando una deriva que suscita la aparición de pulsiones populistas. La posibilidad de que una red de parlamentos se convierta en alternativa a la centralidad de un ejecutivo-gobierno excesivamente sesgado en clave mediático-virtual se convierte así en una hipótesis congruente que permitiría ubicar al poder legislativo en una nueva posición estratégica en el contexto de la globalización durante el siglo XXI.

6. Las visiones tradicionales de la dinámica del sistema que podemos simplificar en torno a la teoría del impulso político mantienen una vigencia parcial, aunque algo desviada, al traducirse al final en un conjunto de compromisos personalizados cuyo cumplimiento suscita simpatías ciudadanas difusas. Pero en la práctica, tal concepción ha evolucionado en una doble secuencia: primero, al sustituir las promesas o compromisos formulados a priori –en clave de planificación– por respuestas intervencionistas que deben articularse a través de políticas públicas, en clave pues de gobernanza; y segundo, al transformar tales respuestas en meros posicionamientos virtuales de dudoso cumplimien-

to futuro, pero de rotunda presencia inmediata, visualizada y personalizada, conforme a las exigencias del universo mediático.

7. La deriva mediática parece impactar más directamente sobre la esfera gubernamental, o más bien sobre el eje presidencial-gubernamental, suscitando una cierta desustanciación de la agenda del gobierno, que pasaría ahora a depender de las oscilaciones e incertidumbres del mercado mediático. Lo que suscita la posibilidad de que, alternativamente, los órganos parlamentarios se configuren al final como las esferas mejor adaptadas a la fijación plural de un tipo de agenda de medio plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. J. A. Robinson (2019), *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Deusto.

Aguilar Valenzuela, L. F. (2010) *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación F. Naumann.

Aguilar Villanueva, L. (2006) *Gobernanza y gestión pública*, FCE, 2006.

Almagro D. (2023), *El Estado social en España. La larga marcha inacabada*, Granada, Comares.

Baumgartner, F. R. B. C. Jones. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.

Beck, U. *Qué es la globalización*, Barcelona, 2001, Paidós.

Bonachela M. (1990), “El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en A. Porras Nadales, J. J. Ruiz-Rico (coord.), *El Estatuto de Andalucía, estudio sistemático*, Barcelona, Ariel, págs. 152-176.

Carmona A. “El decreto ley en tiempos de crisis”, *Revista Catalana de Dret Public*, 2013, Núm. 47.

Carmona, A. (1997), *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

De La Dehesa G. (2000), *Comprender la globalización*, Madrid, Alianza.

De Vega P. (1978), “Parlamento y opinión pública” en M. A. Aparicio (ed.), *Parlamento y Sociedad Civil*, Universidad de Barcelona.

Debord G. (2002), *La società dello spettacolo*, Milan, Feltrinelli.

Dente, B. J. Subirats, (2014) *Decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

Deutsh, K. W. (1969), *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós.

Dogliani M. (1991) “L’indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici”, en G. Rolla (coord.) *Le forma di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milan, Giuffrè.

Dueñas Castrillo A. I. (2021), *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia. Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad.

Ezrahi Y. (1992), *The descent of Icarus. Science and the transformation of contemporary democracy*, Harvard UP.

Fernández Sarasola, I. (2003) “Dirección política y función del gobierno en la historia constitucional”, *Historia Constitucional. Revista electrónica de Historia Constitucional*, Núm.4.

Gonzalez Moro, A. “Plebiscitarismo y crisis del paradigma representativo. Aproximación desde los procesos de democratización de los partidos políticos”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 31, 2022.

Habermas J. (1975) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.

Habermas J. (1998) *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.

Habermas, J. (1962) *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona, Gustavo Gili;

Holgado M. (2008), *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Valencia, Tirant lo Blanc.

Hooghe, L. G. Marks *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, 2001.

Hooghe, L. G. Marks, “A postfunctionalist theory of multilevel governance”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 22, 4, 2020.

Joerges, Ch. H. Ladeur, J. Ziller, J. (eds.), “Governance in the European Union and the Comission White Paper”, *EUI Working Paper LAW*, Núm. 2002/8.

Kingdom J. W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Longman.;

Kooiman, J. *Modern Governance*, Sage, 2003.

Levitsky, S. D. Ziblatt, (2018) *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel.

Majone G. “Temporal democracy and polity credibility. Why democracies need non-majoritarian institutions”, *EUI Working Papers* 96/57.

Manzella, A. (2002) “El Parlamento en el siglo XXI”, en F. PAU (coord.), *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, AELPA.

Manzella, A. (1977) *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino.

Martines T. *Enciclopedia del Diritto XXI* (Giuffrè, 1971).

Mayntz, R., “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 21, 2001.

Mintzberg, H. B. Ahlstrand, J. Lampel, (2001) *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*, Nueva York, Free Press.

Mortati C. (1973), *Le forme de governo*, CEDAM, Padua.

Offe, Claus (1982), *Contradictions in the Welfare State*, Londres, Hutchinson.

Pegoraro, L., A. Porras Nadales (a cura di) (2003), *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali*, Bolonia, 2003, Bonomo.

Pérez-Moneo, M. J. Vintró Castells, (Coords.) (2017), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2017

Peters, Guy “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 39/2007.

Pierre, J. Guy Peters, *Governance, politics and the State*, Londres, 2000, Macmillan.

Pitarch I. (1990) “La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en A. Garrorena (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos.

Pollitt, Chr. G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford UP.

Porras Gomez A.-M. (ed.) (2021), *El constitucionalismo posautoritario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Porras Gomez, A.-M. *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*, Madrid, 2015, CEPC.

Porras Nadales A, (2014) *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Trotta.

Porras Nadales A. (1994), *Representación y democracia avanzada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Porras Nadales A. (2019) “La democracia en el dedo sobre el ratón”, en M. Carrasco, B. Rodríguez (dir.), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático. Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters, págs. 99-112.

Porras Nadales A. (2023), *Sistema de red. Hacia la gobernanza regional europea*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad.

Porras Nadales A., F. Gutierrez, M<sup>a</sup>. L. Morillo, “La actividad legislativa de los Parlamentos Autonómicos, 1980-2000. Agenda legislativa y mapa normativo”, en J. Subirats, R. Gallego (eds.). *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, 2002.

Porras Nadales, A. (1991) “Derechos e intereses. Problemas de tercera generación”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 10, 1991, págs. 219-232.

Porras Nadales, A. (2003) “Confluencia de funciones entre gobierno y parlamento y nuevas funcionalidades del principio de división de poderes. La experiencia autonómica”, *Activitat Parlamentaria* (Generalidad de Cataluña) Núm. 5, enero 2003.

Porras Nadales, A. (2017) “Desarrollo constitucional y globalización”, *Revista de Fomento Social*, Núm. 287-288, 2017, págs. 407-421.

Porras Nadales, A. (2015) “La agenda del gobierno”, *Revista de Fomento Social*, Núm. 70.

Porras Nadales, A. (2021) “Retos del Derecho Constitucional: la esfera institucional”, *Asuntos Constitucionales* (Revista del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos “Sur de Europa”) Núm. 0, enero-junio 2021, págs. 19-30.

Porras Nadales, A. (2021) “Sistema autonómico y sistema de gobernanza”, en M. Holgado González, M. Reyes Pérez Alberdi (dir.), *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanc, 2021.

Putnam Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster.

Salvador M. “Partidos políticos e instituciones independientes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 104, 2015.

Salvador, M. *Autoridades independientes* (2002) Barcelona, Ariel.

Scharpf Fritz W. “Integrazione europea e welfare states nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Núm. 1, 1996.

Stiglitz J. E. (2002), *El malestar de la globalización*, Taurus;

Thaler, R. H. C. R. Sunstein, (2011), *Un pequeño empujón (nudge)*, Madrid, Taurus.

Wallerstein I. (1979), *El moderno sistema mundial*, México, Siglo XXI.

Zagrebelsky G. (1995), *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta.

Juan Alfonso Santamaría Pastor

Letrado de las Cortes Generales

**SUMARIO.** I. ¿HA INCIDIDO LA GLOBALIZACIÓN EN EL PARLAMENTO? A) Las manifestaciones de la globalización. B) Globalización política. C) ¿Y los parlamentos? II. CAMBIOS EN EL FUNCIONAMIENTO. A) Transparencia. B) Apertura a la ciudadanía. 1. La política de puertas abiertas. 2. El acceso al parlamento de los medios de comunicación. 3. La interacción con los ciudadanos. C) Participación. 1. Propuestas, sugerencias, críticas y comentarios. 2. Comparecencias de expertos. III. LA RELACIÓN CON LOS EJECUTIVOS. A) La potestad legislativa. B) La aprobación de los presupuestos. C) Peticiones de información, comparecencias y figuras similares. D) El problema de las Administraciones independientes. E) El examen de personas propuestas para altos cargos. IV. LA SITUACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS. A) Los medios y la retribución. B) El descenso de nivel.

## I. ¿HA INCIDIDO LA GLOBALIZACIÓN EN EL PARLAMENTO?

### A) Las manifestaciones de la globalización

La organización de estas III Jornadas Parlamentarias ha lanzado un reto a quienes hemos de intervenir en ella, desafiándonos a poner en relación la institución que nos acoge con algunos de los fenómenos más acusados y perentorios que planean sobre la humanidad en los albores de este milenio. Y, al pedirnos en esta primera Mesa que lo hagamos con el tan utilizado concepto de globalización, el primer problema que se nos suscita es si tal relación o conexión es posible: ¿ha incidido de alguna manera la

llamada globalización en la institución parlamentaria? Y, si la respuesta fuera positiva, ¿cómo lo ha hecho?

En una primera aproximación intuitiva, este interrogante parece que debiera ser contestado negativamente. La globalización es un concepto que hace alusión a fenómenos económicos, sociales y culturales bien conocidos, pero que parece tener poca relación con las instituciones públicas.

Tenemos, de una parte, la globalización económica, que alude, de un lado, al crecimiento exponencial del intercambio de bienes y servicios a nivel mundial, propiciado por la liberalización del comercio y la liberalización financiera y de inversión; de otro, a la descentralización y multiestatidad de la actividad empresarial; y, por fin, al predominio que han adquirido las grandes corporaciones inversoras sobre la actividad económica de cada país y, sobre todo, de sus gobiernos.

Tenemos, en segundo lugar, la que podría llamarse globalización social, el incremento, también exponencial, de la movilidad de las personas a lo largo del globo, provocada por dos fenómenos masivos y muy diferentes: el turismo (cerca de mil millones de personas en 2023, según la OMT) y las migraciones (281 millones de migrantes internacionales, según el World Migration Report). Aunque de forma muy diversa, estos dos fenómenos han determinado, de una parte, un fortísimo incremento del conocimiento de las personas sobre países y culturas ajenas (cuando yo era joven, nadie sabía en España lo que era el sushi); y, de otra, la ruptura de la homogeneidad étnica de las sociedades receptoras de la migración (en Francia viven 8,5 millones de migrantes; en el Reino Unido, 9,3, y en Alemania Federal, 15,7; muchos menos de los que la ONU calcula para Estados Unidos, que ascienden a más de 50 millones).

Y, por último, está la globalización cultural, la más intensa y quizá la más importante de todas, consistente en la explosión y mundialización instantánea de las comunicaciones a través de los terminales telefónicos y de internet, que ha generado una intensificación de los contactos personales y del intercambio de información a todos los niveles, con una especial relevancia en la transferencia de conocimientos científicos.

## B) Globalización política

Nada de esto parece tener relación con el parlamento, ni siquiera con el resto de las instituciones estatales. Pero esta aparente falta de conexión

se desvanece si miramos un poco más atrás en la historia. Aunque el inicio de la globalización económica bien podría fijarse a comienzos del siglo XV, con la apertura de las líneas marítimas entre Europa y el océano Índico merced a los navegantes portugueses, y más aún con el descubrimiento del continente americano, los fenómenos de globalización a que hemos aludido comenzaron a manifestarse en toda su intensidad a finales del pasado siglo. Pero, cincuenta años antes, comenzó a producirse un movimiento de globalización en el terreno político.

En efecto. El triunfo que las potencias democráticas consiguieron en la segunda guerra mundial generó un aura de prestigio de sus sistemas constitucionales, que impulsó su implantación en la multiplicidad de Estados surgidos del proceso descolonizador, en los Estados musulmanes, en algunos asiáticos por mor de la ocupación norteamericana (Taiwán, Japón, Corea del Sur y Filipinas), así como en los aparecidos tras la implosión que la Unión Soviética sufrió a partir de 1989. Es cierto que esta implantación se limitó, en muchos casos, a la adopción de sus estructuras formales (asambleas representativas, sistema judicial supuestamente independiente), pero manteniendo sistemas políticos con fuertes tendencias autoritarias –frecuentemente, de corte militar–, muy alejados por tanto de la cultura occidental; pero ello no obsta a la realidad de la extensión del modelo constitucional euroamericano, por desigual y superficial que haya sido en ocasiones.

A esta oleada democratizadora inicial, por usar el lenguaje de Samuel Huntington, sobrevino, ya en nuestro siglo y limitado a los países de amplia tradición democrática, el nuevo movimiento del llamado constitucionalismo global, del que nos ha dado cuenta ejemplar el profesor Porras Nadales<sup>1</sup>, con el que tengo el honor de compartir esta mesa redonda; un modelo constituido por tres componentes (derechos humanos, democratización, y *rule of law*), de fuerte inspiración norteamericana y que es utilizado como pauta de homologación de los sistemas políticos para ser considerados como auténticamente democráticos. Este modelo se caracteriza, de una parte, por la primacía que se otorga a nuevos valores como la transparencia, la participación ciudadana y la *accountability* o rendición de cuentas, y, de otra, en un fuerte protagonismo de las organizaciones judiciales en el

---

<sup>1</sup> En su estudio *Desarrollo constitucional y globalización*, en Revista de Fomento Social n.º 72/3-4 (2017), p. 407-421.

control de los poderes públicos, y muy especialmente en la defensa de los derechos humanos<sup>2</sup>.

### C) ¿Y los parlamentos?

La incidencia de todos estos movimientos en la configuración y funciones de los parlamentos nacionales ha sido muy limitada. Sin perjuicio de algunos rasgos comunes (elección mediante sufragio popular, aprobación de las leyes y de los presupuestos, y control de los gobiernos), su configuración y funciones ofrecen disparidades muy intensas, todas ellas derivadas de su tradición histórica, de manera que parecen mantenerse al margen de las tendencias uniformadoras y democratizadoras. Estas han afectado, ante todo, a los sistemas judiciales, que han sido rescatados del papel secundario que les asignaron el barón de la Brède y la posterior revolución francesa, y convertidos en protagonistas del proceso de protección de los derechos fundamentales y del control y represión de las conductas irregulares de los gobernantes y las Administraciones<sup>3</sup>.

La aparente impermeabilidad de las instituciones parlamentarias a las tendencias que vienen transformando paulatinamente muchas instituciones políticas es, sin embargo, solo parcial. Si dejamos a un lado sus funciones históricas clásicas, que antes se mencionaron, y que se mantienen con alteraciones muy poco relevantes, los parlamentos de los países del primer mundo han experimentado cambios notables, raramente advertidos en las obras de derecho constitucional; cambios que en algunos casos parecen superficiales, pero que afectan o pueden llegar a afectar a elemen-

---

<sup>2</sup> Son expresiones de ello, como señala Porras Nadales (*op. cit.*, p. 409 ss.), la deriva de los tribunales constitucionales a convertirse preferentemente en instancias de protección de los derechos humanos, y la aparición de tribunales internacionales exclusivamente dedicados a esta misma función, como el Tribunal Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el más antiguo Tribunal del Consejo de Europa.

<sup>3</sup> Que se inició, quizá, con el movimiento de las *Mani Pulite*, en el que se encuentra el origen de la profunda transformación que se operó en el sistema político (partidos) y en el régimen constitucional de la República italiana, y que continúa en nuestros días con las causas criminales seguidas contra el expresidente Donald Trump, pasando por los numerosos procesos que terminaron llevando a prisión a múltiples mandatarios de América del Sur.

ciales de estas instituciones. El dato más importante, sin embargo, es su coincidencia: estas transformaciones se daban en la inmensa mayoría de los parlamentos y de forma muy similar, en una suerte de convergencia espontánea; parecía, en definitiva, que también en el mundo parlamentario estaba teniendo lugar una especie atípica de globalización, por más que tuviera poco que ver con la económica, social y cultural que todos conocemos.

Estos cambios son los que me propongo relatar en esta intervención, clasificándolos en tres grupos, según que se refieran al funcionamiento interno de los parlamentos (II), a su relación con los ejecutivos o gobiernos (III) y a su composición personal (IV).

Antes de iniciar esta exposición, me parece indispensable formular dos advertencias. En primer lugar, y por razones de honestidad intelectual, diré que el autor de esta colaboración tiene una formación en ciencia política meramente superficial, muy alejada de la que poseen los expertos que estudian el fenómeno de la globalización, como es notoriamente el caso del ilustre profesor de Sevilla con el que comparto esta mesa redonda. Mis escasos conocimientos en estas materias provienen, en una mínima parte, de los estudios que hube de emprender, hace ya muchos años, para participar en las pruebas selectivas para el cuerpo de Letrados de las Cortes Generales, que luego intenté completar con algunas lecturas, robando tiempo, sin pesar alguno, al estudio de mi ocupación principal, el Derecho Administrativo; también, de los informes promovidos y publicados por la Unión Interparlamentaria, que juzgué necesario estudiar, en mi condición de Letrado de las Cortes Generales, por razones de formación profesional. Pero la parte más importante de mis conocimientos se originó en las experiencias recogidas durante las numerosas visitas que, ya como Letrado, hube de hacer, a partir de los años ochenta, a diversos parlamentos europeos acompañando y asistiendo a miembros de esta Cámara. En esas ocasiones, y con el exclusivo objeto de llenar de contenido los largos lapsos de inactividad provocados por la dedicación de los diputados a las tareas que los llevaban allí, intenté dialogar con los funcionarios de la casa respectiva que realizaban funciones similares a las del cuerpo al que pertenecí, acerca del estado de la institución y de sus representantes. Quede constancia, pues, de que buena parte de lo que aquí se expone no tiene más fiabilidad que la de proceder de confidencias verbales de mis compañeros de oficio,

que siempre supuse sinceras. No es un método muy científico de trabajar, desde luego, pero no dispongo de otro.

Y segunda advertencia: estas informaciones se refieren primariamente a la situación advertida en parlamentos extranjeros (principalmente, europeos, y casi todos de la Unión); y que, como se decía antes en los títulos de créditos de las películas, su coincidencia con las características de las cámaras y de los parlamentarios españoles es puramente accidental y no pretendida.

## II. CAMBIOS EN EL FUNCIONAMIENTO

Pese a su aparente imperturbabilidad, el funcionamiento de los parlamentos occidentales ha sufrido en este siglo (en las tareas distintas de las de legislación y control, insisto) transformaciones que bien pueden calificarse de sustanciales. Quizá la más ostensible (aunque no lo sea para aquellos de ustedes que aún disfrutan de la juventud) sea la modernización radical de sus instrumentos de trabajo: tengan en cuenta, aunque hoy les parezca inverosímil, que cuando yo ya llevaba un cuarto de siglo trabajando en esta casa no existían aún los móviles, internet, los ordenadores, los escáneres ni las impresoras, y que todavía los textos se escribían a mano, o con esos curiosos y ruidosos cachivaches llamados máquinas de escribir que aparecen en las viejas cintas del cine negro. Pero, aunque no quepa despreciar su importancia en la agilización de trámites, la actualización tecnológica de los medios no es un dato a reseñar, porque ha sido realizada al mismo ritmo que en el sector privado.

Los cambios a que aludo afectan a la relación de los parlamentos con los ciudadanos, implantando técnicas de comunicación que son bien conocidas<sup>4</sup>, por lo que no me extenderé en su descripción. Conviene advertir, no obstante, que tales cambios han sido el producto de decisiones adoptadas conscientemente por las cámaras, al servicio del objetivo de fomentar e incrementar dicha relación. Un objetivo fácilmente comprensible, pero que parece oportuno ilustrar con una metáfora.

---

<sup>4</sup> De ello se encuentra una detallada relación en el libro dirigido por Rafael Rubio Núñez y Ricardo Vela Navarro-Rubio, *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2017, de donde tomo los datos que aquí se exponen.

Cuenta Jorge Luis Borges en uno de sus libros la historia de un príncipe oriental, rico y poderoso como todos ellos, al que no obstante acosaba la inquietud de sentirse muy aislado de sus súbditos, de no conocerles y no ser conocido por ellos, y de ignorar, por tanto, si las aclamaciones que le tributaban respondían a un verdadero cariño; y relataba allí los esfuerzos por lograr este conocimiento, que terminaron, de forma desoladora, con la percepción de que lo único que sentían los súbditos hacia él era temor e indiferencia; lo que le hizo muy desgraciado y le convirtió en un déspota.

Si dejamos a un lado la pesimista moraleja con la que finaliza la fábula –el conocimiento puede ser una fuente de desdichas–, el resto se asemeja bastante a los esfuerzos realizados por la mayoría de los parlamentos del mundo por conectar con sus ciudadanos y electores, reformando algunas de sus pautas de funcionamiento interno. Lo han hecho siguiendo cuatro directrices: la transparencia, la apertura a la ciudadanía, la interacción con ella y su participación en las tareas parlamentarias.

#### A) Transparencia

El valor de la transparencia, la puesta a disposición de toda la ciudadanía de las informaciones que afectan a la composición y trabajos de las instituciones, fue primeramente exigido a los gobiernos y administraciones como una obligación democrática esencial; pero los parlamentos se hicieron inmediatamente eco de esta exigencia, y su primera manifestación fue la puesta en la red de las webs parlamentarias, que hoy poseen la práctica totalidad de las cámaras del mundo. Nada hay que decir de sus contenidos, que oscilan mucho en volumen y claridad entre las instituciones de los diferentes países: composición personal y organizativa de las cámaras, programas de trabajo y visualización de los documentos propios del trabajo legislativo y de control. Tampoco es necesario ponderar la importancia y utilidad de esta información, sobre todo de la que he mencionado en último lugar. Hoy es inexcusable que todos los ciudadanos tengan la capacidad de obtener noticia inmediata y fiable de las iniciativas legislativas que puedan afectar a sus intereses y del estado de su tramitación.

Aunque se ha andado un gran trecho en la confección de estas webs, también han sido objeto de severas críticas, bien que de consistencia muy dispar. Comparto plenamente las que se refieren al diseño puramente *ad intra* de algunas de ellas, que parecen pensadas para proporcionar infor-

mación exclusivamente a los miembros del parlamento, y en mucha menor medida a los ciudadanos potencialmente afectados por su actividad, a cuyos contenidos materiales solo llega a accederse tras una insufrible sucesión de links de rótulos equívocos<sup>5</sup>. Es evidente, a mi entender, que estas páginas no debieran estar dedicadas a suministrar noticias sobre acontecimientos que ya están en los medios, ni a convertirse en una tribuna para satisfacer la vanidad los titulares de sus órganos directivos, como por desgracia sucede en buena parte de nuestras Administraciones estatales, autonómicas y locales, sino a dar acceso fácil a los ciudadanos a los documentos e informaciones que son de su interés. Estos defectos son imputables, a mi juicio, a la entrega en blanco que se hace de la confección de estas webs al personal de los servicios informáticos o de comunicación, que son desconocedores de estos elementales requerimientos, sencillamente porque nunca va a hacer uso de estas páginas.

Me cuesta mucho más compartir, en cambio, las críticas que por algunos entusiastas de la “democracia total” se han formulado a estas páginas, en las que se echan en falta en estas páginas web canales de “comunicación ascendente” que permitan el contacto directo de los ciudadanos con la institución y sus miembros, así como la interacción y participación con ellos<sup>6</sup>. Sin perjuicio de lo que después se dirá a propósito de los instrumentos de participación, me parece que esos deseos son desproporcionados e injustificados. Aunque mucho se ha hecho en el perfeccionamiento de las webs parlamentarias, son todavía susceptibles de múltiples mejoras en su diseño y en su contenido, mejoras que quedarían probablemente marginadas u olvidadas si pretende convertirse a estas páginas en el clon de algunas redes sociales. La página web de un parlamento no ha de tratar de emular a Facebook o Instagram.

---

<sup>5</sup> Así, M. Alba Navarro, en el prólogo al libro coordinado por Rafael Rubio Núñez, *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013. También, Irene Ramos Vielba y Néstor Clabo Clemente, *Presencia de la documentación parlamentaria en las páginas web españolas*, en Revista General de Información y Documentación, vol. 12.1, 2002, p. 82.

<sup>6</sup> Las expresiones son de Pippa Norris, *Digital Divide, Civil Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001 (cit. por Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, *op. cit.*, p. 46), y de Andy Williamson, *Informe Mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 2016, p. 60, en <https://ipu.org/pdf/publicatios/eparl16-sp.pdf>.

Y también merecería una reflexión profunda la inserción, en estas páginas, de información relativa a la persona, el currículo, las actividades profesionales y el patrimonio de los representantes parlamentarios. La tendencia que se observa en la mayoría de los parlamentos es hacia una información cada vez más amplia, cuando no exhaustiva, de todos estos extremos, lo que suscita importantes reservas. En primer lugar, una prudencia elemental aconseja vivamente excluir de tal información los datos personales que pudieran generar la vulnerabilidad de un parlamentario frente a acciones delictivas o de represalia política, como la dirección, el número de móvil o la identidad de sus familiares. En segundo lugar, esta directriz de amplia transparencia tiene una nula eficacia como medida de freno a la corrupción, puesto que las actividades ilícitas jamás son objeto de declaración unilateral; sus productos se ocultan mediante su desplazamiento hacia personas próximas o entramados societarios. Y, en tercer lugar, porque tampoco proporcionan información totalmente fiable, ya sea por la humana inclinación a hinchar los currículos, por la libertad que se concede tácitamente a los parlamentarios para hacer constar o para omitir los datos que consideran conveniente, que no suelen ser objeto de comprobación ni de actualización<sup>7</sup>. En buena parte, pues, se trata de una información muy escasamente útil, de la que podría prescindirse en gran medida sin que el sistema democrático experimentara deterioro alguno.

## B) Apertura a la ciudadanía

La percepción intuitiva del aislamiento e incomunicación que se produce entre el parlamento y sus electores ha dado origen a otras diversas medidas correctivas. Durante el proceso electoral tiene lugar un flujo de información descendente, en el que los candidatos hacen saber al público sus propuestas ideológicas, pero sin recibir apenas *inputs* de las aspiracio-

---

<sup>7</sup> Mi compañero Pedro Peña me recuerda, matizando lo dicho en el texto, la utilidad que tiene la noticia *exacta* de los datos personales de los parlamentarios, cuya infracción produjo, a finales de 2023, la expulsión de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos del diputado demócrata George Santos, por haber mentido sobre su educación y su historial laboral. El resultado del incidente me parece ejemplar, aunque la protección frente a informaciones falsas o distorsionadas tiene que ver, más que con la transparencia, con la exigencia cuasireligiosa de no faltar a la verdad que se impone a todo político en ese país.

nes y deseos de sus potenciales votantes. Y, una vez consumado el proceso electoral, la incomunicación se agudiza: el parlamento se consolida como una estructura hermética en la que sus miembros no tienen acceso a la opinión de sus electores más a través del filtro de los medios de comunicación, de los estudios demoscópicos o de los sondeos de opinión. Es lógico y natural, por ello, que se haya generado una tendencia a romper este aislamiento, tanto dando a los parlamentarios la oportunidad de explicar a sus interlocutores el cómo y el porqué de sus actuaciones, cuanto permitiendo a estos últimos hacer llegar a los representantes sus aspiraciones auténticas, su parecer y su valoración acerca de la forma en que están desempeñando sus funciones.

Esta tendencia se ha materializado en un amplísimo conjunto de técnicas de comunicación *lato sensu*, aparecidas de modo espontáneo, impremeditado y, sobre todo, desordenado. Conviene hacer referencia a algunas de ellas.

1. El primer y más simple intento de aproximar a los ciudadanos a la institución parlamentaria consistió en la política de puertas abiertas: un gesto que permite el acceso a los edificios parlamentarios bien de grupos escogidos de visitantes (principalmente, escolares), o bien al público de modo indistinto en días concretos, al que se muestran sus instalaciones más nobles y se les informa superficialmente de los modos de funcionamiento de la cámara.

Nada sustancial cabe oponer, desde luego, a esta gestualidad amable, salvo su escasísimo fruto. El recorrido por los locales no pasa de ser una visita de índole puramente turística, en la que los asistentes solo prestan atención a las cuestiones más anecdóticas, y en la que difícilmente retienen alguna noción superficial sobre la importancia y funcionamiento de la cámara. Por lo mismo, el papel de los visitantes es estrictamente pasivo, siendo inusual que expresen alguna opinión de cierto interés (que, de ser manifestada, es escuchada únicamente por los guías profesionales, no por los parlamentarios, que solo raramente acompañan a los visitantes). Y tengo muchas dudas, por fin, de que la participación en estas visitas acrecienta de algún modo la afección hacia el parlamento.

2. De mucha mayor relevancia fue el acceso al parlamento de los medios de comunicación (muy tardío en alguno de ellos, como es bien sabido), lo que ha tenido lugar en dos formas muy distintas.

La primera de ellas consistió en la autorización de acceso a los locales y sesiones parlamentarias de profesionales pertenecientes a medios de comunicación reconocidos, provistos de la acreditación que se otorga por los órganos directivos de cada cámara, y a los que se permite interpelar directamente a los representantes (normalmente, fuera de las sesiones). Nada hay de anómalo en esta práctica, que hoy se estima indispensable e irrenunciable por muchos parlamentarios individuales, a los que proporciona la única ocasión de aparecer nominativamente en los medios. Pero sus inconvenientes son abundantes y no son menos notorios. De una parte, hace aparecer en el parlamento un doble lenguaje: el estudiado, matizado y dramatizado que se emplea en los escaños, y el más espontáneo, franco y crudo que se utiliza en las comparecencias ante la prensa (previas o sucesivas), o en las expresiones más o menos desenvueltas que se emiten en los pasillos ante una plétora de micrófonos. Unas y otras manifestaciones plantean problemas jurídicos nada desdeñables, pero que no pueden ser tratados aquí (por ejemplo, si las expresiones fuera de sesión están o no cubiertas por la inviolabilidad parlamentaria). Tengo muchas dudas, empero, de la conveniencia de estas prácticas, que impiden la contradicción y el debate, valores esenciales del parlamento, y que falsean la integridad y la autenticidad de lo que se expresa en el escaño, que tiende a teatralizarse y a cargarse de agresividad impostada, buscando no tanto convencer, cuanto generar titulares de prensa.

La entrada de la prensa ha producido, obviamente, una transformación capital del parlamento, la radical dependencia de este respecto de aquélla. La configuración de sus sesiones estaba diseñada, en origen, para posibilitar el diálogo de unos parlamentarios con los restantes, tratando de lograr su convicción fiando en el poder de la palabra, antaño muy potente (aún existen comunidades indígenas en las que el mando se confía a quien mejor se expresa en público), pero que hoy ha desaparecido casi por completo. Ningún parlamentario se expresa hoy con el propósito (inviabile) de convencer, sino con el de impresionar al público y generar así, quizá, algún titular de prensa (lo único que van a captar, con suerte, los lectores de los medios). Y todo ello produce una terrible simplificación y trivialización de los debates y, por ende, de la relevancia de la actividad parlamentaria, a la que se impide el planteamiento de cuestiones técnicas que ofrezcan una cierta complejidad.

Mucha menor relevancia, pese a las alarmas iniciales que suscitó, ha tenido la entrada a las sesiones parlamentarias de las cámaras de televisión, bajo la hipótesis de que ello coartaría la libertad de palabra de los parlamentarios, supuestamente acostumbrados al empleo de un lenguaje cortés e incisivo, similar al que emplean los miembros de un club inglés. Tal fenómeno no se ha producido por la transformación que ha experimentado el lenguaje “en sesión” antes referido, que confiere a los debates de un aire de artificialidad, que la mayoría de los televidentes aprecia de inmediato y que provoca su escepticismo y su desinterés. Por ello, la suposición inicial de que los canales generalistas procederían a dedicar amplios espacios a retransmitir sesiones completas del pleno o de las comisiones de las cámaras no se hizo realidad. El tiempo en televisión tiene un coste altísimo, que solo puede ser compensado cuando el objeto de la emisión suscita un fuerte interés, un *share* muy elevado y la posibilidad de inserciones comerciales abundantes que permitan su financiación, lo que solo se produce en contadas situaciones de muy alto interés político (una investidura o una moción de censura, por ejemplo). Por ello, la retransmisión en directo de las sesiones, en forma extensa y sistemática, solo suele producirse en canales de titularidad pública<sup>8</sup>; en los de propiedad privada suele reducirse a fragmentos de pocos segundos, insertos en el seno de la noticia global elaborada por los servicios informativos de cada canal y reducidos a las intervenciones más ácidas o escandalosas. Ello es así porque lo que el ciudadano común busca en el televisor es normalmente distracción, y las sesiones parlamentarias son, salvo excepciones, terriblemente tediosas, como bien sabemos los que por imperativo profesional hemos tenido que asistir a las mismas durante años.

Esta tendencia hace excepción en algunos casos singulares de asuntos de interés sectorial muy intenso (grandes estafas o accidentes, o reestructuraciones empresariales), que son seguidos atentamente en *streaming* a través de plataformas como YouTube por asociaciones de afectados, que interactúan con los parlamentarios vía redes sociales juzgando las intervenciones de los parlamentarios y tratando de condicionar sus decisiones. Pero la inmensa mayoría de la población continúa ajena a estas incidencias.

---

<sup>8</sup> Datos, en Andy Williamson, *op. cit.*, p. 58 ss.

### C) Interacción con los ciudadanos

Estas circunstancias explican, también, el escaso interés que las publicaciones especializadas (en particular, las de la Unión Interparlamentaria) muestran hacia estos instrumentos de difusión y apertura de los parlamentos. Su atención se ha centrado, en contraste, en las posibilidades de interacción con los ciudadanos ofrecidas a los parlamentarios por la digitalización y revolución de las comunicaciones, como acredita la abundancia de estudios aparecidos desde el comienzo del siglo.

Las técnicas utilizadas han sido numerosas y crecientes. Las primeras, muy primitivas, consistieron en la asunción de métodos incentivadores de la participación ciudadana, tomados de la empresa privada y de las Administraciones, como fueron la admisión de peticiones y, en algún caso, a la implantación de “buzones” de quejas, iniciativas y sugerencias. No creo preciso advertir que estos procedimientos se hallan casi en completo desuso, por más que algunos parlamentos –como nuestras cámaras– conserven algún órgano dedicado a la tramitación de peticiones de los ciudadanos, por razones más sentimentales que utilitarias.

Pasando ya a nuestros días, es evidente que el primer medio de interacción entre los parlamentarios y los ciudadanos (principalmente, sus electores) fue el e-mail o correo electrónico, que comenzó a utilizarse por representantes aislados, y que algunos parlamentos propiciaron después publicando sus direcciones electrónicas. Si hemos de creer a los informes de la Unión Interparlamentaria, este medio experimentó una fuerte difusión en la primera década del siglo, para luego descender en picado: no en el número de parlamentarios que lo utilizan (que hoy son la práctica totalidad, como sucede en cualquier otro ámbito, público o privado), sino en el número de respuesta y réplicas<sup>9</sup>. Lo cual es perfectamente explicable: la disminución del número de respuestas es la consecuencia natural del hartazgo de los ciudadanos interlocutores al comprobar la (lógica) esterilidad de sus propuestas; y la mengua del volumen de réplicas de los parlamentarios, por la fatiga que supone estar diariamente expuesto a desahogos críticos, cuando no a agresiones verbales, y por la necesidad de responder a propuestas inviables o desatinadas.

---

<sup>9</sup> Williamson, *op. cit.*, p. 60.

El correo electrónico, sin perjuicio de sus virtudes, tiene no obstante la limitación de tratarse de una comunicación bidireccional entre dos partes; no permite una discusión o deliberación colectiva. Ello dio lugar a la creación de foros en línea, entre los que es justo mencionar el “Foro Público” establecido muy tempranamente por el Senado español en 1999. Su presentación explica perfectamente esta técnica, al hablar de un lugar “en el que cualquier persona, desde cualquier parte del mundo, puede participar vertiendo sus opiniones... Por primera vez en la historia, una comisión parlamentaria ha contado en su día a día, no solo con las opiniones de las fuerzas políticas y de los expertos, sino también, y sin ninguna intermediación, con las de todos aquellos que consideraron que tenían algo que decir sobre la materia que en cada momento era objeto de debate”<sup>10</sup>.

La idea de los foros de opinión, ya fueran de iniciativa de parlamentarios singulares, de los grupos políticos a los que pertenecían o de la propia cámara como institución, eran, desde luego, una idea afortunada, pero que planteaba serios problemas de gestión para dotarlos de utilidad. Los diseñados para dar acceso a usuarios previamente registrados tuvieron, al parecer, muy escasa acogida, mientras que muchos de los abiertos a cualquier persona interesada se vieron inundados de participantes que, en el menos malo de los casos, perturbaban seriamente la discusión. Como dijo con mucha moderación Eva Campos Domínguez, en la mayoría de los casos, las opiniones vertidas en los foros quedaron “relegadas a mero espacio de desahogo de los ciudadanos, sin una incorporación totalmente efectiva y real en los debates parlamentarios”<sup>11</sup>. No puede extrañar, por tanto, que el entusiasmo por los foros se desinflara tempranamente<sup>12</sup>.

Y, por fin, es obligado aludir a las que en un sentido muy amplio podríamos llamar redes sociales o medios sociales de comunicación, como son los sitios de redes sociales como Facebook, Instagram, LinkedIn o Google+; los blogs y microblogs como X (Twitter); los sitios web para el intercambio o difusión de videos como YouTube; las mensajerías instantáneas como Whatsapp; y las mesas o grupos de debate como Google Groups

---

<sup>10</sup> BOGC. Senado n.º 812, de 27 de diciembre de 1999.

<sup>11</sup> Eva Campos Domínguez, *Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0*, p. 42 (cit. por Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, *op. cit.*, p. 46).

<sup>12</sup> De acuerdo con el estudio de Williamson (*op. cit.*, p. 59), en 2016 solo subsistían dichos foros en un 16% de los parlamentos.

y Yahoo Groups<sup>13</sup>. Todas estas redes, de origen puramente privado, han venido a ser utilizadas de modo sistemático por los parlamentarios (no por sus instituciones) de una buena parte de los países del mundo<sup>14</sup>; no tanto para comunicarse con sus respectivos electores cuanto para el lanzamiento de ideas, proclamas y críticas dirigidas preferentemente a sus adversarios, cuando no de *fake-news*, con objeto de que sean respondidas en términos similares, o de generar algún tipo de impacto en la opinión pública. Pero, con independencia del pésimo uso que puede hacerse de estas herramientas, creo que solo abusando del lenguaje podría calificárseles de canales de *comunicación parlamentaria* con los electores, una expresión que parece exigir algún tipo de discusión personalizada; aunque admito que esta opinión esté sesgada por la aversión que siempre he sentido hacia estas redes, de las que nunca he hecho ni pienso hacer uso.

No creo ser pesimista al decir que el conjunto de todos estos instrumentos está muy lejos de haber materializado el sueño de establecer una comunicación plena y fluida de los parlamentos y sus miembros con un sector importante de la ciudadanía en los períodos que median entre los procesos electorales; mucho menos, de conseguir una influencia decisiva de dicho sector en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. El empleo que se ha hecho de ellos tiene más ver con el esfuerzo por crear una imagen de apertura y proximidad (en lo que, ciertamente, algo se ha logrado); con la estrategia de los partidos en orden a la generación de noticias en los medios de comunicación, y también con el legítimo afán de protagonismo y publicidad personal de algunos parlamentarios. “Conectar” permanentemente un órgano integrado por centenares de personas con una población que se cuenta por decenas de millones es un objetivo sumamente arduo, que quizá pueda alcanzarse en el futuro cuando el progreso tecnológico de las comunicaciones experimente un importante progreso; a pesar de su fulgurante desarrollo, todavía estamos en los albores de este proceso, utilizando unos medios y técnicas que les causará a ustedes sonrojo recordar a sus nietos.

---

<sup>13</sup> Tomo esta relación, evidentemente incompleta, de Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, *op. cit.*, p. 53-55.

<sup>14</sup> Según Williamson (*op. cit.*, p. 60), Twitter se utiliza en el 68% de los parlamentos; las plataformas para compartir videos, como YouTube, en el 59%; y los sistemas de mensajería instantánea, como Whatsapp y Snapchat, en el 50%. Aunque sean de 2016, estos porcentajes se me antojan demasiado cortos.

#### D) Participación

Decía páginas atrás que el tercer conjunto de transformaciones que las cámaras legislativas han experimentado en su funcionamiento tiene que ver con la idea de participación de los ciudadanos (no de mera comunicación con ellos) en su actividad cotidiana; principalmente, en el ejercicio de la función legislativa. Y, en la medida en que esta directriz supone un paso más allá de la mera comunicación entre parlamentos y ciudadanos, las técnicas que se han ideado son menos numerosas que las que se citaron en las páginas anteriores.

1. A mi juicio, los más importantes son los diversos instrumentos *on line* mediante los que algunos parlamentos permiten a los ciudadanos hacerles llegar propuestas, sugerencias, críticas o comentarios sobre los proyectos de ley; en menor grado, sobre control de los gobiernos, así como sobre cuestiones de alto interés político que estén siendo objeto de debate en el parlamento respectivo. Así lo han hecho parlamentos de diversos países americanos (Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Perú, Paraguay) pero también los de Escocia y Nueva Zelanda, siendo muy notable el conjunto de experiencias habidas en España, en el ámbito autonómico (Canarias, Cataluña, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco), y sin olvidar la experiencia del Senado, que antes mencioné<sup>15</sup>.

Esta es, sin duda, la más intensa modalidad de apertura del parlamento a la sociedad, permitiéndole intervenir activamente en la más exclusiva y característica de sus funciones; como es igualmente evidente que este tipo de participación puede enriquecer la información de la que disponen los parlamentarios y contribuir a una mayor calidad y perfección técnica de los textos normativos. Pero una forma de actuar tan aparentemente prometedora ha dado, por lo común, muy escasos frutos.

De entrada, son numerosas las personas que, pudiendo hacer aportaciones valiosas al texto objeto de debate, se abstienen de hacerlo, bien por tener la convicción íntima de que sus opiniones no serán en absoluto consideradas, bien por el deseo a no ser identificados con una determinada pos-

---

<sup>15</sup> Las referencias, una vez más, en Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, *op. cit.*, p. 140 ss. Son particularmente interesantes las descripciones del llamado “Senador Virtual” del Senado de Chile y del proyecto denominado “e-democracia” de la Cámara de Diputados de Brasil.

tura política. Y los que efectivamente deciden participar pueden pertenecer a tres grupos: primero, quienes son votantes, afiliados o simpatizantes de alguno de los partidos con representación parlamentaria, cuyas opiniones tienden a no ser tenidas en cuenta porque muy poco añaden lo que el propio partido defiende; segundo, los expertos o conocedores de la materia, cuyas aportaciones pueden ser muy valiosas, pero que son recibidas cuando menos con escepticismo por los parlamentarios, cuando no con cierta renuencia, en la medida en que acoger tales aportaciones entrañaría generar una discrepancia, o incluso un conflicto, con la línea marcada por su partido o por los expertos ministeriales que hubieran elaborado el proyecto; y, finalmente, se encuentran los inevitables *free-lancers* y desequilibrados, cuyas propuestas son, invariablemente, provocadoras o extravagantes, a las que nadie presta la menor atención. Cabe suponer, con cierto fundamento, que las mejoras que los productos legislativos pueden experimentar como consecuencia de esta modalidad participativa son mínimas.

2. Aunque con diferencias formales, pertenecen a la misma categoría las comparecencias –personales– de expertos ante ponencias o comisiones parlamentarias, como trámite informativo previo a la discusión de un proyecto legislativo, que se celebran con el objeto –real o supuesto– de ilustrar a los representantes sobre cuestiones técnicas complejas. La frecuencia de estos actos, por lo que he podido detectar, varía notablemente de unos parlamentos a otros, pero su utilidad y efectividad es, en cualquier caso, tan semejante como exigua.

Y las razones de que esto sea así son muy similares a las que acabo de enunciar. De una parte, la atención que se presta a estas comparecencias es muy limitada, teniéndose en cuenta solo en el caso de que confirmen los prejuicios de los oyentes, bajo la suposición maliciosa, muchas veces errónea, de que los expertos convocados por los distintos grupos parlamentarios lo han sido por participar de su misma ideología o línea de pensamiento. De otra, la utilidad de estas intervenciones disminuye seriamente si se realizan en el marco formal de la sesión de una comisión (pública, por supuesto), sujeta al penoso trámite de intervenciones sucesivas del compareciente y de los representantes de los grupos parlamentarios, por su orden y por un tiempo limitado, lo cual restringe fuertemente un intercambio ágil de opiniones. Aun en el hipotético supuesto de que la mayoría de los parlamentarios estén dispuestos a dejarse ilustrar, las aportaciones que el

compareciente puede hacer solo son francas y abundantes cuando se realizan ante un conjunto reducido de parlamentarios, a puerta cerrada, con una cierta libertad y desorden en la formulación de preguntas y respuestas y con el compromiso firme de los asistentes de no convertir la comparecencia en un anticipo del debate entre partidos, como el que más adelante deberá tener lugar. Y por fin, de las intervenciones de los comparecientes solo queda una transcripción en los diarios de sesiones: no se ha intentado, que yo sepa, recopilar estas intervenciones en una publicación oficial, ni menos aún a propiciar un informe conjunto de los expertos comparecientes sobre los temas que se les han consultado, sin perjuicio de la constancia en ellos de las opiniones discrepantes.

### III. LA RELACIÓN CON LOS EJECUTIVOS

La potestad de control es uno de los pilares fundamentales de la institución parlamentaria; a mi juicio, el más importante, si no el que resume todos los demás. En realidad, las tres funciones que enumera paradigmáticamente el artículo 66.2 de nuestra Constitución (y que, de una u otra forma, se reproduce en la totalidad de los textos constitucionales) bien podrían reducirse hoy a la última de ellas, el control de la acción del gobierno.

Este poder ofreció, obviamente, dificultades considerables en la etapa histórica previa a la creación de los Estados constitucionales; pero, en la actual fase de evolución de estos, tales dificultades se han incrementado al ritmo del aumento de poder que han ido experimentando los ejecutivos a lo largo de los últimos cien años. La nítida posición dominante que ostentan los gobiernos sobre los parlamentos en la práctica totalidad de los sistemas democráticos (nada hay que decir, naturalmente, de los autoritarios) es un fenómeno harto conocido, por lo que insistir en él es innecesario. Este fenómeno se produce en los regímenes presidencialistas, en los que la elección popular del presidente dota a este de una independencia y legitimidad equiparables a la de los parlamentos; pero tiene también lugar en los sistemas parlamentarios, lo que es aparentemente paradójico si se tiene en cuenta que su estructura fue conscientemente diseñada para asegurar un predominio del parlamento y una mayor dependencia de los ejecutivos respecto de aquél.

En efecto. La mera enumeración de los medios de control sobre los gobiernos que contienen todas las Constituciones de los regímenes parlamentarios (en la nuestra, en sus artículos 108 a 116) puede dar, a los desconocedores del funcionamiento real de los sistemas políticos, la impresión equivocada de una clara hegemonía del parlamento, que puede destituir a los primeros ministros mediante mociones de censura o el rechazo de las cuestiones de confianza que planteen; que puede exigir a los miembros del gobierno y demás autoridades subordinadas su comparecencia ante las cámaras, y someterse a sus preguntas e interpelaciones; y que puede también requerir al gobierno el envío toda la información que precisen sus miembros. En la realidad de las cosas, este predominio es puramente aparental, por el sólido blindaje que proporcionan a los gobiernos el sistema de partidos –unido a los regímenes electorales– junto a técnicas menos difundidas, como el carácter constructivo de las mociones de censura. La inmensa mayoría de los gobiernos de los sistemas parlamentarios se sienten dotados de una singular fortaleza frente a su eventual destitución, lo que debilita seriamente la eficacia de todos aquellos medios de control. Baste recordar unos cuantos ejemplos.

A) La potestad legislativa de los parlamentos fue establecida históricamente bajo la suposición de que las leyes nacerían, y serían discutidas y aprobadas autónomamente en los parlamentos, aunque el sistema de colaboración inherente a los sistemas parlamentarios permitía también que la iniciativa legislativa fuera ejercida por el gobierno. En la práctica, y como es harto sabido, la iniciativa legislativa de los gobiernos se ha convertido en un virtual monopolio: las contadas iniciativas surgidas de grupos de la oposición son normalmente desechadas por las propias cámaras, que los gobiernos controlan a través de los grupos mayoritarios que los apoyan.

En estas condiciones, nada más lejos de suponer que las iniciativas que envía el gobierno sean una especie de propuesta abierta, de borrador provisional que pueda ser objeto de reelaboración completa por parte de los parlamentarios; bien al contrario, se trata habitualmente de textos completos, cerrados y acompañados frecuentemente de una plétora de sólidos informes, que se someten a las cámaras con el nada disimulado deseo de que sean intangibles, o de que las modificaciones que hayan de sufrir sean lo menos intensas y extensas que permitan las circunstancias; lo que, obviamente, intenta lograrse por los gobiernos con el apoyo de los parla-

mentarios o grupos que les apoyan. Y no es infrecuente –ahora sí hago referencia a España– que muchas de las modificaciones que los proyectos experimentan en su debate parlamentario provengan del grupo o grupos de soporte del gobierno, o de grupos afines cuyo apoyo trata de conseguirse con la admisión de unas pocas enmiendas casi elegidas al azar; una anomalía que a veces es debida al deseo de los gobiernos de dar cierto protagonismo o visibilidad a parlamentarios aislados –no siempre dóciles a las directrices gubernamentales–, y otras al propósito de incluir, en los textos, normas que de este modo se hurtan a los informes previos que otros órganos constitucionales han emitido sobre el proyecto original. La potestad legislativa ha devenido, así, de una labor de *creación* de normas a otra de mera *revisión y ratificación* de textos originados fuera de los parlamentos.

B) La segunda función capital de los parlamentos, la aprobación de los presupuestos, ha sufrido una transformación semejante a la que acaba de describirse. Estos son, en la actualidad y en todos los países, documentos de una extraordinaria extensión y complejidad, integrados por cientos de normas y partidas elaboradas en el seno del gobierno como un sofisticado mosaico bajo la férula de hierro del departamento de hacienda; normas y partidas de las que la inmensa mayoría de los parlamentarios desconoce casi todo, que solo pueden alterarse en la discusión parlamentaria con severísimas limitaciones y que han de debatirse y aprobarse con suma celeridad, en plazos rigurosamente tasados. Todos los parlamentarios coinciden en reconocer que las posibilidades de introducir cambios sustanciales en el contenido de los presupuestos son prácticamente nulas.

Cuestión distinta es el intento reciente de algunos parlamentos de llevar a cabo una fiscalización *a posteriori* de la ejecución de los presupuestos mediante el establecimiento de oficinas de control. Aunque los juicios que he podido escuchar acerca de la eficacia de la labor de estos órganos es bastante dispar, la impresión dominante es francamente negativa. La gestión de los gastos públicos es una actividad de unas dimensiones y de una dinámica muy acelerada, que requiere unos efectivos personales muy numerosos y una dedicación temporal que no están al alcance de los grupos parlamentarios de oposición (que, además, suelen estorbarse recíprocamente en el ejercicio de esta tarea). He escuchado, también, opiniones que critican irónicamente la conveniencia de estos intentos: la gestión de los gastos públicos, se dice, exige unas prácticas que, si no ilegales, son tan

claramente heterodoxas como inevitables, por cuanto dependen del ritmo de la recaudación tributaria y de la urgencia de determinados gastos, en las que es ineludible otorgar un cierto grado de libertad a los gobiernos, aun cuando sea modificando *de facto* las concretas previsiones presupuestarias.

C) Los medios de control mediante peticiones de información, comparecencias, preguntas, interpelaciones y figuras similares han sufrido un deterioro semejante como consecuencia de la dinámica partidista que afecta a los sistemas parlamentarios. Un gobierno consciente de su blindaje, total o relativo, frente a posibles destituciones tiende a ser impermeable al empleo de estas técnicas, respondiendo de manera huidiza a las cuestiones que la oposición le plantea o incluso no contestando de manera alguna (eso sí, jamás faltando a la verdad, algo severamente censurado por la opinión pública, al menos de los países de cultura y religión reformada); no, sin duda, por maldad intrínseca, sino por el afán de evitar que las eventuales respuestas comprometedoras sean publicadas en los medios de comunicación.

Esta anomalía se agrava por la circunstancia de que los reglamentos parlamentarios no suelen contener previsiones que permitan a los presidentes o directores del debate forzar a los miembros del gobierno a atenerse a la cuestión o a responder efectivamente a las cuestiones que se les formulan, ni tampoco para rechazar las imputaciones o interpelaciones genéricas o ambiguas; lo que inutiliza el empleo de estas técnicas. Que este es, más o menos, un mal muy extendido, pude comprobarlo en algunos debates importantes de la Cámara de los Comunes del Reino Unido acerca del Brexit, que seguí en la BBC, en los que advertí, con cierto consuelo, que el *prime minister* entonces en el cargo no dio una sola respuesta digna de tal nombre a las numerosas preguntas que se le formularon desde los escaños del partido laborista. Pero los países en los que se produce son más numerosos, y está invariablemente originado por el temor a la difusión periodística de las noticias.

La contemplación por el público de estos auténticos diálogos de sordos genera desencanto, cuando no la aparición de síntomas depresivos. Su corrección sería posible en el caso de que, como ocurre en algunos países, los debates parlamentarios fueran televisados de forma sistemática (lo que es infrecuente, como ya dije), siempre que estas retransmisiones fueran objeto de seguimiento por un alto número de ciudadanos (lo que es más insólito

aún), y, sobre todo, si se habilitaran canales para que los que visionen estos programas puedan hacer llegar *uno actu* al parlamento sus quejas y protestas por el anormal intercambio de preguntas y no-respuestas (lo que, sencillamente, no existe).

D) Una dificultad adicional a las que ya se han mencionado proviene de la aparición, junto a las estructuras formales de los gobiernos, de las llamadas Administraciones independientes, cuyo número y poderes han crecido espectacularmente en los últimos años, principalmente por imposición de las instituciones de la Unión Europea. Dos son los problemas que han generado.

En primer lugar, en relación con la potestad legislativa de los parlamentos. Estas autoridades han pasado de ejercer poderes meramente reglamentarios a atribuírseles potestades normativas no solo exentas del control o aprobación de los gobiernos respectivos, sino también de la potestad soberana de las cámaras. Esta tendencia, ya materializada en diversos reglamentos y directivas comunitarias, me parece extraordinariamente grave: no cabe objetar que todos los poderes públicos de los Estados de la Unión hayan de someterse a las disposiciones sustantivas provenientes de esta; pero la desposesión de potestades normativas a los gobiernos y parlamentos nacionales a favor de entidades *de los propios Estados*, sin sujeción alguna a aquéllos, me parece un exceso intolerable. Valga admitir, y ya es mucho, la desconfianza que las instituciones europeas muestran hacia la imparcialidad de los gobiernos nacionales y de sus administraciones ordinarias (que es la que ha impulsado la creación de las administraciones independientes); pero marginar a los parlamentos de la principal y más característica de sus funciones históricas me parece incomprensible en una estructura supranacional que proclama su adhesión incondicional a los principios democráticos.

E) Las circunstancias que acabo de exponer ofrecen una imagen francamente negativa y pesimista de las funciones de control que los parlamentos están llamados a ejercer, que cada vez tropiezan con más obstáculos. Por ello, debe contemplarse con cierta esperanza la aparición de algún medio complementario de control de los gobiernos: me refiero a la comparecencia, ante comisiones de las cámaras, de personas propuestas por los gobiernos para el desempeño de determinados altos cargos, con el fin de evaluar su idoneidad. Esta técnica ha sido implantada mediante textos

legislativos carentes de amparo constitucional expreso, bien que limitada a un corto número de futuros titulares de cargos públicos. Se encuentra nítidamente inspirada en la experiencia norteamericana, en la que se precisa la conformidad de la mayoría del Senado para el nombramiento, por el Presidente, de cargos de responsabilidad (como el Secretario de Estado y los jueces de la Corte Suprema), cuyos candidatos han de someterse a un examen personal ante una comisión de dicha cámara. El trasplante que se ha hecho de este modelo ha sido, no obstante, parcial y debilitado, por dos razones.

En primer lugar, el tono y eficacia de los interrogatorios a los que somete a los candidatos comparecientes, que es sumamente diferente del que tiene lugar en el país de origen y en Europa. El que se practica allá es de una franqueza y virulencia insólitas e incomprensibles para los países europeos: el candidato es preguntado no solo sobre su presunta competencia para el desempeño del cargo, sino sobre cuestiones íntimas como sus creencias religiosas, sus relaciones familiares, su orientación sexual, sus preferencias deportivas, su afición al alcohol y al juego, y, si procede, sobre el trato que da a sus mascotas; un interrogatorio en el que participan, con la misma agresividad, los senadores de uno y otro partido, porque no se realiza con fines de indagación ideológica, sino con el objeto de cerrar el paso a las personas cuyas características personales o su cuestionable competencia técnica pudieran hacerlos inidóneos para el desempeño del cargo. Frente a este espectáculo, crudo e implacable, el que se normalmente practica en Europa suele ser de una exquisita cortesía, limitada a los méritos de un currículum convencional y a sus afinidades ideológicas.

Y segundo, la eficacia de este control personal, que en los Estados Unidos es formalmente impeditivo si el candidato, como hemos dicho, no obtiene el parecer favorable de la Cámara (lo que ha sucedido en diversas ocasiones), y no vinculante en Europa; en este caso, un voto de reprobación no impide al gobierno proceder al nombramiento; el hecho de que no fuera apoyado por una mayoría considerable de parlamentarios no constituye más que una invitación al candidato a renunciar unilateralmente al encargo. Por ello, y salvo casos de inidoneidad extrema, el trámite no tiene otro efecto que hacer pasar un mal rato a los candidatos comparecientes, careciendo de cualquier otra utilidad.

#### IV. LA SITUACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

No quisiera finalizar esta colaboración sin dar cuenta de algunas de las contrariedades, por así llamarlas, que con más frecuencia me transmitieron los funcionarios de los parlamentos que me vi obligado a visitar, referidas a la situación personal de los representantes. No aludo, por supuesto, a su forma de elección, que es el aspecto más importante, sino a su *status* personal, algo que aparentemente carece de relevancia constitucional y que para algunos puede parecer trivial, pero que a mi juicio no lo es.

##### A) Los medios y la retribución

Una queja general de los representantes parlamentarios se centra en la insuficiencia de su retribución y en la escasez de los medios físicos de que disponen individualmente. No me es posible ofrecer datos comparativos de la primera, que no intenté retener en la memoria, ni siquiera tomar nota escrita (sería inútil en cualquier caso, no solo porque bastantes de las cifras que se me mencionaron lo eran en las monedas anteriores al euro, sino porque su suficiencia solo podría haberse medido en función del muy diferente nivel de precios y de retribuciones en el sector público de cada país, y también por el distinto régimen de incompatibilidades de los parlamentarios). El motivo de la queja –idéntico en todos los casos– era, obviamente, la fuerte diferencia que decían existir entre sus niveles retributivos y los usuales de los puestos de funcionarios de la Administración de un nivel y responsabilidad equiparables a las propias de representantes de la nación; y, también, las fuertes disparidades que decían existir entre los diputados de a pie, por así decir, y los que ejercían cargos de dirección en los órganos de las cámaras.

Ignoro si tales quejas respondían a diferencias reales y poco justificadas. Lo que me importa resaltar es que eran unánimes (es decir, que se trata de un fenómeno global), y que imputaban a los gobiernos una actitud desdeñosa hacia una institución crucial como el parlamento.

No menos general era el malestar de los diputados europeos por la precariedad de los medios físicos de que disponían para realizar su labor en el parlamento; me refiero, sobre todo, a los locales de trabajo y a los asistentes de que disponen, respecto de los que invariablemente invocaban el modelo suntuoso de los Estados Unidos. Aunque solo en contadas ocasiones se me

permitió examinar estas dependencias, las que pude observar me parecieron bastante espartanas, siendo muy común la queja, nada irrelevante, de disponer solo de servicios higiénicos comunes. Y, respecto de los asistentes, a la lamentación sobre su escaso número (muy inferior al que está a disposición de un simple director general de la Administración) se sumaba la queja de su monopolización por parte de los líderes de los grupos a los que pertenecían.

El resumen de lo que percibí puede expresarse diciendo que, aunque el nivel de las retribuciones y de los medios no me pareció, en general, indigno, existen grandes diferencias con el que predomina en las Administraciones respectivas, lo que es un triste reflejo de la minusvaloración del instituto parlamentario en el conjunto de los poderes estatales; que esta situación genera un ambiente difuso de malestar en todas las representaciones populares; y que, por ello, el salto desde un escaño parlamentario a un puesto directivo de designación política en la Administración se considera como una suerte de ascenso, lo que dice bastante del nivel de prestigio de la institución.

#### B) El descenso de nivel

Al malestar de los parlamentarios que nuestros compañeros europeos me hicieron saber se añadió, finalmente, una valoración propia de la condición de esos representantes. Me refiero a su preocupación por el que creían un continuo descenso de la calidad personal e intelectual de los miembros de las cámaras, de las cuales, decían, habían huido las mejores cabezas, los antes llamados hombres de Estado, así como las personas procedentes de la sociedad civil y del mundo empresarial, que estaban siendo progresivamente sustituidas por miembros procedentes de los cuadros de los partidos políticos, carentes del conocimiento necesario de las realidades que estaban llamados a regular o controlar.

En algunas ocasiones, este juicio general fue acompañado del enunciado de sus causas, todas las cuales tenían como telón de fondo el peso decreciente de los parlamentos en las estructuras estatales: la ya secular lamentación de la crisis del parlamento, que, salvo excepciones, hace mucho dejó de ser el centro de la actividad política y la fuente de las más importantes decisiones, funciones hoy claramente asumidas por los ejecutivos; una institución así devaluada, se decía, ya no atrae a persona-

lidades de alta cualificación, que entienden no les aporta ningún beneficio ni prestigio personal. También se mencionó, aunque con menos énfasis, la dedicación que exige la actividad parlamentaria a tareas que, además de estimarse poco útiles o irrelevantes, son progresivamente absorbentes, lo que dificulta o impide el desarrollo de actividades privadas primordiales para su sustento económico.

Este nivel, se me dijo en una ocasión, se ve agravado por otro fenómeno, el malestar generado por las hostilidades entre los propios parlamentarios: hostilidad, en primer lugar, hacia los (cada vez menos frecuentes) diputados de alta cualificación y competencia, a los que, se dice, se marginaba, por el resto, de las tareas más importantes; hostilidad, también, hacia las personas que habían accedido al parlamento supliendo su incapacidad con actitudes y comportamientos histriónicos (supongo que ya imaginan la identidad del diputado inglés al que me refero) que no hacían más que intensificar el descrédito de la institución; y hostilidad, finalmente, entre grupos de parlamentarios pertenecientes a minorías lingüísticas o étnicas diferentes (tendrían que oír los calificativos que los diputados flamencos de la Cámara de Representantes de Bélgica aplicaban a sus compañeros francófonos).

Esta situación es deprimente, y es una de las causas de la degradación de las más importantes funciones parlamentarias. Explica la displicente actitud que los miembros de los ejecutivos mantienen en las sesiones de control, tratando en ocasiones a los representantes como subordinados. Y explica también la creciente irrelevancia de estos en sus aportaciones a la actividad legislativa: es evidente que ningún gobierno se muestra demasiado proclive a permitir que los diputados –menos aún los propios– rehagan libremente los textos que someten a su aprobación; pero es que esta resistencia suele estar justificada en el fuerte deterioro que esos textos pueden sufrir, por la ignorancia o frivolidad de quienes pretenden enmendarlos.

\* \* \*

No ignoro que este panorama que les he ofrecido ofrece una apariencia general muy poco propicia al optimismo. Las numerosas transformaciones que los parlamentos han experimentado en el último medio siglo, por globales y bienintencionadas que hayan sido, no han conseguido revertir el tan citado proceso de crisis y depreciación que sufren estas instituciones que, pese a sus insuficiencias genéticas, constituyen, junto a los tribunales

independientes, los dos únicos soportes de los sistemas democráticos (los gobiernos son siempre iguales y tienden a comportarse de la misma manera en todos los regímenes políticos). Revitalizar estas instituciones exige medidas enérgicas que consigan atraer a ellas a las personas del máximo prestigio intelectual y profesional, como sucedía en los parlamentos del siglo XIX; y, también, dotar a las cámaras de medios y procedimientos efectivos para ejercer las potestades legislativas y de control de los gobiernos, cuyo poder crecerá sin cesar si no se le oponen los frenos adecuados. Quisiera creer que este objetivo pueda ser hecho realidad a lo largo de este siglo, porque nos jugamos mucho en ello.



**MESA II: PARLAMENTO E  
INTEGRACIÓN EUROPEA**



## Diego López Garrido

Catedrático emérito de Derecho Constitucional,  
Universidad Castilla-La Mancha  
Letrado de las Cortes Generales

**SUMARIO:** I. Competencias de la Unión Europea.- II. La primacía y efecto directo del derecho de la Unión.- III. El impacto de la integración europea: la transferencia de poder legislativo.- IV. Las Cortes Generales y la Unión Europea.- V. Parlamento e integración europea.

El Parlamento es la institución emblemática de la democracia, que, además, necesita del Estado de Derecho y las libertades y derechos humanos como valores básicos para edificar y mantener un régimen político constitucional.

En nuestro país, las Cortes Generales ejercen las principales potestades representativas de la soberanía popular: la función legislativa, la función de control del Gobierno y la función financiera o presupuestaria.

En los últimos años se ha venido extendiendo la idea de que la integración europea ha producido una erosión de los parlamentos nacionales.

No estoy de acuerdo con esa interpretación y me propongo argumentar al respecto.

### I. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

El tradicional reparto de competencias de la Unión Europea distingue las exclusivas, las compartidas con los Estados miembros y las acciones de apoyo o complementarias.

Son pocas, pero importantes las competencias. Las enumera el artículo 3.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):

- a) La unión aduanera.
- b) El establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior.
- c) La política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro.
- d) La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.
- e) La política comercial común.

Además de las anteriores, el Tratado da a la Unión Europea (UE) la competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional en determinadas circunstancias (art. 3.2 TFUE).

El artículo 4.2 TFUE detalla las que llama “competencias compartidas” que son el 80% de las decisiones de la Unión:

- a) El mercado interior.
- b) La política social en los aspectos definidos en el Tratado.
- c) La cohesión económica, social y territorial.
- d) La agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos y marinos.
- e) El medio ambiente.
- f) La protección de los consumidores.
- g) Los transportes.
- h) Las redes transeuropeas.
- i) La energía.
- j) El espacio de libertad, seguridad y justicia.
- k) Los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el Tratado.

También es compartida la competencia sobre cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria.

Por último, el art. 6 TFUE enumera las competencias de la Unión para llevar a cabo “acciones con el fin de apoyar, coordinar o comple-

mentar la acción de los Estados miembros”. Los ámbitos de estas acciones son:

- a) La protección y mejora de la calidad humana.
- b) La industria.
- c) La cultura.
- d) El turismo.
- e) La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte.
- f) La protección civil.
- g) La cooperación administrativa.

El artículo 5 TFUE hace una especial referencia a la coordinación entre a UE, los Estados miembros en materias como las políticas económicas (orientaciones generales), las políticas de empleo y las políticas sociales.

Conviene señalar una norma sobre las competencias que añade el Tratado: cuando éste atribuye competencias compartidas, los Estados pueden ejercer su competencia sólo cuando la Unión no haya ejercido la suya (art. 2.2 TFUE).

La delimitación y ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de atribución, de subsidiariedad y de proporcionalidad.

En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que se le atribuyen por los Tratados para lograr los objetivos que éste determina (art. 5.2 del Tratado de la Unión Europea) (TUE).

El principio de subsidiariedad se refiere, no a la delimitación de la competencia, sino a su ejercicio. Lo expresa así el artículo 5.3 TUE: en los ámbitos que no sean de la competencia exclusiva de la Unión, ésta intervendrá sólo “cuando los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, regional o local; y que puedan ser alcanzados mejor a escala de la Unión. Al principio de subsidiariedad y proporcionalidad se dedica el Protocolo 1 anexo al TUE y TFUE sobre “el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea”. En su artículo 2º se prescribe que “las propuestas de actos legislativos dirigidas al Parlamento Europeo y el Consejo se transmitirán a los Parlamentos Nacionales”:

El principio de proporcionalidad está previsto en el artículo 5 TUE con esta redacción: “En virtud del principio de proporcionalidad, el conte-

nido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados”.

Estos principios son los que han permitido dar un rol a los Parlamentos nacionales en las competencias de la Unión, según se regula en el Protocolo 1 antes mencionado y en el Protocolo 2 “sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

La Comisión Europea o el Consejo, en su caso, remiten una carta comunicando la fecha del inicio del plazo de ocho semanas del que disponen los Parlamentos nacionales (PNs) para evaluar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y durante el cual pueden dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad (Protocolo nº 2).

Conforme al artículo 6 de la Ley 8/1994 por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, tan pronto reciba una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la Comisión Mixta la remitirá a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales en el plazo de cuatro semanas, un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa. Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

No obstante lo anterior, el Tratado del funcionamiento de la Unión Europea, tiene una cláusula de “flexibilidad” que ha sido uno de los resortes más eficaces para el crecimiento imparable de competencias de las instituciones de la Unión. El artículo 352 dice: “Cuando se considera necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados por alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo”. El mismo precepto excluye de este mecanismo a objetivos de política exterior y de seguridad común.

## II. LA PRIMACÍA Y EFECTO DIRECTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN

El estudio de las competencias de la Unión que se han creado en el proceso de integración europea, no puede dejar de lado la naturaleza del ordenamiento jurídico comunitario.

El principio esencial es el de primacía y efecto directo de los “actos legislativos” producidos por los órganos legisladores de la Unión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Se trata de los Reglamentos, las Directivas y las decisiones (arts. 288 y 289 TFUE), adaptados a través del “procedimiento legislativo ordinario”. Este procedimiento está regulado en el artículo 294 TFUE con gran detalle.

Los Estados miembros han de adoptar tales medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicos vinculantes de la Unión (art. 291.1).

El procedimiento legislativo ordinario comienza con una propuesta de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo.

La propuesta de la comisión ha de hacerse llegar a los parlamentos nacionales, para que éstos conozcan las iniciativas legislativas de la Unión Europea y, en su caso, puedan impugnarlas por incumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En última instancia, el derecho europeo, salvo en política exterior y seguridad, tiene la garantía de un control judicial ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo (TJUE), por medio de una cuestión prejudicial que garantiza la aplicación unitaria del ordenamiento jurídico de la Unión, o a través de los recursos de anulación, por omisión, excepción de ilegalidad, recurso de responsabilidad o dictamen consultivo.

## III. EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LA TRANSFERENCIA DE PODER LEGISLATIVO

El artículo 4.3 del tratado de la Unión Europea proclama el “principio de cooperación leal” entre la Unión y los Estados miembros. Esto obliga a ambos a respetarse y asistirse mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados, por tanto, tienen que adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de

las instituciones de la Unión. Asimismo, los Estados han de abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

Este compromiso se extiende incluso a la política exterior y de seguridad de la Unión, “con espíritu de lealtad y solidaridad mutua” (art. 24.3 TUE).

Los Estados miembros han de abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales.

Por consiguiente, puede afirmarse, efectivamente, que la integración europea ha originado lógicamente una transferencia o “expropiación” del poder de las Cortes Generales y demás parlamentos nacionales hacia los órganos legisladores de la Unión Europea, que son el Parlamento Europeo y el Consejo, en funciones de pseudo senado.

El efecto es claro. Los Estados miembros han trasladado una parte del poder de su parlamento a un nivel superior, europeo, residenciado en el Parlamento Europeo y sobre todo en el Consejo. En esa dinámica constante, el poder legislativo se ha residenciado en órganos que no son ajenos a los Estados. Estos lo ejercen de otro modo. Lo comparten con otros gobiernos en el Consejo de Ministros, y con otros diputados y diputadas en el Parlamento Europeo. El nivel europeo permite una mayor capacidad política, aunque sea indirectamente a través del Consejo y de la cámara de Estrasburgo.

A pesar de esa transferencia de poder parlamentario nacional, la Unión Europea no es un Estado federal ni una confederación. Es una organización supranacional con poderes directos, cuya naturaleza no tiene similitud en el escenario internacional. Su presupuesto es el 1,2 % del PIB de la Unión Europea y sus funcionarios son en torno a 30.000. Porque las administraciones de los Estados son la responsable de ejecutar el 90% de las decisiones de la Unión. Los funcionarios del poder ejecutivo y del judicial son europeos de facto.

Los parlamentos nacionales europeos han transferido al Consejo de Ministros y al Parlamento europeo poderes que recuperan en una dimensión diferente. En ella se comparte poder en el espacio económico europeo (mercado interior único, política económica y monetaria, pero no armonización fiscal). Se comparte un espacio de cohesión social: cohesión territorial

(FEOGSA, FSE, FEDER), política social como apoyo. Se comparte un espacio de libertad, justicia y seguridad (Carta de Derechos Fundamentales, Fiscalía Europea, Asilo e Inmigración, cooperación judicial civil y penal con normas mínimas, delincuencia organizada, terrorismo, trata de seres humanos).

También se comparte un espacio exterior, en extensión desde la caída del muro de Berlín. El Consejo Europeo, por unanimidad, determina los intereses y objetivos estratégicos de la Unión (art. 22.1 TUE), que tratará de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Antes de emprender una actuación en la escena internacional o asumir un compromiso que puede afectar a intereses de la Unión, cada Estado debe consultar a los demás (art. 32 TUE). Esto no impide que los Estados mantengan sus respectivas políticas exteriores. Quienes están en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tendrán informados a los demás miembros (art. 34 TUE).

Caben, incluso, “cooperaciones reforzadas” en cualquier ámbito contempladas en los Tratados (art. 329 TFUE) y cooperaciones estructuradas permanentes en política común de seguridad y defensa (art. 42.6 TUE). Lo mismo que la defensa colectiva del territorio europeo (art. 42.7 TUE), y la cláusula de solidaridad ante ataques terroristas (art. 222 TFUE). La solidaridad se extiende asimismo a la cooperación internacional y ayuda humanitaria (art. 214 TFUE), así como la política comercial común (arts. 206 y 207 TFUE).

#### IV. LAS CORTES GENERALES Y LA UNIÓN EUROPEA

Los parlamentos europeos y, ante ellos, las Cortes Generales, no han perdido sus funciones esenciales ante el proceso de integración europea. Mantienen su participación en los procesos de ratificación y de los Tratados de adhesión y de revisión (salvo en Francia e Irlanda donde en determinadas circunstancias se convoca un referéndum previo). La Constitución española lo hace posible en los artículos 93 y 81. La negociación de una revisión de los Tratados permite la convocatoria de una Convención con intervención de los parlamentos y, en todo caso, la de una Conferencia Intergubernamental (CIG).

La Convención se ha convocado dos veces, para la Carta Europea de Derechos Fundamentales y para la que dio lugar al Tratado constitucional.

Los parlamentos nacionales participan, naturalmente, en la transposición de las Directivas, aunque es cierto que es corto su margen de intervención porque la Directiva obliga al Estado miembro a un resultado preciso. Los Reglamentos tienen aplicación directa, como es sabido.

La función de control de los parlamentos nacionales a los órganos legisladores europeos o al Ejecutivo comunitario (Comisión, Consejo) es limitado.

La vía de control es indirecta, mediante la comparecencia del Gobierno ante la Comisión Mixta (Ley 8/1994), o la comparecencia del Presidente del Gobierno entre el pleno del Congreso de los Diputados después de las reuniones del Consejo Europeo.

La Comisión Mixta es informada de las cuestiones europeas por la Comisión Europea o por el Gobierno. Puede celebrar debates, o aprobar informes, pero no es una comisión legislativa. Todo ello no deslegitima al Parlamento en el proceso de integración europea.

La limitada participación de los parlamentos en el proceso de integración europeo se ha querido solucionar o atenuar mediante una conexión de aquéllos con las instituciones europeas, particularmente el Parlamento Europeo, y los demás parlamentos de la UE. De ahí la consolidación de las conferencias de presidentes de parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo. La más destacada es la “Conferencia de órganos especializados en asuntos comunitarios y europeos de los Parlamentos de la Unión Europea” (COSAC), creada en Madrid en 1989, que se reúne una vez cada nueva presidencia del Consejo.

El precepto de referencia al respecto es el art. 12 TUE, que llama a lo anterior: “cooperación interparlamentaria”. Además, dice que los parlamentos nacionales: serán informados y recibirán de los proyectos legislativos, velarán por el principio de subsidiariedad, participarán en el control político de Europol y Eurojust, en el procedimiento de revisión de los Tratados, y los mantendrán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión.

## V. PARLAMENTO E INTEGRACIÓN EUROPEA

Como señalamos anteriormente, hay un debate planteado desde hace tiempo sobre una supuesta falta de legitimación democrática de la Unión

Europea. Radica en el débil papel que juegan los parlamentos nacionales en el proceso de integración europea y en la insuficiente intervención de los mismos en la política europea, salvo órganos consultivos como la CO-SAC, dedicada al intercambio de información y buenas prácticas entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.

No parece suficiente el procedimiento de “alerta temprana” o “alerta rápida” (early warning system), con eficacia suspensiva – paraliza el procedimiento legislativo – y efecto devolutivo: obliga a una reconsideración cuando el número de parlamentos que cuestionan el proyecto por ir contra principio de subsidiariedad es superior a un tercio (“tarjeta amarilla”) o es más de la mitad o tiene en contra un 55% de los miembros del Consejo (“tarjeta naranja”), lo que obliga a desestimar el proyecto.

Por eso, se han hecho propuestas de una asociación directa de los parlamentos nacionales en los procedimientos legislativos europeos; o de la creación de una segunda cámara legislativa compuesta por parlamentarios nacionales.

A mi juicio, la forma de legitimar la integración europea no estriba en forzar una presencia de los parlamentos nacionales en las instituciones europeas con funciones legislativas ejecutivas. La línea a seguir tiene dos planos. El primero, está en el ámbito nacional fortaleciendo el control del Parlamento sobre el Gobierno a través de comparecencias de éste, con la intervención de diputados y diputadas que sean expertos en la política europea.

El segundo plano es el europeo. Es el fundamental y se basa en hacer más fuerte el control del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo –ahora es inexistente– y sobre el Consejo –ahora se limita a las preguntas en el plenario–. No es fácil en todo caso, porque el presidente del Consejo cambia cada Semestre. En estos momentos, el control del Parlamento Europeo se ejerce prácticamente sólo sobre la Comisión Europea, que es a quien propone ante el Consejo Europeo.

Por otra parte, habría que aumentar las competencias legislativas del Parlamento Europeo, que son menores que las del Consejo de Ministros.

Pero el avance más importante en legitimación democrática de la integración europea sería una reforma en profundidad de los Tratados que suprima la unanimidad para materias tan importantes como la política exterior o la fiscalidad.

De hecho, el Tratado de Lisboa convirtió en voto por mayoría cualificada 18 materias que antes exigía unanimidad y 31 nuevas materias. Pero sigue habiendo unanimidad para: impuestos; Seguridad Social y política social; Fiscal General; recursos propios de la UE; marco financiero plurianual; política exterior y de seguridad común.

El Parlamento debería incrementar su capacidad de controlar al Consejo Europeo, que posee el poder político real en la Unión, muy incrementado en el siglo XXI. Por ejemplo, durante la crisis financiera de 2008 o la pandemia, o en la consolidación del mercado interior, la ampliación de la UE o la Unión Económica y Monetaria. El crecimiento del Consejo Europeo ha sido a costa de la Comisión y el Consejo. Es ya una institución, con un presidente que conduce el “indirizzo político”, en particular en política exterior, aunque no tiene poder legislativo (art. 15 TUE) y se rige por el consenso, excepto en casos determinados. Nombra al Presidente o Presidenta de la Comisión, a los comisarios y al comité ejecutivo del BCE.

Por último, la mayor reforma democrática que cabe y debe hacerse es la de los Tratados para establecer como políticas fuertes de la Unión determinados espacios sociales, cuya atribución a la Unión Europea debiera ser el objetivo político central de la próxima legislatura. Me atrevo a sintetizarlo en las siguientes políticas para un fortalecimiento de la arquitectura europea:

- 1.- Política exterior de seguridad y defensa, sin exigencia de mayoría cualificada.
- 2.- Capacidad económica de la Unión para financiar bienes públicos  
Apertura a deuda mutualizada.
- 3.- Combinar profundización con ampliación de la Unión.
- 4.- Convertir en competencias exclusivas: control de fronteras europeas; legislación sobre medio ambiente; autonomía estratégica en política agrícola, energía, digital; combate a la ciberdelincuencia.
- 5.- Convertir en competencias compartidas: salud pública; educación; política social y empleo; industria; investigación; coordinación de políticas económicas.

## Carmen Sánchez-Abarca Gornals

Letrada de las Cortes Generales

**RESUMEN:** La integración europea se basa en tres pilares: la paz, la libertad y la solidaridad, que la han guiado desde sus inicios hasta convertirse en la historia de éxito que representa a día de hoy, pese a las dificultades y múltiples retos a los que se enfrenta la Unión Europea (UE). En este proyecto original y sin precedentes, Estados independientes trasladaron sus competencias voluntariamente a una organización supra nacional, con el derecho como instrumento eje de su cooperación. El papel del Parlamento en este proceso de integración ha sido esencial, tanto del Parlamento Europeo, que ha ido gradualmente asumiendo mayores poderes, hasta su actual posición como co legislador europeo; como de los Parlamentos nacionales, claves primero en la cesión de competencias y luego en el control del ejercicio de dichas competencias y en la atribución de legitimidad democrática a la UE. El papel de los Parlamentos en la integración europea es, por tanto, complementario e irrenunciable para la democracia en Europa, y debe seguir evolucionando para mantener el necesario equilibrio institucional y funcional dentro de la propia UE y en relación con los Estados miembros.

**ABSTRACT:** *European integration is based on three pillars: peace, freedom and solidarity, which have guided it from its beginnings to become the success story it is today, despite the difficulties and multiple challenges facing the European Union. In this original and unprecedented project, independent states voluntarily transferred their competences to a supra-national organisation, with law as the central instrument of their cooperation. The role of the Parliament in this integration process has been essential, both*

*of the European Parliament, which has gradually assumed greater powers, up to its current position as European co-legislator; and of the national parliaments, key first in the transfer of competences and then in the control of the exercise of these competences and in the attribution of democratic legitimacy to the EU. The role of parliaments in European integration is therefore complementary and essential for democracy in Europe, and must continue to evolve in order to maintain the necessary institutional and functional balance within the EU itself and in relation to the Member States.*

En las III Jornadas Parlamentarias sobre “Parlamento y nuevos retos en la Gobernanza”, a las que se dedica esta obra, tuve el honor de compartir mesa con dos Letrados de las Cortes Generales, experimentados compañeros en asuntos europeos, Diego López Garrido, como ponente, y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, como moderador. En la intervención a la que se refiere esta contribución, y el debate subsiguiente con los miembros de la mesa y los participantes en las Jornadas, mi objetivo fue compartir una visión comparada y práctica, tras 14 años destinada en Bruselas como Letrada de las Cortes Generales ante la Unión Europea (UE), del papel del Parlamento en la integración europea, tanto del Parlamento Europeo, como institución comunitaria, como de los Parlamentos nacionales.

Partiendo de la intervención en las Jornadas Parlamentarias, en esta contribución trataremos ciertos aspectos relativos a la particular naturaleza y evolución de las funciones del Parlamento Europeo, y presentaremos ciertas pinceladas del tratamiento de los asuntos europeos en los Parlamentos nacionales, que permitan realizar una breve valoración del papel de ambos en la integración europea. Esta visión permite constatar múltiples similitudes y también enormes diferencias tanto en la práctica parlamentaria europea y nacional de cada Estado miembro, como en el enfoque de nuestra pertenencia a la UE.

Antes de entrar a analizar el papel del Parlamento en el proyecto europeo, en primer lugar, y sin negar todas las imperfecciones en la concreción de la idea que representa la Unión Europea, debe reivindicarse su valor, y su carácter irremplazable. Es una integración profunda, que ha convertido a la Unión en líder en políticas como el Estado de Derecho, la defensa de los derechos humanos o el cambio climático; los estándares europeos son una referencia en muchos ámbitos regulatorios y las libertades reconocidas por los Tratados han permitido una prosperidad sin precedentes.

Pese a la complejidad de sus procesos de toma de decisiones, la Unión ha demostrado un dinamismo extraordinario, sobre todo en los momentos más complicados, por ejemplo, al hacer frente a la crisis multinivel que supuso la pandemia de COVID-19, cuando el 21 de julio de 2020, los dirigentes de la UE alcanzaron un acuerdo sobre un fondo de recuperación de la UE destinado a mitigar los efectos de la crisis, con un presupuesto de 1,824 billones de euros para 2021-2027. El conjunto de medidas incluye tanto el marco financiero plurianual (MFP) como medidas extraordinarias de recuperación en el marco del instrumento «*Next Generation EU*» por valor de 750 000 millones de euros. Una solución tan rápida y de tan amplio alcance no hubiera sido posible a través de una reforma de los Tratados, con una Conferencia inter gubernamental y referendos nacionales.

El instrumento principal del proyecto europeo, desde sus inicios, fue el Derecho, y el principio de primacía del Derecho de la Unión, que se ha desarrollado a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Aunque no esté consagrado en los Tratados de la UE, existe una breve declaración anexa al Tratado de Lisboa a este respecto. En *Van Gend en Loos/Administración Tributaria neerlandesa (asunto 26/62)*, el TJUE sentenció que el Derecho adoptado por las instituciones de la UE genera derechos jurídicos que pueden ser exigidos tanto por personas físicas como jurídicas ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Por lo tanto, el Derecho de la Unión tiene un efecto directo. En una Unión en la que impera el principio de primacía, el papel del legislador, tanto europeo como de los Parlamentos nacionales, se convierte en esencial y debe fortalecerse, más aún dado el complejo contexto actual.

## EL PARLAMENTO EUROPEO. NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DE SUS FUNCIONES

La integración europea ha sido desde sus inicios y continúa siendo un proceso peculiar, cuyo origen se enmarca en un momento histórico desolador, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial el 8 de mayo de 1945, con un continente europeo devastado, millones de personas muertas, heridas o desplazadas y seis millones de judíos asesinados en el Holocausto. Sólo cinco años después, el 9 de mayo de 1950, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, presenta un plan para integrar las industrias del carbón y del acero de Europa Occidental, que se concreta el 18 de

abril de 1951, cuando Alemania, Francia, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo firman un tratado para gestionar en común sus industrias del carbón y del acero, lo que supone el impensable logro de que ningún país pueda producir armas de guerra para volverse contra los demás. El siguiente gran paso se dio el 25 de marzo de 1957, cuando, basándose en el éxito del Tratado del Carbón y del Acero, los seis países fundadores amplían su cooperación a otros sectores económicos, y lo formalizan mediante la firma de los Tratados de Roma, creando la Comunidad Económica Europea (CEE), y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

El Parlamento, en su primera versión, ya estaba presente en las Comunidades Europeas, si bien con un formato inicialmente muy distinto al actual Parlamento Europeo. La primera reunión de la Asamblea Parlamentaria Europea, compuesta por miembros nombrados por los Parlamentos nacionales, se celebró en Estrasburgo el 19 de marzo de 1958, con Robert Schuman como presidente, y vino a sustituir a la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Antes de la elección por sufragio directo, los diputados al Parlamento Europeo eran designados por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, y por ello, tenían un doble mandato, europeo y nacional, en la medida en que su legitimidad democrática provenía directamente de los Parlamentos nacionales. Esta Asamblea no pasó a llamarse Parlamento Europeo hasta el 30 de marzo de 1962, y sus miembros no fueron elegidos de manera directa hasta 1979, dándose así el paso de Asamblea designada a Parlamento electo, en lo que supuso el inicio de la transformación orgánica y funcional del Parlamento Europeo. En estos primeros años, dada la complejidad del contexto político jurídico, así como económico, el lugar que ocupó el Parlamento fue marginal, para más tarde evolucionar y no solamente encontrar su lugar entre las instituciones comunitarias, sino ampliar en gran medida sus poderes hasta convertir al Parlamento Europeo en una institución central, junto con el Consejo y la Comisión europea.

Esta posición central responde al funcionamiento de la Unión Europea que, según el art. 10.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) se basa en la democracia representativa, el Parlamento Europeo (PE), esto es, la institución política que más inmediatamente expresa ese principio, al estar compuesta por los «representantes de los ciudadanos de la Unión» ante los que se considera políticamente responsable (arts. 10.2 y 14.2 TUE).

El papel del Parlamento Europeo se ha visto reforzado en gran medida, especialmente tras la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa, conocido por ello como el “*Tratado de los Parlamentos*”, en la línea de democratización progresiva de la Unión Europea, frente a la crítica de falta de legitimidad que ha marcado el proceso de integración europea desde sus inicios.

Frente a este incremento de poder del Parlamento Europeo, la posición de los Parlamentos nacionales ha evolucionado en cierta medida en sentido inverso, y ha sufrido un desapoderamiento, por la transferencia de competencias legislativas a la Unión Europea y el limitado control de los asuntos europeos, dada la concentración de la toma de decisiones directrices en el Consejo europeo y la iniciativa legislativa concentrada en la Comisión europea. El papel de los Parlamentos nacionales ha pasado a ser el de responsables de la transposición de las normas europeas en los ordenamientos jurídicos nacionales, a lo que se añade, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el control de subsidiariedad de las iniciativas legislativas de la Unión Europea. Analizaremos más adelante este papel de los Parlamentos nacionales en la integración europea.

Cabe mencionar en primer lugar, por su interés para entender su papel en la integración europea, el debate doctrinal que ha suscitado la naturaleza jurídico-política del Parlamento Europeo. El carácter internacional de esta Cámara, junto a otras peculiaridades inherentes a la estructura institucional europea, impiden que se ciña estrictamente a las características de los Parlamentos nacionales. En todo caso, representa una superación de las Asambleas de las organizaciones internacionales clásicas, porque entre otras muchas características, los diputados del Parlamento Europeo son elegidos por sufragio universal directo, y se agrupan por criterios de afinidad política, no por nacionalidad.

Frente a la realidad política de los Estados miembros, en nuestro caso, con una dicotomía entre el Gobierno y la oposición, que es la guía del sistema político y que determina el ritmo del trabajo parlamentario, en el Parlamento Europeo impera el pragmatismo, y se sigue la lógica del interés comunitario, de tal forma que se impone el interés de la institución, por encima de las diferencias ideológico-políticas en su seno. Así, en muchos casos, el Parlamento Europeo es el Parlamento de la unanimidad, en el que el conflicto entre Gobierno y oposición se sustituye por la lógica del compromiso.

Frente a esta naturaleza *sui generis* del Parlamento Europeo, las Cortes Generales encarnan el poder legislativo, con competencias directamente vinculadas a la soberanía popular. En España, al igual que en la mayoría de los Estados miembros, el Parlamento es la sede natural del debate político, al que se otorga la facultad de arbitrar la decisión política en los términos que estime convenientes<sup>1</sup>, de acuerdo con el principio de autonomía parlamentaria, y al mismo tiempo, casa de la oposición y referente de la vida política, lo que se refleja en su presencia en los medios de comunicación y en la opinión pública.

Otra diferencia entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales se encuentra en las elecciones a través de las cuales se elige a sus miembros. En el caso de las elecciones al Parlamento Europeo, se trata de una suma de 27 elecciones nacionales, con listas y candidatos nacionales, en su gran mayoría, temas nacionales. En estas elecciones, la posibilidad de que concurren candidatos europeos tiene carácter excepcional. Podrían verse por ello como un termómetro del apoyo a los partidos nacionales, antes de las siguientes elecciones, y dada la distancia con el Parlamento que se elige, el voto en clave europea podría considerarse un voto irresponsable, en la medida en que los ciudadanos no aprecian una conexión directa entre el sentido de su voto y las medidas que adoptará ese Parlamento, si bien esta percepción está comenzando a cambiar.

En cuanto a las funciones del Parlamento Europeo, frente a la división de poderes clásica del Estado, en la Unión Europea no hay, como ha señalado Koen Lenaerts, una separación orgánica que permita identificar una institución con un concreto poder, sino una separación funcional, ya que en el ejercicio de cada uno de los tres poderes clásicos pueden concurrir varias instituciones. Se trata de un sistema próximo al sistema americano de *checks and balances*, en el que destacan dos poderes básicos, por una parte los poderes de decisión (legislativo y ejecutivo), que son encarnados por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo; y por otra, los poderes de control, que residen en la Comisión, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Justicia.

En el Parlamento nacional, se aplica la división de poderes clásica del Estado, con una separación orgánica entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El artículo 66 de la Constitución española de 1978

---

<sup>1</sup> Auto del Tribunal Constitucional C 135/2004, caso Plan Ibarretxe.

otorga a las Cortes Generales las tres funciones típicas de todo parlamento: la potestad legislativa del Estado, la aprobación de sus presupuestos, y el control de la acción del Gobierno.

En la función legislativa, el Parlamento Europeo se inspira en los principios que caracterizan a este procedimiento en los sistemas nacionales, pero no se cumple la equivalencia entre Parlamento y poder legislativo, dado que el procedimiento ordinario desde el Tratado de Lisboa, es la codecisión, pero en la UE, el Parlamento Europeo no legisla solo, sino que co legisla con el Consejo, a iniciativa de la Comisión europea.

La mayoría de iniciativas propuestas por la Comisión europea se aprueban en primera lectura, pero el fenómeno que centraliza el procedimiento legislativo europeo, y a través del cual se han aprobado la práctica totalidad de las iniciativas legislativas europeas en las últimas legislaturas, son los conocidos como *trilogos* (reuniones a tres bandas, Comisión, Consejo y Parlamento, de carácter informal y no previstas en los tratados, reguladas por normas anexas a los reglamentos de las instituciones, sin composición reglada, que se celebran a puerta cerrada y sin constancia documental).

Entre los puntos positivos de este papel central de los *trilogos* está el efecto positivo que tiene en la duración del procedimiento legislativo, con duración media de 40 meses en la VII Legislatura del Parlamento Europeo; en la medida en que permite a los equipos negociadores contar con mandatos negociadores expresos; reduce la complejidad y los costes de la negociación, al tiempo que conduce a un resultado informal y sin valor si no es ratificado posteriormente.

Sin embargo, las críticas a los *trilogos* son múltiples, ya que supone una merma de garantías democráticas, una falta de transparencia que afecta al equilibrio inter institucional y sustrae del debate en sede parlamentaria asuntos propios del orden del día de las Comisiones parlamentarias. El TJUE, en Sentencia de 1 de julio de 2008, declaró que *“la posibilidad de que los ciudadanos conozcan los fundamentos de la actividad legislativa es una condición del ejercicio efectivo, por aquellos, de sus derechos democráticos”*, por ello, señala el Abogado General Cruz Villalón, sustraer al conocimiento público la identidad y de los autores de las propuestas debatidas en una de las fases del procedimiento legislativo *“...es privar al ciudadano de un elemento de juicio necesario para el ejercicio efectivo de un derecho democrático fundamental, cual es la posibilidad efectiva de exigir responsabilidad política”*, y *“Legislar es, por definición, una actuación normativa*

*que en una sociedad democrática sólo puede desarrollarse a través de un procedimiento de carácter público (...). En una democracia representativa, y esta noción debe ser aplicable a la Unión, el procedimiento legislativo debe ser accesible al conocimiento de los ciudadanos, pues de otro modo no podrían exigir a sus representantes la responsabilidad política de la que se han hecho acreedores con su mandato electoral”.*

En todo caso, debe reconocerse que los *trólogos*, que podrían considerarse el equivalente europeo de la ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales, se adaptan a la compleja realidad institucional y plurinacional de la Unión Europea. Su carácter discreto, reducido y flexible permite acuerdos que de otro modo serían inalcanzables, o al menos imposibles en un plazo de tiempo razonable.

Veamos en segundo lugar la función presupuestaria, que podría considerarse la función más antigua del Parlamento, recordando las asambleas estamentales medievales, a las que se veían obligados a recurrir los monarcas para obtener financiación. El Tratado de Lisboa situó al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo en lo que respecta al procedimiento presupuestario anual, que ahora se asemeja al procedimiento legislativo ordinario, y el Parlamento también tiene que dar su aprobación al marco financiero plurianual o MFP (artículo 312 del TFUE).

En cuanto a las competencias de control del Parlamento Europeo, en tercer lugar, el ejercicio de la función de control político por parte del PE ha aumentado su importancia, y se le ha dotado de una amplia gama de instrumentos de control de los actos de las instituciones u organismos de la UE y de las autoridades de los Estados miembros, si bien el control se centra lógicamente en la Comisión europea, entendida como ejecutivo de la UE.

Así, el Parlamento Europeo prevé la posibilidad de que sus Diputados formulen las clásicas preguntas parlamentarias, con solicitud de respuesta escrita al presidente del Consejo Europeo, del Consejo, de la Comisión o al vicepresidente de la Comisión/alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; y presenten solicitudes de información y comparecencias. El Parlamento también evalúa y discute tanto el informe general anual que le presenta la Comisión y los demás informes y declaraciones provenientes de otras instituciones y órganos de la UE, como el más reciente informe anual sobre la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros. A su vez, ejerce su «derecho de investigación» recurriendo

a la creación de comisiones temporales de ese nombre, si bien la iniciativa de Reglamento que regula ese derecho de investigación del Parlamento Europeo, muy contestada en el Consejo, no ha avanzado en su tramitación desde hace años.

En relación con la investidura de la Comisión, en 1994, el Parlamento empezó a celebrar audiencias de los comisarios propuestos. En virtud del Tratado de Lisboa, el candidato a la presidencia de la Comisión debe ser elegido de acuerdo con los resultados de las elecciones europeas. El Parlamento Europeo instó por ello en 2014 a los partidos políticos europeos a que propusieran candidatos a la presidencia de la Comisión con objeto de reforzar la legitimidad política de ambas instituciones (*spitzenkandidaten*), iniciativa que no ha prosperado. Sí se ha consolidado la práctica de celebrar audiencias a los candidatos a comisario europeo, en las que las Comisiones competentes del Parlamento Europeo hacen demostración de su poder, y no es infrecuente que se rechace a uno o varios candidatos al inicio de cada una de las últimas legislaturas europeas. Junto a ello, la posibilidad de presentar una moción de censura (también denominada «voto de no confianza») contra la Comisión existe ya desde el Tratado de Roma. El Parlamento ha intentado varias veces sin éxito utilizar las disposiciones pertinentes del Tratado para destituir al Colegio de Comisarios.

En el ámbito de la política exterior y de seguridad común, el Parlamento tiene derecho a ser informado regularmente y puede formular preguntas o recomendaciones al Consejo. Ha de ser consultado acerca de los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común (PESC) (artículo 36 del TUE).

Pese a contar con estas competencias, y haber aumentado su ejercicio e influencia en la toma de decisiones en la Unión Europea, el Parlamento Europeo no tiene una capacidad de control tan extensa en el ámbito del control parlamentario, ya que no puede ejercer la iniciativa legislativa –aunque pueda instar a la Comisión a presentarla (art. 225 TFUE)–; se somete al Consejo en los procedimientos legislativos especiales; no establece, por sí mismo, el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, ni su propio régimen fiscal; y posee una muy restringida capacidad de control sobre las actuaciones del Consejo Europeo, entendido como representantes de los Estados miembros, señores de los Tratados, o “*Herren der Verträge*”, en términos del Tribunal Constitucional alemán.

Desde un punto de vista material, a estas limitaciones competenciales se unen las dificultades logísticas y de comunicación que implica trabajar en un régimen lingüístico con 24 idiomas oficiales, en el que son interpretadas simultáneamente prácticamente todas las reuniones y traducidos la mayoría de los textos publicados; en el que están presentes las diferentes tradiciones políticas de 720 Diputados de 27 Estados miembros; lo que junto a la distancia respecto a las capitales complica la comunicación de los resultados de este control parlamentario europeo a la ciudadanía de cada Estado miembro. Debe mencionarse así mismo la diferencia entre las políticas europeas y la política nacional, entendida como “*policy vs. policies*”, es decir, la dicotomía entre las políticas de carácter regulatorio y eminentemente técnico que se debaten en Bruselas frente a la política nacional, vinculada a asuntos más cercanos a la vida de los ciudadanos.

Esta posición peculiar del Parlamento Europeo, que cuenta con capacidades reforzadas pero carece de un contacto directo con el ciudadano europeo, podría ser compensada por los Parlamentos nacionales, a través de una intensificación de su control de la labor de sus ministros en el Consejo, y en general de los asuntos europeos, para así complementar la labor del Parlamento Europeo en aras de aumentar la legitimidad del proyecto de integración europea.

El Parlamento Europeo, consciente de esta necesidad, también ha intentado recabar el apoyo de los Parlamentos nacionales, a nivel político. Las relaciones con los Parlamentos nacionales son competencia de dos de los Vice Presidentes del Parlamento Europeo, a quien corresponde mantener la interlocución con los Parlamentos nacionales, en múltiples foros, entre los cuales destacan las Conferencias interparlamentarias de la UE. A ello se suma a nivel administrativo, la Dirección encargada de los Parlamentos nacionales en el propio Parlamento Europeo y la red de funcionarios de enlace de todos los Parlamentos nacionales, basados de manera permanente en Bruselas.

## LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

La posición actual de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea viene determinada, por primera vez, al más alto nivel normativo europeo, en el propio Tratado de la Unión Europea (TUE), en su ya citada línea de reforzamiento de la institución parlamentaria, en concreto su artículo 12,

que establece que los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, a través de una serie de mecanismos y competencias que buscan aumentar la presencia de los Parlamentos nacionales en la arena política europea, aumentando la legitimidad democrática y contribuyendo a través del debate nacional de los asuntos europeos a la consolidación del *demos* europeo, cuya existencia es una condición necesaria para poder hablar de una auténtica democracia europea. Entre estas competencias de los Parlamentos nacionales que consagra el TUE destacan la función del control del respeto al principio de subsidiariedad, según lo establecido en el Protocolo n° 2 del Tratado; y la participación en la cooperación interparlamentaria, desarrollada a su vez en el Protocolo n° 1 del Tratado.

Dentro de este marco jurídico que refuerza la posición de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, cada Cámara proyecta a través de su enfoque de los asuntos europeos, tanto su tradicional relación con la Unión Europea como la naturaleza de su sistema constitucional y la fortaleza de su Parlamento. De este modo, el marco previsto por los Tratados se traduce en un amplio abanico de enfoques de los asuntos europeos, en el que encontramos desde unos Parlamentos muy activos en el escrutinio de iniciativas europeas y con una fuerte capacidad de control de sus Gobiernos, a otros que carecen de dicha capacidad pero mantienen una posición crítica con las iniciativas europeas, pasando por aquellos que controlan a sus Gobiernos con elementos no coercitivos sin dejar de participar activamente en el control de subsidiariedad y el diálogo político, entendido este último en sentido amplio. Este último perfil es, como veremos, el que corresponde al caso de las Cortes Generales.

## LOS DISTINTOS ENFOQUES DE LOS ASUNTOS EUROPEOS EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

La relevancia de los asuntos europeos y su influencia directa en los Estados miembros, tanto a nivel político como en muchos aspectos de la vida diaria de los ciudadanos, afecta a prácticamente todas las materias que se debaten en los Parlamentos nacionales. Por ello, en cada una de las 39 Cámaras parlamentarias de la Unión Europea – de los 27 estados miembros de la Unión Europea tras el Brexit, 15 tienen un Parlamento unicameral y 12 tienen un Parlamento bicameral –, existe actualmente una Comisión de Asuntos Europeos, salvo en

el caso de Irlanda, Bélgica y España, que cuentan con una Comisión Mixta compuesta por miembros de ambas Cámaras. En el caso de Bélgica, la próxima abolición del Senado afectará a la naturaleza de esta Comisión. En todo caso, esta organización parlamentaria se ha adaptado en cada Estado miembro a la evolución de la Unión Europea, y en especial fue obligada la reforma para adaptarse al nuevo escenario que supuso el Tratado de Lisboa a partir de 2010, en la medida en que obligó a los Parlamentos a reforzar sus administraciones para contar con los recursos necesarios para asumir sus nuevas tareas.

Como Parlamento insignia, debe mencionarse al *Folketing* danés, que era considerado por J. Delors, cuando era Presidente de la Comisión europea, como un Estado miembro más. El letrado danés fue, de hecho, el primero en estar basado en Bruselas, ya en los años 1990. La Comisión de asuntos europeos del *Folketing* actúa en nombre de la Cámara y recibe al Ministro correspondiente antes de que se celebre el Consejo de Ministros en el que va a adoptarse una iniciativa, para oír sus explicaciones, debatir dicha iniciativa y fijar un mandato de negociación que, si bien carece de naturaleza normativa, vincula políticamente al Ministro y le indica la postura que deberá defender en Bruselas. Su actuación es objeto de una comparecencia a posteriori para dar cuenta de su actuación.

Entre los Parlamentos más cercanos a nuestra tradición, cabe destacar el modelo de la Asamblea Nacional francesa. La Comisión de Asuntos Europeos es competente para tratar todos los asuntos europeos, y en ella comienza el procedimiento de escrutinio de las iniciativas europeas, que acto seguido son remitidas a la Comisión especializada, que a su vez podrá, en su caso, remitirla al pleno de la Asamblea. El Parlamento francés es consciente de la importancia de su institución en la UE, y no cede su papel en manos del Gobierno. El control parlamentario de los asuntos europeos tiene en Francia rango constitucional, y ha ido aumentando la intensidad de dicho control. Al control de las negociaciones en el Consejo se suma la intensa actividad de los parlamentarios franceses en Bruselas, donde mantienen multitud de reuniones con interlocutores tanto políticos como administrativos.

El *Bundestag* alemán, en la línea tradicionalmente defendida por el Tribunal Constitucional alemán, es uno de los grandes defensores del papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Ha visto aumentados sus poderes de control en asuntos europeos en la *Grundgesetz* alemana, que ha reconocido la especial relevancia de la Comisión especializada en asuntos europeos del Bundestag, que cuenta con una delegación de 25 personas

en Bruselas, tanto letrados como personal de los grupos parlamentarios, que recaban información sobre las futuras iniciativas legislativas, en todos los ámbitos, para permitir al *Bundestag* posicionarse antes de que finalice la primera redacción del proyecto. Las iniciativas europeas son transferidas directamente a la Comisión competente por razón de la materia, según una selección previa propuesta por la Dirección de Asuntos Europeos, sobre la base de la información que le facilita su oficina de enlace en Bruselas.

En otros sistemas, su adaptación tras la adhesión a la Unión se ha llevado a cabo a través de reformas más acotadas, generalmente optando por la creación de una Comisión de Asuntos Europeos (CAE) en cada Cámara, en los parlamentos bicamerales. La composición de estas Comisiones varía en gran medida, desde los 8 miembros de la CAE del Senado checo, hasta su equivalente en la Asamblea Nacional francesa, que cuenta con 48 miembros.

Por ejemplo, la Comisión de Asuntos Europeos asume, en el caso de la *Camera dei Deputati* italiana, una competencia general para considerar todas las cuestiones relativas a la Unión Europea, y es la principal competente para el control de subsidiariedad, si bien el examen de fondo de las propuestas corresponde a las Comisiones especializadas.

La Cámara de los Comunes británica contaba, hasta julio de 2024, con una Comisión de Asuntos Europeos que concentraba su trabajo en las tareas de control de subsidiariedad, si bien cada Comisión especializada podía participar en el diálogo político enviando su opinión sobre una iniciativa a la Comisión europea. El sistema parlamentario británico sigue siendo una referencia, pese a la salida del Reino Unido y concentra actualmente su actividad europea en la definición de sus relaciones con la Unión Europea, sobre la base del acuerdo del *Brexit*, en cada ámbito sectorial. Cabe mencionar a su vez la Asamblea Parlamentaria UE-Reino Unido, creada en virtud de los términos del Acuerdo de Comercio y Cooperación de 2021, que actúa como un foro para que los parlamentarios británicos y europeos intercambien puntos de vista sobre la implementación y el funcionamiento del Acuerdo.

Tanto en los casos citados como en la mayoría de Parlamentos nacionales de la UE, la Comisión de Asuntos Europeos comparte con las Comisiones especializadas la competencia para participar en el sistema de alerta temprana y en el diálogo político con la Comisión europea, logrando de este modo una redistribución e intensificación del debate parlamentario sobre los asuntos europeos.

## EL CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD Y EL DIÁLOGO POLÍTICO CON LA COMISIÓN EUROPEA

El control de subsidiariedad, conocido como sistema de alerta temprana, es configurado en el Protocolo nº 2 del Tratado de Lisboa como una vía de participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo, a los que otorga un plazo de ocho semanas para emitir un dictamen motivado cuando consideren que una propuesta legislativa vulnera el principio de subsidiariedad<sup>2</sup>.

La importancia de este control radica en los principios en los que se fundamenta. Por una parte, el principio de atribución, art. 5.2 TUE, en virtud del cual, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros. A este principio se une el hecho de que, en relación con las competencias no exclusivas de la UE, es decir, compartidas, tanto la UE como los Estados miembros pueden legislar, siempre que la UE no haya ejercido su competencia reguladora o haya renunciado expresamente a ella. Es decir, si la Unión legisla sobre una competencia compartida, los Estados miembros pierden la posibilidad

---

<sup>2</sup> Cada Parlamento nacional posee dos votos, en los sistemas bicamerales, cada Cámara cuenta con un voto. Si al menos un tercio de los Parlamentos nacionales (18 de los 56 votos) coincide en considerar que la propuesta vulnera el principio de subsidiariedad, se alcanza el umbral necesario para emitir una tarjeta amarilla, y la propuesta debe ser revisada. El umbral se reduce a un cuarto de los votos en caso de propuestas legislativas emitidas sobre la base del art. 76 TFUE (cooperación judicial en asuntos penales y cooperación policial). Una vez revisada la propuesta, la Comisión puede mantener, modificar o retirar la propuesta, justificando su decisión en caso de que la decisión sea mantener o modificar la iniciativa.

Así mismo, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, si una mayoría simple de los Parlamentos nacionales considera que una propuesta legislativa no cumple con el principio de subsidiariedad, se considera emitida una tarjeta naranja, que obliga a la Comisión europea a reconsiderar la propuesta, y en caso de que decida mantenerla, deberá a su vez justificar su decisión. El PE y el Consejo deben entonces valorar, antes de que concluya la primera lectura, si la propuesta vulnera el principio de subsidiariedad. Si el PE, por una mayoría simple, o el Consejo, por mayoría de 55% de sus miembros, consideran que se vulnera el principio de subsidiariedad, la iniciativa decae.

de legislar en esa materia, en relación con la cual deberá determinarse, a través del control de subsidiariedad, el nivel apropiado para su desarrollo.

La evolución en el control de subsidiariedad en los 14 años transcurridos desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa puede analizarse observando el número de dictámenes o informes enviados por cada Cámara. Desde 2011 a 2023, la Comisión europea ha recibido más de 2.500 informes de subsidiariedad, si bien se aprecia una reducción gradual tanto en el número de informes (positivos) como de dictámenes motivados (negativos) que aprueban los Parlamentos nacionales. El año en el que los Parlamentos nacionales se mostraron más activos en este control fue 2013, con 84 dictámenes motivados y 592 informes, mientras que en 2023, sólo se aprobaron 22 dictámenes motivados y 260 informes sobre propuestas sujetas a control de la subsidiariedad.

Cabe destacar el cambio del enfoque de la Comisión europea en 2012, momento en el que comenzó a reducir sustancialmente el número de iniciativas legislativas propuestas, apostando por una mejor legislación frente a la elevada productividad legislativa de la Comisión europea en su etapa anterior.

La motivación de los Parlamentos nacionales al enviar un elevado número de dictámenes o informes de subsidiariedad a la Comisión europea es diversa, ya que frente a los Parlamentos que canalizan de este modo su postura tradicionalmente escéptica frente al proyecto europeo, se encuentran aquellos Parlamentos que muestran un interés por los asuntos europeos que, en última instancia, viene a cumplir uno de los objetivos del Tratado al configurar el sistema de alerta temprana.

En todo caso, merece especial atención el hecho de que, desde 2010, catorce años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sólo se haya alcanzado el umbral para lograr la aprobación de una tarjeta amarilla en tres ocasiones<sup>3</sup>, lo que confirma las dificultades que entraña en la práctica el uso del sistema de alerta temprana para los Parlamentos nacionales.

---

<sup>3</sup> La primera de estas tarjetas fue aprobada en relación con la Propuesta de Reglamento del Consejo 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, conocida como Monti II, que fue objeto de 12 dictámenes motivados que sumaron 19 votos en contra de la propuesta en mayo de 2012.

Existen por un lado dificultades intrínsecas a los sistemas parlamentarios nacionales, en los que con frecuencia se da una coincidencia entre mayorías parlamentarias y partidos en el gobierno que limita el margen de maniobra de los Parlamentos a la hora de aprobar dictámenes motivados; otro factor que dificulta la aprobación de dictámenes es la propia brevedad del plazo de ocho semanas, dada la complejidad de los procedimientos parlamentarios, así como los distintos calendarios de sesiones en cada Parlamento. Por otro lado, la propia Comisión europea realiza un exhaustivo análisis jurídico previo del respeto del principio de subsidiariedad por parte de cada iniciativa legislativa, lo que reduce la posibilidad de emisión de dictámenes motivados fundados estrictamente en criterios jurídicos. En este contexto, se constata en la práctica, como ha sucedido en los tres casos en los que se ha aprobado una tarjeta amarilla, la necesidad de que uno de los Parlamentos interesados en promover este control asuma el liderazgo, instando a los demás Parlamentos a pronunciarse, tanto a nivel político como o a través de su funcionario de enlace en el Parlamento Europeo, incluso antes del inicio del plazo de 8 semanas.

Junto al sistema de alerta temprana y su relevancia en la definición actual del papel de los Parlamentos nacionales en la UE, debe mencionarse así mismo el diálogo político, mecanismo no formalizado en los tratados, sino instaurado como práctica política en 2005 por el Presidente de la Comisión europea, Sr. Duraó Barroso, con el objetivo de establecer relaciones directas, informales e intensas con los Parlamentos nacionales, a los que invitó a enviar preguntas y comentarios a las iniciativas legislativas de la Comisión, a las que se comprometía a responder. Esta propuesta, presentada unos meses después del fracaso de la Constitución europea, vino a politizar la toma de decisiones a nivel europeo en un intento de reducir la distancia entre la política nacional y Bruselas.

---

El segundo caso de una tarjeta amarilla fue el relativo a la propuesta de Reglamento por el que se establece una Fiscalía Europea, que recibió, en octubre de 2013, 13 dictámenes motivados que representaban 18 votos en contra de su tramitación.

La tercera y última tarjeta amarilla ha sido la relativa a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, que en mayo de 2016 recibió 14 dictámenes motivados que representaban 22 votos.

El diálogo político, que se mantiene activo 19 años después de sus inicios, permite el envío de opiniones de los Parlamentos nacionales a la Comisión europea y se adapta al aumento o disminución del número de propuestas legislativas formuladas por la Comisión europea. En este ámbito, como en todos los que participan los Parlamentos nacionales en la UE, la participación de las 39 Cámaras es muy desigual, y en 2022, las diez cámaras más activas emitieron 279 opiniones, lo que representa el 79 % del total. Entre estos diez Parlamentos o cámaras nacionales que enviaron el mayor número de informes se encuentran el *Senát* checo (58) y las Cortes Generales españolas (46). Estas cámaras también fueron algunas de las más activas en años anteriores.

Junto al sistema de alerta temprana y el diálogo político, cabe mencionar la propuesta de una tarjeta verde, empleada de manera informal desde 2015 tras ser presentada por la Cámara de los Lores británica en 2014, como una suerte de iniciativa legislativa de los Parlamentos nacionales, que podrían a través de su apoyo común, con un mínimo de 25% de votos, realizar una propuesta de legislación a la Comisión europea. La tarjeta verde vino a representar un enfoque constructivo de la participación de los Parlamentos nacionales, frente al carácter negativo de las tarjetas amarilla y naranja. La Cámara de los Lores presentó la primera propuesta de tarjeta verde en relación con los desechos alimenticios, que contó con el apoyo de 16 Parlamentos, si bien sus recomendaciones no fueron recogidas en el paquete legislativo de economía circular presentado por la Comisión europea. Después de este primer intento, los Parlamentos nacionales presentaron nuevas propuestas de tarjetas verdes, que recibieron un apoyo reducido, por lo que la idea de una tarjeta verde debe contar para consolidarse con un mayor apoyo de los Parlamentos nacionales.

## LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA EN LA UE

La cooperación interparlamentaria europea, regulada en las Directrices de 2008, ha alcanzado, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, un alto grado de intensidad, que se traduce en un amplio abanico de reuniones, en el que la participación de los Parlamentos nacionales es muy variable.

En la cúspide de esta cooperación, por su carácter director y jerárquicamente superior, se encuentra la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea (CPPUE), regulada por las Directrices de

2010. Este foro, precedido en cada edición por una reunión preparatoria de los Secretarios Generales, reúne una vez al año a los Presidentes tanto de los Parlamentos nacionales como del Parlamento Europeo.

Por debajo de la CPPUE, en un segundo escalón, encontramos las Conferencias interparlamentarias, tanto la COSAC (Conferencia de órganos especializados en los asuntos europeos, en sus siglas en francés), como las nuevas Conferencias previstas en el Tratado de Lisboa: la Conferencia interparlamentaria para la Política Exterior y de Seguridad Común, la Conferencia interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación económica y Gobernanza en la UE, y el Grupo Conjunto de Control Parlamentario de Europol.

La COSAC, creada en mayo de 1989 en Madrid y que celebró su primera reunión en París ese mismo año, fue reconocida oficialmente en el Protocolo sobre Parlamentos nacionales en la UE del Tratado de Ámsterdam en 1997, y el Tratado de Lisboa ha consagrado su reconocimiento en el art. 10 del Protocolo nº 1 dedicado al papel de los Parlamentos nacionales en la UE. A este carácter consolidado de la COSAC se suman otras especialidades, como son el que cuente con un miembro permanente en su secretaría.

La Conferencia interparlamentaria para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) fue creada por sendas decisiones de las Conferencias de Presidentes celebradas en Bruselas, el 4-5 de abril de 2011 y en Varsovia, del 20 al 21 de abril de 2012, tras un largo debate sobre el borrador de Reglamento. Sus reuniones, en las que no se aprueban Conclusiones, giran en torno a la comparecencia del Alto Representante para la PESC y la PCSD, que sin embargo, debido la compleja situación geo política mundial, no ha podido asistir a las últimas ediciones.

Cabe destacar así mismo, tanto en la COSAC como en la Conferencia para la PESC y la PCSD, una nueva tendencia que ha conducido a la creación de subgrupos de Parlamentos que se reúnen, bien en los márgenes de la reunión, bien en reuniones *ad hoc*, para tratar temas de interés común a su zona. Así lo hacen entre otros los países del llamado Grupo de *Visegrado*, “V4” (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) y los países del sur de la Unión Europea, EU MED. A ello se unen cooperaciones bilaterales consolidadas, entre Alemania y Francia, o España y Portugal.

La Conferencia interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación económica y Gobernanza en la Unión Europea, fue creada por decisión de la Conferencia de Presidentes de Chipre en abril de 2013, cumpliendo el mandato del art. 13 del Tratado de Estabilidad, Coordinación económica y Gobernanza en la Unión Europea. Desde su primera reunión en Vilnius, en octubre de 2013, esta Conferencia reúne semestralmente a los Parlamentos nacionales, cuyas decisiones deben alinearse con los compromisos presupuestarios que su país haya asumido en el marco del Semestre Europeo. En la línea de reducir el número total de reuniones, la primera edición de esta Conferencia se celebra cada año en el Parlamento Europeo en Bruselas, en el marco de la Semana Parlamentaria Europea y junto a la Conferencia sobre el Semestre Europeo. Tras el extraordinario avance que la crisis económica supuso para la integración económica europea, esta Conferencia representa el principal foro de debate sobre las posibles vías para lograr que la gobernanza económica de la Unión Europea rinda cuentas de manera democrática.

De todas las previsiones que el Tratado de Lisboa contiene en relación con la cooperación interparlamentaria, la última en ser aplicada fue la creación del Grupo Conjunto de Control Parlamentario de la Agencia de la Unión Europea para la cooperación policial (Europol), acordada en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la UE en Bratislava 24 de abril de 2017, que comenzó a funcionar en Bruselas los días 9 y 10 de octubre de 2017. Cabe destacar que se trata de la primera reunión interparlamentaria en asumir un control directo de una Agencia europea de carácter ejecutivo, como es Europol, y por ello ha sido objeto de regulaciones específicas en ciertos Parlamentos.

Nos referimos a continuación a las reuniones interparlamentarias de Comisiones convocadas por el Parlamento Europeo, bien durante el procedimiento legislativo, en el que se recaba la opinión de los parlamentarios nacionales en una fase previa a la aprobación de las enmiendas en Comisión, bien en otros momentos para tratar temas en los que se considera de especial interés contar con la opinión de los Parlamentos nacionales. Todas las Comisiones del Parlamento Europeo pueden recurrir a este formato, si bien algunas Comisiones tratan temas que son más propicios para ser tratados en un debate de este tipo, como por ejemplo la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO), encargada de la aplicación de los Tratados en lo referente a los Parlamentos nacionales, la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET), la Comisión de Agricultura (AGRI), la Comisión de Libertades

Públicas (LIBE), o la Comisión de la Mujer (FEMM), que es la primera Comisión que contó con una fecha fija en la que cada año convoca a los Parlamentos nacionales, el ocho de marzo, Día Internacional de la Mujer. Una práctica más reciente es la convocatoria de reuniones más reducidas de parlamentarios nacionales con los ponentes de una iniciativa legislativa en el Parlamento Europeo, que permite reunir a los parlamentarios expertos en la materia que es objeto de la iniciativa, y que se han demostrado de especial interés para ambas partes.

Este variado conjunto de reuniones interparlamentarias no puede describirse sin mencionar un último grupo de encuentros, actualmente mucho menor en número, como son los que organiza cada semestre el Parlamento que ostenta la Presidencia del Consejo y aquellos que, de manera autónoma, convoca cada Parlamento nacional.

Junto a este nivel político, cabe destacar así mismo la cooperación interparlamentaria con el Parlamento europeo a nivel técnico, a través de su Dirección para las relaciones con los Parlamentos nacionales, que facilita la celebración y el seguimiento de todas estas reuniones y mantiene una comunicación constante con los Parlamentos nacionales.

En estrecha cooperación con esta Dirección trabaja la citada red de funcionarios de enlace de los Parlamentos nacionales, basados en el Parlamento Europeo desde principios de los años 1990 y que sirven de nexo entre sus Cámaras y las instituciones de la Unión Europea. Están así mismo establecidos en el Parlamento Europeo las secretarías de otras de las principales herramientas de la cooperación interparlamentaria, como son la COSAC, IPEX (plataforma para el intercambio de información interparlamentaria en la UE) y el ECPRD (Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria).

En los últimos años, la integración europea se ha extendido también en este ámbito administrativo, a iniciativa del Parlamento Europeo, con la creación de redes de funcionarios por sectores, que van desde los servicios médicos parlamentarios, pasando por los periodistas hasta los servicios de finanzas o recursos humanos. Estos se reúnen de manera regular en Bruselas o en las capitales de los Estados miembros, para poner en común las problemáticas similares que afrontan y compartir las mejores prácticas que pueden ser útiles para sus homólogos en otros Parlamentos.

Una vez expuesto el conjunto de reuniones en las que se materializa la cooperación interparlamentaria europea, conviene matizar su funcionamiento actual señalando algunas de las tendencias que se imponen en la práctica, como son la reducción del número total de reuniones, en aras de la austeridad, la celebración de reuniones por video conferencia, siempre que sea posible, y la no creación de nuevas secretarías, empleando de la mejor manera posible los recursos ya existentes; la convocatoria de reuniones con los temas más específicos posibles, a las que asistan parlamentarios especializados; así como, por último, la celebración de las reuniones en el momento más oportuno dentro del largo procedimiento legislativo europeo, para permitir que las posiciones de los Parlamentos nacionales sean tenidas en cuenta en la tramitación legislativa.

#### EL CONTROL DEL GOBIERNO. DEL MANDATO PARLAMENTARIO A LA ORIENTACIÓN POLÍTICA

Otro de los aspectos clave para valorar la actuación de los Parlamentos nacionales en asuntos europeos en la Unión Europea, es el modo en el que controlan la actuación de su Gobierno en las diferentes formaciones del Consejo, tarea compartida por todos los Parlamentos nacionales, con la única excepción de Chipre y su sistema presidencial.

Las sesiones parlamentarias de control de los Gobiernos nacionales en los asuntos europeos visibilizan la divergencia entre el interés nacional, más dinámico y cercano, frente al interés europeo, que se enmarca en un calendario legislativo más amplio y complejo. La distinción fundamental en el ámbito comparado en este sentido es la que diferencia entre aquellos países que cuentan con la figura de reserva parlamentaria frente a los que realizan un control en forma de orientación política de la labor de su Gobierno.

El sistema de control más intenso de los Parlamentos respecto a sus Gobiernos en asuntos europeos es el del mandato parlamentario, que condiciona la posición que puede adoptar el representante del Gobierno en el Consejo a los términos que haya aprobado previamente su Parlamento nacional. Sólo usan este sistema los Parlamentos de Dinamarca, Estonia, Letonia y Eslovenia. En el caso danés, la vinculación del Gobierno es más intensa aún, ya que, en el marco de la tradición danesa de contar con Gobiernos en minoría, el Gobierno está obligado a informar a la Comisión de

Asuntos Europeos en caso de que haya desarrollos importantes en las negociaciones en el Consejo y debe solicitar un nuevo mandato parlamentario en caso de que el objeto de las negociaciones se vea modificado.

Entre los 14 sistemas que cuentan con la figura de la reserva parlamentaria, destaca el caso de Suecia. En este sistema, el Gobierno está obligado a informar y consultar con la Comisión de Asuntos Europeos con carácter previo a la toma de decisiones en el Consejo de Ministros y en el Consejo Europeo. La consecuencia de esta obligación es que el Gobierno no puede participar en una votación en el Consejo sin haber consultado a la Comisión de Asuntos Europeos, que pese a no ser constitucionalmente vinculante, sí impone una obligación política.

Cabe destacar, como figura interesante en el Parlamento sueco, la Comisión creada en 2017 que durante un año analizó en profundidad el tratamiento de los asuntos europeos en el *Riksdag*, proponiendo en su informe cambios en su sistema para hacer más eficiente el debate y el control parlamentario del Gobierno en relación con los asuntos europeos<sup>4</sup>.

El mecanismo de la reserva parlamentaria ha intentado ser aplicado en otros sistemas parlamentarios sin mucho éxito, como en el caso del Parlamento italiano, donde fue introducido en la reforma de 2012, siendo sin embargo muy excepcional su uso en la práctica parlamentaria italiana. Cabe destacar por último en este contexto el caso del Bundestag alemán, que pese a no contar con un sistema de reserva parlamentaria en sentido estricto, cuenta con un exhaustivo sistema de envío de informes del Gobierno sobre todas las reuniones del Consejo, y de rendición de cuentas en caso de que no se hayan seguido las recomendaciones del Bundestag.

La mayoría de Cámaras de la UE lleva a cabo un control de la labor de su Gobierno en el Consejo, por escrito, a través del envío por parte del Gobierno de documentos de las reuniones ministeriales con el que se informa al Parlamento de las negociaciones y sus resultados.

---

<sup>4</sup> Entre otras propuestas, esta Comisión consideró necesario mejorar la información que el Parlamento sueco comparte con otros Parlamentos en relación con el control de subsidiariedad; apostó por una regulación específica de su participación en el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol; y por añadir en su calendario un debate general anual sobre la Unión Europea.

## LAS CORTES GENERALES EN LA UNIÓN EUROPEA

En estos casi 40 años desde que el 1 de enero de 1986 España entrase a formar parte de las CEE, nuestro papel dentro de la Unión Europea ha ido evolucionando en gran medida, al hilo de las reformas de los Tratados y de, entre otros hitos, las cinco presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea. Cabe destacar, por su ya mencionada relevancia para la dimensión parlamentaria, la puesta en marcha de las previsiones del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, coincidiendo con la Presidencia española del Consejo en el primer semestre de 2010. Dentro de esta ya dilatada experiencia española en la Unión, cabe destacar que en líneas generales se ha mantenido la tradicional posición constructiva y profundamente pro europea, en ocasiones carente de sentido crítico, vinculada con el recuerdo de los beneficios históricos que supuso para España la adhesión a las CEE.

## EL TRATAMIENTO DE LOS ASUNTOS EUROPEOS EN LAS CORTES GENERALES

La cooperación de las Cortes Generales con la Unión Europea se canaliza a través de los instrumentos empleados en mayor o menor medida por todos los Parlamentos nacionales, como son el control del principio de subsidiariedad, el diálogo político y la asistencia de delegaciones del Congreso de los Diputados y el Senado a las múltiples reuniones interparlamentarias que se celebran con regularidad. Las Cortes Generales participan así mismo, al igual que hacen todos los Parlamentos nacionales, en la consolidada cooperación permanente a nivel técnico que representa la red de funcionarios de enlace de los Parlamentos nacionales basados en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas.

Las competencias en asuntos europeos se concentraron en las Cortes Generales en la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada y regulada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo. Esta Comisión ha adaptado su funcionamiento y sus competencias a las sucesivas reformas de los Tratados, y especialmente ha visto reforzadas sus funciones tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La creación de una Comisión Mixta venía a dar una única voz a ambas Cámaras de las Cortes Generales en los asuntos europeos, en la línea de apoyo al proyecto europeo que representaban las mayorías parlamentarias. La Comisión Mixta asume por ello una larga lista de competencias y es a su vez una de las Comisiones de las Cortes Generales que suma más horas de reunión en las últimas legislaturas.

## EL CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD: EL PAPEL DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE

El control de subsidiariedad está, en el caso de las Cortes Generales, reservado por la Ley 8/1994 en exclusiva a la Comisión Mixta para la Unión Europea, a la que corresponde por ello una ingente tarea de seguimiento de las iniciativas europeas, –que son recogidas en un detallado índice electrónico que se distribuye semanalmente tanto a los miembros de la Comisión Mixta como a los diputados españoles en el Parlamento Europeo–, y emisión en su caso de informes o dictámenes motivados.

Desde junio 2010, cuando comenzó el control de subsidiariedad en la IX Legislatura, hasta octubre de 2024, la Comisión Mixta para la UE ha aprobado un total de 503 informes, de los cuales sólo 13 han sido dictámenes motivados, 12 han sido dictámenes o informes con observaciones, y 478 han sido informes positivos. A la vista de estos datos, se constata que las Cortes Generales continúan haciendo un uso moderado y constructivo del sistema de alerta temprana, emitiendo informes que, en su mayoría, consideran que las propuestas legislativas de la Comisión europea respetan el principio de subsidiariedad.

Dada la complejidad y el carácter técnico de muchas de las propuestas que se envían desde Bruselas, se comprende la opción de la mayoría de Parlamentos nacionales por descentralizar el control de subsidiariedad de sus Comisiones de Asuntos Europeos, haciendo partícipes a las Comisiones especializadas. Puede citarse como ejemplo la tarea que las Comisiones de Economía, Hacienda y Presupuestos pueden llevar a cabo en relación con la coordinación económica en el marco del Semestre europeo, tanto en la Unión Europea en su conjunto como en el gobierno de la eurozona, reforzada en gran medida tras la crisis económica y que ha dado lugar a nuevos organismos y procedimientos que afectan al calendario presupuestario y a la política económica en múltiples aspectos. La Comisión de Agricultura es otro de los ejemplos de Comisiones que podría considerar propuestas sobre la Política Agraria Común y sus sucesivas reformas, dada la relevancia, cada vez menor pero aún muy considerable, que esta política tiene para el presupuesto comunitario y en concreto para España. La misma lógica puede aplicarse a prácticamente todas las Comisiones legislativas.

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA EUROPEA

Las Cortes Generales han participado tradicionalmente, desde la adhesión de España a las CEE, en las reuniones en las que se materializa la cooperación interparlamentaria europea. Esta cooperación interparlamentaria ha evolucionado en gran medida, y se ha intensificado desde 2010, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el nuevo papel asumido por los Parlamentos nacionales en la escena europea.

Coincidiendo con esta nueva etapa, se ha mantenido una presencia activa y constante de las delegaciones de las Cortes Generales en este tipo de reuniones, tanto Conferencias interparlamentarias como otras reuniones interparlamentarias. Desde el primer semestre de 2010, las Cortes Generales han enviado delegaciones de una o ambas Cámaras a la práctica totalidad de Conferencias y reuniones interparlamentarias celebradas en el país de la Presidencia o, con más frecuencia, en Bruselas, pudiendo considerarse de excepcionales las reuniones que no han contado con participación española, salvando los periodos extraordinarios de sesiones o de interregno parlamentario.

Las Conferencias interparlamentarias, tanto la COSAC como la Conferencia para la PESC/ PCSD, la Conferencia de Gobernanza económica y el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol, cuentan con delegaciones permanentes de parlamentarios de las Comisiones competentes del Congreso de los Diputados y el Senado competentes por razón de la materia. Estos parlamentarios son elegidos para participar en estas reuniones durante toda la legislatura, permitiendo de este modo dar continuidad a la representación de las Cortes Generales en estos foros.

Las reuniones interparlamentarias, tanto de Comisiones como de ponentes, que organiza con regularidad el Parlamento Europeo convocan a diputados y senadores a reuniones sobre temas de interés de sus respectivas Comisiones, y con frecuencia asisten a estos encuentros los mismos parlamentarios. Cabe destacar que, como práctica consolidada, las delegaciones del Congreso y el Senado que asisten a estas reuniones en el Parlamento Europeo suelen celebrar un encuentro previo con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que sirve de valiosa fuente de información tanto sobre la posición de España en el Consejo como sobre el estado de las negociaciones sobre las iniciativas que se tratan en las reuniones interparlamentarias.

## EL CONTROL DEL GOBIERNO EN ASUNTOS EUROPEOS EN LAS CORTES GENERALES

El control del Gobierno en asuntos europeos está regulado en las Cortes Generales en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, que prevé un control previo y posterior a las reuniones del Consejo, en el que informa al Parlamento de la posición del Gobierno en las negociaciones. Con carácter previo a las reuniones del Consejo, el artículo 8 de la Ley 8/1994 prevé que la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea decidirá los miembros del Gobierno que deban comparecer, a efectos de que puedan manifestar la posición del Gobierno en relación a los asuntos incluidos en el orden del día de la citada reunión. En la práctica, esta comparecencia prevista en la ley es asumida por el Secretario de Estado para la Unión Europea, quien comparece en la fecha más próxima posible a la reunión del Consejo para permitirle pronunciarse sobre el orden del día y el estado de la cuestión sobre los temas incluidos en él. Con carácter posterior a las reuniones del Consejo, la Ley 8/1994 prevé en su artículo 4 que 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. En la práctica parlamentaria, esta comparecencia es realizada, con carácter general, por el Presidente del Gobierno ante el Pleno. Cabe mencionar así mismo el art. 9 de la Ley 8/1994, que prevé que 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.

Estas tres modalidades de control previstas en la Ley 8/1994 se llevan a cabo en la Comisión Mixta para la Unión Europea y en el pleno del Congreso de los Diputados, corresponden en el ámbito comparado, ya mencionado, a un modelo de orientación política, en el que no se da un mandato expreso de las Cámaras que condicione la posición del Gobierno español en el Consejo de la Unión Europea. Este tipo de control parlamentario se inscribe en la línea de reforzamiento de la capacidad del Gobierno para gestionar la política exterior, si bien la UE constituye un área *sui generis*

dentro de los asuntos exteriores cuyas peculiaridades han dado lugar a este control especial.

Junto a este control, cabe destacar la práctica habitual de celebrar comparecencias de Comisarios europeos en las Comisiones de las Cortes Generales, tanto la Comisión Mixta para la Unión Europea como las Comisiones especializadas, en ocasiones en sesión conjunta, que constituyen una fuente de información directa para los parlamentarios, al más alto nivel político, sobre los asuntos europeos, y que debe verse atendida en un formato que permita el debate con los grupos parlamentarios.

En el ámbito comparado de los Parlamentos de la UE, la actividad europea que llevan a cabo las Cámaras parlamentarias depende, en gran medida, de dos factores fundamentales, como son los medios de los que dispone cada institución, y la motivación política de los parlamentarios para llevar a cabo este trabajo, en el marco que ofrece la tradición y la situación política actual del sistema constitucional de cada Estado miembro. Pese a su racionalización, el número de iniciativas enviadas por las instituciones europeas, principalmente la Comisión, continúa siendo elevado e impone a los Parlamentos nacionales una carga de tramitación de estas iniciativas, a través de un apoyo administrativo que se hace esencial para permitir el análisis político de todas ellas o, al menos, de aquellas que se consideren de especial interés para cada Estado.

En este escenario se inscribe la tendencia actual en el ámbito comparado a aumentar la participación de las Comisiones especializadas en las diferentes vertientes de la participación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, y especialmente en el sistema de alerta temprana y el diálogo político. Tal participación contribuye a distribuir la carga de trabajo que implica el tratamiento de estas iniciativas y a aumentar el nivel de especialización de los debates, factores clave para permitir una mayor profundización en el debate parlamentario y en los informes enviados a las instituciones europeas lo que redundará, en definitiva, en una mejor participación en la cooperación interparlamentaria europea.

## CONCLUSIÓN

El papel del Parlamento en el proyecto de integración europea, entendido como un ejercicio democrático y representativo, es esencial, en la me-

dida en que es una institución que actúa como fuente de legitimidad y mejora de la calidad normativa, frente a experimentos de democracia directa y derivas populistas iliberales. Por ello, el Parlamento debe entenderse como necesario en todos los niveles, en el europeo, con la división de funciones, no de poderes, entre el Parlamento Europeo y las otras instituciones europeas; y en el nivel nacional, donde los Parlamentos nacionales permiten una comunicación más directa con los ciudadanos. La cooperación entre ambos niveles es indispensable, y debería ser entendida no como una competencia, sino como beneficiosa para ambas partes. El Parlamento Europeo ya cuenta con la presencia de los parlamentarios nacionales en reuniones de comisión, que podrían sin embargo mejorar su enfoque y frecuencia; y los Parlamentos nacionales deberían mantener involucrarse más en el control parlamentario de los asuntos europeos, entendidos ya como asuntos nacionales.

Las vías para aumentar esta cooperación podrían ser la continuación del control de subsidiariedad, necesario; también el diálogo político; la pedagogía como necesidad para defender el proyecto europeo, hoy más necesario que nunca, pero no como un tópico, sino como una realidad que se impone ante los retos globales que superan la capacidad individual de cualquiera de los Estados miembros.

Pese a las carencias del sistema, la Unión Europea sigue siendo, hoy más que nunca, la mejor manera de adaptar el sueño de una Europa en paz a la realidad, como ya dijo Jean Monnet en 1948, *“la construcción de Europa no es la realización intelectual de un sueño, sino la adaptación de un sueño a la realidad”*.

**MESA III: PARLAMENTO E  
INTELIGENCIA ARTIFICIAL**



María J. Roca\*

Catedrática de Derecho Constitucional  
Universidad Complutense de Madrid

**RESUMEN:** A través de la comisión permanente de Digitalización y de la Comisión de encuesta de IA en el *Bundestag*, se pone de manifiesto la importancia del trabajo de estos órganos para garantizar el equilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legislativo y los derechos de las minorías parlamentarias. El informe final de la Comisión de IA, entregado a la Comisión europea, es una muestra de cooperación efectiva entre los órganos legislativos nacionales y los de la UE. Estas Comisiones técnicas no van en detrimento de la función política de los parlamentos. Se incluye la propuesta de que en el Parlamento español se haga mayor uso de las Comisiones no permanentes previstas en los arts. 51 y 53 del Reglamento del Congreso y de que las fracciones puedan ser parte de los procedimientos de inconstitucionalidad ante el TC.

---

\* Este trabajo ya está publicado en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 52, 2023, pp. 335-355, se realiza en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-122677NB-I00 sobre “Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho a través de la inteligencia artificial”.

Abreviaturas utilizadas:

CDU: *Christlich Demokratische Union Deutschlands*. Unión Demócrata Cristiana de Alemania

CSU: *Christlich-Soziale Union in Bayern*, Unión Social Cristiana en Baviera

FDP: *Freie Demokratische Partei*, Partido Democrático Libre

GOBT: *Geschäftsordnung des deutschen Bundestages*, Reglamento del Parlamento alemán.

SPD: *Sozialdemokratische Partei*, Partido Socialdemócrata de Alemania

**ABSTRACT:** *Through the Standing Committee on Digitalisation and the AI Commission of Inquiry in the Bundestag, the importance of the work of these bodies to ensure the balance between executive and legislative powers and the rights of parliamentary minorities is highlighted. The AI Commission's final report, delivered to the European Commission, is a sign of effective cooperation between national and EU legislative bodies. These technical committees are not detrimental to the political role of parliaments. It includes the proposal that in the Spanish Parliament greater use be made of the non-permanent Commissions provided for in articles 51 and 53 of the Rules of Procedure of the Congress and that the fractions can be part of the unconstitutionality procedures before the Constitutional Court.*

Palabras clave: *Bundestag* - Comisiones parlamentarias - Comisiones de Encuesta - Inteligencia artificial - Digitalización

Key words: *Bundestag* -Parliamentary committees - Committees of inquiry - Artificial intelligence - Digitalisation

**SUMARIO:** I. Introducción.- II. Composición, funciones y tareas de las diversas clases de comisiones en el *Bundestag*.- 1. Las comisiones permanentes.- 2. Las comisiones de investigación.- 3. Las comisiones de encuesta.- III. Comisiones sobre digitalización y sobre inteligencia artificial.- 1. Comisión permanente de digitalización.- 2. Comisión de encuesta de inteligencia artificial.- IV. El trabajo de las comisiones parlamentarias, bisagra de integración entre los Parlamentos de los Estados y la Unión Europea.- V. Iniciativas jurídicas sobre digitalización e inteligencia artificial por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo españoles.- VI. Consideraciones finales.

## I. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la propuesta final del Reglamento Europeo sobre inteligencia artificial<sup>1</sup> ha vuelto a poner en primer plano la naturaleza y la

---

<sup>1</sup> Document 52021PC0206 COM/2021/206 final: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:206:FIN> [Consulta del 22-VIII-2023]. Ya antes se había elaborado el Informe sobre la inteligencia artificial en el Derecho penal y su utilización

función jurídica de las “comisiones de encuesta” en el Parlamento alemán. El *Bundestag* cuenta con una comisión para la digitalización y ha contado con otra comisión para inteligencia artificial (2018-2020). Esta última ha proporcionado, a través de la Comisión, al Parlamento Europeo los resultados de su trabajo<sup>2</sup>, que éste ha utilizado para la posterior redacción del mencionado Reglamento europeo sobre inteligencia artificial. Este dato sugiere la conveniencia de estudiar el funcionamiento de ambas comisiones del Parlamento alemán, para comparar después la situación en el Derecho español y ponderar la eventual conveniencia de adoptar alguna medida.

El Parlamento alemán, en su XX periodo de sesiones (legislatura, en Derecho parlamentario español), cuenta con más de 30 comisiones permanentes<sup>3</sup>. La comisión de digitalización, que forma parte de las comisio-

---

por las autoridades policiales y judiciales en asuntos penales. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0232\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0232_ES.html) [Consulta del 7-VII-2023].

<sup>2</sup> La comisión de encuesta de inteligencia artificial, después de dos años de estudio, elaboró un detallado informe de 800 páginas, sobre la inteligencia artificial que, al término del año 2020, remitió a la Comisión Europea. En el Parlamento europeo se acababa de constituir una comisión con una tarea parecida. *Vid.*: Beurteilung der Ergebnisse der Enquete-Kommission für KI im Deutschen Bundestag und Netzwerkdurchsetzungsgesetz in Kombination mit KI. Anfrage zur schriftlichen E-006152/2020 Beantwortung an die Kommission [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-006152\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-006152_DE.html) [Consulta del 15-VI-2023].

El informe completo puede verse en <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw44-pa-enquete-ki-abschlussbericht-801192> [Consulta del 7-VII-2023].

<sup>3</sup> 1. Para el trabajo y las cuestiones sociales, 2. Comisión de exteriores, 3. Comisión de formación, 4. Comisión de investigación y evaluación tecnológica, 5. la Comisión de digitalización, 6. la Comisión sobre alimentación y economía agraria, 7. Comisión sobre la Unión Europea, 8. Comisión de familia, tercera edad, mujeres y juventud, 9. Comisión de finanzas, 10. Comisión conjunta, 11. Comisión de salud, 12. Comisión de interior y asuntos internos, 13. Comisión de protección del clima y energía, 14. Comisión de cultura y medios de comunicación, 15. Comisión de derechos humanos y ayuda humanitaria, 16. Comisión de petición, 17. Comisión de derecho, 18. Comisión de deporte, 19. Comisión de turismo, 20. Comisión de medio ambiente, protección de la naturaleza, seguridad nuclear y protección de los consumidores, 21. Comisión de investigación, 22. Comisión de tráfico, 23. Comisión de relaciones entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*, 24. Comisión de defensa, 25. Comisión de control de elecciones, 26. Comisión de control de votaciones, inmunidad y reglamento, 27. Comisión de economía, 28. Comisión para la cooperación económica y el desarrollo, 29. Comisión de vivienda, edificación, desarrollo urbano y municipios. Para la consulta de tallada de todas, *vid.*: <https://www.bundestag.de/ausschuesse> [Consulta del

nes permanentes, ya existía en los dos periodos de sesiones anteriores: el XIX (2017-2021) y el XVIII (2013-2017). Esta comisión se dedica a temas actuales de política de redes, incluida la expansión de la infraestructura digital. Consta de 34 miembros, su función es debatir sobre los diversos aspectos de la digitalización para llegar a la creación de redes en todas las disciplinas y establecer el rumbo para el cambio digital. Se ve a sí misma como una importante fuente de inspiración para el trabajo parlamentario. Por su parte, la comisión de inteligencia artificial es una comisión de encuesta<sup>4</sup>, constituida en el XIX periodo de sesiones (2017-2021), de las 31 que se han constituido<sup>5</sup> desde que en la reforma, de 1969<sup>6</sup>, del reglamento del *Bundestag*, se introdujo este nuevo órgano de trabajo.

En estas páginas, se pretende ponderar en qué medida la comisión de digitalización y la de inteligencia artificial han servido o no como instrumentos de cooperación entre el Parlamento alemán y el europeo, de perfeccionamiento de la tarea legislativa y del equilibrio en el mantenimiento de la separación de poderes, así como garantía de los derechos de las minorías parlamentarias. No se trata, por tanto, de analizar las posibilidades y los peligros –para eventualmente proponer soluciones– que la digitalización y la inteligencia artificial presentan para la Administración Pública y para el ejercicio de los derechos de participación en una democracia. Los estudios sobre esos temas abordan aspectos cuya importancia no requiere ser subrayada pero, como se ha señalado, el objeto de este trabajo es otro. Una vez conocida la perspectiva de estudio, quizá el lector se pregunte por qué se

---

15-VI-2023]. Para la información sobre otros gremios parlamentarios, vid.: <https://www.bundestag.de/nachhaltigkeit> [Consulta del 15-VI-2023].

<sup>4</sup> La denominación completa en alemán es Enquete-Kommission „Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale“ vid.: [https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/weitere\\_gremien/enquete\\_ki](https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/weitere_gremien/enquete_ki) [Consulta del 7-VII-2023].

<sup>5</sup> Pueden verse en el archivo del *Bundestag*: <https://www.bundestag.de/archiv> [Consulta del 7-VII-2023].

<sup>6</sup> La incardinación de las *Enquete-Kommissionen* en el Reglamento del *Bundestag* (*Geschäftsordnung des deutschen Bundestages*, GOBT) se produjo en la reforma de esta norma del 18 de junio de 1969 y se remonta a una iniciativa de Karl Mommer y Friedrich Schäfer (ambos del SPD). La reforma del reglamento tenía por objeto sobre todo mejorar la información de los diputados y del Parlamento en su conjunto, así como el fortalecimiento del Parlamento frente al Gobierno.

han elegido estas dos comisiones, y no otras. Probablemente se cuestione también, si lo que se dice de la comisión de digitalización, vale para todas las comisiones permanentes y si lo afirmado de la de inteligencia artificial, podría extenderse a todas las comisiones de encuesta. Asimismo, es cuestionable que, al menos el trabajo de las comisiones de encuesta, dada su naturaleza, no pueda llevarse a cabo acudiendo a la consulta externa de expertos –así, por ejemplo, se ha hecho en Suiza<sup>7</sup>– y si esta opción presenta o no más ventajas que de una comisión de encuesta. A estas cuestiones trataremos de dar respuesta en este trabajo, exponiendo brevemente, en primer término, la composición, funciones y tareas de las diversas clases de comisiones en el *Bundestag* (apartado II.), para abordar después cómo se desarrolla el trabajo en las comisiones sobre digitalización y sobre inteligencia artificial (apartado III.). Después de una síntesis intermedia de esos dos apartados, donde se trata de ponderar si el trabajo de las comisiones parlamentarias sirve de bisagra de integración entre los Parlamentos de los Estados y la Unión Europea o, por el contrario, constituye una merma de su relevancia política (apartado IV.), se da cuenta de las principales iniciativas jurídicas sobre digitalización e inteligencia artificial por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo en España (apartado V.) y se exponen por último unas consideraciones finales (apartado VI.).

## II. COMPOSICIÓN, FUNCIONES Y TAREAS DE LAS DIVERSAS CLASES DE COMISIONES EN EL *BUNDESTAG*

### 1. Las comisiones permanentes

Dentro del sistema de Comisiones del *Bundestag* (Zeh, 1989: 1085-1102), las permanentes son renombradas y designadas en cada período electoral. El *Bundestag* no tiene atribuida esta competencia de modo totalmente discrecional<sup>8</sup>: algunas comisiones están prescritas por la Ley Fun-

---

<sup>7</sup> El Cantón de Zurich, encargó a la Facultad de Derecho de la Universidad de Basilea junto con la empresa Algorithm Watsch/CH este trabajo, publicado en Einsatz Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung: rechtliche und ethische Fragen Schlussbericht vom 28. Februar 2021 zum Vorprojekt IP6.4, este informe final está publicado en [https://edoc.unibas.ch/83846/1/20210703091148\\_60e00db459b55.pdf](https://edoc.unibas.ch/83846/1/20210703091148_60e00db459b55.pdf) [Consulta 22-VIII-2023].

<sup>8</sup> § 54 Comisiones permanentes y comisiones especiales: (1) El *Bundestag* creará comisiones permanentes para preparar las negociaciones. Podrá crear comisiones especiales para asuntos concretos.

damental y otras están previstas en normas con rango de ley<sup>9</sup>. Entre las comisiones permanentes que no dependen de la voluntad del Parlamento en cada periodo de sesiones, cabe citar la comisión de peticiones y la comisión de defensa, por ejemplo. Sin embargo, la mayoría de las comisiones permanentes se constituyen en el *Bundestag* como una imagen refleja del Gobierno. Por regla general, hay una comisión permanente para cada ministerio federal. Además, el Parlamento puede enfatizar determinadas áreas políticas a través de comisiones adicionales. Como consecuencia, el número de comisiones permanentes varía de un período legislativo a otro. En 1949, por ejemplo, el primer *Bundestag* tenía un total de cuarenta comisiones permanentes; el sexto, solo diecisiete.

*Composición.* Cada comisión está compuesta por un presidente, un vicepresidente y un cierto número de miembros, que varía de una comisión a otra y depende de la carga de trabajo esperada. Los escaños en la comisión se distribuyen de acuerdo con el equilibrio de poder en el pleno del *Bundestag*. Es decir, cada grupo parlamentario tiene derecho a un cierto número de miembros en las comisiones en proporción a su participación en el *Bundestag*. Los líderes de los grupos parlamentarios deciden qué diputado trabaja en cada comisión. Cada miembro del parlamento solo debe ser miembro de pleno derecho de una comisión.

*Funcionamiento.* Los presidentes de las comisiones tienen una función importante: preparan, convocan y presiden las reuniones. Los grupos parlamentarios negocian entre ellos cómo las comisiones designan a sus

---

(2) En la medida en que la Ley Fundamental o las leyes federales prescriban o permitan el establecimiento de comisiones, su establecimiento y procedimiento se regirán por las disposiciones del presente Reglamento, a menos que se disponga otra cosa en la Ley Fundamental, en las leyes federales o en reglamentos especiales de procedimiento.

La traducción de los preceptos citados en este trabajo es de la autora.

<sup>9</sup> La Comisión de Control Parlamentario (PKGr) es responsable de controlar y supervisar el Servicio Federal de Inteligencia (BND), el Servicio de Contrainteligencia Militar (MAD) y la Oficina Federal para la Protección de la Constitución (BfV). De acuerdo con la Ley de Órganos de Control, el gobierno federal está obligado a informar a la Comisión de Control Parlamentario de manera exhaustiva sobre las actividades generales de los servicios de inteligencia y sobre eventos de particular importancia. [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/parlamentarisches\\_kontrollgremium](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/parlamentarisches_kontrollgremium) [Consulta 21-VI-2023].

presidentes y diputados. Si no se llega a un acuerdo, como sucedió después de las últimas elecciones, se utiliza el llamado procedimiento de acceso según el método Sainte-Laguë/Schepers<sup>10</sup>. De este modo, mediante una fórmula matemática, atendiendo a la relación de fuerza de las fracciones se resuelve el orden de acceso. Además de los presidentes, los representantes ocupan un puesto clave en las comisiones: cada grupo parlamentario nombra un “representante” para cada comisión, que es la principal persona de contacto para la dirección del grupo parlamentario. Por un lado, los representantes juegan un papel clave en la determinación del rumbo de su grupo parlamentario en la comisión respectiva. Y, por otro, son quienes se encargan de la mediación cuando surgen conflictos durante las negociaciones.

Cada miembro tiene un voto en la comisión. Los diputados pueden asistir a todas las reuniones de las comisiones, pero sólo tienen derecho a voto si representan a un miembro de pleno derecho de su grupo parlamentario que no esté presente. El presidente del *Bundestag*, previa audiencia del interesado, asigna a los miembros del Parlamento que no pertenecen a un grupo parlamentario a una comisión. Estos diputados tienen derecho a voz y a proponer mociones en la comisión respectiva, pero no derecho a voto.

*Funciones.* En el reglamento interno del *Bundestag*<sup>11</sup>, las comisiones permanentes se denominan “órganos preparatorios de toma de decisiones

---

<sup>10</sup> Sobre este método de promedio mayor para asignar escaños en sistemas de representación proporcional por listas electorales, denominado en alemán *Divisorverfahren mit Standardrundung*, vid.: Pukelsheim, F. (2015). *Sitzzuteilungsmethoden – Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlsystemen*, Berlin: Springer-Verlag.

<sup>11</sup> *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*. En el pleno de 6 de Diciembre de 1951, el *Bundestag* aprobó este Reglamento (publicado en BGBl. 1952 II, pp. 389 y ss.), que entró en vigor el 1. Enero de 1952. Hasta entonces había funcionado con el aprobado en 1922 bajo la vigencia de la Constitución de Weimar, con algunas modificaciones. A tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 6 de Marzo de 1952 (BVerfG, Urteil vom 6. März 1952, Az. 2 BvE 1/51, BVerfGE 1, 144), el Reglamento del *Bundestag* debe promulgarse nuevamente en cada periodo legislativo. En la práctica, sin embargo, como ya ocurría en el *Reichtag* durante la República de Weimar, se promulga nuevamente en cada periodo, sin alteraciones prácticamente. Además, hay otro reglamento para el *Bundestag* y el *Bundesrat*: *Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) Vom 5. Mai 1951 (Bundesgesetzblatt 1951 II p. 103)*, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 30. April 2003 (Bun-

del *Bundestag*”. Se pone así de manifiesto la enorme importancia de las comisiones para el trabajo parlamentario en la preparación técnica de resoluciones. En las comisiones, los proyectos de ley en el área respectiva son discutidos y redactados en una versión que luego es decidida por la sesión plenaria del *Bundestag*. La sesión plenaria del *Bundestag* vota sobre la resolución recomendada, generalmente después de un nuevo debate. Por tanto, los miembros de las comisiones realizan una parte considerable del trabajo técnico en el proceso legislativo.

*Tareas.* Generalmente, el pleno del *Bundestag* asigna a las comisiones el tema de sus deliberaciones: después de la primera lectura en la sesión plenaria, los proyectos de ley se remiten a las comisiones especializadas correspondientes para su deliberación, ya sea para asesoramiento principal, para asesoramiento conjunto o simplemente para una opinión experta (*vid.*: Kevenhorster, 2000: 461-465. Esta afirmación referida al *Bundestag*, es aplicable también a los parlamentos de los *Länder*, *vid.*: Euchner, 1993). No obstante, las comisiones también pueden actuar por iniciativa propia. Legitimadas por el derecho de autodeliberación, pueden discutir temas de su ámbito de competencia sin remisión previa del *Bundestag* y pueden también ser informadas por los ministerios acerca de los proyectos legislativos. Las comisiones también pueden convocar, cuando lo consideren oportuno, audiencias públicas para escuchar a grupos de interés, representantes y expertos. Estas audiencias tienen por objeto proporcionar a los miembros de la comisión información adicional, ello les permite decidir su voto, teniendo en cuenta una información lo más completa posible acerca de los efectos previsibles de la ley. Cada comisión puede formar subcomisiones<sup>12</sup> para preparar y apoyar su trabajo.

---

desgesetzblatt I, p. 677). <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/vermittlungsausschuss-249302> [Consulta del 7-VIII-2023].

<sup>12</sup> § 55 Constitución de subcomisiones (1) A fin de preparar sus trabajos, cada comisión podrá constituir subcomisiones de entre sus miembros, a menos que un tercio de sus miembros se oponga, otorgándoles encargos específicos. En casos excepcionales, los grupos políticos también pueden nombrar a miembros del *Bundestag* que no sean miembros de la comisión.

(2) Al nombrar al presidente de la subcomisión, la comisión seguirá el criterio de la proporción de efectivos de los distintos grupos parlamentarios (§ 12). Cuando la subcomisión se constituye por un período determinado, sólo podrá disolverse prematuramente si un tercio de los miembros de la comisión no se opone; de lo contrario,

## 2. Las comisiones parlamentarias de investigación

Adviértase en primer término que “comisiones de investigación” y “comisiones de encuesta” no son términos sinónimos en el Derecho alemán, como ocurre –al menos en algunos autorizados estudios doctrinales (Arévalo Gutiérrez, 1987: 159-192)– en el Derecho español. Teniendo en cuenta que las comisiones objeto de nuestro estudio son una permanente y otra de encuesta, no interesan aquí las comisiones de investigación en sí mismas. En este apartado interesa conocer las semejanzas y, sobre todo, las diferencias entre las comisiones de encuesta y las de investigación. En ambos tipos de comisiones, priman los derechos de la minoría, a tenor de lo previsto en el art. 44.1 de la Ley Fundamental (Elvira Perales, 266). El objeto de las comisiones de investigación versa siempre sobre hechos ciertos ya concluidos, su tarea siempre es *ex post facto*; esto es, referida “a sucesos y procesos que ya están ultimados” (Elvira Perales, 268, citando la Sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán de 17 de julio de 1984, 122).

*La distinción entre las comisiones de investigación y las comisiones de encuesta.* “El matiz diferenciador radica en que las comisiones de encuesta cubren una labor meramente informativa, mientras que en las comisiones de investigación la labor informativa pasa a un segundo plano, destacando su función de control” (Elvira Perales, 273, Altenhof, 16); sin embargo, en algunas ocasiones es difícil de distinguir si se trata de una comisión de investigación o de encuesta, se distinguen sólo por los medios empleados; en las de investigación, muy similares a los judiciales en el proceso penal (Elvira Perales, 273). Otra diferencia sustancial entre ambos tipos de comisiones es su composición: sólo los diputados forman parte de las de investigación, mientras que las de encuesta están integradas, además de por diputados, por expertos (Schneider / Toyka-Seid, 2023).

---

la comisión podrá disolver a la subcomisión en cualquier momento. La subcomisión presentará su informe a la comisión.

3. A petición de cada grupo político representado en la comisión, éste estará representado en la subcomisión por al menos un miembro. En todos los demás aspectos, deben tenerse en cuenta los principios del § 12.

4. Cuando una propuesta haya sido sometida a la consideración de varias comisiones, o cuando un asunto objeto de debate sea competencia de varias comisiones, éstas podrán formar una subcomisión mixta.

Si las comisiones parlamentarias de investigación al tener por objeto el control de hechos pasados no interfieren con la función propia del Ejecutivo de dirigir la política interior y exterior del Estado, las comisiones de encuesta sí podrían, eventualmente, interferir den la separación de poderes al ocuparse de cuestiones propias del Ejecutivo.

### 3. Las comisiones de encuesta

*Origen.* El término alemán (*Enquete-Kommissionen*) es un préstamo de la lengua francesa; sin embargo, el modelo de esta institución para el Derecho alemán es el británico (Altenhof, 2002: 11 y 61-94). Desde un punto de vista histórico, las comisiones de encuesta son el resultado de la desconfianza del poder Legislativo respecto al Ejecutivo (Dieter, 1981: 185). A la vista de la considerable influencia de las asociaciones y de la burocracia ministerial, el *Bundestag* consideró importante permitir que el público participara en proyectos legislativos federales a través de tales comisiones, aunque no sea éste el único medio para esta finalidad (Weßels, 1987). De este modo, aumentaría al mismo tiempo el prestigio y la autoridad del Parlamento, así como su papel en la formación de la voluntad pública (Rehfeld, 1981: 190).

*Composición.* El *Bundestag*, a petición de una cuarta parte de sus miembros, está obligado a constituir una comisión de encuesta. Los miembros de las comisiones de encuesta son nombrados por acuerdos de los grupos parlamentarios. Son miembros tanto parlamentarios como expertos y al término de su trabajo deben depositar un informe ante el *Bundestag* que ordinariamente contiene recomendaciones para el legislador (Hoffmann-Riem, / Ramcke, 1989: 1261-1292). Las comisiones de encuesta preparan decisiones sobre temas técnicos e importantes (Schmittner, 1972), respondiendo a un criterio de división del trabajo (Kowalczuk, 2009: 155 y ss).

La característica distintiva de las comisiones de encuesta, respecto de los demás tipos de comisiones parlamentarias, es que en ellas participan parlamentarios y expertos que no son miembros del Parlamento. Los diputados son delegados por sus respectivos grupos parlamentarios, de acuerdo con la correspondiente distribución de escaños en el *Bundestag*. Puesto que la delegación se basa en una decisión del grupo parlamentario, los miembros de la comisión parlamentaria pueden ser reemplazados en cual-

quier momento. En cambio, no ocurre así en el caso de los expertos. Éstos reciben su condición de miembros de la Comisión por nombramiento del Presidente del *Bundestag*, no es posible retirarlos o sustituirlos antes del término de su tarea. Se supone que la selección de los miembros externos se lleva a cabo por acuerdo de los grupos políticos. Sin embargo, en la práctica se nombran en proporción a la fuerza de cada grupo: la posición del experto individual en relación con el grupo de expertos, depende de la posición del grupo que lo propuso; si es más fuerte, desempeña un papel importante dentro de los expertos (Hoffmann-Riem / Ramcke, 1989: 1266).

Los grupos políticos también tienen derecho a nombrar al presidente y a su suplente. También en este caso, la distribución de escaños en el *Bundestag* es decisiva para el orden en que se cubren estos puestos. La organización de las comisiones de encuesta es comparable a la de otras comisiones. Además, cuentan con el apoyo de las secretarías pertinentes en la esfera organizativa y científica. En términos de contenido, el método de trabajo se puede dividir en tres pasos: de inventario, de evaluación y de recomendación. Estas fases se superponen al enfoque práctico, que consiste en la recopilación de información, por un lado, y el procesamiento de la información, por otro.

*Funciones.* Constituyen un instrumento parlamentario que sirve como intermediario de conexión entre la ciencia y la política (Altenhof, 2002: 54-57). De hecho, la consulta científica<sup>13</sup> ha alcanzado una creciente importancia en la actividad parlamentaria (Altenhof, 2002: 15). A tenor de lo previsto en el reglamento del Parlamento alemán<sup>14</sup>, las comisiones de

---

<sup>13</sup> Ya antes habían subrayado la posición del asesoramiento científico en la política Braß, H. (1990). *Enquete-Kommissionen im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit*, en Petermann, T. (Hrsg.), *Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung*, Berlin: Edition Sigma, 65-95 y Krevert, P. (1993). *Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit*, Münster/Hamburg.

<sup>14</sup> § 56 (1) El *Bundestag* puede crear una comisión de investigación para preparar decisiones sobre cuestiones extensas y significativas. A petición de la cuarta parte de sus miembros, está obligado a ello. La solicitud debe especificar el mandato de la Comisión.

(2) Los miembros de la Comisión son designados por acuerdo de los grupos políticos y nombrados por el Presidente. Si no se puede llegar a un acuerdo, los grupos

encuesta del *Bundestag* (Morlok, / Schliesky, / Wiefelspütz, 2016: 988 y ss.) tienen como función preparar decisiones sobre temas relevantes<sup>15</sup>.

Hay dos formas de crear una comisión de encuesta. Por un lado, se constituye cuando una cuarta parte de los miembros del *Bundestag* presenta la solicitud correspondiente. Este procedimiento también se conoce como “encuesta minoritaria”. La segunda posibilidad es que el cinco por ciento de los miembros del *Bundestag* presente la moción correspondiente; para la creación de la Comisión de encuesta por este segundo procedimiento debe obtener una mayoría en el Parlamento. En este caso se habla de una “encuesta mayoritaria” (Hoffmann-Riem / Ramcke, 1989: 1264 y Morlok / Schliesky / Wiefelspütz, 2016). Sobre todo en el primer supuesto, se pone de manifiesto su función como garantía de los derechos de la minoría. Si esto puede afirmarse de su constitución, más cuestionable, a juicio de la doctrina alemana, es si ese carácter que tienen estas comisiones como expresión de los derechos de la minoría parlamentaria, se pone de manifiesto también a la hora de determinar el encargo exacto que se hace a la comisión de encuesta (Altenhof: 16).

*Tareas.* Por lo tanto, las tareas de una comisión de encuesta consisten principalmente en obtener información y apoyar al Parlamento en la legislación y otras decisiones. Su logro más importante es el desarrollo de estándares de valor en el tratamiento de ciertas cuestiones y la transferencia de conocimientos entre los miembros del Parlamento y los expertos. También se concede una importancia creciente a la función de comunicación y representación. En particular, las comisiones de encuesta tienen un efecto moderador sobre la opinión pública y el debate político sobre el tema que se está debatiendo (Euchner / Hampel / Seidel, 1993: 29). Sin

---

parlamentarios nombran a los miembros en proporción a su fuerza. Con excepción de los miembros de los grupos parlamentarios mencionados en el apartado 3, el número de miembros de la Comisión no debe exceder de nueve.

(3) Cada grupo parlamentario puede enviar a la comisión un miembro o varios miembros si así lo decide el *Bundestag*.

(4) La comisión de encuesta deberá presentar su informe a tiempo para que pueda ser discutido en el *Bundestag* al final del período electoral. Si no se puede presentar un informe final, se debe presentar un informe intermedio, en base al cual el *Bundestag* decide si la Comisión de encuesta debe continuar su trabajo o interrumpirlo.

<sup>15</sup> <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/E/enquete-444734> [Consulta del 7-VIII-2023].

las comisiones de encuesta no podría haberse abordado a fondo el estudio de temas como la tecnología genética (Gill, 1991: 411-434) ni se podrían haber integrado de modo eficaz a determinados grupos de la sociedad en la formación de la voluntad política, aunque su integración haya sido en la fase previa de información, antes de adoptar decisiones (Metzger, 1995: 833). Hay algunos problemas que dificultan la eficacia del trabajo de las comisiones de encuesta en la tarea legislativa, como por ejemplo la débil integración de estas comisiones en los procedimientos de decisión dentro del Parlamento. Quizá por este motivo, el trabajo de algunas comisiones de encuesta ha sido valorado de modo negativo por la doctrina, considerando que no han alcanzado resultados positivos en la tarea que se les había asignado (Hoffmann-Riem, 1988: 58-84).

La forma en que funciona una comisión de encuesta (Knelangen, 2021:157-159) puede describirse de la siguiente manera: comienza con una interconexión de discusiones entre los miembros sobre el contenido de los informes presentados por los grupos de relatores. A continuación se elabora ese contenido más detalladamente por parte del personal técnico de las secretarías. Finalmente, los informes se discuten y se decide la redacción final. El trabajo de una comisión de encuesta se completa cuando ha terminado el informe final y lo ha entregado al Presidente del *Bundestag*. En este punto, debe señalarse que las comisiones de encuesta como instrumento del *Bundestag* están sujetas al principio de discontinuidad, es decir, deben haber completado su trabajo antes del final del período legislativo respectivo. Si no se ha conseguido finalizar antes del término del período legislativo, se debe presentar un informe provisional y el próximo *Bundestag* decide sobre la conveniencia o no de un nuevo nombramiento. En ningún caso existe obligación alguna por parte del Parlamento de tratar las conclusiones y recomendaciones de una comisión de encuesta. Lo que haga el Parlamento u otras instituciones con las recomendaciones de la comisión de encuesta, no puede determinarlo la propia comisión (Metzger, 1995: 832).

En suma, aunque las comisiones de encuesta se cuentan también entre los instrumentos de control de la oposición, como las de investigación, en su composición, y modo de trabajo destaca su función de asesoramiento sobre la de control.

### III. COMISIONES SOBRE DIGITALIZACIÓN Y SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

#### I. Comisión permanente sobre digitalización

Esta comisión (*Ausschuss für Digitales*), es una de las comisiones permanentes del Parlamento<sup>16</sup> desde que fue constituida en el año 2014; esto es, en el décimo octavo periodo legislativo. Ya en el periodo legislativo anterior, se había constituido una comisión de encuesta (de 5 de mayo de 2010 a 5 de abril de 2013) sobre internet y la sociedad digital. No debe confundirse la misión de esta comisión permanente con algunos de los problemas jurídicos suscitados por la digitalización el Parlamento (Gottberg, Zittel, 2008, Zittel, 2009, Schmidt-Jortzig, 2018: 793-798, Schulz, 2015), como pueden ser el voto electrónico (en el Derecho español, *vid.*: Coello De Portugal), o en general, el uso de las nuevas tecnologías en el Parlamento (en el Derecho español, *vid.*: Rubio Núñez, 2014, De Andrés Blasco, 2018 y García Mexía, / Pereira González, 2018). Como se ha señalado (*vid. supra* ap. 2.1), las comisiones parlamentarias se corresponden, con carácter general, con los ministerios del Ejecutivo. A estas, se añaden otras, por necesidades especiales. En materia de digitalización, la comisión existe y el ministerio no, aunque en el programa político de la Unión entre la CDU y la CSU para el XX periodo legislativo figuraba la propuesta de creación de un ministerio de digitalización<sup>17</sup>. En el programa del SPD para el mismo periodo legislativo no figuraba la creación de un ministerio de digitalización, se ponía el acento sobre todo en la protección de datos, este aspecto jugó un papel más importante en el programa del SPD que en el de la coalición CDU/CSU. El programa del SPD destacó el derecho a la “autodeterminación informativa” y proponía crear un “control permanente, regular e independiente de las leyes en el sector de la seguridad”. Por otro lado, los datos deberían poder utilizarse para servicios digitales e innovaciones orientadas al bien común. Además, los socialdemócratas proponían

---

<sup>16</sup> <https://www.bundestag.de/adi> [Consulta del 7-VIII-2023].

<sup>17</sup> Toda la información relativa a los programas políticos de los partidos en las últimas elecciones federales se encuentra en Bernd Oswald / Thomas Moßburger, Digitalisierung im Wahlkampf: Das wollen die Parteien, en <https://www.br.de/nachrichten/netzwelt/bundestagswahl-und-digitalisierung-wahlprogramme-der-parteien,ScZEvUp> [Consulta del 7-VIII-2023].

que la llamada “interoperabilidad” (posibilidad de comunicarse o cambiar entre los diferentes servicios de mensajería, redes sociales y servicios y plataformas digitales) quedara consagrada como un derecho por ley. Por su parte, el FPD –que también proponía la creación de un ministerio de transformación digital– incluía en su programa para el mismo periodo que la digitalización llegara también a la política exterior y afirmaba que Alemania debería “contribuir activamente por vía diplomática a ampliar las relaciones y redes entre las empresas tecnológicas y las nuevas empresas, así como entre los fundadores y desarrolladores en Alemania y en centros como Silicon Valley, Taiwán, Tel Aviv, Singapur, Shenzhen y Daejeon”.

En Alemania, como en tantos otros Estados, se ha ponderado la posibilidad de introducir el voto digital no ya en el Parlamento, sino para los ciudadanos (Weisband / Tuchtfeld / Tillmann), pero no se ha llegado a tomar esta decisión, de momento. Dentro del objeto de estudio del presente trabajo, interesa destacar que a través de la comisión permanente de digitalización del *Bundestag*<sup>18</sup>, el poder Legislativo (dos de los principales partidos, como se ha visto, solo se plantearon la creación de un ministerio en los programas políticos de las últimas elecciones generales de la federación) ha podido ir por delante del Ejecutivo en esta importante área de las necesidades sociales.

## 2. Comisión de encuesta sobre inteligencia artificial

El nombre completo de esta comisión es “Inteligencia artificial – Responsabilidad social y Potencial económico social y ecológico” (*Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale*). Fue constituida a solicitud de las siguientes facciones parlamentarias: CDU/CSU, SPD, FDP y *Die Linke*<sup>19</sup>, es decir se trataba de una “encuesta mayoritaria”. Una vez entregado al presidente del *Bundestag* su informe final 2020<sup>20</sup>, fue suprimida. Durante el tiempo en

---

<sup>18</sup> Todos los informes de esta comisión pueden verse en el archivo del *Bundestag*, vid.: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw21-pa-digitales-ki-947976> [Consulta del 7-VIII-2023].

<sup>19</sup> Deutscher Bundestag Drucksache 19/2978, 19. Wahlperiode, 26.06.2018. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/029/1902978.pdf> [Consulta del 7-VIII-2023].

<sup>20</sup> Deutscher Bundestag Drucksache 19/23700, 19. Wahlperiode 28.10.2020. Accesible en <https://dserver.bundestag.de/btd/19/237/1923700.pdf> [Consulta del 7-VIII-2023].

que estuvo desarrollando su encargo estaba dividida en grupos de trabajo, destacando el dedicado al estudio de inteligencia artificial y Estado (*KI und Staat*)<sup>21</sup>, que a su vez se distribuyó la tareas en tres ámbitos: el primero dedicado a la inteligencia artificial en la Administración Pública y otras aplicaciones orientadas al bien común, el segundo dedicado al estudio de Smart city y Open data<sup>22</sup>, y el tercero de dicado a la seguridad interior y exterior, a la defensa y a la seguridad militar. Los resúmenes publicados de los grupos de trabajo dentro de esta comisión de encuesta reflejan la posición mayoritaria de sus miembros. Los votos particulares solo fueron incluidos en el informe final de 2020.

Concluido el trabajo de la comisión de encuesta, en el ámbito académico jurídico, los ámbitos a los que se ha dedicado más atención son la Administración Pública, y como proyectar una legislación adecuada a esta nueva realidad<sup>23</sup>. En el primer caso, debido a que todas las Administraciones están aumentando cada día la avalancha de datos en todas las áreas en las que trabajan y especialmente cuando se trata de una cuestión de investigación, examen, análisis de riesgos, subsunción o verificación, estamos ante campos susceptibles de aplicación de inteligencia artificial (Etscheid / von Lucke / Stroh y Hill, 2018: 288). Y en el segundo se trata de compaginar las nuevas posibilidades que la inteligencia artificial ofrece con el uso ético de las mismas<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> <https://www.bundestag.de/resource/blob/672932/8dafccf73bce9d-9560223d1683d82cb9/PG-2-Projektgruppenbericht-data.pdf> [Consulta del 7-VIII-2023].

<sup>22</sup> El informe de este grupo de trabajo, puede verse en el archivo del *Bundestag*: [https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/weitere\\_gremien/enquete\\_ki/open-data-ki-827954](https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/weitere_gremien/enquete_ki/open-data-ki-827954) [Consulta del 7-VIII-2023].

<sup>23</sup> Cfr.: <https://digitaleweltmagazin.de/interviews/gesetzgebung-fuer-kuenstliche-intelligenz/> [Consulta 21-VI-2023].

<sup>24</sup> Deutscher Ethikrat, Mensch und Maschine – Herausforderungen durch Künstliche Intelligenz STELLUNGNAHME 20. März 2023, en <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Stellungnahmen/deutsch/stellungnahme-mensch-und-maschine.pdf> [Consulta 21-VI-2023].

#### IV. EL TRABAJO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS, BISAGRA DE INTEGRACIÓN ENTRE LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS Y LA UNIÓN EUROPEA

El hecho de que la comisión de encuesta sobre inteligencia artificial del *Bundestag* haya puesto el resultado de su trabajo a disposición de la Comisión europea, y ésta lo haya utilizado como base para la ulterior preparación del Reglamento europeo de inteligencia artificial, pone de manifiesto que este tipo de órganos parlamentarios no solo cumple el papel de asesoramiento al poder legislativo del propio Estado. Con ello no se está afirmando que sea el único modo de asesoramiento (*vid.*: Petermann, 1990 y Hampel, 1991: 161-164), de control del ejecutivo, y de garantía de los derechos de la minoría, sino también cumple una función de colaboración entre los Parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento de la Unión. Aunque el *Bundestag* cuente con una comisión permanente para las cuestiones relativas a la UE (Pöhle, 1984: 352-359), ello no obsta para que las comisiones de encuesta puedan ser también un medio de colaboración eficaz y una vía para el cumplimiento de la tarea de los poderes públicos alemanes de colaborar en la integración europea (Wilderotter: 76), concretada en la Ley sobre cooperación entre el Gobierno Federal y el *Bundestag* en asuntos de la Unión Europea, de 4 de julio de 2013 (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*)<sup>25</sup> y la Ley sobre la asunción de la responsabilidad de la integración del *Bundestag* y el *Bundesrat* en materias de la Unión Europea (*Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*)<sup>26</sup>.

Ciertamente, existe el peligro de que se den conflictos de competencias (y también, eventualmente, de que se duplique el trabajo) con las comisiones permanentes, no solo con la de asuntos relativos a la UE, sino también con otras como la de investigación, tecnología y evaluación tecnológica

---

<sup>25</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg\\_2013/BJNR217000013.html](https://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013/BJNR217000013.html) [Consulta del 7-VIII-2023].

<sup>26</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/intvg/BJNR302210009.html> [Consulta del 7-VIII-2023].

(*Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung*<sup>27</sup>) y las comisiones de encuesta, como ya se puso de manifiesto con ocasión de otras comisiones anteriores a la de inteligencia artificial (Von Thienen). Ahora bien, la creación de comisiones de encuesta para el asesoramiento al Parlamento de cuestiones científicas, no supone una merma de su relevancia política ni de su capacidad de gestión política; al contrario, desde la creación hasta la determinación del encargo que se hace a la comisión, una vez constituida, son decisiones políticas (Kretschmer, 1982). Dentro de las comisiones no quedan desdibujadas, menos aún suprimidas, las posiciones políticas. Al contrario, para garantizar los derechos de los grupos en las comisiones, el Reglamento del *Bundestag* ha consagrado el término de “fracción en comisión” (empleado en numerosos preceptos: arts. 54.4, 60.2, 61.2 y 64.2 GOBT), que designa al grupo dentro de una comisión, que se corresponde con un grupo parlamentario. Además, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha reconocido a los grupos el derecho a ser parte de en un conflicto constitucional, según el art. 63 de la ley del Tribunal Constitucional Federal (Elvira Perales, 270).

---

<sup>27</sup> El § 56a del Reglamento del *Bundestag* establece lo siguiente respecto de esta comisión: (1) *La Comisión de Investigación, Tecnología y Evaluación Tecnológica es competente para programar evaluaciones de tecnología, prepararlas y evaluarlas para el Bundestag. Puede encargar a instituciones ajenas al Bundestag la realización científica de análisis de impacto tecnológico.*

(2) *La Comisión de Investigación, Tecnología y Evaluación Tecnológica establecerá los principios para la preparación de las evaluaciones de tecnologías y los tomará como punto de partida para sus decisiones en cada caso concreto.*

Esta Comisión permanente, en el actual veintavo periodo legislativo, ha emitido un detallado informe sobre la minería de datos (*Data-Mining*), publicado el 9 de enero de 2023, que dedica una minuciosa atención a al sistema sanitario (pp. 135-172) y propone una serie de medidas (pp. 173 y ss.). *Vid.*: Deutscher Bundestag Drucksache 20/5149, 20. Wahlperiode, 09.01.2023, Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung Technikfolgenabschätzung (TA) Data-Mining – gesellschaftspolitische und rechtliche Herausforderungen. Accesible en <https://dserver.bundestag.de/btd/20/051/2005149.pdf> [Consulta del 7-VIII-2023].

## V. INICIATIVAS JURÍDICAS SOBRE DIGITALIZACIÓN E INTELIGENCIA ARTIFICIAL POR PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO ESPAÑOLES

La comisión de libertades civiles, justicia y asuntos de interior del Parlamento europeo en su “Informe sobre la inteligencia artificial en el Derecho penal y su utilización por las autoridades policiales y judiciales en asuntos penales”, de 13.7.2021<sup>28</sup>, en el n° 14<sup>29</sup> y en el n° 20<sup>30</sup>, entre

---

<sup>28</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0232\\_ES.html#:~:text=Considera%20esencial%2C%20tanto%20para%20la%20eficacia%20del%20ejercicio,por%20parte%20de%20las%20autoridades%20policiales%20o%20judiciales%3B](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0232_ES.html#:~:text=Considera%20esencial%2C%20tanto%20para%20la%20eficacia%20del%20ejercicio,por%20parte%20de%20las%20autoridades%20policiales%20o%20judiciales%3B) [Consulta del 7-VIII-2023].

<sup>29</sup> “Considera esencial, tanto para la eficacia del ejercicio del derecho de defensa como para la transparencia de los sistemas nacionales de justicia penal, que un marco jurídico específico, claro y preciso regule las condiciones, las modalidades y las consecuencias del uso de herramientas de IA en el ámbito de las actuaciones policiales y judiciales, así como los derechos de las personas afectadas y procedimientos eficaces y fácilmente accesibles de reclamación y recurso, incluidos los recursos judiciales; subraya el derecho de las partes en un procedimiento penal a tener acceso al proceso de recopilación de datos y a las evaluaciones conexas realizadas u obtenidas mediante el uso de aplicaciones de inteligencia artificial; destaca la necesidad de que las autoridades de ejecución participantes en la cooperación judicial, al decidir sobre una solicitud de extradición (o entrega) a otro Estado miembro o a un tercer país, evalúen si el uso de herramientas de IA en el país solicitante podría manifiestamente comprometer el derecho fundamental a un juicio justo; pide a la Comisión que elabore directrices sobre cómo llevar a cabo dicha evaluación en el contexto de la cooperación judicial en materia penal; insiste en que los Estados miembros, de conformidad con la legislación aplicable, deben velar por la información de las personas que sean objeto de aplicaciones de IA utilizadas por parte de las autoridades policiales o judiciales”

<sup>30</sup> “Pide que se lleve a cabo una evaluación obligatoria del impacto sobre los derechos fundamentales antes de la implementación o el despliegue de sistemas de IA en el ámbito policial o judicial, a fin de evaluar posibles riesgos para los derechos fundamentales; recuerda que es obligatoria la evaluación previa del impacto sobre la protección de datos de cualquier tipo de tratamiento, en particular mediante el uso de nuevas tecnologías, que pueda entrañar un alto riesgo para los derechos y las libertades de las personas físicas, y opina que este es el caso de la mayoría de las tecnologías de IA en el ámbito policial y judicial; subraya que los conocimientos especializados de las autoridades de protección de datos y las agencias de derechos fundamentales son esenciales para evaluar estos sistemas; subraya que estas evaluaciones del impacto en los derechos fundamentales deben llevarse a cabo de la forma más abierta posible y con intervención activa de la sociedad civil; pide que las evaluaciones de





de abril por la Comisión Europea. Con ello se pretende evitar (o paliar al menos), una crítica que con frecuencia se hace a la regulación europea: su falta de contacto con los actores afectados por su regulación.

En cambio, en el Congreso de los Diputados no hay una comisión dedicada a la inteligencia artificial<sup>37</sup>, a pesar de que se piensa en impulsar la ley sobre inteligencia artificial durante el periodo que corresponde a España la Presidencia de la Unión Europea<sup>38</sup>. Sin embargo, en esta Cámara es obligado destacar el trabajo de la subcomisión de estudio sobre redes sociales constituida en la comisión de interior del Congreso de los diputados en la X legislatura<sup>39</sup>.

En el Senado, el 19-VI-2023, la comisión de ciencia, innovación y universidades, solicitó la puesta en marcha de una Ponencia de estudio sobre el impacto de la inteligencia artificial y otras tecnologías disruptivas en la enseñanza universitaria, la investigación y la innovación, creada en el seno de la comisión de ciencia, innovación y universidades. Esta iniciativa ha caducado y se traslada a la Cámara de la XV Legislatura<sup>40</sup>. No obstante, hay que resaltar que en la Cámara alta hay una acreditada trayectoria de trabajo en el estudio de la incidencia de las nuevas tecnologías en la sociedad. Así, en el Senado se había constituido ya en la VI legislatura una comisión especial sobre redes informáticas<sup>41</sup> y en la VIII legislatura una comisión de estudio de la sociedad de la información y el conocimiento<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Para consultar las Comisiones de la XIV Legislatura (219-2923), vid.: [https://www.congreso.es/es/comisiones?p\\_p\\_id=organos&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_organos\\_selectedLegislatura=XIV](https://www.congreso.es/es/comisiones?p_p_id=organos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_organos_selectedLegislatura=XIV) [Consulta del 7-VII-2023].

<sup>38</sup> <https://elpais.com/tecnologia/2023-06-01/espana-impulsara-la-ley-sobre-inteligencia-artificial-en-su-presidencia-de-la-ue.html> [Consulta del 22-VIII-2023].

<sup>39</sup> El informe final de su trabajo, publicado por el Congreso de los Diputados en 2015, aporta un valioso trabajo donde se recoge la documentación aportada por los comparecientes a la comisión, los puntos fundamentales del debate y las recomendaciones propuestas a nivel educativo, policial, etc.

<sup>40</sup> Legislatura (Boletín Oficial De Las Cortes Generales Senado. XIV Legislatura, n. 508, 19 de junio de 2023, p. 4). [https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_T\\_14\\_508.PDF](https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_T_14_508.PDF) [Consulta del 7-VII-2023].

<sup>41</sup> Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado, VI Legislatura, Comisiones, n. 538.

<sup>42</sup> Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado, VIII Legislatura, Comisiones, n. 561.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Mientras que en Alemania el peso fundamental del estudio previo a la regulación jurídica de la inteligencia artificial y la digitalización ha recaído en Comisiones Parlamentarias (de encuesta y permanente, respectivamente), en España ha sido el Ejecutivo quien –a través de diversas medidas como la creación de nuevos organismos públicos, el diseño de un plan estratégico quinquenal, etc.–, ha tratado de responder a este nuevo reto social.

En ambos Estados se ha puesto de manifiesto de modo palpable su voluntad cooperar en la integración europea. Alemania lo ha hecho anticipándose y ofreciendo a la Comisión europea el estudio realizado en el seno de la comisión de encuesta sobre inteligencia artificial del *Bundestag*. España lo ha hecho *a posteriori*, ofreciéndose como Estado experimental en el que se aplique el proyecto de Reglamento Europeo de IA dos años antes de que entre en vigor, de modo que se pueda facilitar a la UE la experiencia de cómo incide la proyectada regulación en los sectores más afectados. Estos dos modos de colaboración son valiosos y útiles. No obstante, el trabajo parlamentario previo permite quizá una mayor influencia del Parlamento nacional en la normativa europea, y, en todo caso, no es excluyente del ofrecimiento como Estado experimental *a posteriori*, si el Estado miembro lo considera oportuno.

Ahora bien, el estudio riguroso en el seno de una Comisión de encuesta en el *Bundestag* permite a las minorías parlamentarias intervenir, mientras que si toda la iniciativa la asume el poder Ejecutivo, las minorías quedan excluidas de participar en la toma de decisiones. Asimismo, gracias a este instrumento, el Parlamento cuenta con una base de estudio que le permite proponer iniciativas legislativas en campos tan técnicos como los aquí estudiados. En cambio, si todos los organismos técnicos dependen de los ministerios correspondientes, lógicamente las iniciativas legislativas que se adopten serán sobre todo proyectos de ley. Ciertamente las minorías parlamentarias tienen la posibilidad de intervenir en los debates, cuando el proyecto de ley sea presentado al Parlamento. Pero las comisiones de encuesta –al menos en la experiencia aquí estudiada del *Bundestag*– se han demostrado como un instrumento eficaz en la garantía de los derechos de la minoría y en el equilibrio de poderes Legislativo y Ejecutivo. La consulta externa de expertos, otro recurso posible para el asesoramiento

técnico al Parlamento, adolece igualmente de una menor participación de las minorías en la toma de decisiones.

A la vista de la experiencia alemana, sería deseable que el Congreso hiciera más uso de las Comisiones no permanentes previstas en el art. 51<sup>43</sup> del Reglamento del Congreso, y que a tenor de lo previsto el art. 53<sup>44</sup> de la misma norma tienen características bastante similares a las que las “comisiones de encuesta” tienen atribuidas en el Reglamento del *Bundestag* (GOBT). Asimismo, se sugiere la introducción en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional la legitimación de las fracciones de las comisiones para ser parte en un recurso de inconstitucionalidad. Con estas dos medidas se reforzaría considerablemente la posición del poder Legislativo frente al Ejecutivo en materias en las que se requieran conocimientos muy técnicos.

## BIBLIOGRAFÍA

Altenhof, R. (2002). *Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag,

Arévalo Gutiérrez, A. (1987). Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español. *Revista de las Cortes Generales*, 11, 159-192.

Braß, H. (1990). Enquete-Kommissionen im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, en Petermann, T. (Hrsg.), *Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung*, Berlin: Edition Sigma, 65-95.

Coello De Portugal, J. M. (2012). Sobre el carácter antijurídico de la opción por el voto electrónico nulo. *Revista General de Derecho Constitucional*, 14, 1-43.

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*, 105, 271-298.

---

<sup>43</sup> Art. 51: “Son Comisiones no Permanentes las que se crean para un trabajo concreto. Se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura”.

<sup>44</sup> Art. 53: “La creación de Comisiones no Permanentes distintas de las reguladas en el artículo anterior y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes, podrá acordarse por la Mesa del Congreso, a iniciativa propia, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Portavoces”.

Dieter, D. (1981). *Die Enquete-Kommissionen in der Bundesrepublik Deutschland*, en Lompe, K. / Rass H. H. / Dieter, D., (hrsg.), *Enquete-Kommissionen und Royal Commissions. Beispiele wissenschaftlicher Politikberatung in de Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien*, Göttingen.

Djeffal C., (2020). Künstliche Intelligenz, in: Klenk Tanja / Nullmeier Frank/ Wewer Goettrik (Hrsg.). *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Wiesbaden. Politik & Verwaltung Digitale Transformation und die Gewaltenteilung des Grundgesetzes Verwaltungswissenschaft, en <https://www.egovernment.de/digitale-transformation-und-die-gewaltenteilung-des-grundgesetzes-a-678648/?p=3> [Consulta 21-VI-2023].

Eifert, M. (Hrsg.). (2020). *Digitale Disruption und Recht*, Baden-Baden: Nomos.

Elvira Perales, A. (1987). Comisiones de investigación en el ‘Bundestag’. Un estudio de jurisprudencia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 263-282.

Etscheid, J. / von Lucke, J. / Stroh, F. (2020). *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung*, Fraunhofer IAO: Stuttgart.

Euchner, W. et. Alt. (1993). *Länder-EnqueteKommissionen als Instrumente der Politikberatung. Rechtliche Ordnung, Fallbeispiele und ihre Praxis im Urteil von Mitgliedern*, Baden-Baden: Nomos.

García Mexía, P. / Pereira Gonzáles, M. (2018). Parlamento y Ejecutivo en la era digital ¿hacia la autonomía tecnológica de las cámaras? *Revista de las Cortes Generales*, 105, 247-270.

Gill, B. (1991). Die Bundestags-Enquete zur Gentechnik – Lehrstück einer politischen Nicht-Entscheidung, en *Leviathan*, 19, 411-434.

Gottberg, F. (2016). *Das Parlament im digitalen Zeitalter*. Schliesky, U. / Schulz, S. E. / Gottberg, F. / Kuhlmann, F. (Hrsg.), *Demokratie im digitalen Zeitalter*, Baden-Baden: Nomos, 98-131.

Hampel, F. (1991). Review: Politikberatung beim Deutschen Bundestag – Analysen, Berichte, Denkanstöße Reviewed Work: Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung beim Deutschen Bundestag. Edition Sigma Bohn by Thomas Petermann, en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 22, 61-164.

Hill, H. (2018). Was bedeutet Künstliche Intelligenz (KI) für die Öffentliche Verwaltung? *Verwaltung und Management*, 24, 287-294.

Hoffmann-Riem, W. (1988). Schleichwege zur Nicht-Entscheidung: Fallanalyse zum Scheitern der Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“. *Politische Vierteljahresschrift*, 29, 58-84.

Hoffmann-Riem, W. / Ramcke, U. (1989). § 47. Enquete-Kommissionen, en Schneider, H.-P. / Zeh, W., (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1261-1292.

Hornung, G. (2019). Die parlamentarische Kontrolle digitaler Räume, G. Hornung (Hrsg.) *Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2018*, 95-112.

Kevenhorster, P. (2000), *Politikberatung*, Andersen, U. / Woyke, Wi. (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 4.Aufl., Opladen.

Knelangen, W. (2021). Enquete-Kommissionen. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen: Springer, 157-159.

Kowalczyk, I.-S. (2009). Parlamentarisch verordnete Aufarbeitung? Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, *Politisches Denken Jahrbuch*, 155-166.

Krause, J. (1999). Der Bedeutungswandel parlamentarischer Kontrolle: Deutscher Bundestag und US-Kongreß im Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 30, 534-555.

Kretschmer, G. (1986). Zur Organisationsgewalt des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Bereich, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 17, 334-346.

Kretschmer, G. (1983). *Enquete-Kommissionen—ein Mittel politischer Problemlösung? Gesellschaftliche Probleme als Anstoss und Folge von Politik wiss. Kongress d. DVPW, 4. - 7. Oktober 1982 in d. Freien Univ. Berlin; Tagungsbericht.*

Krevert, P. (1993). *Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit*, Münster/Hamburg.

Leonardy, U. (1989) Bundestag und Europäische Gemeinschaft: Notwendigkeit und Umfeld eines Europa-Ausschusses. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 20, 527-544.

Marcinkowski, F. / Starke, C. (2019). Wann ist Künstliche Intelligenz (un-)fair? Ein sozialwissenschaftlich.es Konzept von KI-Fairness, en Hofmann, J. / Kersting, N. / Ritzki, C. / Schünemann, W. J. (Hrsg.), *Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven*, transcript Verlag, <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-4864-5/politik-in-der-digitalen-gesellschaft/>

Metzger, C. (1995). *Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. Rechtliche Grundlagen, Aufgaben und Arbeitsweise* (=Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft; Bd. 1756), Peter Lang Verlag: Frankfurt a. M. [https://www.sozwiss.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Philosophische\\_Fakultaet/Sozialwissenschaften/Kommunikations-\\_und\\_Medienwissenschaft/Dateien/diskurs-1.pdf](https://www.sozwiss.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Philosophische_Fakultaet/Sozialwissenschaften/Kommunikations-_und_Medienwissenschaft/Dateien/diskurs-1.pdf) [Consulta del 7-VIII-2023].

Morlok, M. / Schliesky, U. / Wiefelspütz, D. (2016). (Herausgegeben unter Mitarbeit von Kalb, M.), *Parlamentsrecht. Handbuch*, Baden- Baden: Nomos.

Petermann, T. (1990), *Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung beim Deutschen Bundestag*, Berlín: Sigma.

Plagemann, H. (1977). Mehr parlamentarische Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse. Zu den Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 8, 242-251.

Pöhle, K. (1984). Die Europa-Kommission des Deutschen Bundestags. Ein politisches und geschäftsordnungsmäßiges Novum. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. 15, 352-359.

Pukelsheim, F. (2015). Sitzuteilungsmethoden – Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlssystemen, Berlin: Springer-Verlag.

Rehfeld, D. (1981). Enquete-Kommissionen in der Bundesrepublik Deutschland. LOMPE, KLAUS / RASS, HANS HEINRICH / REHFELD, DIETER, *Enquete-Kommissionen und Royal Commissions. Beispiele wissenschaftlicher Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien*, Göttingen, 1981, 181-290.

Rubio Núñez, R. (coord.), (2014). Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia, *Cuadernos del Congreso de los Diputados*, n. 9, Madrid.

Schmidt-Jortzig, E. (2018). Parlamentarismus im Zeitalter der Neuen Medien – oder. Digitalisierter Parlamentarismus, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49, 793-798.

Schmittner, K. (1972). Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. Erste Erfahrungen – rechtliche Ausgestaltung eines neuen parlamentarischen Instruments für „umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3, 209- 229.

Schneider G. / Toyka-Seid, C. Das junge Politik-Lexikon von [www.hanisauland.de](http://www.hanisauland.de), Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2023. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-junge-politik-lexikon/321282/untersuchungsausschuss/> [Consulta del 7-VII-2023].

Schulz, J. (2015). *Bundestag und digitale Medien. Digitale Politikvermittlung*, Tübingen: Springer.

Stern, K. (1977). Der Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 10, 12-17.

Versteyl, L.-A. (1978). Der Deutsche Bundestag in der verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur und in den Reformvorschlägen der Enquete-Kommission Verfassungsreform. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 9, 126-131.

Von Thienen, V. (1986). Künftig ein technikgestaltendes Parlament? Zu den Empfehlungen der Enquete-Kommission „Technologiefolgenabschätzung“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 17, 548-557.

Vowe, G., Der Bundestag als Kommunikationspolitischer Akteur?, en <https://www.tatup.de/index.php/tatup/article/view/4798/8356> [Consulta del 4-VIII-2023].

Weisband, M. / Tuchtfeld E. / Tillmann, H., Digital wählen – wie es (ausnahmsweise) funktionieren kann. *Zentrum für Digitalen Fortschritt*, <https://d-64.org/digital-waehlen/> [Consulta del 7-VIII-2023].

Weißels, B. (1987). Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft: Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Parlamentsausschüssen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 18, 285-311.

Wilderotter, H. (2013). Das Deutsche Bundestag in Reichstagsgebäude, Seine Beteiligungsrechte hat der Bundestag mit dem 2013 neu gefassten „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBG) und dem „Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20312000b.pdf> [Consulta del 7-VIII-2023].

Zeh, W. (1989). Das Ausschußsystem im Bundestag, en Hans Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Walter de Gruyter, Berlin/ New York, 1085-1102.

Zittel, T. (2009). Entmedialisierung durch Neue Digitale Medien? Direkte Wählerkommunikation im WWW aus der Sicht von Abgeordneten des Deutschen Bundestages, *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, Politik in der Mediendemokratie*, 42, 366-389.

Zittel, T. (2008). Die elektronische Wählerkommunikation von Abgeordneten aus vergleichender Perspektive – Meidenwandel oder Demokratiewandel? *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 18, 185-208.

Pablo García Mexía, Ph.D.

Letrado de las Cortes Generales  
Codirector del Posgrado de privacidad,  
sociedad digital e inteligencia artificial  
Universidad Autónoma de Madrid

**RESUMEN:** El enorme impacto de la inteligencia artificial (IA) en la sociedad y su potencial para subvertir algunas de las claves de la convivencia social obliga a los parlamentos a tomar partido, siendo conscientes de los riesgos, aunque también tratando de aprovechar en la mayor medida sus beneficios. Este trabajo aborda tales riesgos desde perspectivas tecnológicas, de actuación parlamentaria y jurídicas. Se trata también la problemática derivada de la regulación de la IA; en especial la llamada Ley de inteligencia artificial de la UE, como enfoque regulatorio horizontal, detallando su alcance, obligaciones para los proveedores y usuarios de IA, y los mecanismos de aplicación. El documento incluye asimismo una propuesta de sistema de gobernanza intraparlamentaria de la IA, más allá de la regulación legal, comprensivo de principios y de posibles contenidos. Por último, se insta a los parlamentos a desarrollar en la mayor medida posible sus propia IA, con arreglo a pautas bien asentadas en Europa, como son las derivadas de pautas implantadas desde el diseño y por defecto.

**ABSTRACT:** *The enormous impact of artificial intelligence (AI) on society and its potential to subvert some of the keys to social coexistence forces parliaments to take sides, being aware of the risks, but also trying to take advantage of its benefits to the greatest extent. This paper addresses such risks from technological, parliamentary and legal perspectives. The problems arising from the regulation of AI are also discussed; especially the so-called EU Artificial Intelligence Act, as a horizontal regulatory approach, detailing its scope, obligations for AI providers and users, and enforcement mechanisms.*

*The document also includes a proposal for an intra-parliamentary governance system for AI, beyond legal regulation, including principles and possible contents. Finally, parliaments are urged to develop their own AI to the greatest extent possible, according to well-established guidelines in Europe, as are those derived from principles implemented by design and by default.*

## I. INTRODUCCIÓN

En un relevante estudio dedicado al tema de la inteligencia artificial (o IA) para el European Internet Forum, el estudioso de la Universidad de Oxford Ajit Jaokar (2024, 4) afirma que la IA es el mayor factor de disrupción de Europa desde la Segunda Guerra Mundial. La razón que se aduce es que la inteligencia artificial tiene potencial para subvertir las bases del contrato social sobre el que nuestra sociedad se ancla. Nada más aporta este estudio para justificar esta afirmación, si bien es posible señalar que probablemente las dos bases principales sobre las que nuestra sociedad está construida desde el racionalismo y desde la ilustración son la dignidad de la persona y el libre desarrollo de nuestra personalidad. Dos bases que por cierto es sobradamente sabido quedan recogidas en el artículo 10 de nuestra Constitución.

Y si algo queda también claro, en estas alturas del desarrollo de la IA, es que esta tecnología, siguiendo los postulados de una de las grandes autoridades mundiales al respecto, el profesor Stuart Russell (2019, 23), está en perfectas condiciones de conseguir los objetivos que se le marquen con plena eficacia. En la medida en que dichos objetivos pudieran llegar a ser alternativos, y hasta contrarios, a los del ser humano, es claro que nuestra dignidad como personas y nuestra autodeterminación para configurar un desarrollo también autónomo de nuestras vidas, podrían llegar a quedar gravemente condicionadas. Es cierto que, según acreditan algunos estudiosos, este así llamado “riesgo existencial” solo se materializaría a la par que las capacidades de la IA llegaran a ser tan elevadas como las del propio ser humano, es decir, en la medida en que, parafraseando al filósofo norteamericano, Daniel Dennett (2019), estas máquinas, en lugar de ser herramientas, pasaran a ser nuestros “colegas”. Teniendo todo ello en cuenta, algunos estudios, como el citado en *The Economist* (2023), poco más de un 5 % de entre los mayores expertos mundiales en IA (fueron encuestados en agosto de 2022 más de 700), consideran que la humanidad corre un peligro de incluso extinción existencial, de la mano de esta tecnología.

Sea como fuere, y de nuevo, según Stuart Russell (2019, ix), la IA constituye, no ya una tecnología relevante en el pasado, pues sus orígenes es sabido se remontan a los años 50 del siglo XX; y por supuesto en el presente, de la mano de su utilización, ya prácticamente generalizada en el sector público y en el sector privado, sino, lo que es mucho más importante, la IA constituye la tecnología dominante del futuro.

Aunque la relevancia de cualquier fenómeno debe ir mucho más allá de su proyección meramente económica, no está de más recordar las cifras que atestiguan estas afirmaciones. Por referirnos solo a la denominada IA generativa, es decir, la especie dentro del género, inteligencia artificial, más avanzada hasta el momento, y caracterizada por su capacidad de crear contenido de todo tipo, desde texto hasta imágenes, vídeo o sonido, y según la conocida consultora McKinsey, en un estudio publicado en 2024, la IA generativa generará un volumen económico de hasta 3,5 billones de dólares anuales. En 2023, y esta vez, según fuentes de Statista, recopiladas por HSF Reino Unido y HSF España, el valor de mercado de esta variedad de inteligencia artificial fue en los Estados Unidos de 17.800 millones de dólares, cifra que para la Unión Europea es de 12.300 millones de dólares y para España de 740 millones de dólares, o lo que es lo mismo, en este último caso, el 6 % del total de la Unión Europea. La figura n° uno, que abajo se reproduce, concreta aún más estas cifras.

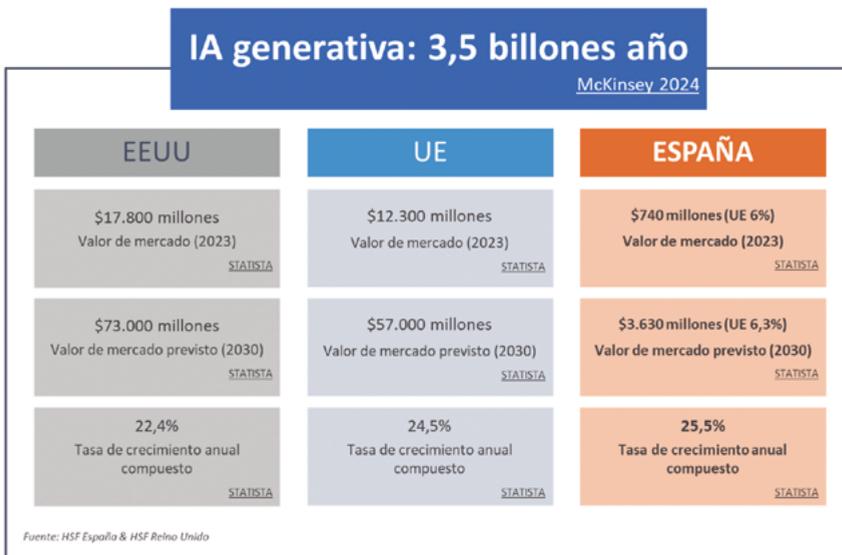


Figura n° 1. La IA generativa en cifras. Fuente: HSF España y HSF Reino Unido, a partir de datos de McKinsey y de Statista.

## II. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA POSIBLE PROYECCIÓN DE LA IA EN LOS PARLAMENTOS

Dado lo hasta aquí expuesto, es claro que pocos parlamentos optaron por quedarse al margen del uso de esta tecnología. Como, no ya pocos, sino ninguno, quedaron al margen del uso de la máquina de escribir a comienzos del siglo XX, o del ordenador a finales de ese mismo siglo. No es este lugar para pormenorizar con lujo de detalles cuáles pudieran ser posibles empleos de la inteligencia artificial en un parlamento. Fuentes mucho más autorizadas, se han ocupado ya de ello, quizás por encima de todas la Unión Interparlamentaria, aunque también organismos de cooperación entre los parlamentos europeos, como puede ser el centro europeo sobre investigación y documentación parlamentaria (CERDP en sus siglas francesas). Bien lo acreditan sus respectivos sitios web.

Aunque no es inapropiado dejar una breve constancia de tales posibilidades de utilización intraparlamentaria, en su doble faceta técnico-parlamentaria y administrativa. En lo que a la faceta técnico-parlamentaria respecta, cabe fácilmente pensar en su potencialidad para textualizar sesiones de las cámaras o de sus órganos; para tratar o simplificar grandes volúmenes de información, procedente de comparecencias o incluso de enmiendas a textos legislativos; por último, puede ser también de alta utilidad en labores de apoyo para la propia redacción de textos, sean de naturaleza legislativa o de dirección política (tipo mociones o proposiciones no de ley).

En lo que a la dimensión de uso administrativo, los parlamentos pueden utilizar la IA en tareas de apoyo a sus funciones, como parlamento abierto, en forma de chatbots, que interactúen con la ciudadanía; también en este caso de tratamiento o simplificación de grandes volúmenes de información, por ejemplo, referidos a concursos públicos para provisión de material o servicios que deban convocar; o igualmente en el soporte para la redacción de documentos, ya se trate de informes o resoluciones o, de nuevo, pliegos o documentación aneja a concursos públicos.

## III. LOS RIESGOS DE LA IA

Se ha escrito ya mucho, y en muchos planos, desde el filosófico hasta el jurídico o el empresarial, entre otros, acerca de los riesgos que, pese a su inmensa potencialidad, la IA presenta. Desde una perspectiva general,

tales riesgos permiten una triple clasificación. En primer lugar tendríamos los de naturaleza tecnológica, es decir, los derivados del hecho de que, como es obvio, la IA no constituye otra cosa que una tecnología o, si se quiere, una familia de tecnologías. El riesgo tecnológico se plasma de un modo muy tangible e incluso espectacular hasta en el gran público, en lo que se ha venido en denominar alucinaciones, o más recientemente confabulaciones, es decir, en el hecho de que la IA, debido a su particular funcionamiento, genera con relativa frecuencia, al menos en su actual estadio de evolución, inexactitudes.<sup>1</sup> En el fondo, esto deriva de que la inteligencia artificial, a diferencia de lo que a menudo se cree, una vez más entre el gran público, no piensa, sino que simplemente calcula, con arreglo a meras pautas de probabilidad, que que en el caso de la IA generativa, se refiere a la de que una determinada palabra sea la que procede emplear en el correspondiente contexto, todo ello, eso sí, en intervalos temporales enormemente cortos. La alucinación o confabulación, surgirá, pues, cuando el cálculo de probabilidad yerra, cosa que, cuando a su vez la IA generativa opera, no en términos de lenguaje matemático, sino de lenguaje humano o natural, hoy por hoy no es en absoluto extraño que suceda. También en el contexto del riesgo tecnológico, cabe situar el referido al medio ambiente, puesto que una de las características clave de la inteligencia artificial es su inmensa voracidad en el consumo de datos, que no solo han explicado su fulgurante desarrollo en los últimos años y su correspondiente extensión, al conjunto de la sociedad, sino que también están en la base de su propio entrenamiento. La inteligencia artificial aprende (Latorre 2019, 102 y ss.), se trata por ello de una tecnología que, de alguna manera, y si se admite la expresión, “adquiere vida propia”, más allá de la que incluso muchas veces sus propios diseñadores puedan imaginar. Y ese aprendizaje se produce merced, insisto, al entrenamiento, que a su vez es posible gracias al suministro de esas ingentes cantidades de información en forma de datos digitalizados. Todo ello, se lleva a cabo con arreglo a procesos de computación de alta capacidad, que consumen grandes cantidades de energía y

---

<sup>1</sup> Pocas exposiciones tan clarividentes y a la vez rigurosas acerca de esta cuestión como la del profesor de la Universidad de Barcelona Oriol Pujol, uno de los grandes líderes mundiales en IA. Puede manejarse en la obra García Mexía, dir. (2022).

que por ello mismo pueden llegar a comprometer seriamente los recursos medioambientales.<sup>2</sup>

El segundo bloque de riesgos de la IA deriva de su propio uso, de la actividad, bien pública, bien privada, bien de otra índole que con ella se lleve a cabo. En este sentido, un uso indebido puede redundar en el deterioro de la imagen pública de un ente de esta naturaleza, o en un importante desdoro reputacional, en el supuesto de que nos encontremos ante entidades de índole empresarial o del tercer sector. Los ejemplos pueden ser múltiples, aunque quizá los más evidentes son los que derivan del riesgo legal, en el que de inmediato entramos.

En efecto, el riesgo legal o jurídico es el relacionado con la quiebra de normas de esta misma naturaleza, que la IA, muy especialmente, la IA generativa, puede causar. Un riesgo que, como es obvio en todos los legales, puede generar la correspondiente responsabilidad derivada de normas, así como las sanciones en su caso aplicables.

El riesgo jurídico, que puede observarse sintéticamente en la figura nº dos, requiere en un trabajo de esta naturaleza, particular consideración.

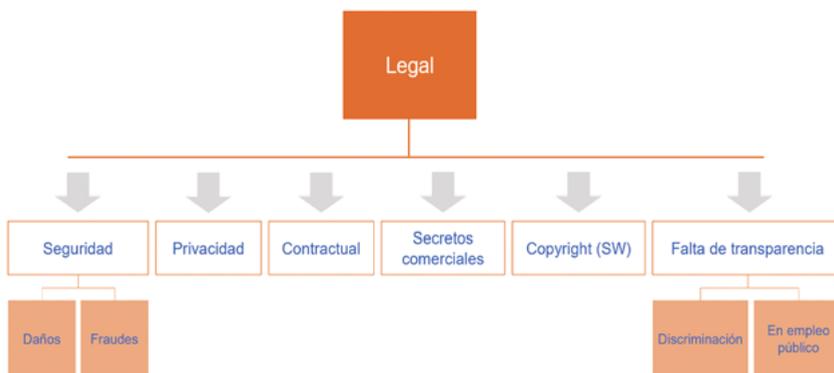


Figura nº 2. Los riesgos legales de la IA. Fuente: elaboración propia.

<sup>2</sup> Un estudio pionero realizado por investigadores de la empresa Hugging Face y la Universidad Carnegie Mellon lograba por primera vez cuantificar el alto consumo energético derivado, no solo del entrenamiento de los modelos fundacionales, sino también de su empleo por simples usuarios finales. Así, generar una imagen utilizando un potente modelo de IA consume tanta energía como cargar completamente un teléfono móvil (Luccioni, Jernite, Strubell 2023, 5).

Seis son los principales riesgos que a este respecto pueden detectarse. El primero es sin duda la seguridad, derivada de que, por desgracia, agentes criminales de alta sofisticación, que ya venían operando en el entorno digital desde hace décadas, han comenzado como era de esperar a hacerlo también, con el empleo de la inteligencia artificial. Es claro el posible resultado, en forma de daños a redes o sistemas, aunque también daños que se materializan en la denominada desinformación, también detectada, como es sabido con anterioridad a la generalización de la IA, pero que con esta puede llegar a alcanzar grados inconcebibles, hasta hace poco de sofisticación, hasta el punto de que en muchas ocasiones no es posible detectar suplantaciones de identidad o contenidos falsos que puedan diseminarse en Internet. Es claro también que la IA está siendo utilizada crecientemente por agentes criminales para generar daños de índole económica; fraudes, como por ejemplo los derivados de suplantación de identidad que generan estafas, son ahora perpetrados por criminales que suplantan voces e incluso estas combinadas con imágenes, lo que por ejemplo les permite hacerse pasar por directivos de empresas a efectos de generar desvíos de fondos. Sobra explicitar la gravedad de estas cuestiones.

Un segundo bloque de riesgos, ya detectado hace algunos años al hilo de la llamada inteligencia artificial analítica, es decir, la meramente centrada en el tratamiento, por así decir “inteligente” de información, y que ha constituido el precedente de la IA generativa, es por supuesto la privacidad. Esta y la inteligencia artificial pueden de algún modo considerarse, si se admite la expresión, “agua y aceite”, puesto que si la IA se nutre de grandes cantidades de datos, y aunque solo fuera por esta razón, la privacidad se construye a su vez, entre otros principios, sobre el de minimización de los tratamientos y el de exactitud de los datos (arts. 5.1.c) y d) del Reglamento general de protección de datos). El primero debe llevar a conservar información personal en tanto, y en cuanto resulte relevante para los fines que dan vida al correspondiente tratamiento, mientras que la minimización de datos obliga a tratar exclusivamente aquellos que sean estrictamente necesarios para llevar a cabo el fin pretendido. Hasta ahora, la inteligencia artificial, especialmente la generativa, no ha sido, como mínimo, especialmente respetuosa de estos principios, como tampoco de otro nuclear en la legislación de datos aplicable en Europa y en España, el principio de consentimiento. Fueron estas razones, entre algunas otras, las

que por ejemplo llevaron a la autoridad italiana de protección de datos, el comúnmente llamado Garante Privacy, a incluso prohibir el uso en Italia de la conocida herramienta de Open AI ChatGPT en abril de 2023.

Otro muy notable riesgo legal de la inteligencia artificial, en especial la generativa, es la quiebra de los derechos de autor, fundamentalmente por el hecho de que el entrenamiento de estas máquinas, al menos en sus inicios, hace algunos años, se ha llevado a cabo mediante el uso de contenidos protegidos por tales derechos. Uno de los problemas que de hecho se cierne en el inmediato futuro sobre el desarrollo de estas tecnologías es la oleada de demandas judiciales que muchos titulares de derechos, ya textos, ya imágenes, ya composiciones musicales, entre otros, han planteado ya frente a algunos de los principales desarrolladores de modelos de inteligencia artificial generativa.<sup>3</sup> Muy relacionado con el anterior es el riesgo derivado del uso no autorizado de derechos de propiedad industrial, como pueden ser marcas, o bien derechos relacionados con ellos, como puede ser el de protección de los secretos empresariales; la quiebra de tales derechos puede claramente derivar de su por así decir “vertido” en alguna de estas máquinas, con lo que la interdicción de su reproducción no autorizada, en el primer caso, o su custodia, en el segundo, podrían quedar gravemente en entredicho.

Un riesgo jurídico más es el de naturaleza contractual, por cuanto la industria de la inteligencia artificial se encuentra en nuestros días, dominada por pocos actores. Según cifras que reproducimos en la figura nº tres, apenas si existen 16 grandes modelos de lenguaje, es decir, modelos de IA generativa, en todo el mundo. Es claro que algunos de entre ellos tienen, pues, un alto poder de negociación contractual frente a sus potenciales usuarios, lo cual, como poco después comprobaremos, puede generar evidentes desequilibrios en los contratos que entre ambas partes se celebren. Este desequilibrio puede resultar aún más delicado en el supuesto de que la contraparte sea un ente público.

---

<sup>3</sup> La primavera de 2024 ha visto sin embargo cómo los desarrolladores globales de grandes modelos de IA, Open AI, Microsoft o Alphabet entre ellos, comenzaban a optar por una estrategia alternativa a la vista de la mencionada avalancha judicial. Se trata de llegar a acuerdos con los titulares de derechos de autor sobre los contenidos que pretenden utilizar en el entrenamiento de sus modelos y sistemas, sabedores de la, si bien aún no definitiva, sí alta solidez de la posición jurídica de dichos titulares de derechos de autor. Cfr. *MIT Technology Review* (2024).

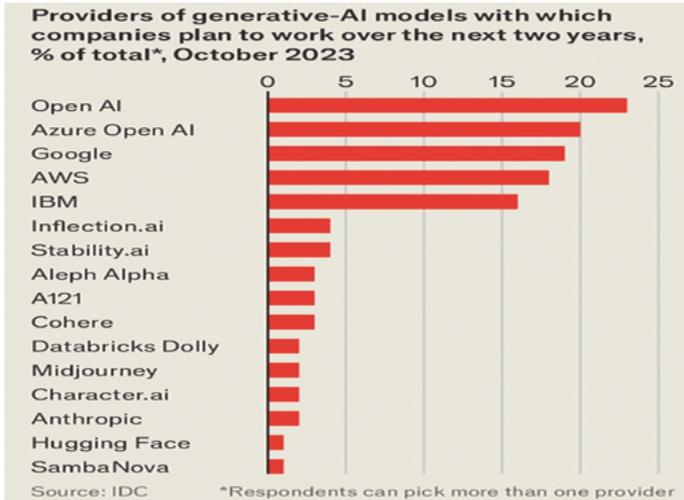


Figura nº 3. Los grandes modelos mundiales de IA generativa.

Fuente: *The Economist*, a partir de datos de IDC.

Finalmente, otro riesgo de naturaleza legal, también este detectado desde hace algunos años, con la primera generalización de algoritmos de inteligencia artificial analítica, es la falta de transparencia. Esta da a su vez lugar a potenciales discriminaciones, derivadas de los muy conocidos sesgos que, en la medida en que resultan consustanciales a la propia naturaleza humana, que obviamente diseña estas tecnologías, pueden a su vez generar discriminaciones. A estas alturas, resultan proverbiales ejemplos como el del sistema de crédito, basado en inteligencia artificial de la empresa Apple, que concedía eso, mayor crédito, al esposo de una pareja matrimonial estadounidense, por el mero hecho de ser hombre, cuando su esposa generaba mayores ingresos económicos. No obstante, y conocedoras de este riesgo, algunas empresas, como Alphabet, han ido demasiado lejos a los fines de evitarlo, hasta el punto de generar mediante IA imágenes de mujeres indias al preguntársele por papas, o de personas de raza negra, al preguntársele por los padres de la Constitución norteamericana (véase la figura nº 4); estos errores, que quizá cabe calificar de alucinaciones en forma de “discriminación inversa”, costaron por cierto, a esta empresa varios cientos millones de dólares en valor bursátil de un día para otro. El riesgo de falta de transparencia, por otro lado, puede también producirse en la gestión del personal de entes públicos o de empresas, pues es claro que

el comportamiento de las personas puede variar, en función de que se sea consciente de que se trata con otro ser humano, o de que, por el contrario, se esté haciendo con una máquina regida por inteligencia artificial.



Figura nº 4. ¿Discriminación inversa en IA? Fuente: Google DeepMind.

#### IV. LA REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Los riesgos antes expuestos explican que incluso antes del otoño de 2022, cuando irrumpe en sociedad la inteligencia artificial generativa, se haya venido reclamando la regulación de la IA a fin de prevenirlos y mitigarlos.

##### IV. 1. Antecedentes notables e iniciativas de soft-law

Los antecedentes más notorios de las ya existentes regulaciones en algunas jurisdicciones del mundo son declaraciones de principios a los que la IA debiera sujetarse. En otro lugar (García Mexía, 2022), hemos dejado sobrada constancia de ellos, destacando por su carácter pionero, la llamada Declaración de Asilomar de 2017, y por la relevancia de sus organismos de inspiración, los elaborados en el seno de las Naciones Unidas, de la OCDE, o del Consejo de Europa. Por cierto que el Consejo de Europa ha ido muy

recientemente más allá, al elaborar una Convención sobre uso fiable y responsable de la inteligencia artificial en mayo de 2024, que si bien invita a que los Estados que lleguen a firmarla, puedan desarrollar sus principios, puede por sí sola, convertirse en estándar global en la materia, como ya sucedió con el Convenio sobre ciber delincuencia de Budapest de 2001, promovido por esta misma organización europea.

En este mismo terreno de las declaraciones más atinentes al llamado soft-law que al de la regulación en sentido estricto, se debe emplazar dos iniciativas de alta relevancia sucedidas durante el otoño de 2023. Una de ellas es la Declaración de Hiroshima promovida por el G7 al hilo de la presidencia japonesa de este organismo multilateral. La mencionada declaración se fundamenta básicamente en la invitación a la elaboración de códigos de conducta, por parte de los desarrolladores de estas tecnologías, a los que se insta a promover la estandarización de sus desarrollos y a colaborar en los planos científico y tecnológico.

La otra iniciativa surge de la mano del Reino Unido y se materializa en la llamada Declaración de Bletchley de noviembre de 2023, que dio lugar, tras una cumbre celebrada en dicha localidad, al surgimiento de una base estable de colaboración entre los 28 estados firmantes, entre ellos la Unión Europea, los Estados Unidos o China, además de España. La idea es celebrar cumbres periódicas que incidan en la colaboración científica y tecnológica entre los Estados y organizaciones firmantes, con el fin de prevenir y combatir los riesgos de la inteligencia artificial, principalmente, los derivados de la mencionada potencialidad de riesgo existencial para la humanidad. La cumbre de Bletchley tuvo continuidad en Corea del Sur en el mes de mayo de 2024 y se verá seguida por una nueva reunión en París en febrero de 2025, al hilo de la cual está previsto un doble giro, en el sentido de dar paso a una organización mundial sobre acción en materia de inteligencia artificial, y de reorientación de sus fines, no tanto basados en el denominado riesgo existencial, cuanto en la prevención de los riesgos de la inteligencia artificial como simple producto, en la línea de la legislación europea, a la que poco después nos referimos.

#### IV. 2. Principales iniciativas regulatorias extra-europeas

Suele afirmarse, en especial desde finales de 2023, que la legislación europea en materia de inteligencia artificial es la primera del mundo. En

puridad, esto no es cierto. Por solo citar dos de los más relevantes ejemplos, tanto la normativa china como la de los Estados Unidos, la precedieron. Es verdad que la normativa china en materia de inteligencia artificial, existente desde 2021 (Sheehan 2023), tiene como la europea una naturaleza horizontal, en la medida en que no se focaliza sobre determinados sectores, en cuyo seno el uso de la IA pueda ser resultar especialmente arriesgado. No obstante, también lo es que el modelo chino se encuentra lo suficientemente alejado de los valores y virtudes públicas existentes en Europa y en España, como para que no resulte en este punto preciso dedicarle ulterior atención.

Por su parte, el ejemplo norteamericano deriva del Decreto (Executive Order) del presidente Biden, de 30 de octubre de 2023. Y si bien, también en este caso, precede en el tiempo a la normativa europea, es igualmente innegable que difiere profundamente de la iniciativa europea. Primero porque se centra en aspectos de seguridad nacional, una vez más, quizá derivados del tan citado riesgo existencial de las tecnologías de inteligencia artificial. Segundo, porque constituye una normativa mucho más vertical que horizontal, aunque solo sea por la razón mencionada, y también porque en su texto se incide especialmente en aspectos como puedan ser los derivados del consumo. Y tercero, porque su principal vocación es orientativa hacia sus destinatarios, tanto las empresas como el propio sector público, a quienes se insta a elaborar códigos de conducta, más que a vincularles de un modo directo a través de una norma omnicompreensiva.

Por consiguiente, no es del todo apropiado, como desde las mismas instituciones europeas se viene anunciando desde diciembre de 2023, que la normativa europea sobre inteligencia artificial sea la primera del mundo. Tras lo aquí dicho, lo más correcto es afirmar que la llamada Ley europea de inteligencia artificial (en adelante LIA)<sup>4</sup> constituye la primera norma horizontal, y por tanto, omnicompreensiva, del mundo para regular los riesgos de la inteligencia artificial y hacer de ella una familia de tecnologías fiable y segura para los derechos fundamentales y para la democracia conforme

---

<sup>4</sup> Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

a las pautas europeas, sin perjuicio de fomentar la innovación. Así lo proclama, en especial, en cuanto a los mencionados fines, el artículo 1 LIA.

#### IV. 3. La legislación europea sobre inteligencia artificial (LIA)

La legislación europea sobre inteligencia artificial se inscribe en el fondo, en la larga tradición europea de regulación en materia de productos cuyo uso pueda generar daños a las personas. Por eso se ha afirmado desde algunas fuentes que para la LIA, la inteligencia artificial no es más que un producto. Esta es una idea capital de esta regulación, que preside todos sus principios y normas y que por ello mismo difiere, esencialmente, de los ejemplos regulatorios extra-europeos mencionados.

##### *IV. 3.1. La horizontalidad de la LIA*

Considerar la IA como un producto, explica la proyección horizontal de esta normativa europea. Una proyección horizontal que justifica a su vez que la LIA se centre, por una parte, en regular tecnologías; y, por otra parte, lo haga en regular riesgos.

La LIA, efectivamente regula tecnologías. O por ser más exactos, el uso de determinadas tecnologías de inteligencia artificial. Nos referimos, por supuesto a la inteligencia artificial analítica, única que inicialmente iba a constituir su objeto, cuando en 2021, la Comisión produjo sus primeros borradores. Es sabido lo que comenzó sin embargo a suceder en octubre de 2022, concretamente la irrupción brusca y masiva de la inteligencia artificial generativa, a raíz de la introducción en el mercado de ChatGPT. Esto obligó a que esos mismos borradores, ya más avanzados, se vieran obligados a incluir aspectos relativos a esa inteligencia artificial generativa, que se había difundido en el mundo al modo como el Ford T lo había hecho en los Estados Unidos de comienzos del siglo XX; por eso, justamente me he referido en ocasiones a la IA generativa como el “Ford T de la inteligencia artificial”. La LIA regula, pues, no solo los *sistemas* de inteligencia artificial, los propios de la inteligencia artificial analítica, sino que también afecta, con todo un capítulo, su capítulo VI, a los llamados *modelos*, a los grandes modelos de lenguaje propios de la inteligencia artificial generativa, que por sí misma, sirve para propósitos generales y no solo para tareas específicas como sus antecesores de naturaleza meramente analítica (a ello

obedece su denominación como IA de fines generales o en su acepción inglesa, General Purpose AI).

La otra vertiente horizontal de la LIA se proyecta en la regulación de los riesgos del uso de la inteligencia artificial. Es bien sabido –puesto que lo que a continuación expondremos ha tenido amplio eco, al menos en medios jurídicos–, que la LIA clasifica los riesgos potenciales de la inteligencia artificial en cuatro grandes bloques.

El primer bloque es el de los que considera riesgos inaceptables, en tanto que incompatibles con los valores europeos, lo que conduce a su prohibición. Por solo mencionar un ejemplo, en esta rúbrica caería el uso de la inteligencia artificial para fines de clasificación o crédito social, en la línea de los practicados por el Estado en la República Popular China.

El segundo bloque es el de los sistemas que generan un alto riesgo para los derechos fundamentales o la democracia, entre ellos, la salud o la seguridad de las personas, así como el medio ambiente. En el fondo se trata de los llamados riesgos sistémicos en la reciente regulación europea en materia de servicios digitales o de mercados digitales. El uso de los sistemas de alto riesgo está por supuesto permitido, aun cuando se sujeta a toda una serie de obligaciones, que más adelante pormenorizaremos. Un ejemplo en este sentido sería el de un robot empleado en cirugía médica.

Nótese que el párrafo anterior habla de sistemas, y no de modelos. La regulación de estos últimos prevista en la LIA no utiliza la misma terminología. Lo cual no quiere desde luego decir que no prevea que los modelos de IA, es decir, la inteligencia artificial generativa, no puedan llegar a producir riesgos de gravedad, equivalente a la de los sistemas de inteligencia artificial analítica. Todo lo contrario. Bien consciente de ello, establece, eso sí, una pauta singular de regulación, articulada conforme a dos vías. Por una parte, la generalidad de los modelos, cuya regulación resulta como después veremos similar a la de los sistemas de alto riesgo. Por otra, una regulación agravada para los que denomina modelos de riesgo sistémico, en una denominación que, tras lo poco antes dicho, no puede considerarse casual, y que también poco después detallaremos. Los sistemas de riesgo sistémico se definen a su vez como aquellos que poseen una muy elevada capacidad de computación, que incluso se concreta cuantitativamente, conforme a unidades comunes en el entorno tecnológico (10 elevado a 25 FLOPs, para ser exactos).

El tercer bloque es el correspondiente a los riesgos bajos, definidos por exclusión, respecto de las categorías anteriores, lo cual no quiere en absoluto decir que queden al margen de la LIA, pues esta los sujeta también a determinadas obligaciones. Un ejemplo sería el de un Chatbot poco transparente, si bien utilizado en contextos distintos de los anteriormente mencionados para el alto riesgo y que no tuviera capacidades de IA generativa.

Finalmente, nos encontramos con los sistemas de riesgo mínimo, que por esa razón, y esta vez sí, quedan enteramente al margen de la LIA. Un ejemplo sería un simple filtro de spam.

#### *IV. 3.2. Las obligaciones dimanantes de la LIA*

Los análisis más comunes de la LIA, al menos a lo largo de su proceso de elaboración y en las semanas subsiguientes al acuerdo político sobre ella, alcanzado el 8 de diciembre de 2023, se centran en la proyección horizontal recién expuesta. No obstante, quizás la mejor comprensión, tanto concreta como práctica de la LIA, es la que deriva de su por así decir, “aterrizaje” en forma de obligaciones sobre sus destinatarios.

Ella obliga a centrarse, por un lado, en los sujetos que deberán afrontarlas. Y por otro, a ser conscientes del gran alcance potencial de esta nueva norma en la cotidianidad de las organizaciones.

En lo que hace a sus destinatarios, debe destacarse el hecho de que no se trata tan solo de los que la LIA denomina “proveedores” de sistemas o modelos, incluyendo entre ellos, no solo los desarrolladores, sino también los distribuidores o los importadores. Muy al contrario, también los usuarios de cualesquiera sistemas o modelos quedan vinculados por sus preceptos. Lo que es más, en una u otra categoría, debe incluirse a meras personas físicas, siempre y cuando su fin, tanto en la provisión de sistemas o modelos, como en su utilización, sea el comercial.

Y, por último, tanto entre la categoría de proveedores, como entre la de usuarios se debe contar a los entes públicos. Es decir, no solo las empresas o entidades del tercer sector quedan vinculadas por la LIA, sino también el sector público en su integridad. A resultas de lo dicho, sobra indicar que cualquier parlamento, sea el europeo, sean las Cortes Generales o sean los parlamentos autonómicos, deberán regirse por la LIA a partir de su entra-

da en vigor en 1 de agosto de 2024, y muy singularmente, desde que –en función de los preceptos de que se trate– resulte aplicable.

#### IV. 3.2.1. Las obligaciones aplicables a los proveedores de sistemas y modelos de IA

Desde algunos sectores se ha afirmado que la vocación de la normativa europea en materia de inteligencia artificial ha de ser la de aportar principios que aseguren la fiabilidad y seguridad de los sistemas y modelos de IA. No cabe duda de que la LIA aporta estos principios. Sin embargo, va mucho más allá de hacerlo, hasta el punto de sentar toda una panoplia de pautas, que se proyectan en 144 páginas de lo que en realidad no son meros principios, sino auténticas reglas jurídicas. Reglas jurídicas que en pocos sentidos resultan más visuales que en su concreción en las obligaciones que afectan a sus destinatarios. Esto último sucede además, con particular intensidad, respecto de los proveedores, ya sea de sistemas, ya sea de modelos de IA.

Así, y en primer lugar, con respecto a los sistemas de inteligencia artificial, la LIA impone a los proveedores, las siguientes obligaciones:

- Instaurar sistemas de gestión de calidad.
- Hacer lo propio con sistemas de gestión de riesgos.
- Implementar prácticas adecuadas de gobernanza y gestión de los datos que el sistema de IA trate.
- Generar documentación técnica correspondiente al sistema.
- Implantar un sistema de conservación de documentos.
- Generar un registro automático de los “logs” o intentos de entrada al sistema.
- Implementar sistemas de transparencia y comunicación con los usuarios.
- Implantar mecanismos de supervisión humana del funcionamiento del sistema.
- Generar mecanismos de precisión, solidez y seguridad de la información que se trate por parte del sistema.
- Implantar medidas de corrección para el supuesto de errores o alucinaciones.

- Elaborar planes de supervisión posteriores a la comercialización del sistema.
- Y generar mecanismos de comunicación de posibles incidentes.

Por otra parte, la LIA impone las siguientes obligaciones a los proveedores de modelos de inteligencia artificial, que concretamente son las siguientes:

- Generar documentación técnica sobre el modelo.
- Generar documentación acerca de la capacidad y limitaciones que pueda tener el modelo.
- Elaborar una política relativa al uso de contenidos sujetos a derechos de autor a fin de entrenar el modelo.
- Generar un resumen, referido a los contenidos digitales utilizados en el entrenamiento del modelo.

Además de las mencionadas, la LIA impone obligaciones adicionales a los proveedores de modelos que generen riesgos sistémicos, específicamente, consistentes en las siguientes:

- Realizar evaluaciones del modelo.
- Mitigar los riesgos sistémicos que el modelo pueda generar.
- Documentar y comunicar a las autoridades competentes, los incidentes graves que se hubieran producido.
- Y establecer medidas reforzadas de seguridad de la información.

#### IV. 3.2.2. Las obligaciones aplicables a los usuarios de sistemas y modelos de IA

Ya hemos indicado que, lejos de aplicarse únicamente a proveedores, la LIA rige también respecto de usuarios de sistemas y modelos de inteligencia artificial. A estos, se les impone, concretamente, las siguientes obligaciones:

- Llevar a cabo formación a su personal acerca de las características de estos sistemas y modelos, así como de los riesgos de su utilización.
- Implantar medidas de gestión de la utilización de los sistemas y modelos de IA en el interior de sus organizaciones, en particular, si se trata de sistemas de alto riesgo.

- En el supuesto de sistemas de alto riesgo, implantar medidas de supervisión del uso de todos ellos.
- Especialmente si se trata de sistemas de alto riesgo o de modelos de IA generativa, implementar medidas de información y transparencia respecto de su utilización.
- Cooperar con las autoridades nacionales competentes, en cuanto pudiera ser necesario respecto de los sistemas de alto riesgo, así como en el supuesto de que el sistema o modelo hubiera resultado defectuoso.

Debe finalmente mencionarse una disposición crucial. Está claramente inspirada en aquella norma del Reglamento general de protección de datos que impone a los que allí se denomina encargados de tratamiento, la penalización de transformarse en responsables de los datos personales que simplemente hubieran estado, conforme a su denominación, “encargados” de tratar por cuenta de dicho responsable. Así sucede en el supuesto de incumplir las obligaciones que el propio Reglamento les exige (art. 28.10).

La LIA establece una disposición muy similar respecto de aquellos usuarios que hubieran llegado a ganar control sobre un determinado sistema de alto riesgo. En tal caso, estos usuarios quedarán equiparados a los proveedores, debiendo por tanto regirse por las obligaciones agravadas que a estos últimos se imponen.

#### IV. 3.2.3. Control del cumplimiento y sanciones

La LIA toma muy en serio, el control de cumplimiento de la normativa que impone. Lo hace a través de la creación de toda una serie de órganos, de entre los que destacan dos. Uno de ellos es la denominada Oficina de inteligencia artificial de la Unión Europea, a la que se encomienda la supervisión de los modelos de inteligencia artificial generativa. No constituye una agencia independiente, sino una unidad encuadrada en el organigrama de la Comisión Europea. El otro, más que un órgano es toda una serie de ellos, que la LIA ordena a los Estados miembros, a su libre elección, bien crear, bien comisionar para el supuesto de que ya existieran. España se decantó por la primera opción, y creó la Agencia estatal de supervisión de la inteligencia artificial.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Mediante el Real Decreto 729/2023, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial.

El cumplimiento de la LIA se impone también, como es natural, por la vía coercitiva de las sanciones. Estas, siguiendo también aquí el modelo del Reglamento general de protección de datos, pueden llegar a ser muy cuantiosas, superándose, incluso para el caso de posibles usos prohibidos de la IA, los umbrales de dicho Reglamento general de protección de datos, al poderse llegar a multas de hasta 35 millones de euros. Para el caso de sanciones derivadas del incumplimiento de las normas previstas para los sistemas de alto riesgo, se prevén hasta 15 millones de euros. Mientras que para el resto de infracciones, las multas pueden llegar a los 7 millones de euros.

#### IV.3.2.4. Los parlamentos ante las obligaciones de la LIA

Al menos a día de hoy, es en la práctica inviable que un parlamento pueda estar en condiciones de desarrollar un modelo de inteligencia artificial generativa. Su coste mínimo es de decenas de millones de euros.

Por el contrario, cualquier parlamento esta ya hoy en perfectas condiciones de diseñar sistemas de inteligencia artificial. Sistemas independientes o bien sistemas armados sobre modelos de inteligencia artificial generativa. El coste de los primeros variará en función de su complejidad, a su vez determinada por las necesidades en cuestión y el presupuesto disponible. El coste de sistemas desplegados sobre modelos de inteligencia artificial puede llegar a ser tan bajo como de unos 150 €, lo que hace que su generalización sea altamente predecible en cualquier institución parlamentaria.

Así las cosas, es obvio que también cualquier parlamento, si adopta las indicadas decisiones de desarrollo de sistemas, aún no hoy por lo dicho de modelos, quedará plenamente vinculado por las disposiciones que la LIA prevé respecto de los proveedores de sistemas de inteligencia artificial.

Respecto de aquellos parlamentos que opten, en cambio, al menos a corto plazo, por no desarrollar sistemas, es también muy claro que quedarán sujetos a las obligaciones que la LIA prevé respecto de los usuarios de los mismos.

Como también quedará cualquier parlamento vinculado a las obligaciones aquí descritas en el caso de que, partiendo de ser usuario de un sistema, llegara a ganar control sobre el mismo, siendo esas obligaciones las de los proveedores de un sistema homólogo a aquel que se hubiera llegado a controlar.

## V. MÁS ALLÁ DE LA REGULACIÓN: UN SISTEMA DE GOBERNANZA INTERNA DE LA IA PARA UN PARLAMENTO

Ninguna organización, ni pública ni privada, necesita esperar a la aplicación de la LIA para poner en práctica sus preceptos, si así lo deseara. Al fin y al cabo la LIA establece plazos amplios para dicha aplicabilidad, consistentes en seis meses desde la entrada en vigor respecto de los usos prohibidos (1 de febrero de 2025); 12 meses desde ese mismo momento, para la inteligencia artificial generativa (1 de agosto de 2025); 36 meses desde la entrada en vigor para los sistemas de alto riesgo (1 de agosto de 2027); y 24 meses para todos los demás supuestos (1 de agosto de 2026), de nuevo, siempre desde la entrada en vigor de la LIA en 1 de agosto de 2024.

En consecuencia, y dado que, aunque los plazos sean generosos, los tiempos corren rápido para las organizaciones, en especial, si tienen la complejidad y en ocasiones el gran tamaño propios de un parlamento, es bien recomendable que cualquier institución parlamentaria comience sin dilación a implementar las medidas que la LIA establece. Más aún si tenemos en cuenta que, según un reciente estudio de la empresa Microsoft dado a conocer en el mes de junio de 2024, tan solo el 40 % de las empresas había regulado internamente para entonces el uso de la inteligencia artificial, mientras que su utilización por parte del personal resulta tan generalizada como delicada (vistos los riesgos antes expuestos).

A la vez, la Comisión Europea ha abierto una atractiva vía para anticipar el cumplimiento interno de la normativa de la LIA, mediante el que denomina Pacto sobre la IA (AI Pact). Esta iniciativa consiste en la posibilidad de registrarse ante la Comisión como entidad interesada en todo ello, estando en particular dispuesta a que su compromiso sea público, y a que las prácticas que vaya implementando al respecto puedan compartirse entre todas las entidades que asimismo se hayan interesado. En el momento de escribir estas páginas, se trata de más de 500. El procedimiento de suscripción es muy sencillo y se sustancia enteramente en línea. No obstante, no está en absoluto claro si la iniciativa queda restringida a entidades del sector privado, lo que parece es el caso, o si también estaría abierta a entidades públicas. Es de desear que la Comisión Europea aclare esta duda, pues no se ve en principio razón para que entidades públicas como los propios parlamentos, no pudieran también suscribir el Pacto y beneficiarse del impacto reputacional favorable que de ello sin duda derivará.

### V.1. Los principios de gobernanza interna de la IA

A grandes rasgos, un sistema de gobernanza interna de cualquier organización, aunque singularmente proyectado sobre un parlamento, debiera consistir, tanto en un conjunto de principios, como en una previsión de contenidos. Los primeros recogen el espíritu del sistema de gobernanza. Los segundos lo concretan en reglas concretas de actuación.

Lo que, si se nos permite, aquí proponemos, es un *decálogo de principios* para la gobernanza interna de la IA en un parlamento.

1. El primer principio dista de ser original, pues consta tanto en las declaraciones de gobernanza de IA a escala global que se ha mencionado con anterioridad, como en la propia normativa europea y en cualesquiera otras que se vienen generando en otros lugares del mundo. Aunque la falta de originalidad justamente se debe a su capital importancia, que incide en la necesidad de situarlo en el mismo frontispicio de este decálogo. Estamos hablando de la necesidad de que el diseño de la inteligencia artificial y su utilización estén centrados en la persona humana. En otras palabras, toda inteligencia artificial, evidentemente, configurada por seres humanos, pues de ningún otro modo puede ser, debe orientarse a servir los fines de las personas humanas. El hecho de que esta afirmación resulte quizá hoy en día tautológica, puesto que, en palabras de Dennett (2019), las inteligencias artificiales carecen en nuestros tiempos de autoconciencia, es decir, que solo obedecen los fines marcados por quienes las diseñan, no resta un ápice de importancia a este primer principio. La razón es que ya hoy como ayer, la inteligencia artificial tiene que resultar fiable para las personas, y solo una inteligencia artificial que ponga a las personas en el centro puede conseguir ese objetivo.

Aunque este primer principio de centralidad humana puede desplegarse adicionalmente en una triple perspectiva. La primera es la de que cualquier organización, incluido, por supuesto, un parlamento, debe tener en cuenta las necesidades y los usos que la inteligencia artificial de que se trate cumplirá en la correspondiente organización, siendo unas y otros, evidentemente determinados por las personas que la compongan. La segunda es una idea crítica, que viene subrayándose profunda y profusamente por la literatura que desde todos los campos

doctrinales, se produce desde hace algunos años en materia de inteligencia artificial, y que, por ejemplo, en el entorno doctrinal español ha encontrado también acomodo: se trata de la necesidad de que ninguna inteligencia artificial actúe con total autonomía, en otras palabras, que siempre haya un ser humano que supervise su actuación; es lo que en el entorno tecnológico y empresarial se conoce como la idea del “human in the loop” y que la doctrina administrativista española, en concreto, el profesor Ponce Solé (2023, 195 y ss.), ha calificado como “reserva de humanidad”. En tercer lugar, la necesidad de que el ser humano figure en el centro redundante en la fundamental función de la formación de las personas que hayan de desarrollar y que hayan de utilizar estas tecnologías, formación que incluso, como hemos visto, está prevista en la propia LIA.

2. El segundo principio incide en la necesidad de que cualquier sistema o modelo de inteligencia artificial que se implante, haya de obedecer a un criterio expreso. Es decir, la implantación deberá hacerse bien mediante una norma o bien mediante un acto, en el caso de organizaciones públicas y en especial en el caso de parlamentos, con arreglo a la legislación que corresponda; y de nuevo, respecto de parlamentos, conforme a sus reglamentos o a su normativa interna. En palabras de Gamero Casado (2023, 407), a propósito de la inteligencia artificial en la Administración pública, ninguna inteligencia artificial podrá implantarse “de facto”.
3. El tercer principio es otro clásico, de declaraciones éticas y de normas comparadas, y quizás, tras centralidad humana y fiabilidad, se trate del que, por lo tanto, más atención haya venido suscitando, desde que la inteligencia artificial comenzó a implantarse de un modo tendencialmente general, hace algunos años, y no solo a raíz de la explosión de la inteligencia artificial generativa. Hablamos del principio de transparencia, exigido por la naturaleza consustancialmente opaca de los algoritmos inteligentes en su actual estadio de evolución tecnológica. Una opacidad que llega incluso a actuar contra los propios desarrolladores del sistema, quienes en ocasiones no son siquiera capaces de descifrar los mecanismos de aprendizaje del algoritmo que hayan podido diseñar, y menos aún cómo pueda terminar evolucionando.

La necesidad de transparencia se plasma principalmente en lo que se viene denominando la explicabilidad de los algoritmos, es decir, la necesidad de que los desarrolladores estén en condiciones de exponer de manera suficientemente clara y comprensible el modo en que sus sistemas o modelos gestionan la información a fin de generar los objetivos que, en cuanto tales máquinas, deben perseguir. Esta explicación debe naturalmente poderse proyectar hacia cualesquiera usuarios del sistema, ya sean miembros de la organización que lo desarrolla, ya cualesquiera usuarios terceros.

4. En contextos como el europeo e incluso en particular el español, donde ya contamos con legislación relativa a estas materias, resulta, más que prudente, necesario, que los principios de gobernanza interna de la inteligencia artificial se acomoden a las pautas legislativas existentes. Si esa legislación está ya vigente, sobra insistir en ello. Aunque también conviene hacerlo hasta tanto la normativa correspondiente resulta aplicable, como sucede en múltiples aspectos de la LIA dentro de su periodo transitorio de aplicación.

A pesar de todo, es fundamental recordar que, como sucede en España, no solo la LIA resulta aplicable a propósito de diversas utilidades y de diversos desarrollos de la inteligencia artificial, sino que también lo son otras normas ya plenamente vigentes, y entre las que destacan, en el ámbito parlamentario, los reglamentos de las cámaras y su normativa, tanto técnico-parlamentaria como administrativa de desarrollo; y con carácter general, la legislación de organización y de procedimiento administrativo, la normativa de protección de datos, la legislación de igualdad o la legislación de transparencia, entre otras disposiciones.

Acomodar a todas estas normas las pautas de gobernanza interna se revela pues clave, aun cuando solo fuese para soslayar los riesgos legales de responsabilidad y potencial sanción que han quedado expuestos más atrás.

5. El quinto principio es igualmente crítico y consiste en la seguridad. La seguridad debe ser absolutamente inherente al desarrollo de la inteligencia artificial. Y la seguridad debe ser también absolutamente consustancial a su utilización en cualquier organización. Basta recordar

las diversas alusiones que hemos hecho a este principio en instancias anteriores para ahorrar aquí más comentarios.

6. La inteligencia artificial no puede tampoco, en caso alguno, generar discriminación. Y el hecho de que, a raíz del inevitable sesgo humano, constituya uno de sus principales riesgos, es el que justifica este principio. Más aún, en un poder público, como es un parlamento, y en el caso de que tanto el diseño como el uso de un sistema o modelo de inteligencia artificial llegase a provocarla, parece más que razonable sostener, como hace Cotino Hueso (2023, 258), que la carga de la prueba resida al respecto en ese parlamento, es decir, que deba ser este quien demuestre que, pese a lo alegado por la potencial víctima, no se habría producido discriminación alguna.
7. La implantación de la inteligencia artificial, y especialmente su uso, debe obedecer a ritmos cronológicos bien estructurados. En concreto, el sistema de gobernanza debe ser esencialmente preventivo y plenamente vivo, en cuanto que ningún miembro de la organización o ninguna persona interesada en la misma debiera emplearla sin plena conciencia de las propias pautas de dicho sistema, un sistema que no puede quedar fijado de una vez por todas, sino que ha de evolucionar de un modo permanente; máxime, teniéndose en cuenta la enorme rapidez del cambio tecnológico en este ámbito. Más en concreto, la organización debe velar por que cualquiera de sus miembros que pretenda utilizar esta tecnología acepte expresamente los términos del indicado sistema de gobernanza, y asegurarse de que, en efecto los conoce. A efectos puramente materiales, puede ser de gran utilidad el hecho de que, por ejemplo salte un pantallazo, cuando algún empleado pretende utilizar en los sistemas de la organización, alguna inteligencia artificial, pantallazo en el que se le avise de la necesidad de consultar las normas y de ajustarse a las mismas, y que se le exija un clic de aceptación al respecto.
8. El octavo principio se centra en la necesidad de que el sistema de gobernanza resulte simple, en cuanto que se estructure de un modo sencillo, al consistir, por ejemplo en uno o a lo sumo dos documentos básicos, uno comprensivo del gobierno del sistema, de acceso limitado a los estratos directivos; y otro, centrado en los contenidos, que sería de acceso general por la totalidad de la organización. Esta última idea

es la que determina que además el sistema de gobernanza deba ser comprensible, en cuanto que redactado de un modo claro y directo, con lenguaje de fácil accesibilidad.

9. Este noveno principio es de mucha importancia, en la medida en que es obviamente previsible que los parlamentos se erijan fundamentalmente en usuarios y no tanto en proveedores de sistemas y modelos de inteligencia artificial. Es el que proclama la necesidad de que el sistema de gobernanza no se vea contrariado por los términos contractuales que pudieran ofrecer las empresas proveedoras de inteligencia artificial. Dos aspectos resultan especialmente relevantes en este contexto, siendo uno de ellos el de la aceptación o no de los riesgos derivados del sistema o modelo por parte del proveedor. Se dirá que, al fin y al cabo esto es justamente lo que se deriva de la LIA, es decir, el hecho de que el proveedor responda en cualquier caso de tales riesgos, sin poder, en cambio, alegar esa excusa de los primeros tiempos de expansión de la inteligencia artificial, en el sentido de que potenciales resultados dañinos, debido a la opacidad o “caja negra” del algoritmo, pudieran resultar imprevisibles. Y así es, si bien hoy, la LIA todavía no resulta aplicable y tan solo lo será en su integridad pasados 36 meses desde su entrada en vigor.

Otro tema de especial importancia a este respecto es si existe o no la necesidad de que un parlamento acceda al código fuente de un sistema que pueda estar utilizando. No mencionamos aquí los modelos por cuanto el elevadísimo coste de su desarrollo, hace hoy en día, impensable que una organización parlamentaria pudiera siquiera pretender dicho acceso. Es sabido que el código fuente de un sistema o programa, redactado en lenguaje natural, a diferencia del código informático, redactado en lenguaje máquina, es decir, en ceros y unos digitales, otorga a quien accede al mismo el dominio del sistema o del programa. Es también sabido en el entorno de los derechos de autor, aplicables, como se sabe al software, que a mayor individualización del mismo, en función de las necesidades concretas del cliente, mayor viabilidad de las pretensiones de este para acceder al código fuente. En una palabra, ningún proveedor de software, en este caso, ningún proveedor de un sistema otorgará acceso al código fuente, si el software o sistema son digamos que “pret-à-porter”, es decir, poco menos

que materia prima altamente estandarizada. El ejemplo de Microsoft Word sería paradigmático y en el entorno de la inteligencia artificial, cómo no, por supuesto, ChatGPT. Así las cosas, y como la mejor doctrina aplicada al ámbito del Derecho administrativo viene recordando entre nosotros (Gallego Córcoles 2023, 530), no es de entrada necesario que un parlamento acceda al código fuente de un sistema de inteligencia artificial que quiera utilizar, siempre que, a pesar de ello, consiga llevar a cabo los fines que se buscan y que, en particular, en el supuesto de que pretenda desarrollar algún sistema a partir de un modelo, o bien generar versiones sobre la base de un determinado sistema, pueda en efecto hacerlo sin dificultad.

10. Pese a figurar en último lugar, este décimo principio, probablemente sea el segundo en importancia, al menos a mi juicio, de cuantos anteceden. Se trata de la necesidad de que el sistema de gobernanza sea favorable a la utilización de la inteligencia artificial por parte de la organización. Suele, en especial en Europa, efectuarse una contradicción en modo “suma cero” entre una regulación orientada a proteger derechos y una innovación orientada al avance de la tecnología digital y en particular de la inteligencia artificial. Como si una y otra fueran compartimentos estancos, carentes de todo punto de unión. A mi entender sucede lo contrario, porque lejos de encaminarse a un progreso ciego, respecto del marco social y de los derechos de las personas en el que se desarrolla, el avance de la tecnología digital promueve de por sí esos mismos derechos, o al menos derechos de tanta importancia como puedan ser los civiles o los políticos, que son los que ordinariamente se tienen en mente cuando se los invoca en este contexto. Me refiero a derechos económicos o a derechos sociales, incluso al derecho a la vida en contextos como puede ser la salud, y a esa misma salud, o a la educación, o a la vivienda, que obviamente pueden verse claramente potenciados gracias a la utilización de la tecnología digital, y en especial de la inteligencia artificial.

Y en el más concreto ámbito de un parlamento, el derecho a la participación ciudadana puede sin duda y por ejemplo mejorar gracias a la utilización de esta tecnología, si una inteligencia artificial analiza las demandas de la ciudadanía de un modo más efectivo, sin perjuicio de su supervisión, por parte de parlamentarios o de personal de las

cámaras. Y, por solo citar un ejemplo más, el derecho a la participación de los propios parlamentarios puede también mejorar gracias a la utilización de esta tecnología, en cuanto que tareas prosaicas pueden verse sustituidas por otras más reflexivas y creativas, que por tanto refuercen tal derecho.

Todo esto se traduce a su vez en la necesidad de que el sistema de gobernanza de la inteligencia artificial, que un parlamento adopte, resulte ágil, y no un rígido corsé de trámites y procedimientos que disuadan la utilización e incluso, en caso de ser tecnológicamente viable, el mismo desarrollo de herramientas propias.

Todo lo anteriormente explicado, se recoge sintéticamente en la figura número cinco.



Figura nº 5. Un Decálogo de principios para la gobernanza de la IA en un parlamento. Fuente: elaboración propia.

## V.2. Los contenidos de la gobernanza interna de la IA

Como se desprende de ideas ya expuestas, el contenido de la gobernanza interna de la IA variará en función de sus destinatarios. Lo ideal es establecer en este sentido dos niveles, uno que podemos denominar de gobierno, que conciben los estratos directivos de la organización, en este caso, un parlamento, y al que como también se ha dicho, solo acceden tales directivos (por ejemplo, en el caso del parlamento, la mesa, la secretaría general y los directores implicados de esta); y un segundo nivel de acceso general.

El primero de ellos, el que hemos denominado nivel de gobierno, debiera en principio componerse de dos contenidos básicos. Uno sería de vocación organizativa, y debiera resolver problemas como el derivado de crear una unidad administrativa, específicamente dedicada a gestionar el uso de la inteligencia artificial en el seno de la administración parlamentaria; o bien encomendar estas funciones a unidades ya existentes, como por ejemplo pueden ser las encargadas de gestionar la informática y las comunicaciones dentro de la organización. En el ámbito privado existen ambos modelos, lo que, en la aplicación de un principio ya expuesto, debe llevar a decantarse por aquel que más se ajuste a las particulares necesidades del parlamento en cuestión. El otro gran contenido del sistema de gobernanza, en este nivel de gobierno, es de perfil funcional, habiendo de centrarse fundamentalmente en la evaluación de los riesgos del uso de estas tecnologías, dentro del parlamento, y muy singularmente, en su supervisión, donde vuelve a cobrar importancia el mencionado principio de “reserva de humanidad”. No hacerlo así, en lo que sobre todo toca a estas últimas ideas, y por más que estemos ante un poder público de tanta relevancia como es un parlamento, puede devenir en responsabilidad frente a posibles daños, bien política, bien administrativa, esta última naturalmente venturable ante los tribunales de esta misma jurisdicción.

El contenido de alcance general de la propuesta de sistema de gobernanza de inteligencia artificial, que venimos exponiendo, recuerda en gran medida al de las políticas de uso de redes y sistemas digitales que comenzaron a implantarse en las organizaciones, tanto públicas como privadas, entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

Tal contenido se compondría de tres pilares básicos. Uno de ellos sería el propio reconocimiento de su universalidad, es decir, el hecho de que los contenidos del documento que contuviese el sistema general de gobernanza, resultan aplicables a todos y cada uno de los miembros de la organización, en este caso parlamentaria. El segundo pilar es prácticamente evidente, y consiste en la propia descripción de los riesgos en que se puede incurrir y de las conductas que se espera de esos mismos miembros, ya sean de estrato político, ya funcionarial o laboral, debiendo incluirse dentro de estos últimos, y una vez más, a los de estrato directivo. Esto último responde al hecho de que también el personal directivo puede terminar utilizando en su labor oficial, este tipo de herramientas, sin que tuviera sentido alguno

que no quedaran vinculados por las mismas normas que al respecto, se exige al resto del personal. Estas mismas razones pueden argüirse en favor de considerar aplicable este contenido general, incluso al estrato político, es decir, a los propios miembros del parlamento. El tercer pilar es la imprescindible inclusión de un régimen de infracciones y sanciones, que de modo claro y sucinto prevea las consecuencias del incumplimiento, sin perjuicio de invitar a los destinatarios a recabar información acerca de las propias pautas de gobernanza interna, de las unidades competentes en esta materia dentro de la organización.

## VI. REFLEXIONES FINALES

Varias veces se ha citado en este trabajo una norma capital de la Unión Europea, en la que, como también se ha mencionado, la normativa europea sobre inteligencia artificial se ha mirado en diversas ocasiones. Se trata del Reglamento general de protección de datos.

Transcurridos ocho años desde la aprobación de esta norma, la importancia de algunos de sus principios se ha venido revelando con particular nitidez. El que con mayor claridad refleja esta idea, es a mi juicio, el que consagra la llamada privacidad desde el diseño y por defecto. Han pasado muchos más de esos ocho años, desde su proclamación en 1996 por la doctora Ann Cavoukian, a la sazón directora de la Oficina de privacidad de la provincia canadiense de Ontario. Cavoukian la definía como la necesidad de que las organizaciones encastraran la privacidad en la totalidad de sus actuaciones, consistentes en actos o normas, en el caso de los entes públicos, o en la generación de productos y servicios en el caso de las empresas. La privacidad debía asimismo, buscarse por defecto, es decir, había de optarse por ella a la hora de proyectar una acción, o de diseñar un producto o servicio. Esta pauta aplicable a la privacidad, es fácilmente extensible a otras necesidades de las organizaciones, como por excelencia puede ser la seguridad.

Llegado el momento en que Europa ha elaborado de nuevo, junto a otras, una norma de gran calado en materia digital, como es la ley de inteligencia artificial, los dos principios citados vuelven a evidenciar su enorme importancia.

Vienen a la mente, cuando se piensa en que aquellas organizaciones, cómo no, también los parlamentos, que decidan desarrollar su propia inteligencia artificial, cosa que hemos visto, está perfectamente al alcance de estos últimos, conseguirán de este modo identificar desde el mismo comienzo los riesgos a los que con ello podrían enfrentarse y de este modo evitarlos, o al menos mitigar sus consecuencias dañosas. Nadie como esas mismas organizaciones para llevar a cabo estas tareas de prevención, pues nadie como ellas conoce sus necesidades, y por lo tanto, los peligros que el uso de esta tecnología pudiera implicar para afrontarlas. Al hilo de estas reflexiones pues, una clara recomendación es que cualquier parlamento que pretenda emplear la inteligencia artificial, haría bien en tratar en la mayor medida, y asimismo, de desarrollarla.

No utilizarla lo pondría, no mañana, sino ya hoy, en inferioridad de condiciones respecto de tantas organizaciones que la vienen poniendo en práctica. Hacerlo intramuros de su organización, conforme a sus necesidades y con la mayor conciencia posible de sus riesgos, lo situará por el contrario, en la vanguardia de las organizaciones más efectivas y más eficientes al respecto. ¿Una versión IA, digital, del siglo XXI, de los llamados “interna corporis”? Muy posiblemente. Bienvenida sería.

La implantación de principios desde el diseño y por defecto viene también, y sin duda, a la mente si, como hacíamos al inicio de este trabajo, volvemos a evocar para concluir al profesor Stuart Russell (2023). En su opinión, la humanidad lleva tiempo ocupada en hacer segura la inteligencia artificial (“*make AI safe*”). Según él, esto no ha funcionado nunca ni funcionará jamás. Lo que en realidad procede es lo contrario, hacer inteligencia artificial segura (“*make safe IA*”), es decir, hacer la inteligencia artificial segura desde el diseño, desde su misma concepción. Y en caso de emplearla en una organización, también un parlamento, hacerlo de un modo seguro igualmente desde el principio, desde la misma concepción de la idea de su utilización.

## BIBLIOGRAFÍA Y OTROS MATERIALES

Cotino Hueso, L., 2023, “Discriminación, sesgos e igualdad de la inteligencia artificial en el sector público”, en Gamero Casado, E., dir., *Inteligencia artificial y sector público*, Tirant lo Blanch.

Dennett, D., 2019, “Will AI Achieve Consciousness? Wrong Question”, disponible en: <https://www.wired.com/story/will-ai-achieve-consciousness-wrong-question/>

Gallego Córcoles I., 2023, “La contratación de soluciones de inteligencia artificial”, en Gamero Casado, E., dir., *Inteligencia artificial y sector público*, Tirant lo Blanch.

Gamero Casado, E., 2023, “Las garantías de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común frente a la actividad automatizada y la inteligencia artificial”, en Gamero Casado, E., dir., *Inteligencia artificial y sector público*, Tirant lo Blanch.

García Mexía, P., dir., 2022, *Claves de inteligencia artificial y Derecho*, Wolters Kluwer.

Jaokar, A., 2024, *The Digital World towards 2040. The Rise of AI and Intelligent Autonomy*. European Internet Forum.

Latorre, J.I., 2019, *Ética para máquinas*, Ariel.

Luccioni, A. S., Jernite, Y., Strubell, E., 2023, “Power Hungry Processing: Watts Driving the Cost of AI Deployment?”, disponible en: arXiv:2311.16863v1 [cs.LG] 28 Nov 2023

McKinsey, 2024, “The state of AI in early 2024”, disponible en: <https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/the-state-of-ai>

*MIT Technology Review*, 2024, “Training AI Music Models Is about to Get Very Expensive”, disponible en: <https://www.technologyreview.com/2024/06/27/1094379/ai-music-suno-udio-lawsuit-record-labels-youtube-licensing/>

Ponce Solé, J., 2023, “Seres humanos e inteligencia artificial: discrecionalidad artificial, reserva de humanidad y supervisión humana”, en Gamero Casado, E., dir., *Inteligencia artificial y sector público*, Tirant lo Blanch.

Russell, S., 2023, “#AISummitTalks”, Bletchley (UK), 31 octubre 2023, disponible en: [https://www.google.com/search?q=stuart+russell+uk+ai+safety+summit+speech&rlz=1C1GCEA\\_enES961ES961&oq=stuart+russell+uk+ai+safety+summit+speech&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigAdIBCTIONDMyajBqN6gCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:01ecdf8b,vid:n3LIKX13V60,st:0](https://www.google.com/search?q=stuart+russell+uk+ai+safety+summit+speech&rlz=1C1GCEA_enES961ES961&oq=stuart+russell+uk+ai+safety+summit+speech&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigAdIBCTIONDMyajBqN6gCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:01ecdf8b,vid:n3LIKX13V60,st:0) 2019, *Human Compatible. Artificial Intelligence and the Problem of Control*, Penguin.

Sheehan, M., 2023, “China’s AI Regulations and How They Get Made”, disponible en: <https://carnegieendowment.org/research/2023/07/chinas-ai-regulations-and-how-they-get-made?lang=en> *The Economist*, 2023, “How to Worry Wisely about Artificial Intelligence”, April 20, 2023, disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2023/04/20/how-to-worry-wisely-about-artificial-intelligence>



**MESA IV: INSTITUCIONES  
REPRESENTATIVAS, ECONOMÍA Y  
POLÍTICA**



## Francisco Balaguer Callejón

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Granada  
Catedrático Jean Monnet *ad personam*  
de Derecho Constitucional Europeo y Globalización

**SUMARIO:** Introducción. 1. La crisis del parlamentarismo vinculada a la crisis de la soberanía popular. 2. Instituciones representativas y democracia pluralista. 3. Las instituciones representativas en el contexto de la globalización. Conclusiones.

-----

### INTRODUCCIÓN

La relación entre economía y política puede caracterizarse como un proceso de progresiva expansión del poder económico y de limitación progresiva de la política que se extiende hasta la tercera globalización. Un proceso que afecta necesariamente a la capacidad de decisión ejercida a través de las instituciones representativas. Esta evolución expresa el desarrollo de agentes económicos globales frente a los cuales los Estados tienen un escaso y cada vez más reducido margen de maniobra. En el primer constitucionalismo no era así, sin embargo, no solo por la fortaleza de los Estados nacionales, que fueron los actores principales de la construcción del mundo moderno, sino también porque esa transformación hacia la modernidad la impulsaron a través de la política, por medio de las constituciones y de las leyes. La construcción de los mercados nacionales mediante la liberación de los factores productivos, capital y trabajo –respecto de las limitaciones procedentes del mundo estamental– se haría a través de instrumentos políticos y representativos.

En el contexto de la tercera globalización, el factor económico manifestaría su fuerza de manera especial con la crisis financiera de 2008, sometiendo a la política y generando una externalización del poder estatal. En los países de la zona Euro, el espacio de la política se redujo al mínimo y las instituciones representativas fueron incapaces de hacer frente a la presión de los especuladores financieros. El grito “no nos representan” sería la expresión paradigmática de esa impotencia que, en realidad, lo era del Estado nacional.

La constitución económica estatal dejó de funcionar debido a la imposibilidad de ajustar los factores de trabajo y capital en un contexto de crisis económica y de sometimiento del Estado a los especuladores financieros. La constitución económica surgió como un instrumento de composición de equilibrios en el seno del Estado y de la constitución estatal, pero no puede hacer frente a los poderes económicos que se sitúan fuera del Estado. Para esos poderes, la constitución económica no es más que un obstáculo, que debe ser desactivado para que no suponga una merma de la rentabilidad de sus inversiones.

Las primeras señales del cambio en las condiciones económicas y culturales de la constitución llegarían con la crisis financiera, que va a generar una nueva legitimidad, la de la “economía”, que ya no va a someterse a las condiciones definidas en la constitución económica, sino que pretende transformar esas condiciones e incluso las del conjunto de sistema constitucional. La nueva legitimidad económica (vinculada a una legitimidad “científica” de la economía como disciplina que se pretende equiparar con las ciencias naturales) se enfrenta directamente con los fundamentos del orden constitucional y altera sus rasgos esenciales, desfigurándolo.

Esa nueva legitimidad no afectará solo a la constitución económica, rompiendo el equilibrio entre capital y trabajo y estableciendo nuevas reglas de ordenación de la economía. Por el contrario, pretenderá interpretar la Constitución entera en clave económica, sometiendo al filtro de su propia legitimidad todos los enunciados constitucionales. Aquello que sea compatible con las políticas económicas de austeridad previamente definidas será constitucionalmente aceptable. Lo que no lo sea deberá quedar en suspenso a favor de esas políticas económicas<sup>1</sup>. Y en suspenso quedaron durante la

---

<sup>1</sup> Cfr. F. Balaguer Callejón, “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 98, Mayo/Agosto 2013 y

crisis en algunos países todos los elementos configuradores de las constituciones normativas: desde la democracia pluralista hasta los derechos fundamentales, pasando por la división de poderes, los derechos sociales, la descentralización política o la propia normatividad de la Constitución<sup>2</sup>.

En la tercera globalización, a diferencia del papel que desempeñó la política dentro del Estado moderno para favorecer la construcción de un mercado nacional, el impulso histórico fundamental consiste en la construcción de un mercado global, que se mueve esencialmente por factores económicos y no políticos. Frente a ese mercado global nada pueden hacer los mercados nacionales, salvo que tengan una dimensión que les permita operar como agentes globales, como ocurre con el norteamericano o el chino. En lo que a los Estados europeos se refiere, solamente el mercado europeo puede proteger el ámbito de la política, al funcionar como mediador entre el mercado estatal y el global. Buena prueba de ello es la regulación creciente del ámbito tecnológico y digital que impone condiciones a las compañías tecnológicas que estas aceptan para evitar perder el mercado europeo.

Aunque la Unión Europea no tiene una estructura democrática basada en una democracia pluralista y homologable con la de los Estados miembros, su posición como agente global (en lo que se refiere a la regulación del potente mercado europeo) le permite ampliar el margen de decisión política de los Estados y fortalecer, desde esa perspectiva, a las instituciones representativas europeas. Mientras la UE perdió legitimidad con su incapacidad inicial para proteger a los Estados de la zona Euro frente a los especuladores financieros, la crisis sanitaria y las políticas que se han desarrollado en los últimos años evidencian que la UE puede proteger a las democracias europeas a través de la regulación del mercado y de la capacidad de controlar por esa vía a los agentes globales.

---

“Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 10, Número 19, Enero-Junio de 2013.

<sup>2</sup> Cfr. F. Balaguer Callejón, “Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello”, *Nomos | Le attualità nel diritto*, 2016. Anticipazioni CONVEGNO FINALE PRIN “Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello”. In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani: [http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/04/Parlamenti-nazionali-e-Unione-europea-nella-governance-multilivello\\_ita.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/04/Parlamenti-nazionali-e-Unione-europea-nella-governance-multilivello_ita.pdf).

En este trabajo vamos a analizar tres etapas históricas de la relación entre economía, política e instituciones representativas. En primer lugar, su configuración inicial en el mundo moderno a través del principio de soberanía nacional, seguidamente, su reconfiguración en la democracia pluralista y, finalmente, su evolución en el contexto de la globalización, lo que incluye a la tercera globalización y también a la coyuntura actual de fragmentación de la globalización, que puede reducir en gran medida la capacidad de mediación positiva de la UE y favorecer mediaciones negativas por parte de los dos grandes agentes que lideran esta nueva globalización fragmentada.

### 1. La crisis del parlamentarismo vinculada a la crisis de la soberanía popular

La soberanía nacional o popular expresa, en los primeros tiempos del constitucionalismo, la unidad de poder del Estado, que se configura siguiendo el modelo absolutista<sup>3</sup>. Como indicaran Barthélemy y Duez, los revolucionarios franceses, habituados a la imagen de la soberanía detenida por una persona física, el Príncipe, se la atribuyen ahora a una persona moral, la Nación. De ese modo se oponía al Rey otra persona cuyo derecho era superior, facilitando así la lucha contra el absolutismo<sup>4</sup>. En el primer constitucionalismo, la soberanía popular se proyectará ante todo sobre el poder constituyente, en la medida en que expresa la última fuente de legitimidad del sistema<sup>5</sup>, que se sitúa así fuera del orden jurídico, precisamente

---

<sup>3</sup> Un modelo que tiene una larga sedimentación histórica, como nos indica G. Jellinek. A finales del siglo XIII, aparece por primera vez el principio de que el Rey era *souvrains* de todo el reino sobre los Barones, los cuales eran llamados a su vez soberanos. La soberanía del Rey, manifestada en determinadas prerrogativas, no impedía la soberanía de los Barones en sus dominios. Sin embargo, este concepto relativo va evolucionando hacia un concepto absoluto, por el que el Rey, se convierte de *superior* en *supremo*. Será la obra de Bodino la que dé cuenta en el pensamiento político de esa evolución del concepto comparativo de *souverain* a superlativo. Pese a ello, el concepto de soberanía no alcanza su expresión suprema en Bodino, pues en éste el soberano está obligado por leyes divinas y naturales. Será con Hobbes cuando la soberanía se contemple como un poder jurídicamente ilimitado. Cfr. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1900, 2ª edición de 1905, versión española, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1970, pp. 337 ss.

<sup>4</sup> J. Barthélemy/P. Duez *Traité de Droit constitutionnel*, 1933, reimpresión de Economica, Paris, 1985, p. 74.

<sup>5</sup> En palabras de E. Zweig, “Die Frage, wo die letzte Kraftquelle einer öffentlichen Rechtsordnung zu suchen ist und woher diese den Antrieb ihrer Wirksamkeit

porque es una cuestión de hecho<sup>6</sup> como manifestación de un poder sin límites jurídicos. Se proyecta también sobre el interior del orden jurídico, al convertir a la ley en expresión de la soberanía<sup>7</sup>. Una formulación que se explica por la correspondencia con los factores de poder real de la época, en un proceso político basado en el sufragio censitario y limitado a sectores sociales que compartían los mismos intereses y valores<sup>8</sup>. Se trata, por tanto, de un principio de soberanía popular que parte del presupuesto de la homogeneidad del pueblo<sup>9</sup>.

---

empfängt, ist gleichbedeutend mit der Frage nach dem Subjekt der Souveränität” E. Zweig, *Die Lehre vom Pouvoir Constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1909, p. 2.

<sup>6</sup> Como hiciera notar Perassi, para la ciencia del derecho, el ordenamiento jurídico es un dato, un postulado del que hay que partir necesariamente. Cfr. Tommaso Perassi, *Introduzione alle scienze giuridiche*, 1922, reimpresión de CEDAM, Padova, 1967, pp. 38 y ss.

<sup>7</sup> Como indicara Alf Ross, “Man kann kurz die Rechtsquellenlehre der Revolution in dem Glauben an das Gesetz als einzige Rechtsquelle zusammenfassen; im Glauben an das Gesetz — den allmächtigen Willen des souveränen Volks als den einzigen rechtschaffenden Faktor, der alles Recht umfaßt”. Alf Ross, *Theorie der Rechtsquellen. Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*, Franz Deuticke, Leipzig y Viena, 1929. P. 34. En realidad, como hace notar H. Heller, aunque el concepto constitucional de ley será un producto de la revolución, una condición previa del mismo será la centralización del poder legislativo en el Estado a través de la teoría de la Soberanía, obra del absolutismo. La otra condición será la autonomía y la preeminencia del poder legislativo dependiente del pueblo, preparada en su aspecto estructural por el absolutismo, pero obra del constitucionalismo revolucionario (Cfr. H. Heller “Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung” 1927, versión italiana, “Il concetto di Legge nella costituzione di Weimar” recogida en H. Heller, *La Sovranità ed altri scritti sulla dottrina del Diritto dello Stato*, Giuffrè Editore, Milano, 1987, p. 310.

<sup>8</sup> De tal modo que se puede decir con M. García Pelayo que “la dimensión axiológica de la legitimidad se correspondía con su dimensión sociológica, es decir, había una adecuación entre la idea válida del derecho y los intereses de los estratos que, dadas las condiciones históricas, estaban en condiciones de establecer el derecho”, M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 1975, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 55.

<sup>9</sup> Como hiciera notar C. Schmitt: “El método de formación de la voluntad por la simple verificación de la mayoría tiene sentido y es admisible cuando puede presuponerse la homogeneidad sustancial de todo el pueblo. En este caso, la votación adversa a la minoría no significa una derrota para ésta, sino que el escrutinio permite simplemente poner al descubierto una concordancia y una armonía anteriores y que

Esta homogeneidad era ficticia, sin embargo, ya que se basaba en la exclusión de la mayor parte de la sociedad del proceso político, un postulado que se rompe a medida que se avanza en la ampliación del sufragio hacia el sufragio universal. Será entonces cuando se planteen las críticas al principio de soberanía popular tal y como había sido formulado en el primer constitucionalismo. Se señala así que el principio no expresa más que la soberanía del Parlamento<sup>10</sup>, de tal manera que será la mayoría parlamentaria la que imponga su poder sin límites sobre las minorías<sup>11</sup>. Se indica que la soberanía popular o nacional conduce a la omnipotencia y al absolutismo del Parlamento, y es peligrosa para la libertad porque legitima al poder por su origen, dejando fuera de discusión cualquier decisión parlamentaria<sup>12</sup>. Se concluye que, del mismo modo que se crearon parlamentos electos contra el despotismo de los reyes, es necesario afirmar ahora el derecho intangible del individuo contra el despotismo de los parlamentos<sup>13</sup>.

---

existían en forma latente”, C. Schmitt, *Legalität und Legitimität*, 1932, versión española, ed. Aguilar, Madrid, 1971, pp. 42-3.

<sup>10</sup> Así, para Carré de Malberg “l’idée de souveraineté de la volonté générale a été exploitée en vue de fonder la puissance souveraine du Parlement lui-même”, R. Carré de Malberg, *La Loi, expression de la volonté générale*, 1931, reimpresión de Economica, Paris, 1984, p. 215.

<sup>11</sup> L. Duguit, considerará al principio de soberanía nacional como un postulado inútil, “En vérité, quoi qu’on fasse, cette prétendue volonté générale ne s’exprime jamais qu’au moyen d’une majorité et la puissance publique, le pouvoir de commander appartient à une majorité qui impose sa volonté à une minorité”, L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel, T. 1, Théorie générale de L’État*, Fontemoing & Cie Éditeurs, Paris, 1911, p. 34.

<sup>12</sup> Para Barthélemy/Duez, quienes consideran que la teoría de la soberanía nacional “tend à faire de la volonté commune, de la volonté de la Nation, une volonté légitime en elle-même, qui serait l’expression même du droit et de la justice. Il y a en germe dans le principe de la souveraineté nationale, une prétention à légitimer le pouvoir par son origine. Dès lors, tout acte émanât de la souveraineté nationale serait, par le seul fait de son origine, régulier, conforme a droit; la loi, par cela seul qu’elle serait la volonté de la Nation, serait quant à sa régularité et sa conformité au droit, mise au-dessus de toute discussion », J. Barthélemy/P. Duez, *op. cit.*, p. 76.

<sup>13</sup> “S’il est un gouvernement contre l’arbitraire duquel il importe de prendre de sérieuses garanties, c’est le gouvernement populaire, parce que c’est celui qui a le plus de tendance à se croire omnipotent. *On a dressé les parlements élus contre le despotisme des rois; il faut affirmer le droit intangible de l’individu contre le despotisme des parlements*” L. Duguit, *op. cit.*, p. 29.

## 2. Instituciones representativas y democracia pluralista

Esta crisis del parlamentarismo se resolverá mediante la transformación histórica que da lugar al Estado constitucional, superando las limitaciones democráticas del primer constitucionalismo. Una transformación que limita el principio de soberanía y su proyección sobre el poder de las instituciones representativas. El principio de soberanía popular se configura históricamente sobre la base de dos vertientes, estrechamente relacionadas entre sí. Una vertiente *subjetiva*, basada en la idea del pueblo como un colectivo unitario y homogéneo, coherente con el sufragio censitario y con la reducción del proceso político a una minoría, a veces ínfima. Y una vertiente *objetiva*, basada en la idea de un poder soberano, sin límites jurídicos, con capacidad para configurar y decidir libremente sobre la sociedad. Ese poder no expresa solamente la voluntad del pueblo, sino también su racionalidad, porque se trata de un pueblo consciente de sus propias fuerzas, de su propia fuerza, *la razón*<sup>14</sup>, a través de la cual puede proceder a la transformación social hacia una nueva organización del Estado acorde con sus exigencias vitales. Instrumento privilegiado de la razón será la ley que, como expresión de la voluntad general, armoniza razón y voluntad: sólo en la ley coinciden ambas, porque sólo a través de la ley se identifica la voluntad de un pueblo con su razón<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> “Las diversas direcciones que el espíritu tiene que emprender, si pretende descifrar la totalidad de la realidad y formarse la imagen correspondiente, sólo en apariencia divergen. Estas direcciones, consideradas objetivamente, parecen divergentes, pero las diferentes energías del espíritu se adensan en un centro de fuerza común. La multiplicidad y variedad de los ámbitos en que se mueve significan tan sólo el despliegue y el desarrollo completos de una fuerza por esencia homogénea y unitariamente informadora. *Cuando el siglo XVIII quiere designar esta fuerza, cuando pretende condensar su esencia en una sola palabra, apela al sustantivo razón*. La razón se le convierte en punto unitario y central, en expresión de todo lo que quiere y produce”, Ernst Cassirer, *Die Philosophie der Aufklärung*, 1932, versión española, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, pp. 19-20.

<sup>15</sup> Esta coincidencia es manifiesta en Rousseau, del que procede básicamente el concepto de ley asumido por los revolucionarios. Como hace notar Starck, para Rousseau la voluntad general contiene en sí misma la racionalidad y la justicia, pues sería contrario a la naturaleza que la voluntad común quisiera hacerse daño a sí misma. Cfr. Ch. Starck, *Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes*, versión española *El concepto de ley en la Constitución alemana*, CEC, Madrid, 1979, pp. 189, 191. Así, dirá Rousseau, partiendo de la obligada generalidad de la ley: “on voit à l’instant qu’il ne

El presupuesto de la dimensión *objetiva* de la soberanía popular (un poder soberano, sin límites jurídicos) es justamente su dimensión *subjetiva*: un pueblo unitario y homogéneo. Pero ese presupuesto se pone en cuestión con la ampliación del sufragio y el desarrollo de la democracia pluralista. Así, H. Kelsen, señalará el carácter ficticio de la unidad atribuida al pueblo, indicando que no hay nada más problemático que esa unidad designada con el nombre de pueblo y que, fraccionado por diferencias nacionales, religiosas y económicas, representa más bien una aglomeración de grupos que una masa compacta de naturaleza homogénea; de tal manera que el pueblo sólo puede considerarse como unidad en sentido normativo<sup>16</sup>.

La realidad de los conflictos sociales y políticos de la época evidencian que no es posible hablar ya de un pueblo unitario y homogéneo. Cabe plantearse entonces *qué efecto puede tener la negación de la vertiente subjetiva sobre la objetiva*, la idea de un poder sin límites jurídicos. El efecto es claro: *con el reconocimiento del pluralismo ya no es posible establecer un poder sin límites jurídicos*. La democracia pluralista exige reglas comunes que vinculen a todos para garantizar la convivencia pacífica entre los diversos sectores de la sociedad. Ya no es posible mantener la ficción de una homogeneidad esencial que oculte el conflicto político inherente a una sociedad plural. Por el contrario, es necesaria una ordenación constitucional de ese conflicto con la transformación de los textos constitucionales en “Derecho constitucional”, en normas jurídicas.

Podría decirse que, en realidad, *en el Estado constitucional* de las constituciones normativas (que tiene su modelo en la *Grundgesetz* y en la Constitución italiana de 1948) *cuanta más soberanía popular menos democracia*. Mientras en el Estado legal que surge del primer constitucionalismo la cuestión de la democracia va *implícita* en el concepto de soberanía

---

faut plus demander à qui il appartient de faire des loix, puisqu'elles sont des actes de la volonté générale; ni si le Prince est au-dessus des loix, puisqu'il est membre de l'État; ni si la loi peut être injuste, puisque nul n'est injuste envers lui-même; ni comment on est libre & soumis aux loix, puisqu'elles ne sont que des registres de nos volontés”, J.J. Rousseau, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Livre II, Chapitre XVI, Collection complète des œuvres, Genève, 1780-1789, vol. 1.

<sup>16</sup> De tal modo que “la unidad del pueblo es sólo una realidad jurídica que puede ser descrita con alguna precisión en los siguientes términos: unidad de ordenación jurídica del Estado reguladora de la conducta de los hombres sujetos a ella” H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1920, versión española de la segunda edición de 1929, Editorial Labor, Barcelona, 1934, pp. 30-31.

popular (aunque negada en la práctica por el sufragio censitario) en el Estado constitucional que se construye en Europa a partir del final de la Segunda Mundial la democracia es *incompatible* con el ejercicio de la soberanía dentro del ordenamiento constitucional. No caben actos de soberanía porque todos los poderes del Estado están sometidos al Derecho<sup>17</sup>. Se crea así un vínculo indisoluble entre democracia y Estado de Derecho, de manera que ninguno es comprensible sin el otro.

Esta incompatibilidad entre soberanía popular y democracia *dentro del ordenamiento jurídico* implica desplazar a la soberanía popular al único ámbito donde se puede encontrar un poder sin límites en el Estado constitucional: en el *poder constituyente*<sup>18</sup> que establece una nueva constitu-

---

<sup>17</sup> C.J. Friedrich advertirá sobre sobre los riesgos de considerar el principio de soberanía compatible con el ordenamiento constitucional. Para Friedrich “Si retrocedemos a los grandes pensadores que han creado la moderna definición del Estado, observaremos que la definición de la soberanía del pueblo es una contradicción *in adjecto*, una contradicción por sí misma, ya que cuando Bodin y Hobbes pensaban en la necesidad de un soberano se referían a que tenía que existir otra persona, alguien, que estuviese al margen, no sometido a la ley, y que fuera, en lo posible, el que tomase aisladamente la última decisión”. Sin embargo “en la democracia constitucional no existe soberano ni necesita existir, ya que mediante la constitución se asignan unas y otras actividades y funciones (...). Todos los órganos competentes llamados a colaborar en las tareas estatales están claramente limitados a aquellas tareas que les han sido asignadas por la constitución” (C. J. Friedrich, *Demokratie als Herrschafts— und Lebensform*, 1959, versión española de C. Zabal, *La democracia como forma política y como forma de vida*, Tecnos, Madrid, 1961, pp. 36-37 y *passim*. Cfr. igualmente de este autor *Man and his Government. An empirical theory of politics*, 1963, versión española de J.A. González Casanova, Tecnos, Madrid, 1968).

<sup>18</sup> En la formulación de Kriele, “Die verfassungsgebende Gewalt ist für den Verfassungsstaat die einzige souveräne Gewalt, die es gibt. Innerhalb des Verfassungsstaates gibt es keinen Souverän: Es gibt zwar im Absolutismus, der aber gerade das Gegenstück zum Verfassungsstaat ist” (M. Kriele, *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*, 1975, 4ª edición, Westdeutscher, Opladen, 1990, p. 87. Para este autor, el pueblo sí actúa como poder soberano cuando ejerce la función constituyente, pero ese es un poder que sólo se ejercita en el acto mismo de creación de la constitución (cfr. p. 113). No ocurre lo mismo dentro del ordenamiento constitucional: “es gibt innerhalb des Verfassungsstaates keinen Souverän, d.h. niemanden, der Souveränität besitzt, also die zumindest latente, im Einzelfall als *Ultima Ratio* hervortretende ungeteilte, unbedingte, unbeschränkte Macht, Recht zu durchbrechen und zu schaffen. Mehr noch: das Vorhandensein eines Souveräns in diesem Sinne einerseits und der Verfassungsstaat andererseits sind zwei polare, einander ausschließende Gegensätze; mit anderen

ción<sup>19</sup>. Es un poder en cuyo ejercicio interviene la totalidad el pueblo, si no como un colectivo homogéneo sí como un colectivo unitario, en la medida en que el consenso constitucional permite articular el pluralismo en unidad a los efectos de configurar una constitución que establezca las reglas del juego para todos los sectores sociales, el marco de convivencia pacífica de una comunidad política. La democracia constitucional ya no permite atribuir a la mayoría todo el poder<sup>20</sup> porque se basa en un sistema de competencias establecido en la constitución al que están sometidos todos los poderes del Estado y que está garantizado por medio de una jurisdicción constitucional con capacidad para controlar jurídicamente a esos poderes.

La ficción histórica de la soberanía popular sólo puede mantenerse mediante su simbiosis con la democracia constitucional, y ello requiere que la voluntad soberana y jurídicamente ilimitada se manifieste sólo en el momento de instauración del orden jurídico. Ese es el momento en que la concepción simbólica de la voluntad popular adquiere una dimensión real. El pueblo, ahora no ya entendido como colectivo homogéneo sino como pluralidad de intereses y valores, renueva el pacto fundacional cada vez que reforma el orden constitucional, y —si así lo desea— se otorga un nuevo documento constitucional que consagre una auténtica refundación del

---

Worten: Die Vorstellung eines Souveräns ist revolutionärer Sprengstoff gegen den Verfassungsstaat“ (ibidem, p. 112). Por eso, ante las concepciones que defienden la persistencia de la soberanía, afirmará este autor: “Indessen gibt es im Verfassungsstaat nur Kompetenzen, die vom vorgegebenen Verfassungsrecht umgrenzt sind. Die Staatsgewalt ist auf Organe verteilt, und jedes Organ hat nur diejenige Rechtsmacht, die ihm von der Verfassungsordnung zugewiesen ist” (ibidem, p. 112).

<sup>19</sup> Para Friedrich “la soberanía es una concepción incompatible con el constitucionalismo” y el concepto de soberanía popular debe ser sustituido por el de *grupo constituyente* esto es, el poder revolucionario de establecer una nueva constitución”, C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, 1950, versión española de A. Gil, Instituto de Estudios Políticos, vol. I, Madrid, 1975, pp. 60 y *passim*.

<sup>20</sup> Como indica Friedrich “por definición, la democracia constitucional es la que no atribuye a la mayoría todo el poder” C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, cit., p. 57. Este autor distinguirá entre la democracia constitucional y la democracia radical, considerando a ésta última como un residuo de las ideas de Rousseau que se implantaron a través de la Revolución Francesa Cfr. *Demokratie als Herrschafts— und Lebensform*, cit., pp. 20-1 y *passim*. Friedrich opone el concepto de democracia radical, de democracia como soberanía (Herrschaft) o como imposición de la mayoría, a la democracia constitucional, como cooperación, o como forma de vida (Lebensform).

ordenamiento. Para ello (para crear un nuevo orden constitucional) deberá actuar de nuevo el poder constituyente, agotándose del mismo modo en el momento en el que alumbró la nueva constitución.

No es posible, sin embargo, defender ya un concepto de democracia como el del primer constitucionalismo, basado en el dominio absoluto de la mayoría parlamentaria. La democracia implica no sólo el gobierno de la mayoría, sino también el respeto a las minorías. Uno de los medios que sirve para asegurar ese nuevo sentido de la democracia es la normatividad de la constitución, esto es, la existencia de una norma suprema en la que se establecen los límites de la actuación de la mayoría. Es así como garantismo y supremacía constitucional modulan el principio democrático para conferirle un nuevo significado que sea armonizable con el propio concepto de constitución. Un nuevo significado que se basa en el reconocimiento del pluralismo como principio motor de toda la estructura constitucional.

El pluralismo es a la sociedad lo que la biodiversidad a la naturaleza. Preservar el pluralismo es esencial para que la sociedad pueda avanzar y desarrollarse de una manera equilibrada del mismo modo que preservar la biodiversidad es necesario para el mantenimiento de la vida en la tierra. El reconocimiento del pluralismo es una de las condiciones necesarias para que podamos hablar de normatividad de la constitución. La segunda condición es el consenso, la capacidad de los distintos sectores sociales y políticos de llegar a acuerdos para definir un marco de convivencia para todos. El pluralismo es, en realidad, una nueva forma de división del poder en las constituciones normativas y da lugar a una nueva configuración del ordenamiento jurídico<sup>21</sup>. Respecto del principio de soberanía popular, la democracia pluralista supone la superación de la dimensión *subjetiva* (el pueblo como colectivo homogéneo) y *objetiva* (la soberanía como poder sin límites) de la unidad de poder que este principio representa<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. F. Balaguer Callejón “L’articolazione territoriale del potere politico in Europa. Il pluralismo costituzionale di fronte alla crisi economica” en Francisco Balaguer Callejón, Pedro Cruz Villalón, Pierfrancesco Grossi, Peter Häberle, Stelio Mangiameli, Gianpiero Milano, Jorge Miranda e Dian Schefold, *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 81-100.

<sup>22</sup> Cfr. F. Balaguer Callejón “La interacción entre democracia y derechos en el constitucionalismo y su proyección supranacional y global”, en AAVV, *Memoria del III Congreso Internacional de Argumentación Jurídica ¿Cómo argumentar los derechos humanos?* Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2013, págs. 45-87.

El concepto de democracia que se sitúa en los orígenes del constitucionalismo está ligado a la consideración del pueblo como colectivo homogéneo agrupado en torno a una unidad de intereses. Esa concepción es propia de cualquier periodo revolucionario en el que el nuevo grupo social que consigue implantarse tiende a identificarse con el conjunto de la comunidad a que pertenece y a dotar de carácter general e incluso universal a su ideología, sus valores, su modo de vida, etc. Si no hay diferenciación, tampoco hay lugar posible para la determinación de reglas sobre cuya base el poder de la mayoría se limite en favor de las minorías. En esa pretendida comunidad de intereses, mayoría y minorías son conceptos asociados exclusivamente al juego político. El pueblo (o la nación) único, soberano, decide sin limitación jurídica alguna<sup>23</sup>.

Este concepto de democracia, ahora como democracia pluralista, sigue existiendo en el juego *político* entre mayoría y minorías. Pero la democracia constitucional incorpora también una vertiente *jurídica*: el sometimiento de las mayorías a las normas constitucionales. Un nuevo nivel de la división de poderes que se sobrepone a la división política o *interna* del poder y que se formula como división jurídica o *externa*, en la medida en que ya no depende del juego político entre los poderes sino del control externo que realiza la jurisdicción constitucional. En la constitución normativa la división de poderes se articula a través de un sistema de atribución de competencias a los órganos estatales y esa definición competencial conduce a que el control del poder no se fundamente ya solo en el control recíproco de los diversos poderes del Estado, sino también en un control externo a los mismos, el control de la constitucionalidad del ejercicio de sus funciones.

---

<sup>23</sup> Es preciso señalar que el principio de soberanía del pueblo está siendo utilizado por los populismos y los movimientos iliberales para volver a este concepto de democracia, ya superado por el Estado constitucional. La apelación a la soberanía popular o nacional permite a los movimientos populistas quebrar la lógica de la constitución mediante la apelación a un poder político originario, que ellos dicen representar y a los que atribuyen su ideario político parcial, incompatible con la idea de totalidad y de consenso fundamental que la constitución representa. Cfr. al respecto, F. Balaguer Callejón, “Constitutional interpretation and populism in contemporary Spain”, en Gárdos-Orosz, F., & Szente, Z. (Eds.) *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*, Routledge, London and New York, 2021 y F. Balaguer Callejón, “Interpretación constitucional y populismo”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 33, Enero-Junio de 2020.

Ese control externo se basa en la democracia constitucional –que garantiza los derechos de las minorías– mientras que el control recíproco o interno de los diversos poderes del Estado se asienta en la contraposición entre la mayoría que gobierna y la oposición que controla en el ejercicio cotidiano de la actividad política. Presupuesto necesario de ambos –como de la propia constitución normativa– es el pluralismo, como principio constitucional que supone también una reordenación y división del poder en el Estado y en la sociedad. El pluralismo se reconduce a unidad a través de la propia constitución y específicamente mediante la configuración de la constitución como el centro del ordenamiento jurídico mediante la *constitución material* en sentido kelseniano: las normas que regulan la producción de las otras normas del sistema jurídico<sup>24</sup>. Esa construcción fundamenta la unidad de poder del Estado y la unidad del orden jurídico a través de la constitución, del mismo modo que en el primer constitucionalismo lo hacía a través de la ley.

Se produce entonces una reinterpretación del principio de soberanía del pueblo en el Estado constitucional de las constituciones normativas. El principio de soberanía popular expresa la *legitimidad democrática de la constitución* del Estado. Por el contrario, la *legitimidad democrática del Estado* configurado por la constitución debe fundamentarse en otros principios, como *el principio de constitucionalidad*, en virtud del cual todos los poderes del Estado deben estar sometidos a la constitución y respetar el orden de competencias y los límites establecidos en la constitución. La constitución se fundamenta en la soberanía del pueblo para ser democrática. Pero los poderes del Estado deben fundamentarse en la propia constitución y no en la soberanía del pueblo, lo que implica un concepto de democracia constitucional que se proyecta sobre toda la organización del Estado. Es fundamental, desde esta perspectiva, el reconocimiento de la democracia pluralista y la diferenciación entre el nivel constitucional y el nivel legislativo. Indisponible el primero para la mayoría gobernante y disponible el segundo para la libre decisión de las mayorías.

---

<sup>24</sup> “Verfassung wird hier in einem materiellen Sinn, das heißt: mit diesem Worte wird die positive Norm oder die positiven Normen verstanden, durch die die Erzeugung der generellen Rechtsnormen geregelt wird”, H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2ª Edición, 1960, Verlag Franz Deuticke, Viena, reimpresión de 1967, p. 228.

Con el Estado constitucional se resuelve la crisis del parlamentarismo sobre la base de un concepto de democracia en el que se combinan la representatividad y el sometimiento a la constitución. Un concepto de democracia que redefine el principio de soberanía haciendo ya imposible la soberanía del parlamento. Ninguna institución representativa tendrá la condición de soberana porque todas deben someterse a la constitución. Ni siquiera se podrá ejercer esa soberanía sobre la economía a través de la “constitución económica”<sup>25</sup>, que hasta la tercera globalización será el instrumento a través del cual se manifiesta la capacidad de las instituciones representativas de ordenar la economía dentro del Estado constitucional<sup>26</sup>.

### 3. Las instituciones representativas en el contexto de la globalización

La globalización abre un nuevo frente de tensión sobre las instituciones representativas al limitar extraordinariamente el poder del Estado, una limitación que es especialmente importante en su fase más avanzada, la tercera globalización. Aunque la globalización se está modulando en los últimos años y está configurándose como una globalización “fragmentada”, condicionada por afinidades geopolíticas, tampoco podemos afirmar que esta fragmentación suponga una recuperación del poder del Estado, ya que con ella se generan mediaciones negativas y nuevos condicionantes, ahora determinados por las grandes potencias que lideran los bloques regionales que se están formando<sup>27</sup>.

Frente al mundo estamental, que entorpecía las relaciones económicas dentro del Estado, el constitucionalismo moderno creará los instrumentos políticos y jurídicos que hicieron posible la liberación de las trabas al

---

<sup>25</sup> Pese a que esa fuera su concepción inicial en el periodo de entreguerras. Así, Franz Neumann, parte de la idea de que “al Estado le corresponde el poder de dirección ilimitado en el ámbito del Derecho económico en virtud de su soberanía”, por lo que “en la organización de la constitución económica el Estado deberá ostentar siempre el último influjo en todos los asuntos decisivos de carácter económico-político”. Franz Neumann, “Über die Voraussetzungen und den Rechtsbegriff einer Wirtschaftsverfassung”, 1931, versión española en *ReDCE*, Número 9, enero-junio de 2008.

<sup>26</sup> Cfr. F. Balaguer Callejón, “Costituzione economica e globalizzazione”, *federalismi.it*, numero speciale, 5/2019.

<sup>27</sup> Cfr., F. Balaguer Callejón, “Il futuro del costituzionalismo nel mondo (ri) globalizzato: mediazioni negative nella globalizzazione frammentata” *Nomos*, n. 1/2024.

capital y al trabajo, los dos grandes factores de producción del capitalismo. Lo que entonces se transformó en el interior del Estado después lo hará a nivel mundial debido al desarrollo de la globalización. Pero mientras el constitucionalismo estatal contribuyó decisivamente a las revoluciones que dieron lugar al mundo moderno, la globalización no tiene esa vinculación con el constitucionalismo. No es un mundo sin ley, pero las leyes que lo rigen ahora son leyes económicas, que tienen como finalidad el beneficio. La palabra clave aquí no es “constitución” sino “mercado”. La implantación de la globalización no ha ido acompañada de una narrativa constitucional.

Aunque las primeras revoluciones constitucionales, si bien con perspectiva eurocéntrica, partían de un concepto universal de razón y de un sujeto universal –el ciudadano–, se articularon en clave nacional. La unidad de poder del Estado fue un elemento esencial en la construcción del nuevo mundo y para remover los obstáculos que procedían del mundo estamental, los privilegios, las costumbres y los particularismos, sustituyéndolos en el nombre de la ley, expresión de la soberanía popular o nacional y concebida como unidad de poder frente a la fragmentación del mundo estamental.

Pero el sistema de interdependencias mutuas que se desarrolla con la globalización, especialmente con la tercera globalización, hace imposible esa unidad de poder estatal. Ningún Estado tiene ya el poder necesario para controlar la globalización. Otra cosa es que tenga el poder para destruirla, pero posiblemente esa destrucción conllevaría también la de la propia humanidad porque solo es pensable en un contexto de guerra nuclear.

La ruptura de la unidad del poder estatal tiene vertientes negativas y positivas. Entre estas últimas está la dificultad que supone para las derivas totalitarias de los Estados democráticos, justamente por la propia debilidad del Estado frente a la globalización. El contraste entre los Estados miembros de la Unión Europea y las “potencias” europeas de hace cien años es evidente<sup>28</sup>. También es importante resaltar cómo el factor de la

---

<sup>28</sup> Cfr. F. Balaguer Callejón, “La crisis de la democracia en la época de Weimar y en el siglo XXI”, *Cuadernos Constitucionales*, nº1, 2020. También lo es la propia posición de Europa. Como dice Fulco Lanchester, “Oggi ci ritroviamo in un tornante che assomiglia (come ho già messo in evidenza) per certi aspetti a quello degli anni Venti, ma nell’ambito di uno spazio geopolitico dove l’Europa risulta oramai periferica”, F. Lanchester, *Il costituzionalismo contemporaneo e l’incubo di Weimar*, CEDAM, Milano, 2023. p. 11.

interdependencia dificulta los conflictos<sup>29</sup>. Las guerras no son buenas para el comercio y para el desarrollo económico. Los recientes conflictos de Ucrania y Oriente Medio lo atestiguan. Desde el punto de vista humanitario son un retroceso terrible en el progreso civilizatorio y están causando un sufrimiento inmenso. Desde el punto de vista económico están generando dificultades en muchos países y están incentivando una modulación fragmentada de la globalización que puede terminar por generar conflictos globales cuyo alcance sería imprevisible.

Pero la globalización tiene también vertientes negativas que se manifiestan, en lo que se refiere a la unidad del poder estatal, en las grandes crisis del constitucionalismo del siglo XXI. La crisis financiera de 2008 provocó, en algunos países de la zona euro, una externalización del poder económico del Estado, la ruptura de la constitución económica estatal y la suspensión del sistema constitucional mientras duró. La crisis democrática de 2016, con el Brexit y las elecciones presidenciales norteamericanas de ese mismo año, demostró la capacidad de manipulación electoral de las compañías tecnológicas y su influencia sobre los procesos de decisión y de elección de las autoridades estatales. La crisis sanitaria de 2020 reforzó a las compañías tecnológicas, aumentó la digitalización e impulsó la sociedad digital desvinculando una gran parte de la realidad de la constitución y del poder estatal, sometiéndola a las reglas de los grandes agentes tecnológicos por medio del derecho privado<sup>30</sup>.

En todas estas crisis se evidenció algo que no es más que el reflejo de la incapacidad del Estado en el contexto de la globalización: la incapacidad de la ciudadanía para encontrar alternativas dentro del Estado a través de sus instituciones representativas. Alternativas que son la esencia misma de la democracia pluralista, pero que los procesos electorales para la formación

---

<sup>29</sup> “Intricately formed supply chains bind economies together in complex ways, maximizing the gains from trade but also the costs of severing trade relationships” WTO, “Re-globalization for a secure, inclusive and sustainable future. World Trade Report 2023”, p. 11, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/wtr23\\_e/wtr23\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr23_e/wtr23_e.pdf).

<sup>30</sup> Cfr. F. Balaguer Callejón, “Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI”, en *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2-2018: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Callehon.-conv-11.05.pdf> y F. Balaguer Callejón, “Crisi sanitaria, globalizzazione e diritto costituzionale”, *Atti della giornata di studi in onore di Paolo Ridola, Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 10/2019.

de la voluntad estatal no podían ofrecer. Las instituciones representativas no pueden hacer nada frente a los agentes globales, precisamente porque son globales y se sitúan fuera de la comunidad política y de la acción estatal.

El futuro de la globalización es incierto, puede proseguir desarrollando sus potencialidades o puede fragmentarse en una modulación determinada por condiciones geopolíticas que se impongan a la economía. Pero en cualquiera de los dos casos, no va a cambiar sustancialmente el paradigma de la ruptura de la unidad del poder estatal. Todo lo más que puede hacer es introducir mediaciones negativas (a diferencia de las mediaciones positivas de la integración supranacional, como es el caso de la Unión Europea) entre las dinámicas globales y el poder estatal, entre el mercado global y el mercado nacional.

Estas mediaciones negativas no dependerán ya de instituciones supranacionales como las europeas sobre las que los Estados tienen capacidad de influencia y que cuentan, al menos, con una limitada legitimidad democrática. En su lugar, esas posiciones de intermediación estarán ocupadas por los dos grandes Estados con capacidad de generar bloques globales, Estados Unidos y China. El poder estatal no se recuperará ni se proyectará a nivel supranacional, sino que se someterá a la hegemonía de los países que lideran cada uno de esos bloques globales. La peor situación posible para el constitucionalismo porque se definirán las relaciones globales en términos de poder sin ninguna racionalidad, ni siquiera la económica, y sin ninguna legitimación democrática, aunque sea indirecta.

Está por ver, sin embargo, que en el contexto de la tercera globalización resulte viable para cualquier Estado (incluso para los que lideran grandes bloques globales) fragmentar la dinámica global en función de afinidades geopolíticas. La globalización camina en el sentido de la historia y con ella también el predominio de la economía sobre la política y sobre las instituciones representativas, propio de un mercado global que genera interdependencias crecientes. La recuperación de la capacidad de gestión democrática de la economía no será ya más estatal, en lo que a los Estados europeos se refiere, sino que tendrá que articularse a través de una Unión Europea cada vez más integrada, idealmente de un Estado Federal europeo.

## CONCLUSIONES

La evolución histórica de la relación entre instituciones representativas, economía y política, nos indica que los factores económicos han ido imponiéndose progresivamente a la política y reduciendo el espacio en el que las instituciones representativas pueden desarrollar sus funciones. Todo esto sin tener en cuenta el factor tecnológico y la incidencia que la configuración de la sociedad digital por las compañías tecnológicas está teniendo en el progresivo bloqueo de la política y en la fragmentación y radicalización del espacio público, que está produciendo una auténtica desnaturalización de las instituciones representativas<sup>31</sup>.

La tercera globalización reduce el espacio de la política frente a la economía porque genera una asimetría entre la dimensión de una y de otra. Mientras la política es estatal, la economía es global. Por ese motivo, los agentes globales tienen mayor capacidad de decisión en un terreno de juego que le es propio, mientras las instituciones representativas tienen limitada sus posibilidades de acción política. El sistema de interconexiones que la globalización genera hace que las decisiones que se adoptan por los agentes globales incidan en las instituciones democráticas de los Estados limitando su margen de maniobra.

El desarrollo de las instituciones representativas en el mundo moderno se canalizará históricamente a través de un poder político unitario que permitirá construir los mercados nacionales y favorecer el progreso económico. La soberanía nacional se proyectará de manera revolucionaria mediante la soberanía del parlamento hasta el momento en que la extensión del sufragio y el pluralismo van a exigir una reordenación de las instituciones representativas que va a dar lugar al Estado constitucional. Una reordenación que incluye la intervención sobre los factores productivos, capital y trabajo, a través de la constitución económica.

La constitución económica se percibe inicialmente como la manifestación de la soberanía nacional sobre la economía, aunque su articulación en la constitución normativa la encuadra dentro de la democracia pluralista y de la limitación del poder que le es inherente. El Estado constitucional supondrá el momento histórico en el que puede encontrarse un equilibrio

---

<sup>31</sup> Sobre lo cual, me remito a F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2ª edición, Zaragoza, 2023.

entre la política y la economía en relación también con las instituciones representativas.

La globalización lo cambia todo, especialmente la tercera globalización, que sitúa fuera del Estado un mercado global en el que las interconexiones entre los agentes estatales y no estatales generan dinámicas que están fuera del alcance de las instituciones representativas nacionales. En estas condiciones, la ordenación de los factores de producción, capital y trabajo (ahora deslocalizados) pasa a un segundo plano y la capacidad de incidir sobre la economía desde la política se centra en la regulación del mercado propio, cuando ese mercado tiene la dimensión suficiente como para afectar a los agentes económicos globales. Es el caso de la Unión Europea, donde la regulación del mercado permite ampliar el espacio de la política y la capacidad de incidir sobre la economía de las instituciones representativas de los Estados miembros.



María Lydia García Fernández<sup>1</sup>

Letrada de las Cortes Generales

## I. INTRODUCCIÓN

Gobernanza es un término de amplio significado. Se vincula, por supuesto, a gobierno, pero también a transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, eficacia y a otras buenas prácticas en la política.

Como es conocido, la gobernanza económica es, desde 1992, un pilar fundamental en la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria, cuyo objetivo es prevenir y corregir desequilibrios macroeconómicos que puedan debilitar las economías nacionales, así como trasladar sus efectos entre los distintos países. Hay que tener en cuenta que la política y la economía se encuentran, permanentemente, sometidas a nuevos retos. En los tiempos presentes todavía se perciben los efectos que la pandemia de la Covid-19 provocó y, más recientemente, los de la guerra de Ucrania; así como una situación de aumento de los niveles de deuda, de los tipos de interés y de los precios. En fin, un conjunto de circunstancias sobre las que la Unión Europea viene trabajando y que ha encauzado en la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, estudiando soluciones para mejorar su eficacia.

---

<sup>1</sup> El presente artículo corresponde a mi intervención en las Jornadas “Parlamento y nuevos retos en la Gobernanza”, que tuvieron lugar los días 16 y 17 de mayo de 2024, en el Congreso de los Diputados. Unas Jornadas de enorme interés por la necesidad de reflexión acerca del tema que constituyó su objeto. Como expresé el día 17 de mayo de pasado, sesión en la que presenté mi ponencia, doy las gracias a los organizadores por haberme invitado a participar y espero haber contribuido, en alguna medida, al objeto con el que se planificaron las Jornadas. Una ponencia, ésta, que ha tenido como base el punto de vista de mi experiencia en el trabajo del Parlamento.

Recientemente las Instituciones europeas han aprobado medidas para reorganizar el marco de la gobernanza económica<sup>2</sup>, mejorando los aspectos preventivos y correctivos. También con el ánimo de fortalecer el papel de las instituciones fiscales independientes. En sus actuaciones subyace un objetivo, cual es, lograr un equilibrio entre, por un lado, garantizar la estabilidad macrofinanciera de la Eurozona y, por otro, acometer las inversiones que requiere la economía europea para afrontar retos como el cambio climático; la transformación tecnológica; reforzar la competitividad y la creación de empleo; y, en definitiva, aumentar los niveles de cohesión social y territorial en un entorno político incierto.

Bajo este marco, las instituciones representativas deberían ocupar una posición relevante. Tanto a nivel europeo, como estatal. Y, sin perjuicio, de que podría pensarse en reformas que contribuyeran a incrementar su participación, lo cierto es que cuentan ya con instrumentos eficaces para mejorar la gobernanza política y económica. Por ello, quizás, la primera medida a poner en práctica sería la toma de conciencia y la utilización de aquello de lo que ya se dispone.

## II. LA GOBERNANZA

Decíamos que la gobernanza está íntimamente vinculada con la política. Se trata de gobernar de una manera determinada y, con ello, de una manera de hacer política, la de la política en su sentido más positivo, resultado de la aceptación de la existencia simultánea en la sociedad de personas y de grupos diferentes, con intereses diferentes. Recordemos, en este sentido, que Aristóteles en el Libro Segundo de su *Política* planteó la idea de la *polis* como un conglomerado de múltiples miembros<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo.

Reglamento (UE) 2024/1264, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

<sup>3</sup> Aristóteles. *Política*. Editorial Austral, Barcelona, 2011.

Pues bien, sobre la base de este reconocimiento mutuo de personas y grupos en el elemento personal del Estado, la consideración de las instituciones representativas bajo el marco de la gobernanza nos conduce a la idea de colaboración. Y, con ella, a las de transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas y todas las buenas prácticas que nos evoca el término.

Hay que tener en cuenta, además, que históricamente desde su surgimiento, como hoy los conocemos, los Parlamentos han sido un símbolo y un agente del pueblo al que representan y constituyen la base de la legitimación del resto de órganos que gobiernan. Las Cámaras son, en los sistemas democráticos, el corazón que bombea legitimación a otros órganos<sup>4</sup>. Por ello, las instituciones representativas deberían ser un punto de referencia en el análisis, la implantación y la mejora de la gobernanza.

Llegados a este punto, sin embargo, no puede olvidarse que, desde hace ya mucho tiempo, se viene hablando de la “crisis” del Parlamento<sup>5</sup>. Crisis que ha venido unida a una preponderancia del Gobierno, bajo el marco del Estado social y de partidos. Algo que se advierte en todas sus funciones, y que se muestra con claridad en la de control, donde la dialéctica Parlamento-Gobierno se ha sustituido por la de Gobierno y mayoría que lo sustenta, por un lado y, oposición por el otro<sup>6</sup>.

Pues bien, quizá si ponemos nuestros ojos en la idea de colaboración, las instituciones representativas pueden encontrar un papel relevante a desarrollar, que ponga en primer término, no ya cada una de sus funciones en concreto, sino su naturaleza como órgano representativo de la soberanía. Tal filosofía, interiorizada por todos, representantes y representados, será la que desemboque en una auténtica implantación de normas y prácticas de

---

<sup>4</sup> Lucio Gil A. *En defensa de la política: “El Libro Blanco de la Gobernanza Europea” y la Asamblea de Madrid*. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 2003, págs. 171 a 198.

<sup>5</sup> Chandernagor, A. *Un parlement, pourquoi faire?* Gallimard, 1967; Cazorla Prieto, L. *Las Cortes Generales ¿Parlamento Contemporáneo?* Cívitas, Madrid, 1985; Lucas Verdú P. *Problemas actuales de la institución parlamentaria*. Revista de política comparada, núm. 9, 1982; Astarloa Huarte-Mendicoa, I. *El Parlamento en tiempo de crisis*. Noticiero de las ideas, núm. 39, 2009, págs. 11-13. Y del mismo autor *Cuarenta años de Parlamento democrático*. Revista de las Cortes Generales, núm.103, 2018, págs. 21-47.

<sup>6</sup> Sánchez Navarro A. *Control parlamentario y minorías*. Revista de Estudios políticos, 1995, págs. 223-255.

la buena política que significa la gobernanza. La realidad es que el convencimiento parece que existe, si nos atenemos a la realización de ciertas actividades, declaraciones e, incluso, a la adopción de medidas en tal sentido. La cuestión es poner práctica toda esa conciencia y todo lo que está ya ahí a disposición de los actores de la política. Algo que, en la vida diaria, muchas veces se olvida o se aparta por las necesidades que cada momento plantea.

Y es que no puede olvidarse que ciertos órganos, actividades o prácticas que ya existen y que se ejercen a diario, en mayor o menor medida, se basan en la colaboración y contribuyen a la gobernanza. Si se tomara conciencia de su valor y de su potencial, todavía podrían contribuir mucho más. En definitiva, el primero de los retos que las instituciones representativas tienen es sacar partido de aquello con lo que ya cuentan.

Desde esta perspectiva, en el presente trabajo se hará una referencia especial a la labor de dos instrumentos con los que cuentan las Cortes Generales para contribuir a la gobernanza. Un órgano de relevancia constitucional, el Tribunal de Cuentas, y la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, un órgano administrativo inserto en la Secretaría General del Congreso de los Diputados, inspirado en los principios de independencia, objetividad y transparencia. No obstante, y antes de entrar en tal análisis, se va a hacer una breve referencia al ámbito europeo.

### III. UNIÓN EUROPEA Y CONSEJO DE EUROPA

En el ámbito de la Unión Europea existe un esfuerzo permanente en la búsqueda y mejora de la gobernanza desde múltiples perspectivas. Y ello, tanto para sus instituciones, como para las de los Estados miembros. En este trabajo, centrado especialmente en la gobernanza parlamentaria, corresponde destacar la Conferencia Interparlamentaria para la Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, que reúne a los representantes de las Comisiones competentes en la materia de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo.

El origen de esta Conferencia se encuentra en el reforzamiento del papel de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea, que constituyó uno de los objetivos del Tratado de Lisboa<sup>7</sup> y, en concreto, en el aumento de la cooperación

---

<sup>7</sup> Tratado de la Unión Europea Y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta

interparlamentaria, de acuerdo con lo previsto en el Protocolo n° 1 sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea. Así, el artículo 9 del Protocolo establece que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión. Y, en concreto, en el artículo 10 diseña una Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión, que podrá dirigir cualquier contribución que juzgue conveniente al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

Además de esas posibles contribuciones, la Conferencia fomentará el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones. Y, como mecanismo de actuación, determina que podrá organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos.

En este sentido, el artículo 13 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza Económica, de 2 de marzo de 2012<sup>8</sup>, previó expresamente que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales decidieran, conjuntamente, la organización y la promoción de una conferencia de representantes de las comisiones correspondientes del Parlamento europeo y de los nacionales, con el fin de debatir políticas presupuestarias y otras cuestiones del ámbito del propio Tratado, como pueden ser las económicas y de convergencia y la gobernanza.

Pues bien, Conferencia Interparlamentaria para la Estabilidad, Coordinación y Gobernanza<sup>9</sup> se reúne dos veces al año, en coordinación con el Semestre Europeo. En el Primer semestre, la Conferencia se celebra en Bruselas y es coorganizada y copresidida por el Parlamento de la Presidencia Europea y el Parlamento Europeo. El Segundo, tiene lugar en el país que en ese momento ejerce la Presidencia, cuyo Parlamento la preside.<sup>10</sup>

---

Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa. BOE núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

<sup>8</sup> Tratado de Estabilidad, coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012. BOE núm. 29, de 2 de febrero de 2013.

<sup>9</sup> En las conferencias de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea celebradas en 2013 (Nicosia), Vilnius (2014) y Roma (2015), se decidió que las conferencias interparlamentarias de Presidentes de Comisiones fuesen sustituidas por esta Conferencia.

<sup>10</sup> Se rige por un Reglamento aprobado en Luxemburgo el 10 de noviembre de 2015.

La composición de las delegaciones en la Conferencia se decide por las Cámaras nacionales. Y en ella podrán estar presentes, también, dos observadores de países candidatos a formar parte de la Unión Europea.

A este respecto, es destacable la Conferencia celebrada en España, en la Cámara Alta, en 2023, los días 26 y 27 de octubre, con ocasión de la Presidencia Europea<sup>11</sup>. Durante los dos días que duró, se celebraron cuatro sesiones en las que se abordaron los desafíos y la evolución que enfrenta la gobernanza económica de la Unión Europea. La primera sesión versó sobre los retos de la gobernanza y de la recuperación económica de la Unión Europea en un contexto internacional; la segunda trató asuntos relativos a la arquitectura de la nueva gobernanza; la tercera tuvo por objeto principal la integración del pilar social en la gobernanza económica; y, finalmente, en la cuarta se abordó la autonomía estratégica abierta.

Junto a lo anterior y como hemos señalado más arriba, no puede olvidarse el trabajo que realizan órganos que se encuentran en la órbita del poder legislativo. Y, por ello, no puede dejar de destacarse aquí el papel del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea que, al igual que nuestro Tribunal de Cuentas nacional, cumple un papel esencial en el señalamiento de cuestiones, dificultades o preocupaciones que en no pocas ocasiones está relacionadas con aspectos de la gobernanza. Un Tribunal al que, por disposición del artículo 7 del Protocolo nº 1 del Tratado se le encomienda expresamente transmitir, a título informativo, su informe anual a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que lo hace al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>12</sup>.

Pasando al ámbito del Consejo de Europa, y sin perjuicio de otros aspectos que podrían traerse a colación, es reseñable que su Comité de Ministros ha adoptado recomendaciones a los Estados miembros sobre buena gobernanza democrática y sobre democracia deliberativa. Tales constituyen, en alguna medida, la aplicación de las decisiones que se adoptaron

---

<sup>11</sup> Se inauguró por el Presidente del Senado y también tomó la palabra la Presidenta de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo. Una vez tramitados sus asuntos, fue clausurada por la Presidenta del Congreso de los Diputados.

<sup>12</sup> Tratado de la Unión Europea Y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea...Ibid.

en Reikiavik, los días 16 y 17 de mayo de 2023<sup>13</sup>, en la cuarta cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

La Recomendación sobre buena gobernanza democrática<sup>14</sup> considera que los fundamentos de la buena gobernanza democrática comprenden la protección y promoción de la democracia; el respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho; la ética y la integridad públicas; la buena administración y la prestación de servicios públicos de alta calidad.

El hecho de que dentro de los pilares de gobernanza democrática se incluyan cuestiones que se encuentran en la órbita del ejecutivo, como es la administración y prestación de servicios de calidad, trae a primer plano la función de control sobre este poder de estado y resalta el papel del Parlamento en el concepto de gobernanza democrática. Y es que, del examen de la Recomendación se puede deducir fácilmente que existe una preocupación por la posición de las instituciones democráticas en Europa y, muy especialmente, del Parlamento, algo que también ha venido poniendo de manifiesto, tanto la Secretaría General del Consejo de Europa, como su Asamblea parlamentaria.

La Recomendación sobre democracia deliberativa<sup>15</sup>, por su parte, tiene como pretensión ayudar a los Estados a salvaguardar este tipo de democracia como un complemento de la democracia representativa. Sus principios se basan, entre otros, en la representación justa y la rendición de cuentas.

#### IV. PARLAMENTO ESPAÑOL

A los Parlamentos les corresponde, junto con función legislativa y la de control, la función presupuestaria. También ejerce otras, como la de dirección política, la de nombramientos y lleva a cabo determinados actos que se encuadran en la que se viene considerando como función jurisdiccional o cuasi jurisdiccional. A través de todas ellas la gobernanza puede hacerse

<sup>13</sup> Declaración de Reikiavik: *Unidos en torno a nuestros valores*.

<sup>14</sup> *Conseil of Europe. Comité des Ministres. Recommendations CM/Rec(2023)5. 6 septembre de 2023. Recommendation adoptée par le Comité des ministres le 6 septembre 2023, lors de la 1473 réunion des Délégués des Ministres.*

<sup>15</sup> *Conseil of Europe. Comité des Ministres. Recommendations CM/Rec(2023)6. 6 septembre de 2023. Recommendation adoptée par le Comité des ministres le 6 septembre 2023, lors de la 1473 réunion des Délégués des Ministres.*

presente. En este trabajo nos vamos a referir, como se ha señalado más arriba, a dos órganos que actúan en la órbita de la función presupuestaria y, finalmente, realizaremos una breve referencia a algunos otros, así como a algunas actividades propicias para el desarrollo de una buena política.

En la función presupuestaria la actividad del parlamento está, ciertamente, limitada. No obstante, y siendo esto así, también lo es que, si adoptamos un punto de vista que mire a todo el ciclo presupuestario, podría sacarse un enorme partido a la función a desempeñar por la institución representativa.

### 1. La aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Una vez el Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado entra en el Congreso de los Diputados, comienza una fase parlamentaria, en la medida que a las Cortes Generales corresponde, según el artículo 134.1 de la Constitución, su examen, enmienda y aprobación. Pues bien, si algo es destacable en esta fase es, precisamente, la limitación del papel del Parlamento. Primero, por el rápido examen del que es objeto, algo que se acentúa en caso del Senado y que, no cabe duda, limita el papel de la institución representativa. En segundo término, por la limitación del derecho de enmienda, en la medida que, como establece el apartado 4 del artículo 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el artículo 149.2 del Reglamento del Senado<sup>16</sup>, las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación. Una facultad que tiene el órgano ejecutivo y que, en los últimos tiempos, todavía limita más al legislativo pues, en cierta manera, se está utilizando como un arma política, en la medida que podría entenderse que se está empleando como elemento de negociación. En este sentido, en la tramitación de los últimos presupuestos, los correspondientes a 2023, fue relevante el elevado número de vetos que puso el Gobierno, que luego fue retirando, a medida que negociaba con los grupos en la Cámara. Algo que, puede reconocerse, no contribuye en demasía al buen gobierno.

### 2. El control de la ejecución del Presupuesto

Una vez aprobada la Ley, pasamos a una fase ejecutiva, en la medida que es al Gobierno al que le corresponde ejecutar el presupuesto. Pues

---

<sup>16</sup> Artículo 134.6 de la Constitución.

bien, aquí la Institución representativa puede desempeñar un importante papel en relación con el control del mismo. Puede ejercer el control a través de los mecanismos ordinarios de control, pero también a través de otros. En este sentido es destacable la existencia de órganos que ayudan en la función de control. Se trata de órganos tipo oficina presupuestaria que existen tanto en las Cortes Generales, como en algunas Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas.

Estos órganos y los procedimientos que van asociados a ellos hacen que se pueda contar con instrumentos y mecanismos que facilitan a los parlamentarios y a los grupos políticos dicha labor de control. Un control que, en términos de gobernanza, debe ir dirigido a la mejora del sistema. En este sentido, me voy a referir a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010 de 10 de noviembre<sup>17</sup>, que está concebida como un órgano administrativo<sup>18</sup> que podría contribuir de una manera muy eficaz a la gobernanza, pero del que todavía no se aprovecha todo el potencial que tiene. Se trata de un órgano que pone en conexión al ejecutivo con la Institución representativa, algo de enorme valor. Y que permite esa colaboración a la que hacíamos referencia al principio.

La Ley concibe la Oficina como un instrumento inspirado en los principios de independencia, objetividad y transparencia, todos ellos esenciales en la gobernanza. Por su parte, la Resolución aprobada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, por la que se regula su composición y funcionamiento, establece como uno de sus parámetros de funcionamiento la transparencia<sup>19</sup>.

Es destacable la existencia de un Convenio firmado en 2014<sup>20</sup>, según el cual se ponen a disposición de las Cámaras unas bases de datos, elabo-

---

<sup>17</sup> BOE núm. 277, de 16 de noviembre de 2010.

<sup>18</sup> Se encuentra adscrita, orgánicamente, a la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

<sup>19</sup> Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. BOCG, Cortes Generales, Serie A, núm. 457, de 29 de julio de 2011.

<sup>20</sup> Entre el Presidente del Congreso de los Diputados y el Secretario de relaciones con las Cortes se firmó, el 4 de diciembre de 2014, el *Convenio de colaboración*

radas por Intervención General de la Administración del Estado y por la Intervención General de la Seguridad Social.

El Convenio se fundamenta en el artículo 4 de la Ley 37/2010 que, en el apartado 3, párrafo segundo y tercero, dice que la Oficina Presupuestaria dispondrá de acceso a las bases de información contable y presupuestaria de la Administración General del estado, incluido el Sector Público Empresarial y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, de forma directa o mediante petición a los responsables directos de su tratamiento. Y, más concretamente, se dice que podrá crearse un canal de información, específico y directo, entre la Oficina Presupuestaria y los servicios de información del Ministerio de Economía y Hacienda.

También hace referencia a este convenio el artículo 10 de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado que encarga a la Secretaría General las gestiones precisas con la Administración General del Estado y, en particular, con los servicios de información, coordinación y programación presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda para firmar los acuerdos pertinentes que faciliten el acceso a sus bases de información contable y presupuestaria.

En la actualidad, y desde que se firmó, el Convenio permite el acceso a las citadas bases de datos por parte de diputados, senadores, grupos parlamentarios de ambas Cámaras, Mesas también de ambas Cámaras, y Comisiones de presupuestos. El acceso se realiza a través de una aplicación de uso sencillo.

Este acceso a las bases de datos elaboradas por ambas Intervenciones constituye una herramienta de enorme utilidad para el ejercicio de las funciones parlamentarias, en general, y para el control presupuestario, en particular. Junto a lo anterior, en la Oficina se recoge toda la documentación presupuestaria y económico financiera que determinadas leyes y reglamentos obligan a que se remitan a las Cortes Generales. También, de fácil acceso, a través de la intranet de las Cámaras.

Con toda esa información, es posible obtener información, no solo para controlar al Gobierno, sino también, para ejercer iniciativas de tipo político como proposiciones ley, enmiendas, proposiciones no de ley etc.

---

*entre la Oficina Presupuestaria e las Cortes generales y la Vicepresidencia del Gobierno y Ministerio de la presidencia.*

### 3. El control externo del presupuesto

En cuanto a la fase de control, una vez ejecutado el presupuesto, contribuye sin duda a la gobernanza la labor de órganos, situados en la órbita del poder legislativo, que fiscalizan y auditan el gasto público. Me refiero, en nuestro país, al Tribunal de Cuentas, previsto en el artículo 136 de la CE, y a los órganos correspondientes de control externo de las Comunidades Autónomas, allí donde existen, con los que el Tribunal de Cuentas mantiene una permanente relación de colaboración. Es preciso destacar el papel de todos ellos, en términos de gobernanza

El Tribunal de Cuentas, según el citado artículo, es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público<sup>21</sup>. Se trata de un órgano de relevancia constitucional, que depende directamente de las Cortes Generales y que, en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, ejerce sus funciones por delegación de ellas.

Un órgano a veces criticado y que si bien, no es perfecto ni roza la perfección, sí cumple una importante función, que permite llegar a conclusiones, a veces muy concretas, sobre cómo se han ejecutado partidas presupuestarias y recursos por distintos órganos, entidades, organismos etc. Conclusiones que constituyen un punto de partida muy autorizado para mejorar el sistema, así como para advertir deficiencias normativas o de actuación y, en definitiva, para hacer frente a los retos que la realidad plantea. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en su artículo 9, dice que “la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género”. Y es que, si se examinan los informes de este órgano, se puede constatar que todos estos aspectos de la gobernanza están siempre presentes en la actividad del Tribunal de Cuentas. Digamos que, como no podría ser de otro modo, realiza un análisis del gasto desde un punto de vista de legalidad, pero también y, con especial intensidad, desde otras perspectivas como las señaladas, todas ellas especialmente vinculadas a la gobernanza como ejercicio de buena política.

---

<sup>21</sup> Artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE núm. 284, de 27 e noviembre de 2003.

*A/ El Tribunal de Cuentas como órgano de relevancia constitucional.*

Interesa destacar, en primer lugar, la ubicación del Alto Tribunal en la órbita del Parlamento. Algo propio de los Estados democráticos<sup>22</sup>. Dice el artículo 136 de la CE que “Dependerá directamente de las Cortes Generales”. Lo que no quiere decir que realice su función bajo las órdenes del Parlamento. Muy por el contrario, el mismo artículo, en su apartado 3, determina que “Sus miembros gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades de los jueces”.

La relación entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas se basa en el principio democrático. Los diputados y los senadores lo son en virtud de su derecho fundamental de sufragio pasivo, pero no tienen por qué ser todos ellos expertos en cuestiones técnicas. Para colaborar con ellos, tienen un órgano que examina el gasto público y les ofrece sus conclusiones y recomendaciones.

En segundo término, e íntimamente vinculada a la idea anterior, surge la de que el Tribunal es un órgano técnico y no político, que asesora al Parlamento para que éste haga política. Una política informada, por un órgano experto, conocedor de la materia que constituye el objeto de sus fiscalizaciones. Sus consideraciones y valoraciones son, por ello, técnicas.

Es claro, entonces, que el Tribunal de Cuentas no ejerce poder del Estado alguno<sup>23</sup>, sino que es un órgano que ayuda al poder legislativo a ejercer sus funciones constitucionales. De ahí que su naturaleza sea la de órgano de relevancia constitucional. Aporta al Parlamento una visión técnica de los aspectos económicos y financieros del Sector Público y, junto a ello, también de la ejecución del gasto público desde perspectivas como la igualdad de género, el medio ambiente, la economía o la eficiencia. En base a sus conclusiones y recomendaciones, los grupos parlamentarios pueden presentar iniciativas de naturaleza política para controlar al gobierno o para legislar. Sirve, por tanto, a las Cortes Generales y a los grupos parlamentarios para hacer política<sup>24</sup>. Diríamos, buena política.

---

<sup>22</sup> En el régimen anterior a 1978 se ubicaba en la órbita del ejecutivo.

<sup>23</sup> A diferencia de los órganos constitucionales.

<sup>24</sup> Por poner un ejemplo, algunas de las conclusiones de informes que se han tramitado en la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en 2024 hacían referencia a dar cabida en la contratación pública empresas de pequeño

### *B/ La labor fiscalizadora del TCU*

El Tribunal de Cuentas plasma el resultado de su labor fiscalizadora en una serie de documentos que, una vez aprobados, remite a las Cortes Generales y que son tramitados por los órganos parlamentarios.

#### 1/ Informes de fiscalización.

El artículo 136 de la Constitución se refiere a un Informe de fiscalización anual, cuyo contenido especifica el artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Este Informe se presentó en relación con algunos ejercicios y en la actualidad no se remite a las Cortes Generales<sup>25</sup>.

La Ley Orgánica, por su parte, en su artículo 12, establece que el resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado. A tales efectos, el Tribunal elabora anualmente un programa de fiscalizaciones, sobre cuyo contenido va informando a las Cortes Generales. Hay que tener

---

tamaño, como mecanismo de apoyo a la pequeña empresa. Pues bien, las mismas fueron acogidas por los grupos políticos que presentaron propuestas de resolución dirigidas a la Administración, que fueron votadas y aprobadas por la Comisión Mixta, que, como resoluciones, se dirigieron a los órganos fiscalizados. En este sentido, entre otras, la Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con el Informe de Fiscalización de la contratación de los servicios de limpieza y los de seguridad y vigilancia realizada por las comunidades y ciudades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2019, en su sesión del día 11 de abril de 2024.

En esta resolución, la Comisión Mixta insta a las comunidades y ciudades autónoma sin órgano de control externo propio a (entre otras cosas) *facilitar la participación de la pequeña y mediana empresa, ampliando la utilización de la división por lotes, restringiendo en lo posible los ámbitos territoriales materiales de las prestaciones incluidas en ellos, y muy especialmente en el ámbito de la contratación centralizada.*

<sup>25</sup> La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas se aprobó en 1982 y, durante los años 1983 a 1986, en los que se fiscalizaron los ejercicios desde 1978 a 1982, se presentó una denominada “Memoria Dictamen” en la que se aunaron las dos partes de la función fiscalizadora. A partir de 1987 y, hasta 2001, el informe anual se remitió a las Cámaras y, en los últimos años, de manera independiente a la Cuenta General, lo que parecía la culminación o, al menos, el perfeccionamiento de un proceso que se había puesto en marcha en 1982. Desde entonces y, hasta la fecha, el Informe no se ha vuelto a enviar a las Cámaras.

presente, asimismo, que también las Cortes Generales, mediante acuerdo de la Comisión Mixta, puede solicitar fiscalizaciones al Tribunal, sobre los aspectos que entiendan oportuno examinar.

Los informes, una vez aprobados y remitidos al Parlamento, son objeto de examen por parte de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. Una Comisión integrada por diputados y senadores, que cumple un importante papel en la gobernanza parlamentaria.

### 2/Notas.

Hemos señalado más arriba que la Ley Orgánica contempla las notas entre los instrumentos a través de los cuales el Tribunal de Cuentas expresa la función fiscalizadora. En realidad, y, a pesar del nombre, se trata de informes de fiscalización de ámbito reducido, que destacan o complementan cuestiones que resultan singulares en un procedimiento fiscalizador. A ellas se refiere el artículo 28.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas<sup>26</sup>. En todo caso, se trata de documentos fiscalizadores que no son muy frecuentes.

### 3/Mociones.

También se contemplan en el artículo 12 de la Ley Orgánica las mociones. Son documentos de naturaleza fiscalizadora en los que se proponen modificaciones legislativas, a la vista de la experiencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

El fundamento de estos documentos se encuentra en la previa labor fiscalizadora de un determinado ámbito material. Es decir, una vez se han realizado fiscalizaciones y elaborado los correspondientes informes de un determinado sector, aspecto o materia, durante varias veces, ocurre que se advierte un problema, en la medida que se constatan deficiencias que se vienen reiterando. Y tales deficiencias, a juicio del Tribunal de Cuentas, podrían mejorar o solucionarse con una modificación legislativa.

Son, por ello, instrumentos de enorme utilidad que, precisamente, han servido para promover modificaciones del Ordenamiento jurídico. En ocasiones, de enorme relevancia. Un ejemplo destacado, a este respecto, es

---

<sup>26</sup> BOE núm. 84, de 7 de abril de 1988.

la financiación de los partidos políticos. En concreto, en esta materia, el Tribunal ha aprobado dos mociones sobre la materia. La primera en 2001<sup>27</sup> y la segunda en 2019<sup>28</sup>.

En términos de gobernanza merece resaltarse la moción de 30 de octubre de 2001 relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas, que dio lugar a una modificación de la Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos. En la Exposición de Motivos de esta Ley, se pone de manifiesto que, con ella, se viene a dar cumplimiento al requerimiento explícitamente efectuado por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas y a las reiteradas recomendaciones de los Informes anuales del supremo órgano fiscalizador, con especial referencia a la moción de 30 de octubre de 2001. A ella responde la Ley Orgánica, en la medida que se introdujeron importantes novedades legislativas. Entre ellas y como muy relevante, la atribución de potestad sancionadora al Tribunal de Cuentas en materia de financiación de partidos políticos.

En otras ocasiones, por el contrario, el Parlamento no sigue lo indicado. Y tenemos, así, el ejemplo de la citada Moción de 2019. En ella se abordaron diversas cuestiones, de entre las que destacaba una, de enorme trascendencia, en la medida que afectaba al principio de la proporcionalidad de las sanciones que imponía el Tribunal a las formaciones políticas,

---

<sup>27</sup> Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, aprobada por el Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2001. BOE núm. 24, de 28 de enero de 2004.

En la conclusión final de la Moción se señala: “Siendo uno de los objetivos del Plan estratégico del Tribunal de Cuentas para el periodo 2018-2021 la realización de actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para promover la actuación de medidas que favorezcan el fomento de buenas prácticas de organización, gestión y control, en la presente moción se recogen cuarenta y cuatro propuestas dirigidas a que pudieran realizarse modificaciones de la normativa y a sugerir aspectos de mejora de las prácticas de actuación en el ámbito económico-financiero de las referidas entidades políticas....”.

<sup>28</sup> Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas. Aprobada por el Tribunal de Cuentas el 30 de julio de 2021. BOE núm. 131, de 2 de junio de 2023.

pues la regulación de la Ley Orgánica resultaba especialmente gravosa para formaciones políticas pequeñas, en ciertos casos.

En relación con esta Moción, no hubo una reacción por parte de los grupos políticos. Ni se presentaron propuestas de resolución a la moción, ni hubo iniciativas legislativas de ningún tipo. Tuvo que ser el Tribunal Constitucional el que se pronunció en una cuestión de inconstitucionalidad, declarando inconstitucionales y nulos ciertos preceptos de la Ley Orgánica 8/1997, de financiación de partidos políticos<sup>29</sup>. Y lo hizo en el sentido de lo que había advertido con anterioridad el Tribunal de Cuentas en su Moción.

Finalmente, y entre otras merece destacarse, por ejemplo, la Moción sobre la necesidad de adaptar la regulación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al marco institucional de las entidades locales<sup>30</sup>, en la que el Tribunal hacía unas propuestas muy concretas para mejorar la gobernanza, en su aspecto de transparencia, en las entidades locales. Ello a través de dos tipos de medidas. Unas, relativas a obligaciones en materia de publicidad activa y, otras, sobre el régimen de sanciones de buen gobierno, en materia de gestión económico-presupuestaria.

#### 4/ La Declaración sobre la Cuenta General del Estado.

El artículo 136 de la Constitución dice que el Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones por delegación de las Cortes Generales en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

En esta materia, la ubicación del Tribunal de Cuentas como órgano delegado de las Cortes Generales tiene todo su sentido en la medida que, correspondiendo a las Cortes Generales la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, con la aprobación de la Cuenta General se cierra el círculo presupuestario que había comenzado con la presentación del Proyecto de Ley.

---

<sup>29</sup> STC 69/2024, de 24 de abril de 2024. BOE núm. 131, de 30 de mayo de 2024.

<sup>30</sup> Aprobada por el Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2022. Figura en la página web del Tribunal de Cuentas y todavía no ha sido tramitado por la Comisión Mixta.

La Cuenta General del Estado la forma la Intervención General del Estado y se remite al Tribunal de Cuentas dentro de los dos meses siguientes a su conclusión (debe concluirse antes del 31 de agosto del año siguiente al que se refiera y remitirse, por tanto, al Tribunal al finalizar octubre de ese año). El Tribunal de Cuentas, en el plazo de 6 meses desde su recepción debe emitir la Declaración Definitiva sobre la Cuenta, que contendrá el examen y contraste formales con las cuentas parciales que deben rendirse al Tribunal y que le sirven de fundamento. La Declaración Definitiva se elevará a las Cortes con la correspondiente propuesta (de aprobación o rechazo), y se trasladará al Gobierno.

La Declaración definitiva supone el pronunciamiento del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio, desde una perspectiva contable, contenida en la Cuenta General del Estado. A partir de ella, los grupos parlamentarios sacarán sus conclusiones políticas y, en su caso, presentarán las iniciativas parlamentarias que estimen oportunas. En todo caso, su contenido es el que sirve para informar a las Cámaras, que decidirán acerca de su aprobación o rechazo.

*C/La tramitación parlamentaria de la fiscalización del Tribunal de Cuentas. La Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas<sup>31</sup>*

Los documentos que, en el ejercicio de su función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas envía a las Cortes Generales tienen una tramitación en las Cámaras, en la que tiene un especial protagonismo la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

La Cuenta General del Estado tiene una tramitación específica<sup>32</sup> y el resto de los documentos se tramitan, exclusivamente, por esta Comisión Mixta, según las decisiones adoptadas por su Mesa.

<sup>31</sup> Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 21, serie H, de 12 de abril de 1983.

<sup>32</sup> Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de marzo de 1984, sobre tramitación de la Cuenta General del Estado. BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 31, serie E, de 15 de marzo de 1984.

La forma habitual es que, el documento de que se trate, se presenta ante la Comisión Mixta por el titular de la Presidencia del Tribunal, abriéndose a continuación un debate, en el que los distintos grupos parlamentarios formulan preguntas u observaciones, fijando sus posiciones, que son respondidas por quien comparece. Terminada la sesión, se abre un plazo de presentación de propuestas de resolución por los grupos parlamentarios que, en otra sesión diferente, son objeto, en su caso, de debate y que son sometidas a votación, resultando en el caso de ser aprobadas, resoluciones de la Comisión Mixta.

Las resoluciones aprobadas tienen la naturaleza de mociones, esto es declaraciones de las Cortes Generales, carentes de eficacia jurídica vinculante, en las que la Comisión Mixta hace una manifestación de voluntad dirigida a quien estime conveniente. Lo más usual, al Gobierno y a los órganos, instituciones, o entidades fiscalizadas.

A pesar de esa carencia de eficacia vinculante, sí es cierto que marcan un camino a seguir, que se indica una vez se han comprobado deficiencias, insuficiencias o, simplemente, aspectos de mejora. Y lo cierto es que, si se siguieran, tanto las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, como lo pedido por la Comisión Mixta en sus Resoluciones, mejoraría mucho la ejecución y administración de los recursos públicos. A este respecto, es reseñable que, en ocasiones, el Tribunal hace informes sobre seguimiento de sus recomendaciones. Lo que puede servir también como instrumento si se quiere examinar el nivel de buena política. Hay que recordar, en este sentido, que la Recomendación sobre buena gobernanza democrática del Consejo de Ministros del Consejo de Europa, a la que hacíamos referencia más arriba, considera la ética y la integridad públicas; la buena administración y la prestación de servicios públicos de alta calidad, como elementos pilares de la gobernanza.

#### 4. Instituciones representativas y política

Para terminar este trabajo, de manera breve, vamos a referirnos a otros instrumentos, fuera de la órbita presupuestaria, que pueden contribuir a los valores de la gobernanza y que, en la medida que se ejerzan, están contribuyendo ya a ella. Es verdad que, en este caso, se nos abriría un mar de reflexiones bastante extenso, que excede nuestro espacio, por lo que solo vamos a dar noticia de algunos de ellos y de forma breve.

La primera institución en la que se puede pensar, vinculada al Parlamento y que podría desarrollar un papel relevante es el Defensor del Pueblo. Un Alto Comisionado de las Cortes Generales, como lo define el artículo 54 de la Constitución, para la defensa de los derechos fundamentales, a cuyo efecto puede supervisar la actividad de la Administración.

No puede olvidarse tampoco la función de dirección política que desarrollan las Cámaras. Las iniciativas vinculadas a esta función constituyen un instrumento especialmente idóneo en la gobernanza, en la medida que los valores que la integran y su actualización pueden ser permanentemente recordados y solicitados.

Otro instrumento son las comunicaciones que puede dirigir el Gobierno y que, tras su debate, pueden ser también objeto de propuestas de resolución, que, si son aprobadas, contienen declaraciones similares a las mociones y proposiciones no de ley. Puede recordarse, a este respecto, el conocido “Debate sobre el estado de la Nación”, cuya celebración ha caído en desuso, lo que no puede negarse no ayuda a la gobernanza pues se aleja de la idea de colaboración que es uno de sus elementos estructurales.

Parece obligado hacer, también, una referencia a la técnica legislativa que, aunque afecta a cuestiones más generales y trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, publicidad y viabilidad de las normas, también está llamada a cumplir un papel relevante en la gobernanza parlamentaria. En este sentido, los informes que han de acompañar a los proyectos de ley cumplen un relevante cometido. Así, el informe sobre el impacto económico y presupuestario, que comprenderá, entre otras cuestiones: el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad; encaje en la legislación vigente de estas materias; referencia a los efectos sobre los ingresos y gastos públicos; así como la detección y medición de las cargas administrativas.

También los informes sobre impacto por razón de género, en la infancia, en la adolescencia y en la familia. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que en lo que atañe al primer aspecto, han de analizarse y valorarse los resultados que se pueden seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de

previsión de resultados y de previsión de impacto. Un instrumento que tiene por objeto introducir el principio de igualdad en las políticas públicas a través de las leyes y proporcionar información sobre los posibles efectos, deseados y no deseados, que va a producir la medida.

Finalmente, no pueden olvidarse los instrumentos vinculados a la transparencia misma, como el portal de transparencia del Congreso de los Diputados y el del Senado, así como la configuración del derecho de acceso de los ciudadanos a la información<sup>33</sup> en las Cámaras. Un portal de transparencia, el de cada una de las Cámaras, que incluye, en la actualidad, la información que se considera relevante por los órganos de Gobierno de las Cámaras.

## BIBLIOGRAFÍA

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. *El Parlamento en tiempo de crisis*. Noticiero de las ideas, núm. 39, 2009.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I *Cuarenta años de Parlamento democrático*. Revista de las Cortes Generales, núm.103, 2018.

Caballero Míguez, G. *Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados*. Revista de Estudios Políticos- Nueva época, Núm. 35, 2007.

González Fernández, S. *El Control como función primordial del Parlamento en la era de la gobernanza: un análisis sobre la primariedad de la función de control sobre las demás funciones parlamentarias clásicas*. Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y del Estado autonómico, Zaragoza, 2020.

INAP. *El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la Administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas*. 2022.

---

<sup>33</sup> 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 a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo. BOCC, Congreso de los Diputados, serie D, núm. 595, de 23 de enero de 2015.

Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado, aprobada por la Mesa del Senado en su reunión del día 2 de diciembre de 2014. BOCC, Senado, X Legislatura, núm. 451, 9 de diciembre de 2014.

Lucio Gil, A. *En defensa de la política: “El libro blanco de la Gobernanza europea” y la Asamblea de Madrid*. En la obra *Dos décadas de Parlamento autonómico*. Asamblea de Madrid, Madrid, 2003.

Sánchez Navarro A. *Control parlamentario y minorías*. Revista de Estudios políticos, 1995, págs. 223-255.

Porras Nadales, A. *Sistema de red: hacia la gobernanza regional europea*. Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023.



**MESA V: PARLAMENTO Y  
ORGANISMOS INDEPENDIENTES  
EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA**



Violeta Ruiz Almendral<sup>1</sup>

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Carlos III de Madrid

**SUMARIO:** I. Introducción: parlamentos e instituciones fiscales independientes en la aplicación de las reglas fiscales. II. La AIREF en la aplicación efectiva de la estabilidad presupuestaria. *1. Funciones de la AIREF en el ciclo presupuestario. 2. La necesaria independencia de la AIREF.* III. El refuerzo de la AIREF tras la reforma de las reglas fiscales. *1. El contexto actual de la estabilidad presupuestaria. 2. La reforma de las reglas fiscales en 2024.* IV. A modo de conclusión: la AIREF como institución que puede reforzar el papel del Parlamento. Bibliografía citada.

## I. INTRODUCCIÓN: PARLAMENTOS E INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES EN LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES

La reciente reforma del marco jurídico establecido en la Unión Europea, y la próxima y previsible adaptación al mismo de nuestro ordenamiento interno, tiene como una de sus novedades el refuerzo de las denominadas instituciones fiscales independientes (“IFIs”, en lo sucesivo), o “consejos

---

<sup>1</sup> ORCID 0000-0002-5401-6441. Este trabajo se enmarca en la Acción estratégica (IP V. Ruiz Almendral) titulada: “Los sistemas financiero y tributario en un entorno multinivel: diseño constitucional, aplicación práctica, distribución de competencias”. Referencia: 2022/00517/001, 2022-2028. El presente capítulo es una adaptación del trabajo publicado en la Revista Española de Derecho Financiero con el título: “La AIREF como ‘*institución fiscal independiente*’: competencias y función constitucional”.

fiscales”, como es el caso de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (“AIREF”, en lo sucesivo), regulada en la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (“LOAIREF”, en lo sucesivo).

Las IFIs son una relativa novedad en el contexto internacional<sup>2</sup>, como en realidad lo son, también en términos relativos, las propias normas fiscales. En efecto, en particular desde los 2000, se ha incrementado considerablemente el número de países con algún tipo de reglas fiscales, de manera que, a nivel mundial, en la actualidad son 105 estados los que cuentan con algún tipo de regla fiscal o marco de supervisión presupuestaria comparable<sup>3</sup>.

Las características propias de este tipo de instituciones, y sus elementos ideales, han recibido sobre todo atención en literatura gris (de ins-

---

<sup>2</sup> Estas instituciones reciben la calificación de Institución Fiscal Independiente (IFI, mismo acrónimo en inglés) o en ocasiones de “Fiscal Council”, lo que podría traducirse como “Consejo Presupuestario”. Las dos principales bases de datos de estas instituciones son las de la OCDE y la del Fondo Monetario Internacional. Respectivamente, véase: OECD Independent Fiscal Institutions Database, 2021; y Hamid, D.; Elger, P.; Fotiou, A.; Garcia-Macia, D.; Lagerborg, A.; Lam, R.; Pillai, S.: “Fiscal Councils Dataset: The 2021 Update”, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2022. Además, el llamado “Network of EU IFIs” (<https://www.euifis.eu/>) recoge las principales novedades e indicadores de las IFIs de la Unión Europea, publicando periódicamente el llamado “Monitor Fiscal Europeo”. El más reciente, publicado el 9 de julio de 2024, “ofrece una visión general de cómo 32 IFI nacionales evalúan las perspectivas macroeconómicas y fiscales en 26 Estados miembros de la UE y el Reino Unido, basándose en la actualización de 2024 para el Programa de Estabilidad y Convergencia preparada en torno a mayo de 2024. El Monitor también se basa en una encuesta de las IFI realizada en mayo de 2024. Las cifras presentadas en este informe proceden de la información obtenida de las IFI nacionales”; véase EU Independent Fiscal Institutions: “European Fiscal Monitor: July 2024” (acceso: <https://www.euifis.eu/publications/38>, 30 julio 2024). Sobre la AIREF como IFI o consejo fiscal, es imprescindible el reciente trabajo de Aldea Martínez, N.: *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 89 y ss.

<sup>3</sup> Un examen relativamente reciente del crecimiento de este tipo de instituciones en: Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, W. R., Medas, P. 2022. “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic”, IMF Working Paper No. 22/11, International Monetary Fund, Washington, D.C.

tuciones)<sup>4</sup>, aunque también en la doctrina científica se ha examinado su potencial de favorecer el cumplimiento de reglas fiscales<sup>5</sup>.

En las próximas líneas se realizará un análisis (1) del papel actual de la AIREF en el marco del sistema de estabilidad presupuestaria vigente, así como de su posición en el ciclo presupuestario constitucionalmente establecido. Seguidamente, se aventurarán (2) las principales consecuencias que previsiblemente implicará el nuevo marco jurídico, brevemente expuesto, para la AIREF, concluyendo con una reflexión acerca del estado de “internalización” de la cultura de la estabilidad presupuestaria en España.

## II. LA AIREF EN LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La idea de una institución independiente, que supervise de manera externa al ciclo político las principales cuentas presupuestarias no es estrictamente nueva en España. Ya en los años 80 se había discutido la posibilidad de establecer una oficina presupuestaria en las Cortes Generales<sup>6</sup>, idea que no se materializaría hasta casi tres décadas después.

---

<sup>4</sup> Véase: OECD: Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions, 2014. IMF: The Functions and Impact of Fiscal Councils, 2013. EU IFIs: Do institutional aspects shape the effectiveness of independent fiscal institutions? The case of countries' compliance with EU fiscal rules, The Network of Independent Fiscal Institutions, 2023; EU IFIs: Minimum Standards and Strengthening the Mandates of national IFIs, The Network of Independent Fiscal Institutions, 2022.

<sup>5</sup> Hagemann, R.: “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, OECD Journal: Economic Studies, 2011 [https://doi.org/10.1787/eco\\_studies-2011-5kg2d3gx4d5c](https://doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c). Horvath, M.: “European fiscal Compact in Action: can Independent Fiscal Institutions Deliver Effective Oversight?”, CBR Discussion Paper No. 1/2017. En España véase: Garrido, L.: “¿Un Consejo Fiscal independiente en España?”. Crónica Tributaria, Boletín de actualidad 6/2012, pp. 25 y ss.; Martínez Lago, M. A.: “La Autoridad Fiscal Independiente”, en *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público* / coord. por Ester Marco Peñas; Antonia Agulló Agüero (dir.), 2016; Rallo Lombarte, A.: “La amenazada independencia de la autoridad de responsabilidad fiscal”. Teoría y realidad constitucional, n. 38/ 2016, pp. 143-186; Porras Gómez, A. M.: “La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero”. Revista española de derecho constitucional, n. 110/2017, pp. 143-163.

<sup>6</sup> Giménez Sánchez, I.: “La nueva Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales”, en (coord. Rubio Llorente, F. y otros): *La constitución política de España:*

La oficina presupuestaria del Congreso se crearía mediante una ley, a la luz de la dificultad de modificar los reglamentos de las Cortes, barajándose entonces diferentes modelos<sup>7</sup>. Pese a ello, su andadura fue lenta, ya que si bien se creó formalmente en el año 2010<sup>8</sup>, hasta 2014 no se firmaría el Convenio entre el Gobierno y el Congreso para dar acceso a dicha oficina de la información económica, financiera y presupuestaria del sector público<sup>9</sup>.

En concreto, la Ley de creación de la Oficina del Congreso (Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales) prevé en su art. 3 que la misma tenga como funciones “a) El seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos. b) La recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas. c) El seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos; y d) Cualesquiera otras que les sean encomendadas por las Mesas de las Cámaras, a iniciativa propia o a solicitud de las Comisiones de Presupuestos”.

Esta amplitud de atribuciones directas, y potenciales, contrasta con su función en la práctica, pues como es sabido realmente no opera como IFI, en la medida en que el marco jurídico de la estabilidad presupuesta-

---

*estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 125-142. Véase también: Cazorla Prieto, L. M.<sup>a</sup>: “La oficina presupuestaria de las Cortes Generales”, REDF, núm. 152/2011, pp. 1121 y ss.

<sup>7</sup> Giménez Sánchez, I.: “La nueva Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales...cit. pp. 130 y ss. En relación con otros modelos, como el vigente en Estados Unidos, véase: Giménez Sánchez I. M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Madrid: CEPC, 2008, pp. 111 ss.

<sup>8</sup> Andrés Jovani, J. M.: “Los organismos independientes de control presupuestario: principios, funciones y modelos”. *Revista de las Cortes Generales*, n. 89/2013, p. 241.

<sup>9</sup> Como detalla el trabajo citado de Giménez Sánchez, I.: “La nueva Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales...cit. pp. 134 y ss. Véase también: Aldea Martínez, N.: *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria...cit. pp. 135 y ss.*

ria tampoco le atribuye específicamente ninguna función, aunque como es lógico tendrá las funciones que las Cámaras le reclamen de acuerdo con sus necesidades y a la luz de la función parlamentaria el ciclo presupuestario mismo, tal y como se recoge en la Constitución española y en los reglamentos de las cámaras.

En la práctica, como es evidente, la opción por la que se ha decantado nuestro modelo es la de crear una institución nueva, vinculada al poder Ejecutivo, aunque con independencia orgánica. Este modelo, que en nuestro sistema de reparto de competencias presupuestarias puede tener sentido, al estar residenciadas en el Ejecutivo las competencias de elaboración misma del Presupuesto, es el que representa la AIREF.

Se trata así de una institución fiscal independiente, una “IFI”, cuya creación es inicialmente una exigencia europea<sup>10</sup>, tal y como de hecho se afirma en el preámbulo de la LOAIREF: “las autoridades fiscales han demostrado ser un elemento clave para los Gobiernos a la hora de diseñar, implementar y evaluar las políticas fiscales, sobre todo en el actual escenario de crisis financiera donde resulta imprescindible realizar un control exhaustivo y riguroso del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como de la regla de gasto. Además, se da cumplimiento a lo previsto en la Directiva 2011/85/EU, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros, que se refiere a la necesidad de contar con instituciones fiscales independientes que realicen el ejercicio de un seguimiento efectivo del cumplimiento de las reglas fiscales,

---

<sup>10</sup> Cuenca, A.; Ruiz Almendral, V.: “Reforma de la Constitución y del modelo de “federalismo fiscal” en España”. En: Anna Margherita Russo (ed.) *Los escenarios móviles del derecho regional europeo. Reflexionando en el palacio de Godoy*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pp. 136 y ss. Ramos Muñoz, D.; Ruiz Almendral, V.: “Estabilidad financiera y disciplina presupuestaria: una perspectiva constitucional del semestre europeo”. En: Aranda Álvarez, E. (Dir.): *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica*. Valencia, Tirant lo blanch, 2020 [accesible: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3536859](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3536859)], pp. 106 y ss. Garrido, L.: “¿Un Consejo Fiscal independiente en España?”. *Crónica Tributaria*, Boletín de actualidad 6/2012, pp. 25 y ss.; Martínez Lago, M. A.: “La Autoridad Fiscal Independiente”, en *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público* / coord. por Ester Marco Peñas; Antonia Agulló Agüero (dir.), 2016, pp. 193 y ss. 4.

“basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos con autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados Miembros”.

El carácter orgánico de la norma de creación de la AIREF se justificaría por ser una norma de desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la Constitución Española, aunque las propias competencias que ostenta el Estado en exclusiva de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro, seguramente hacía innecesario el rango de ley orgánica (véase SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8; y 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3).

Simplificando mucho, hay coincidencia en que la principal función de las IFIs, y también de la AIREF, es contribuir a la apropiación, a la credibilidad, de la estabilidad presupuestaria, o las conocidas como reglas fiscales, un tipo de reglas todavía relativamente novedosa en nuestra cultura parlamentaria y cuya finalidad es controlar tanto los resultados de las cuentas públicas (déficit y deuda), como de forma más amplia su sostenibilidad<sup>11</sup>.

Ese proceso de apropiación o internalización de las reglas fiscales se produce, en suma, porque se hace visible un proceso que normalmente no lo es ni suele estar en el debate público en ausencia de reglas fiscales, y es el incremento del déficit y la deuda y, en suma, la sostenibilidad misma del gasto público.

### 1. Funciones de la AIREF en el ciclo presupuestario

La Constitución española como es evidente no contiene ninguna referencia a la AIREF, como tampoco a la estabilidad presupuestaria, por mucho que pueda encontrar encaje en los arts. 31.2, 40 y 134.2 CE, antes

---

<sup>11</sup> Véase, tempranamente: Bayona de Perogordo, J. J.: *El Derecho de los gastos públicos*. Madrid: IEF, 1991, pp. 159 y ss.; Orón Moratal, G.: *La configuración constitucional del gasto público*. Madrid: Tecnos, 1995, p. 32; y pp. 51 y ss. en: Ruiz Almen-dral, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*. Madrid, La Ley, 2008. pp. 45 y ss. Recientemente: Donaire Villa, F. J.; Carazo Domínguez, L. M.: “Aporías del control de constitucionalidad del déficit presupuestario”. *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF, n. 500/2024.

de la reforma del art. 135 CE<sup>12</sup>, dentro del sistema amplio y flexible que, inicialmente al menos, establece la Constitución, que al menos en un momento inicial no cerraría un único modelo económico (como señalara la STC 1/1982, de 28 de enero)<sup>13</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con su diseño y ley reguladora, la AIREF está llamada a cumplir un papel central en el ciclo presupuestario, incrementando la transparencia de las cuentas públicas y, fundamentalmente, la base sobre la que se asientan las previsiones.

Esta cuestión es particularmente relevante si se tiene en cuenta que el Presupuesto mismo se basa en previsiones económicas que, hasta las reformas y fortalecimiento de las reglas fiscales, no siempre se sujetaban a suficiente escrutinio

Es cierto que, al menos con carácter general, puede afirmarse que el ciclo presupuestario sigue siendo el definido en el art. 134 CE, pero en el mismo participan ahora más instituciones además del Legislativo y el Ejecutivo, en particular por lo que se refiere a la fase cero del Presupuesto, y sin perjuicio de que el papel central del art. 134 CE sigue siendo recordar y reforzar la función esencial de control al Ejecutivo que desempeñan las Cámaras al aprobar las cuentas públicas (art. 66.2 CE)<sup>14</sup>.

Esta función de control es clave y está en el origen mismo del parlamentarismo, como es notoriamente conocido.

Lo relevante es que una IFI está llamada a tener incidencia en todas las fases del ciclo, algo que ya adelanta el propio preámbulo de la LOAIREF: “se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previ-

---

<sup>12</sup> Orón Moratal, G.: *La configuración constitucional del gasto público...* cit. pp. 40 y ss.; Herrera Molina, P. M.: “Las Leyes de estabilidad presupuestaria: una perspectiva jurídico-constitucional”. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 29/2002, pp. 32 y 33.

<sup>13</sup> De la Quadra Salcedo, T.: “La Constitución económica de España. Comentario introductorio al Título VII. *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (Dir. O. Alzaga). Vol. X. Madrid: Cortes Generales-EDERSA, 1998, pp. 17 y ss.

<sup>14</sup> Ruiz Almendral, V.: “El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional”. *Civitas. Revista española de derecho financiero*, n. 179/2018, pp. 119-166.

siones económicas. Con ese fin, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal valorará las previsiones macroeconómicas que se incorporen a los proyectos de presupuestos y escenarios a medio plazo y analizará la implementación y la ejecución de las políticas fiscales, con la finalidad de detectar de forma temprana

las posibles desviaciones en los objetivos perseguidos. Además, podrá formular, cuando considere, las opiniones que estime oportunas sobre los asuntos previstos en ésta u otras leyes”, y que también se deduce del examen mismo de sus funciones, que evidencia su papel central en la propia elaboración de los presupuestos, tal y como se establece en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (“LOEPSF”, en lo sucesivo) y en la propia Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (“LGP”, en lo sucesivo)<sup>15</sup>.

En conexión con lo anterior, entre las facultades de la AIREF está la de obtener, por suministro, y poder solicitar además, “la información económico-financiera relativa a las distintas Administraciones Públicas” (art. 4 LOAIREF), de manera que incluso se establece la posibilidad de que se pueda activar las medidas del art. 20 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (“LOEPSF”, en lo sucesivo) en caso de falta de colaboración con esta institución (art. 4.3 LOAIREF). Ahora bien, debe tenerse en cuenta que esta remisión al art. 20 de la LOEPSF no servirá de mucho cuando quien no colabora con la AIREF es la Administración General del Estado (“AGE”, en lo sucesivo), pues el marco normativo que establece los mecanismos sucesivos de presión está pensado sólo para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Este acceso a información es clave porque el ciclo presupuestario tiene en la actualidad una complejidad mayor tras la revolución presupuestaria que supuso la plena incorporación de la estabilidad presupuestaria<sup>16</sup>. En particular, cobra relevancia central la fase preparatoria del ciclo presu-

---

<sup>15</sup> Cuenca, A.; Ruiz Almendral, V.: “Reforma de la Constitución y del modelo de “federalismo fiscal...cit. pp. 134 y ss.

<sup>16</sup> Ruiz Almendral, V.: “Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional”. Revista Española de Derecho Europeo (Civitas), n. 41/2012, pp. 35 y ss. Rodríguez Bereijo, A.: *La Constitución fiscal de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, pp. 306 y ss.

pujestario, para la que la AIREF deberá emitir los informes definidos en los arts. 14 (“Informe sobre las previsiones macroeconómicas”); 15. (“Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento”) y 16 (“Informe sobre el proyecto de Programa de Estabilidad”). Posteriormente, en la fase de ejecución presupuestaria, tendrán particular relevancia los informes a los que se refiere el art. 17 de la LOAIREF (“Informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto”).

La LOAIREF no prevé expresamente la evaluación de políticas públicas por parte de la AIREF, aunque esta función, relativamente nueva para esta institución, pues se inició en el año 2021<sup>17</sup>, encuentra fácil acomodo en el art. 23 c) LOAIREF, y encaja sin excesiva complicación en los fines de la propia institución (art. 2 LOAIREF).

Aunque no es dudoso que dicha evaluación integra las competencias de la AIREF, la realidad es que no forma parte de las competencias que la regulación de esta institución considera imprescindibles, que son las que vienen delimitadas indirectamente con los informes y su régimen jurídico (cumplir o explicar, art. 5.1 LOAIREF). Esto tiene la consecuencia nada desdeñable de que las Administraciones no tienen ninguna obligación de seguir su contenido (art. 5.2 LOAIREF).

Ahora bien, queda incólume la obligación de aportar información a la AIREF, debiendo resaltarse que el art. 4 LOAIREF no la ciñe a los informes preceptivos de la AIREF, sino en general a sus funciones ampliamente definidas (art. 4.1 LOAIREF).

Esta función de evaluación es particularmente relevante, porque junto a la evaluación de previsiones económicas incrementa y mejora el control parlamentario del Presupuesto, y colma efectivamente un vacío que no puede llenar la jurisprudencia constitucional, cuyo examen es de legalidad.

---

<sup>17</sup> Según se explica en su página web “En septiembre de 2021 se creó formalmente la nueva División de Evaluación del Gasto Público. Esta División se encarga de gestionar los Spending Reviews, proyecto que tiene sus orígenes en el encargo realizado por el Gobierno en la Actualización del Programa de Estabilidad de 2017-2020; los encargos de estudios efectuados por otras Administraciones Públicas y los relativos a materias concretas como la Renta Mínima o el Ingreso Mínimo Vital, entre otros” (<https://www.airef.es/es/evaluaciones/>, acceso 2 de septiembre de 2024).

Un ejemplo permite ver la relevancia. En la STC 206/2013, de 5 de diciembre se impugnó (entre otras cuestiones) el Presupuesto mismo para 2009. Entre otros motivos, la queja de inconstitucionalidad se centró en que en el Presupuesto no se había tenido en cuenta el coste financiero derivado de cuatro decretos-leyes que fueron aprobados durante la propia tramitación de la Ley de presupuestos generales del Estado. Había por tanto, se alegaba, una evidente desconexión entre las medidas económicas en dichos decretos-leyes y el contenido mismo del Presupuesto, lo que habría tenido como consecuencia hurtar al Parlamento un debate pleno sobre el Presupuesto, con el consiguiente incumplimiento del principio de universalidad (art. 134.2 CE) y sin tener tampoco en cuenta la posible incidencia en el endeudamiento, por lo que se alegaba también la infracción del art. 135.2 CE.

Adicionalmente, se abordó una cuestión central, cual es el valor jurídico de las previsiones macroeconómicas y su posible incurrancia arbitrariedad (FJ 8). La alegación, en suma, achacaba al proyecto de Presupuesto un excesivo optimismo con respecto de lo que iba a deparar el año 2009, en lo que se basaba la inconstitucionalidad.

El examen del Tribunal sólo podía girar en torno al canon legal, en este caso, el art. 9 de la Constitución española, tal y como ha sido reiteradamente interpretado por el Tribunal Constitucional, de manera que el examen se ciñe a determinar que la norma impugnada “carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias” (STC 206/2013, FJ 8, con cita de, entre otras, las SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7).

En la STC 206/2013 se descarta la inconstitucionalidad, porque la pretendida irracionalidad en los escenarios macroeconómicos de los que partió la elaboración del presupuesto, y que de acuerdo con las alegaciones de los demandantes habrían sido excesivamente optimistas no puede ser objeto de análisis por el Tribunal, pues a éste no le corresponde “examinar si las estimaciones de crecimiento económico que sirvieron de base a la elaboración del presupuesto fueron técnicamente correctas”.

A partir de ahí, en el mismo fundamento octavo, el Tribunal se refiere a las previsiones económicas que para el ejercicio 2009 habían publicado distintos organismos, constatando algo que es conocido, y es que “los me-

jores datos publicados por la Comisión Europea, y también por organismos especializados como el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, base de la confección de los citados escenarios, situaban el crecimiento del PIB para 2009 en una media del 1 por 100”.

Ciertamente en el razonamiento del Tribunal pesa también el hecho de que las previsiones no sean ya sólo del Gobierno de la nación, sino elaboradas en colaboración y diálogo con las instituciones europeas de modo que “las citadas previsiones económicas, sobre las que se elabora todo el presupuesto, y en las que descansan en realidad las directrices de la política económica del Gobierno, se elaboran siguiendo un proceso en el que intervienen distintos agentes, pues precisamente el proceso presupuestario se inserta también en el proceso de control de la Comisión Europea, lo que conforma un doble ciclo presupuestario o ciclo complejo en el que, además de las instituciones nacionales (Gobierno y Parlamento), también participan las instituciones de la Unión Europea (Comisión)” (STC 206/2013, FJ 8).

Esta sentencia permite extraer dos conclusiones. La primera, es que el propio Tribunal reconoce que el ciclo presupuestario desborda el descrito en el art. 134 CE, pues en la práctica reviste una complejidad mayor, y en el mismo inciden otros actores. Y la segunda es que un Presupuesto excesivamente optimista, o pesimista, no es fácilmente controlable por un tribunal, que decide en derecho, lo que no significa que no deba sujetarse a algún otro tipo de control. Esta es ni más ni menos que la función que puede desempeñar una IFI, como puede constatarse en la práctica<sup>18</sup>.

## 2. La necesaria independencia de la AIREF

La independencia de la AIREF se garantiza en su propia ley reguladora, cuyo art. 1 establece que es un “ente de Derecho Público dotado

---

<sup>18</sup> AIREF: “Aval previsiones macroeconómicas del Gobierno 2025-2026”, publicado en la página web el 24 de septiembre de 2024 (acceso en la misma fecha: <https://www.airef.es/es/centro-documental/informes/aval-previsiones-macroeconomicas-del-gobierno-2025-2026/>). Como se indica en la pág. 3 del documento, el aval es provisional (“...cuando se disponga de información completa sobre el contenido del Plan Fiscal Estructural de medio plazo y sobre los datos de la Contabilidad Nacional, la AIREF actualizará sus previsiones y llevará a cabo una valoración completa del escenario macroeconómico del Plan Fiscal Estructural de medio plazo”).

de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas” (art. 1 LOAIREF), dotado de “Independencia funcional”, en los términos de su art. 7, de manera que “[n]i su Presidente, ni los miembros de los órganos ni el resto de personal de la Autoridad podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada”, pese a lo cual “a efectos puramente organizativos y presupuestarios, la Autoridad se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta adscripción en ningún caso afectará a su autonomía e independencia funcional” (art. 7.2 LOAIREF).

Pese a lo anterior, la norma refuerza la independencia con su régimen económico-financiero y patrimonial, establecido en el art. 11. A ello debe añadirse que la disposición adicional segunda crea la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal, y regula sus principales elementos. La citada tasa es la principal fuente de financiación de la Autoridad<sup>19</sup>, favoreciéndose de este modo su independencia.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el incumplimiento grave o reiterado del deber de colaboración con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá, previa audiencia del sujeto incumplidor, llevar aparejada la imposición de las medidas previstas en el artículo 20 de la citada Ley Orgánica.

El capítulo III (Organización y funcionamiento) regula la composición y organización de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, así como el nombramiento y causas de cese de su Presidente.

En el año 2017 la AIREF se sometió voluntariamente a una evaluación por parte de la OCDE, publicando posteriormente sucesivos informes de seguimiento en respuesta a la misma. Esta labor de autocrítica, unido

---

<sup>19</sup> Como puede observarse en su Presupuesto. Así, con datos de 2023 (prorrogados a 2024), de un presupuesto de ingresos 10 millones y medio de euros, casi 10 proceden de la citada tasa: Presupuestos Generales del Estado. Sección 15. Entidad 301, <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/02/PRESUPUESTOS/Presupuesto-de-la-AIREF-2023-ingresos.pdf> (acceso 17 de septiembre de 2024).

al amplio caudal de información que se recoge en su propia página web, contribuye al alto valor de esta institución en España.

Ahora bien, examinado el marco jurídico, y su evaluación posterior, resulta evidente que su posición debería fortalecerse, tal y como se concluye en la evaluación de la OCDE citada<sup>20</sup> que, de forma resumida, propone no solo la mejora de los mecanismos de intercambio de información, destacando que la AIREF no siempre reciba dicha información a tiempo, sino igualmente un refuerzo de su estructura y medios, a la luz de su amplio mandato.

### III. EL REFUERZO DE LA AIREF TRAS LA REFORMA DE LAS REGLAS FISCALES

#### I. El contexto actual de la estabilidad presupuestaria

Los Estados miembros de la Unión Europea tienen la obligación de evitar déficits públicos excesivos, por mandato del art. 126.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en lo sucesivo). Como es sabido, este mandato se tradujo inicialmente en el llamado “Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que jurídicamente se regulaba en los Reglamentos 1466/97 y 1467/97 (5) del Consejo, además de por una Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997.

España fue uno de los primeros países de la Unión Europea en establecer una regulación amplia de la estabilidad presupuestaria<sup>21</sup>, aunque

---

<sup>20</sup> OECD [L. von Trapp, S. Nicol, P. Fontaine, S. Lago-Peñas, W. Suyker]: Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIREF). <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/09/airef-review-en.pdf>, Noviembre 2017, pp. 26 y ss.

<sup>21</sup> Una descripción crítica del proceso de transformación del marco jurídico de la estabilidad presupuestaria en España puede verse, recientemente, en: Donaire Villa, F. J.; Carazo Domínguez, L. M.: “Aporías del control de constitucionalidad del déficit presupuestario”. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, n. 500/2024. Véase también: Ruiz Almendral, V.: “El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional...cit. pp. 125 y ss. Sobre sus problemas de constitucionalidad, Orón Moratal, G.: “Sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y la ausencia de valoración del artículo 153 de la Constitución española”. *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva época*, Vol. 18 n. 1/2015. García Roca, F. J.; Martínez Lago, M. A.: “La repentina constitucionalidad de la Ley de estabilidad presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”. *Civitas. Revista española de derecho europeo*. Núm. 54/2015. Rodríguez Bereijo, A.: *La Constitución fiscal de*

puede afirmarse que ya se establecía, en el art. 31.2 CE, un mandato de sostenibilidad del gasto (“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”), con un precepto cuya incorporación a la Constitución se debió al economista E. Fuentes Quintana, tratándose de un precepto que cabe entender que se proyecta sobre la programación y la ejecución del gasto público<sup>22</sup>.

El sistema previsto en el TFUE se vincula y es corolario de la Unión Monetaria. Tras las reformas de 2011 el marco jurídico amplió la supervisión a los pasos previos a la propia elaboración de los Presupuestos, reforzándose así la “gobernanza económica”<sup>23</sup>, además de desarrollarse el

---

*España...* cit. 308 y ss. En términos comparativos véase: Arroyo Gil, A.; Giménez Sánchez, I.: “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”. *Revista española de derecho constitucional*, n. 98/2013, pp. 152 y ss.

<sup>22</sup> Véase enmienda número 674 de la Agrupación Independiente del Senado; *Vid Diario de Sesiones del Senado*, n. 45, de 29 de agosto de 1978. Orón Moratal, G.: *La configuración constitucional del gasto público...* cit. pp. 26 y ss.

Esta idea, *inter alia*, en: Bayona de Perogordo, J. J.: *El Derecho de los gastos públicos*. Madrid: IEF, 1991, pp. 159 y ss.; Orón Moratal, G.: *La configuración constitucional del gasto público...* cit. p. 53.

<sup>23</sup> El marco jurídico de la estabilidad presupuestaria (a veces conocido como “Six Pack”) está compuesto por cinco reglamentos y una directiva: El Reglamento (UE) no 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Reglamento (UE) no 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. Reglamento (UE) no 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Reglamento (UE) no 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Reglamento (UE) no 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Finalmente, la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, establece criterios específicos de coordinación de los propios proyectos de ley de presupuestos de los Estados miembros. Como corresponde a su tipo normativo, la

llamado “aspecto preventivo” de la estabilidad, mediante dos Reglamentos de coordinación presupuestaria<sup>24</sup>, además de la firma del Tratado de Estabilidad<sup>25</sup>.

Es este aspecto preventivo el que mayor incidencia práctica ha tenido en los Presupuestos nacionales, tanto en el proceso de formación de la norma presupuestario como, en la práctica, en el calendario de su aprobación.

De forma muy simplificada, el impacto sobre el Presupuesto supone que tanto el resultado de las cuentas públicas (déficit y endeudamiento), como todas las fases del ciclo presupuestario se desarrollan con estrecha intervención de las instituciones de la Unión Europea, en lo que constituye un proceso de coordinación reforzada tanto económica como presupuestaria, que despliega sus consecuencias siguiendo el calendario del denominado *Semestre europeo*, que se integraría con el marco jurídico interno de estabilidad presupuestaria<sup>26</sup>.

---

Directiva precisa de intermediación legislativa por parte de los Estados miembros, lo que tiene lugar mediante el capítulo V (transparencia) de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria.

<sup>24</sup> Reglamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; y Reglamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

<sup>25</sup> Se trata del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (“Tratado de estabilidad”, en adelante). Este Tratado, que entró en vigor el 1 de enero de 2013, fue ratificado e incorporado además a nuestro ordenamiento por la vía del art. 93 CE, mediante la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (en adelante, “Tratado de Estabilidad”). Ruiz Almendral, V.: “The European Fiscal Consolidation Legal Framework: Its Impact on National Fiscal Constitutions and Parliamentary Democracy”. T. Beukers, B. De Witte and C. Kilpatrick (eds). *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*. Cambridge University Press, 2017, pp. 29 y ss.

<sup>26</sup> Las primeras leyes de estabilidad presupuestaria (las leyes 18/2001 y Ley Orgánica 5/2001), fueron modificadas sustancialmente en 2006 (respectivamente, mediante la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo). Posteriormente, el 27 de septiembre de 2011 tuvo lugar la Reforma de la Constitución, con la modificación del art. 135 CE, cuyo apartado 1 establece que “todas

Se establece así tanto la obligación de cumplir ciertos objetivos en relación con el déficit y la sostenibilidad como la exigencia de que se proporcione de manera regular y conforme a los calendarios fijados, información detallada sobre todo el proceso presupuestario, incluyendo la propia elaboración de los Presupuestos. Esto también repercute en distintos aspectos del sistema de gasto público, y específicamente en la distribución de competencias financieras entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales<sup>27</sup>.

Por otro lado, no se pueden ignorar las repercusiones de la ayuda financiera que España recibió a través de la llamada Facilidad Europea de Estabilización Financiera, en el marco del Acuerdo firmado por España sobre dicha Facilidad (publicado en el BOE el 11 de julio de 2011), integrado en el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)<sup>28</sup>. El mecanismo de asistencia financiera concluyó oficialmente el 23 de enero de 2014, emitido el informe final (disponible en inglés: “*Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain*”, Comisión Europea, Invierno 2014), y sin perjuicio de que continua la supervisión en el marco del proceso de consolidación fiscal.

---

las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. El art. 135 CE se desarrolla en realidad mediante dos normas: la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), y la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

<sup>27</sup> Cuenca, A.; Ruiz Almendral, V.: “La transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria”. Presupuesto y Gasto Público. Número 73/2013, pp. 149-162.

<sup>28</sup> El MEDE fue ratificado por España mediante el correspondiente Instrumento de Ratificación, siguiendo el artículo 94 de la Constitución Española, el 2 de marzo de 2012. La asistencia financiera externa (conocida como el rescate bancario) fue solicitada el 25 de junio de 2012 y se formalizó en el Memorando de Entendimiento sobre las condiciones de Política Sectorial Financiera, firmado en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y en el Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, suscrito en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012 (BOE de 10 de diciembre de 2012). La vinculación entre la asistencia financiera y el procedimiento de déficit excesivo es explícita y se plasma en en los puntos 29 a 31 del documento. Véase: De Gregorio Merino, A.: “El Derecho de la Unión y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”. REDE. Revista española de derecho europeo, n. 45/2013, pp. 30 y ss. Lamandini, M.; Ramos Muñoz, D.; Ruiz Almendral, V.: “The EMU and its multi-level constitutional structure: the need for more imaginative ‘dialogue’ among and across EU and national institutions”. Legal Issues of Economic Integration. Vol. 48 (2021) Issue 1, pp. 315 y ss.

La reforma del art. 135 CE no supuso desde esta perspectiva una transformación sustancial, sino la confirmación del proceso previo de transformación del título VII de nuestra Constitución que ya había comenzado con anterioridad<sup>29</sup>. Aprobada la LOEPSF de desarrollo, la misma ha sido objeto de numerosas modificaciones<sup>30</sup>. La más reciente, mediante la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, en cuya disposición final cuarta se introdujo la modificación del art. 15.6 de la LOEPSF, para colmar la posible laguna existente en los casos de falta de acuerdo sobre el objetivo de estabilidad. Dejando de lado la crítica a la práctica legislativa, por otro lado, muy extendida, de introducir disposiciones desconectadas del objeto de las normas en las que se incardinan, lo cierto es que la no aprobación del objetivo de estabilidad presagia la posterior no aprobación del Presupuesto, por lo que cabe preguntarse por el sentido, o la oportunidad, de la reforma.

Debe además resaltarse, para entender adecuadamente el contexto constitucional del marco de estabilidad presupuestaria, que el Tribunal Constitucional le ha dedicado particular atención, no solo al significado jurídico de las reglas concretas sino fundamentalmente a las consecuencias sobre el reparto de competencias. En una búsqueda básica, y contando solamente los procesos de inconstitucionalidad, hay 95 sentencias dictadas por el Pleno del Tribunal Constitucional que o bien abordan, con mayor o menos profundidad, la estabilidad presupuestaria, o bien la citan.

Ahora bien, este listado en bruto solo nos vale para comprobar que la estabilidad ha sido poco mencionada, o cuestionada, ante el Tribunal Constitucional. Que, dicho de modo vulgar, no hay ocupado gran cuota de pantalla.

Un examen más detallado permite comprobar que apenas hay un puñado de sentencias en las que se haga un análisis detallado de lo que significa la estabilidad y sus consecuencias para el sistema. Eliminando la referencia a sentencias que son pura reiteración o aplicación de sentencia,

---

<sup>29</sup> Esta idea, con mayores referencias, vid Ruiz Almendral, V.: “Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional...cit pp. 39 y ss.

<sup>30</sup> La LOEPSF ha sido modificada ya en numerosas ocasiones, mediante las leyes orgánicas 4/2012, de 28 de septiembre; 6/2013, de 14 de noviembre; 9/2013, de 20 de diciembre; 6/2015, de 12 de junio; 1/2016, de 31 de octubre; y 2/2024, de 1 de agosto

los “leading cases” en esta materia, o asuntos con mayor relevancia y jurisprudencia son, en mi opinión, las siguientes sentencias, a las que añado entre paréntesis la que considero su principal objeto, aunque no sea el único: STC 134/2011, de 20 de julio (sobre las primeras leyes de estabilidad presupuestaria, de 2001); STC 204/2011, de 15 de diciembre (en la que se aborda por primera vez la vinculación entre la financiación autonómica y la estabilidad presupuestaria, al hilo del sistema de financiación que se aprobó en 2001); STC 120/2012, de 4 de junio (estabilidad presupuestaria y Haciendas locales); STC 36/2013, de 14 de febrero (traslado responsabilidad ante la Unión Europea); STC 130/2013, de 4 de junio (estabilidad presupuestaria y Ley de subvenciones); STC 206/2013, de 5 de diciembre (sobre la reforma de la estabilidad presupuestaria de 2007); STC 171/2014, de 23 de octubre (aplicación de la estabilidad presupuestaria a las comunidades forales, en este caso a la de Navarra); STC 215/2014, de 18 de diciembre (reforma del marco de la estabilidad presupuestaria en 2012); STC 101/2016, de 25 de mayo (estabilidad presupuestaria y deuda comercial); y STC 41/2016, de 3 de marzo (alcance ley orgánica art. 135 CE).

Una de las novedades de las reglas fiscales<sup>31</sup> es que relega la magnitud de déficit estructural en favor del gasto primario neto, lo que al menos soluciona el problema, del déficit regulatorio del método y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, que como es sabido no se determina en la Ley orgánica, como parece exigir el art. 135.5.b) CE. En concreto, el art. 11.6 LOEPSF (“Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria”), establece que “para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria”. En la citada en la STC 215/2014, el Tribunal considera que, si bien la Ley orgánica no lo regula, con la remisión del art. 11.6 se incorporan el resto de principios y reglas metodológicas dirigidas a la concreción del déficit estructural, lo que se razona del siguiente modo: “siendo cierto, entonces, que el art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la determinación de la ‘metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural’ [letra b)], también lo es que el

---

<sup>31</sup> Feás, E.; Steinberg, F.: “Las nuevas reglas fiscales europeas: valoración e implicaciones para España”, Real Instituto Elcano, 15 de enero de 2024 (<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/las-nuevas-reglas-fiscales-europeas-valoracion-e-implicaciones-para-espana/>, acceso el 28 de julio de 2024).

art. 93 CE autoriza, mediante ley orgánica, la atribución a una institución internacional del ‘ejercicio de competencias derivadas de la Constitución’, habilitando así a las Cortes Generales ‘para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos’ (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4)”. Se concluye así, en el mismo fundamento, que el art. 11 no incumple la reserva de ley orgánica, ya que los preceptos legales “en virtud de la atribución a favor de la Unión Europea de la forma de cálculo del déficit estructural de los Estados miembros (art. 126 TFUE), se encuentran necesariamente vinculados por el procedimiento y la metodología que para su determinación utilice la Comisión Europea” [STC 215/2014, FJ 3 c)].

Esta última sentencia, que recibió diversas críticas doctrinales<sup>32</sup>, fue objeto de un voto particular<sup>33</sup> formulado por cinco magistrados, para quienes “la Sentencia complica innecesariamente un problema que no tiene nada que ver con las competencias cedidas a la Unión Europea” y “da pie a entender que en 2011 el constituyente, al remitir esta regulación a una ley orgánica, se ha equivocado. Insólita argumentación que sitúa al Tribunal Constitucional no ya como intérprete, sino como juez de la propia Constitución, con fundamento en el Derecho europeo”. En concreto sobre el déficit estructural, en el voto particular se pone de manifiesto uno de los elementos más problemáticos de la norma, que había sido ya resaltado por el Consejo de Estado en su Dictamen previo, y es que la misma no precisa cuál es la norma comunitaria que establece tal método. De hecho, se añade en el voto “el método para calcular el déficit estructural— no está regulado en norma europea alguna, sino que se construye a partir de estimaciones y elaboraciones doctrinales, existiendo diferentes métodos disponibles en la literatura económica. Así lo confirma la mera lectura del preámbulo de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, que desarrolla el art. 11 de la Ley Orgánica 2/2012, que desmiente que todas y cada una de las opciones metodológicas estén predeterminadas en una norma europea de aplicación

<sup>32</sup> En particular, véase: Orón Moratal, G.: “Sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y la ausencia de valoración del artículo 153 de la Constitución española”. Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva época. Vol. 18 n. 1 (2015), pp. 398 y ss.

<sup>33</sup> Véase Donaire Villa, F. J.; Carazo Domínguez, L. M.: “Aporías del control de constitucionalidad del déficit presupuestario...cit. pp. 28 y ss.

directa. Y el preámbulo de la Orden ECC/493/2014, de 27 de marzo, que modifica la anterior y es posterior al Reglamento (UE) núm. 549-2013, invoca un documento que los propios autores califican de opinión vertida bajo su exclusiva responsabilidad, sin que represente necesariamente el punto de vista de la Comisión Europea o la Dirección General de asuntos económicos y financieros (DG ECFIN)". Conviven así dos nociones de déficit, que se complementan, pero que deben ser distinguidas: el déficit estructural y el déficit observado, pero el segundo no está desarrollado en normas legales<sup>34</sup>, pues de hecho conviven diferentes métodos<sup>35</sup>.

Se trata de un marco jurídico que ha ido creciendo en complejidad desde su adopción inicial, y que ha experimentado diferentes crisis de calado, de forma muy resumida debido a su incumplimiento asimétrico (2001-2003), a la dificultad de adaptación a la gran recesión y posterior doble crisis en algunos estados como España (2007-2013), y más recientemente a la suspensión de parte del marco jurídico tras la crisis de la pandemia generada por el Covid19 (2020-2022).

---

<sup>34</sup> El método se describe en este trabajo doctrinal: "*The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update*". Como se explica allí, el método actual utilizado por la Comisión fue objeto de discusión en un grupo de trabajo [Output Gap Working Group (OGWG)] y fue adoptado por el "Economic Policy Committee (EPC)", el 27 de junio de 2012. Véase: Donaire Villa, F. J.; Carazo Domínguez, L. M.: "Aporías del control de constitucionalidad del déficit presupuestario...cit. pp. 30 y ss. Por ello, quizá induzca a error el preámbulo de la Orden ECC/493/2014, de 27 de marzo se afirma que "La Comisión Europea ha hecho públicos estos argumentos, así como el detalle de la metodología y su relación con la utilizada anteriormente en el documento «*The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update*», publicado con el número 478 en la serie Economic Papers", pues lo cierto es que el anterior documento no es de la Comisión, como se lee en la página 2 y en la 4 de este documento, el mismo refleja sólo la opinión de sus autores (señores Gilles Mourre, George-Marian Isbasoiu, Dario Paternoster and Matteo Salto); "The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the authors and do not necessarily represent the views of the European Commission or DG ECFIN".

<sup>35</sup> De hecho los bancos centrales (Banco central europeo y nacionales, esto es, ESCB) emplean un método diferente para calcular el déficit estructural. Véase: ECB. Monthly Bulletin. September 2014, p. 85 (<https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/mb/html/index.en.html>). Una explicación del método, por último, en Comisión Europea. Directorate General for Economic and Financial Affairs (ECFIN): "Public finances in EMU-2010", European Economy, n° 4/2010.

Antes de la pandemia había habido ya amplio debate sobre la necesidad de su reforma, además de haberse suscitado dudas sobre su cumplimiento efectivo, en particular, en el caso de España, en relación con la financiación de las Comunidades Autónomas y los mecanismos de “rescate” que supusieron una suerte de financiación paralela<sup>36</sup>. En este sentido la labor que ya hace la AIREF, por ejemplo, a través del Observatorio de Información Económico-Financiera de las CCAA, es central en esta tarea de reforma<sup>37</sup>.

## 2. La reforma de las reglas fiscales en 2024

La reciente reforma de las reglas fiscales de la Unión Europea, aprobadas el 24 de abril de 2024, va a transformar sustancialmente el marco jurídico de la estabilidad presupuestaria en los próximos años. Esta transformación será ya visible en el mes de septiembre de 2024, pues los Estados miembros deberán remitir sus primeros planes nacionales antes del 20 de septiembre de 2024, debiendo además implementar su propia normativa antes del 31 de diciembre de 2025.

En concreto, la reforma se ha llevado a cabo mediante tres normas: (i) El Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo (Reglamento del brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en adelante, “Reglamento 2024/1263”); (ii) el Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (Reglamento del brazo correctivo, en adelante, “Reglamento 2024/1264”); (iii) y la Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables

---

<sup>36</sup> Herrero Alcalde, A.; Martín Román, J.; Tránchez Martín, J. M.: “Condición Financiera y fondos de liquidez en España: Un enfoque regional...cit. pp. 103 y ss.

<sup>37</sup> AIREF: “Observatorio de Información Económico-Financiera de las CCAA”. <https://www.airef.es/esinforme-economico-financiero-de-las-ccaa/>, acceso 18 de septiembre de 2024.

a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (en adelante, “Directiva 2024/1265”)<sup>38</sup>.

El proceso de discusión de la reforma arrancó con las reuniones del Eurogrupo de 8 y 9 de noviembre de 2021<sup>39</sup>. El objetivo declarado del nuevo marco fiscal es garantizar unas finanzas públicas saneadas y sostenibles y promover un crecimiento sostenible e integrador mediante reformas e inversiones.

La reforma pretende mejorar la tarea de supervisión, a partir de unas instituciones fiscales independientes que no son ya estrictamente novedosas, pues ya se recogían expresamente en el Reglamento (UE) no 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. Específicamente en España la creación de la AIREF fue una de las consecuencias de la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (“TECG” o “Pacto Presupuestario”), y de la firma del *Memorandum of understanding* tras la solicitud de asistencia financiera, en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilidad, formalizada por el Reino de España el 25 de junio de 2012<sup>40</sup>, en cuyos puntos 29 y siguientes se establece la vinculación entre estabilidad financiera y presupuestaria<sup>41</sup>.

Ahora bien, la reforma de las normas fiscales hace hincapié en la necesidad de reforzarlas “Con el fin de lograr una mayor responsabilidad en

---

<sup>38</sup> De forma resumida, las principales consecuencias se explican en: AIREF: “Opinión sobre la reforma de la Gobernanza fiscal de la Unión Europea”, n. 1/24, 3 de julio de 2024 (<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/REGLAS-FISCALES/240703-Opinion-Reforma-Gobernanza-Fiscal.pdf>, acceso el 5 de julio de 2024), pp. 15 y ss.

<sup>39</sup> Véase resumen de la secuencia temporal: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/economic-governance-framework/timeline-economic-governance-framework/> (acceso, 25 de julio de 2024). Véase también: AIREF: “Contribución de la AIREF a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la reforma del marco fiscal europeo”. Documento de Trabajo 1/2022.

<sup>40</sup> Véase detalle de la asistencia financiera: <https://www.esm.europa.eu/assistance/spain> (último acceso 28 de julio de 2024). Texto del MoU: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/mou/spain-mou\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/spain-mou_en.pdf) (misma fecha acceso).

<sup>41</sup> Sobre esta conexión, a la que con frecuencia no se presta excesiva atención de forma conjunta, véase el análisis en: Ramos Muñoz, D.; Ruiz Almendral, V.: “Estabilidad financiera y disciplina presupuestaria: una perspectiva constitucional del semestre europeo”. En: Aranda Álvarez, E. (Dir.): *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica*. Valencia, Tirant lo blanch, 2020, pp. 109 y ss.

la política fiscal, las instituciones fiscales independientes deben tener un alto grado de independencia operativa, los recursos necesarios para llevar a cabo sus tareas y un acceso amplio y oportuno a la información necesaria. Los Estados miembros podrán crear más de una institución fiscal independiente y cada una de ellas podrá desempeñar una o varias de las tareas establecidas por la presente Directiva modificativa, siempre que exista una clara atribución de responsabilidades y no exista solapamiento entre ellos en términos de competencias. Debe evitarse una excesiva fragmentación institucional de las tareas de seguimiento. La configuración de dichos organismos de seguimiento debe tener en cuenta el marco institucional existente y la estructura administrativa del Estado miembro de que se trate” (Considerando 14, Directiva 2024/1265).

El nuevo art. 4 de la Directiva 2024/1265 prevé, en sus apartados 5 y 6 que “los Estados miembros especificarán cuál es la institución responsable de presentar las previsiones macroeconómicas y presupuestarias y harán públicas dichas previsiones oficiales preparadas a efectos de la planificación fiscal”; además, “las previsiones macroeconómicas y presupuestarias a efectos de la planificación fiscal anual y plurianual estarán sometidas a evaluaciones ex post periódicas, objetivas y generales por parte de un organismo independiente o de otros organismos con autonomía funcional respecto de las autoridades fiscales de los Estados miembros diferentes del que elabora las previsiones. El resultado de dicha evaluación se hará público y se tendrá en cuenta oportunamente en las previsiones macroeconómicas y presupuestarias futuras. Si en el curso de la evaluación se observa un sesgo importante que afecte a las previsiones macroeconómicas en un período de cuatro años consecutivos por lo menos, el Estado miembro de que se trate tomará las medidas necesarias y las hará públicas”.

Esto es, se refuerza potencialmente el papel de las IFIs, como la AI-REF, lo que se hace de forma expresa además en el art. 8 bis de la Directiva 2024/1265, que dispone no solo que los Estados miembros “velarán por que se establezcan instituciones fiscales independientes mediante disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales de carácter vinculante”, sino que “podrán establecer más de una institución fiscal independiente”, añadiendo en el apartado cuatro elementos precisos de refuerzo de su independencia, y ampliando en el quinto y sexto sus competencias potenciales, muy en particular la de evaluación de políticas públi-

cas. El plazo de trasposición de la Directiva es el 31 de diciembre de 2025 (art. 2 Directiva).

El Reglamento 2024/1264 establece el brazo coercitivo, modificando el previo 1467/97. En el mismo se contienen varias referencias a las instituciones fiscales independientes, de las que el Considerando 18 afirma que “han demostrado su capacidad para fomentar la disciplina fiscal y reforzar la credibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros. Con el fin de reforzar la apropiación nacional, el papel consultivo de las instituciones fiscales independientes debe mantenerse en el marco reformado de gobernanza económica de la Unión, con vistas a incrementar gradualmente sus capacidades. Un Consejo Fiscal Europeo permanente más independiente debe desempeñar una función consultiva más destacada en el marco de gobernanza económica de la Unión”. El considerando 21 añade que “la reforma del marco de gobernanza económica incluye una dimensión específica por país reforzada destinada a intensificar la apropiación nacional, también manteniendo el papel asesor de las instituciones fiscales independientes, que se basa en los principios comunes del Pacto Presupuestario aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria propuestos por la Comisión en su Comunicación de 20 de junio de 2012 de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del TECC.”

Finalmente, el Reglamento incorpora una referencia expresa en el art. 10bis, en cuyo apartado 1 se incluye expresamente a las instituciones fiscales independientes como parte del diálogo con las autoridades de los Estados miembros, en concreto mediante “misiones para evaluar la situación económica actual del Estado miembro”.

Queda por ver cómo se reforzará, en su caso, la posición institucional de la AIREF, en el marco de la inevitable reforma de la LOEPSF, pues la transformación es sustancial.

En efecto, como explica en una nota reciente (*Opinión sobre la reforma de la Gobernanza fiscal de la Unión Europea*) la AIREF<sup>42</sup> “el marco comunitario pasa a tener un único indicador relevante a efectos de super-

---

<sup>42</sup> AIREF: “Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea” Opinión 1/24, 3 de julio de 2024” (<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/REGLAS-FISCALES/240703-Opinion-Reforma-Gobernanza-Fiscal.pdf>, acceso el 4 de julio de 2024, pp. 36 y ss.

visión fiscal en la UE. Una vez calibrada la senda de ajuste, el presupuesto únicamente tiene que garantizar que el gasto primario neto de medidas de ingreso” no supera el límite acordado. Ahora bien, “las salvaguardas solo son relevantes ex ante, en el momento de calibración del ajuste, pero su cumplimiento en ningún caso será exigido ex post; la evaluación ex post solo se centra en la senda de gasto”. Se pasa así de un marco que giraba en torno a los objetivos de saldo estructural y pasa ahora a girar en torno a la citada senda de gasto primario neto.

En esta misma nota, la AIREF ha estimado que el nuevo marco mejora el control porque se construye sobre “una variable más observable y por tanto rodeada de menor incertidumbre en cuanto a su posición de partida y su variación requerida. Esto no ocurría con el saldo estructural en el pasado. De hecho, la volatilidad de las estimaciones del saldo estructural dificultaba fijar requisitos de ajuste para un horizonte más allá del año”. En segundo lugar, para la AIREF “el objetivo de gasto primario neto facilita la supervisión ex ante, es decir, la verificación de si el proyecto de Presupuestos planteado por el Gobierno (y posteriormente aprobado por las Cortes) cumple o no con los requisitos fiscales de la UE”. En otras palabras, el objetivo es más fácil de entender y aplicar con las reglas presupuestarias, y por lo tanto mejor controlable. Además, considera la AIREF que “el nuevo indicador facilita también la supervisión de la implementación de la política fiscal durante el año de ejecución. La comparación entre la ejecución del gasto y el límite aplicable a cada año de la senda de gasto primario neto es más sencilla que en el marco anterior”. Finalmente, “el uso de una senda de gasto primario neto junto con las cláusulas de escape nacional y general, harán el sistema menos procíclico en comparación con el marco anterior”<sup>43</sup>.

La Directiva 2024/1265 ahonda en la coordinación de los marcos presupuestarios nacionales. Como se explica en sus (24) considerandos, se pretende superar el marco anual que caracteriza a los presupuestos nacionales, con el argumento, al que es difícil objetar, de que “Si bien la aprobación de la ley presupuestaria anual constituye una etapa primordial del proceso presupuestario en lo que se refiere a la responsabilidad democrática-

<sup>43</sup> AIREF: “Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea” Opinión 1/24, 3 de julio de 2024” (<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/REGLAS-FISCALES/240703-Opinion-Reforma-Gobernanza-Fiscal.pdf>, acceso el 4 de julio de 2024, pp. 40 y ss.

tica, una perspectiva de planificación presupuestaria de un solo año proporciona una base limitada para unas políticas fiscales saneadas, ya que la mayor parte de las medidas tiene implicaciones que van mucho más allá del ciclo presupuestario anual” (Considerando 16, Directiva 2024/1265).

Con la entrada en vigor del nuevo marco europeo de reglas fiscales cesa la obligación de presentar el Programa de Estabilidad de los Estados miembros. En su lugar, se debe enviar un Plan Fiscal Estructural antes del 20 de septiembre, que sí será vinculante<sup>44</sup>.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA AIREF COMO INSTITUCIÓN QUE PUEDE REFORZAR EL PAPEL DEL PARLAMENTO

En un artículo reciente, referido a Estados Unidos, el semanario inglés *The Economist* criticaba el excesivo papel que las agencias independientes que supervisan el presupuesto terminan teniendo sobre el proceso legislativo<sup>45</sup>. A través del llamado “budgetary scoring”<sup>46</sup>, que no es más que la estimación del impacto presupuestario de cualquier política que se proponga por el Ejecutivo o legislativo. Aunque debe tenerse particular cuidado con trasladar instituciones y críticas que se refieren a sistemas muy diferentes (como es el estadounidense), ciertamente en relación con las reglas fiscales se ha planteado la cuestión de si el Parlamento ha visto erosionadas sus competencias en relación con el Presupuesto; o si, por el contrario, dichas competencias son ahora diferentes<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> En el momento de escribir estas líneas, 2 de octubre de 2024, el Plan Fiscal español no se ha enviado, si bien el Ministro de Economía ha anunciado su envío el 15 de octubre.

<sup>45</sup> *The Economist*: “Fiscal nerds determine the fate of legislation in America. A battle under way to remake budget scoring”, May 30th 2024, (<https://www.economist.com/united-states/2024/05/30/fiscal-nerds-determine-the-fate-of-legislation-in-america>, acceso 30 de julio de 2024)

<sup>46</sup> En EE.UU. esta función la desarrollan dos instituciones diferentes, ambas vinculadas al Congreso, que es quien lleva el peso mayor de la política presupuestaria, a diferencia de lo que sucede en la Europa continental, donde ese peso recae en los gobiernos. Se trata de: The Congressional Budget Office (CBO, véase: <https://www.cbo.gov/>) y The Joint Committee on Taxation (JCT, véase: <https://www.jct.gov/about-us/overview>)

<sup>47</sup> Ruiz Almendral, V.: “El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional...cit. pp. 130 y ss.

Para responder a esta pregunta debe comenzarse por señalar que, en el sistema continental, el Presupuesto es una institución que está fundamentalmente gobernada por los ejecutivos, desde su propio diseño. En el caso español, basta una lectura del art. 134 CE, en conexión con el art. 97 CE, para poder concluir que es el Ejecutivo, no el Parlamento, quien tiene el derecho, pero también el deber, de presentar las cuentas públicas para su examen y aprobación, en su caso, por parte del Parlamento, que ejerce así una función central de control.

Antes de la creación de las IFIs españolas, AIREF y, en menor medida, Oficina presupuestaria del Parlamento, en nuestro sistema parlamentario, existen ya mecanismos para evaluar el impacto de una determinada iniciativa en el Presupuesto, mediante los mecanismos de veto parlamentario, y el papel central que en este punto tiene la Mesa de la Cámara (sobre esta cuestión, son centrales las SSTC 242/2006, de 24 de julio; 34/2018, de 12 de abril; 44/2018, de 26 de abril; y 17/2019, de 11 de febrero)

En concreto, el mismo art. 134.6 CE afirma la competencia exclusiva del Ejecutivo en la configuración de las cuentas públicas, y lo hace limitando directamente la iniciativa parlamentaria en aquellos casos en los que suponga una alteración contable del Presupuesto, concediendo al Gobierno la potestad de vetar toda proposición o enmienda “que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”.

Esta potestad de veto es coherente con el propio papel del Ejecutivo en los Presupuestos, de modo que éste podrá, incluso aprobados los Presupuestos, “presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario” (art. 134.5 CE). Este veto parlamentario sólo se puede ejercer sobre el gasto efectivamente presupuestado<sup>48</sup>, idea que apunta igualmente la posición del Ejecutivo.

---

<sup>48</sup> Ruiz Almendral, V.: “El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional...cit. pp. 128 y ss. Escribano López, F.: “Los límites gubernamentales al ejercicio de la competencia legislativa por las Cortes: un supuesto de extralimitación del ejercicio de la competencia gubernamental”. REDF, n. 173/2017; p. 17-32. Giménez Sánchez, I. M.: “La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109/2017, pp. 229 y ss. En el trabajo de Giménez Sánchez, I. M.: “El control del Parlamento sobre el llamado ‘veto presupuestario’ del Gobierno. *Revista Jurídica de*

Este veto, en tanto que reflejo de una potestad del Ejecutivo, tiene límites, y en concreto es limitable por la propia cámara, en un equilibrio complejo que ha ido despejando la doctrina constitucional, también a la luz de los derechos de los parlamentarios (SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio; y SSTC 224/2016, de 19 de diciembre FJ 3; 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4, entre otras).

De hecho, en las primeras sentencias sobre el veto parlamentario (las citadas SSTC 34/2018; y 44/2018) se confirmaría el criterio de la Mesa de rechazar el veto que había ejercido el Gobierno. Ahora bien, estos procesos, de cognición limitada al tratarse de conflictos entre órganos constitucionales, se ciñen a determinar si la Mesa del Congreso de los Diputados ha producido el menoscabo de una competencia exclusiva del Gobierno, impidiendo ilegítimamente el ejercicio de la potestad que le atribuye expresamente el artículo 134.6 CE.

El Tribunal recalca que el conflicto refleja el sistema de pesos y contrapesos del art. 134 CE, pero insiste en la preponderancia del Ejecutivo, “común a todos los Estados de nuestro entorno, sin que ello implique sin embargo un desplazamiento de los Parlamentos, cuya participación resulta imprescindible en la aprobación del presupuesto y, más recientemente, en la del objetivo de estabilidad presupuestaria que debe someterse a consideración de las Cortes Generales” (STC 34/2018, FJ 6).

De forma también particularmente relevante, en esta misma sentencia se recuerda que la estabilidad presupuestaria ha supuesto de hecho el incremento de la relevancia del papel del Parlamento en el ciclo presupuestario.

En todo caso, la clave del veto, su objeto mismo, se ciñe al plan presupuestario. Por lo tanto, su objeto no es, sin más, examinar el impacto económico de una medida, pues toda medida es susceptible de tenerlo, sino exclusivamente “los gastos e ingresos del sector público estatal” (art. 134.2 CE), esto es, los que estén incluidos en el Presupuesto y se vean alterados de forma directa y efectiva, ya que “rara vez las iniciativas parlamentarias serán enteramente neutrales en relación con las cuentas públicas, de modo

---

Castilla y León. n. 42 (2017), se resaltan las relaciones del veto español con el previsto en otros ordenamientos de nuestro entorno jurídico, como el alemán, francés o italiano.

que cualquier propuesta de medida legislativa es susceptible de tener un impacto sobre el volumen de los ingresos y gastos públicos, siquiera de forma hipotética o indirecta o, en todo caso, un impacto económico sobre alguna política pública” (STC 34/2018, FJ 7).

El art. 134.6 CE no es, ni más ni menos, que “un mecanismo que consente al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto”. En este punto, es evidente que AIREF, en colaboración incluso con la Oficina Presupuestaria del Congreso, podría contribuir a verificar el impacto de las propuestas, mejorando en su caso el ejercicio del veto.

Al mismo tiempo, una adecuada aplicación de las reglas fiscales, debería acabar con el fenómeno que podríamos denominar de prórroga por omisión, consistente en que el Ejecutivo renuncia directamente a presentar las cuentas públicas al Parlamento al saber que quizá no cuenta con la mayoría, ahorrándose así directamente el coste político. Esta costumbre, que parece haberse institucionalizado, ya no sólo en el Ejecutivo central sino en muchas Comunidades Autónomas<sup>49</sup>, tiene como consecuencia hurtar al Parlamento el ejercicio de la función de control del Parlamento, lo que supone la infracción del art. 134.4 CE, pues la institución de la prórroga es una salvaguarda de nuestro ordenamiento que opera de forma automática, como consecuencia de la falta de aprobación de las cuentas públicas, pero que presupuesto que se ha cumplido el mandato de someterlas al Parlamento.

El examen de las cuentas públicas en el Parlamento es un mandato constitucional porque es una herramienta de control parlamentario. No es dudoso que el Ejecutivo cuenta con la libertad para elaborar el proyecto de ley de presupuestos que mejor se ajuste a sus intereses, siguiendo criterios de oportunidad política, y respetando los mandatos establecidos en materia de estabilidad presupuestaria. En este contexto, si lo que se pretende es la prórroga presupuestaria, el Ejecutivo debe remitir nuevamente el proyecto. Sin embargo, esto no parece ser compatible con la redacción del artículo 134 de la Constitución Española, ni con el rol del Parlamento en relación con el Presupuesto (que el artículo 66.2 de la CE disocia de manera simbólica), al privar a las Cortes de la capacidad de ejercer control sobre el Ejecutivo mediante el análisis de las cuentas públicas.

---

<sup>49</sup> Esto no es nuevo. Véase en detalle Giménez Sánchez, I. M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento...*cit. pp. 294 y ss.

Ahora bien, las omisiones del legislador no tienen sencilla solución en sede de jurisdicción constitucional, por la obvia razón de que no se puede anular ningún precepto<sup>50</sup>. Por otro lado, haya o no presupuesto, permanece vigente la obligación de aportar información sobre las cuentas públicas ante las instituciones europeas, lo cual permite que, por la puerta de atrás, se fortalezca, al menos parcialmente, el control democrático.

Las IFIs, como en general el marco de la estabilidad presupuestaria, pueden ocupar una posición central en el desarrollo y debate de las normas presupuestarias en el Parlamento, ofreciendo herramientas y técnicas que de hecho refuercen a esta institución, incrementando en la práctica el sentido democrático de la discusión del Presupuesto, que solo puede pivotar sobre propuestas de ingresos y gastos cuya solidez, y sostenibilidad, puedan verificarse y contrastarse en un debate abierto.

## BIBLIOGRAFÍA

AIREF: “Contribución de la AIREF a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la reforma del marco fiscal europeo”. Documento de Trabajo 1/2022

AIREF: “Observatorio de Información Económico-Financiera de las CCAA”. <https://www.airef.es/es/informe-economico-financiero-de-las-ccaa/>

AIREF: “Opinión sobre la reforma de la Gobernanza fiscal de la Unión Europea”, n. 1/24, 3 de julio de 2024 (<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/REGLAS-FISCALES/240703-Opinion-Reforma-Gobernanza-Fiscal.pdf>)

AIREF: Observatorio de Deuda, julio 2024. [https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/OBSERVATORIO-DEUDA/20240702\\_Observatorio\\_Deuda\\_jul\\_2024-2.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/OBSERVATORIO-DEUDA/20240702_Observatorio_Deuda_jul_2024-2.pdf)

---

<sup>50</sup> Con carácter general, la solución es declarar la inconstitucionalidad de la medida más directamente afectada por la omisión, pero sin nulidad, tal y como se expone en la STC 273/2005, de 27 de octubre, FJ 9, precisando que “no siempre es necesaria la vinculación entre inconstitucionalidad y nulidad; así ocurre cuando la razón de la inconstitucionalidad del precepto reside, no en determinación textual alguna de éste, sino en su omisión” (en el mismo sentido, las SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 7; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; y 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13). La consecuencia es que habrá de ser el legislador quien determine la solución normativa (de modo similar, SSTC 120/2010, de 24 de noviembre; 52/2006, de 16 de febrero, FJ 3). Así, sólo en raras ocasiones el Tribunal Constitucional ha conminado al legislador a regular una materia para la que no había regulación.

Aldea Martínez, N.: *La posición constitucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el control de la estabilidad presupuestaria*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2023

Andres Jovani, J. M.: “Los organismos independientes de control presupuestario: principios, funciones y modelos”. *Revista de las Cortes Generales*, n. 89/2013

Arroyo Gil, A.; Giménez Sánchez, I.: “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”. *Revista española de derecho constitucional*, n. 98/2013

Bayona de Perogordo, J. J.: *El Derecho de los gastos públicos*. Madrid: IEF, 1991

Cazorla Prieto, L. M.: “La oficina presupuestaria de las Cortes Generales”, *REDF*, núm. 152/2011

Comisión Europea. Directorate General for Economic and Financial Affairs (EC-FIN): “Public finances in EMU-2010”, *European Economy*, nº 4/2010

Cuenca, A.; Ruiz Almendral, V.: “Estabilidad presupuestaria en las Comunidades Autónomas: más allá de la reforma de la Constitución”. *Cuadernos de Información Económica*, número 241, julio/agosto 2014. FUNCAS

Cuenca, A.; Ruiz Almendral, V.: “La transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria”. *Presupuesto y Gasto Público*. Número 73/2013

Cuenca, A.; Ruiz Almendral, V.: “Reforma de la Constitución y del modelo de “federalismo fiscal” en España”. En: Anna Margherita Russo (ed.) *Los escenarios móviles del derecho regional europeo. Reflexionando en el palacio de Godoy*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014

Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam; P. Medas: “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic”, *IMF Working Paper No. 22/11*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2022

De Gregorio Merino, A.: “El Derecho de la Unión y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”. *REDE*. *Revista española de derecho europeo*, n. 45/2013

De la Quadra Salcedo, T.: “La Constitución económica de España. Comentario introductorio al Título VII. *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (Dir. O. Alzaga). Vol. X. Madrid: Cortes Generales-EDERSA, 1998

Donaire Villa, F. J.; Carazo Domínguez, L. M.: “Aporías del control de constitucionalidad del déficit presupuestario”. *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF, n. 500/2024

Escribano López, F.: “Los límites gubernamentales al ejercicio de la competencia legislativa por las Cortes: un supuesto de extralimitación del ejercicio de la competencia gubernamental”. REDEF, n. 173/2017

EU Independent Fiscal Institutions: “European Fiscal Monitor: July 2024” (acceso: <https://www.euifis.eu/publications/38>).

EU Independent Fiscal Institutions: Do institutional aspects shape the effectiveness of independent fiscal institutions? The case of countries’ compliance with EU fiscal rules, The Network of Independent Fiscal Institutions, 2023 (<https://www.euifis.eu/publications/36>)

EU Independent Fiscal Institutions: Minimum Standards and Strengthening the Mandates of national IFIs, The Network of Independent Fiscal Institutions, 2022 (<https://www.euifis.eu/publications/27>)

European Central Bank. Monthly Bulletin. September 2014

Feás, E.; Steinberg, F.: “Las nuevas reglas fiscales europeas: valoración e implicaciones para España”, Real Instituto Elcano, 15 de enero de 2024 (<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/las-nuevas-reglas-fiscales-europeas-valoracion-e-implicaciones-para-espana/>).

García Roca, F. J.; Martínez Lago, M. A.: “La repentina constitucionalidad de la Ley de estabilidad presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”. Civitas. Revista española de derecho europeo. Núm. 54/2015

Garrido, L.: “¿Un Consejo Fiscal independiente en España?”. Crónica Tributaria, Boletín de actualidad 6/2012

Giménez Sánchez I. M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Madrid: CEPC, 2008

Giménez Sánchez, I. M.: “El control del Parlamento sobre el llamado ‘veto presupuestario’ del Gobierno. Revista Jurídica de Castilla y León. n. 42 (2017)

Giménez Sánchez, I. M.: “La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109/2017

Giménez Sánchez, I.: “La nueva Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales”, en (coord. Rubio Llorente, F. y otros): *La constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016

Hagemann, R.: “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, OECD Journal: Economic Studies, 2011

Hamid, D.; Elger, P.; Fotiou, A.; García-Macia, D.; Lagerborg, A.; LAM, R.; PIL-LAI, S.: “Fiscal Councils Dataset: The 2021 Update”, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2022

Herrera Molina, P. M.: “Las Leyes de estabilidad presupuestaria: una perspectiva jurídico-constitucional”. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 29/2002

Herrero Alcalde, A.; Martín Román, J.; Tránchez Martín, J. M.: “Condición Financiera y fondos de liquidez en España: Un enfoque regional”. *Revista de estudios regionales*, n. 114/2019

Herrero, A.; Tránchez Martín, J. M.: “La salud financiera de las Comunidades Autónomas tras la gran recesión y la pandemia”, en *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia: un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz*, 2023

Horvath, M.: “European fiscal Compact in Action: can Independent Fiscal Institutions Deliver Effective Oversight?”, CBR Discussion Paper No. 1, 2017

IMF: The Functions and Impact of Fiscal Councils, 2013 (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/007/2013/063/article-A001-en.xml>)

Lamandini, M.; Ramos Muñoz, D.; Ruiz Almendral, V.: “The EMU and its multi-level constitutional structure: the need for more imaginative ‘dialogue’ among and across EU and national institutions”. *Legal Issues of Economic Integration*. Vol. 48 (2021) Issue 1

Martínez LAGO, M. A.: “La Autoridad Fiscal Independiente”, en *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público* / coord. por Ester Marco Peñas; Antonia Agulló Agüero (dir.), 2016

MINHAP: *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*, 2017

Ministerio de Hacienda: Informe sobre los mecanismos de financiación. Balance 2012-2023 (<https://www.hacienda.gob.es/CDI/Mecanismos%20Financiaci%C3%B3n/Informe-Balance-Mecanismos-2012-2023.pdf>)

OECD [L. von Trapp, S. Nicol, P. Fontaine, S. Lago-Peñas, W.Suyker]: Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIREF). <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/09/airef-review-en.pdf>, Noviembre 2017

OECD Independent Fiscal Institutions Database, 2021

OECD: Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions, 2014

Orón Moratal, G.: “Sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y la ausencia de valoración del artículo 153 de la Constitución española”. Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva época, Vol. 18 n. 1/2015

Orón Moratal, G.: *La configuración constitucional del gasto público*. Madrid: Tecnos, 1995

Porras Gómez, A. M.: “La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero”. Revista española de derecho constitucional, n. 110/2017

Rallo Lombarte, A.: “La amenazada independencia de la autoridad de responsabilidad fiscal”. Teoría y realidad constitucional, n. 38/2016

Ramos Muñoz, D.; Ruiz Almendral, V.: “Estabilidad financiera y disciplina presupuestaria: una perspectiva constitucional del semestre europeo”. En: Aranda Álvarez, E. (Dir.): *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica*. Valencia, Tirant lo blanch, 2020 [accesible: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3536859](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3536859)],

Rodríguez Bereijo, A.: *La Constitución fiscal de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015

Ruiz Almendral, V.: “El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional”. Civitas. Revista española de derecho financiero, n. 179/2018

Ruiz Almendral, V.: “Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional”. Revista Española de Derecho Europeo (Civitas), n. 41/2012

Ruiz Almendral, V.: “The European Fiscal Consolidation Legal Framework: Its Impact on National Fiscal Constitutions and Parliamentary Democracy”. T. Beukers, B. De Witte and C. Kilpatrick (eds). *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*. Cambridge University Press, 2017

Ruiz Almendral, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*. Madrid, La Ley, 2008

Schick, A.: *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington: Brookings Institution Press, 2000

The Economist: “Fiscal nerds determine the fate of legislation in America. A battle under way to remake budget scoring”, May 30th 2024, (<https://www.economist.com/united-states/2024/05/30/fiscal-nerds-determine-the-fate-of-legislation-in-america>)

**MESA VI: GOBERNANZA  
ECONÓMICA Y PARTICIPACIÓN  
DE LA SOCIEDAD CIVIL**



Esther Seijas Villadangos

Universidad de León

**INTRODUCCIÓN: LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA I. GOBERNANZA ECONÓMICA. I.1. Concepto y caracterización de la gobernanza económica. I.2.- Implementación de la gobernanza económica: de la participación a la privatización. II. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. II.1. Aproximación histórica. II.2.- Aproximación denotativa: desde los hechos a la legislación. II.3.- Aproximación axiológica y prospectiva: el binomio presupuesto y participación ciudadana. II.4.- Nubes negras en la gobernanza económica. El desencanto de los presupuestos participativos. El caso de León. III. CONSTITUCIÓN ECONÓMICA. III.1. Una Constitución económica participada. III.2 Nuevos principios de una Constitución económica participada. III.3.- El imperativo de la participación ciudadana en la construcción de una democracia constitucional.**

## **INTRODUCCIÓN: LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA**

En un contexto de tensionamiento constitucional, marcado por la crispación y por una invasiva politización, se propone una reflexión sobre una dimensión constitucional de relevancia, la Constitución económica. La economía impregna la Constitución y todas las decisiones constitucionales tienen un trasfondo económico y unas consecuencias económicas. En esta tesitura y como recurso a la innovación democrática que persigue reflotar la confianza quebrada en el funcionamiento de las instituciones, el auge de la participación ciudadana también ha encontrado un hueco específico.

El planteamiento que haremos pasa por una propuesta metodológica deductiva, partiendo de un análisis conceptual marco sobre la gobernanza económica, para descender en un segundo estadio a un nivel de concreción mayor de la mano de los presupuestos participativos, ejemplo icónico de esa gobernanza económica en el que la ciudadanía se implica en el diseño de uno de los pilares del patrón económico de una administración, sus presupuestos. El tercer estadio buscará una reflexión conclusiva de la mano de una revisión de la Constitución económica desde la perspectiva de la participación ciudadana, abogando por unos nuevos principios sobre los que cimentarse y por unas garantías desde las que pudiera consolidarse.

Para afrontar este reto partiremos metafóricamente de subir una escalera, la de la participación ciudadana de Arstein<sup>1</sup>. Su frase icónica es aquella que nos recuerda que la participación ciudadana es como comer espinacas, nadie se opone porque se supone que son buenas para nuestra salud<sup>2</sup>. Así, nadie se va a oponer a la participación ciudadana porque es consistente con la democracia. Pero hay muchos matices que afloran desde esta participación y que se asocian a sus peldaños. Los ocho peldaños que se identifican son: 1. Manipulación. 2. Terapia. 3. Información. 4. Consulta. 5. Apaciguamiento. 6. Asociación. 7. Poder delegado. 8. Control ciudadano. Los dos primeros peldaños directamente no serían participación, aunque formalmente se presenten como tales. Así, en el estadio de la manipulación se recurre a la participación como un vehículo de las relaciones públicas de las Instituciones. En nombre de la participación ciudadana se articulan mecanismos de participación, fundamentalmente Consejos o comités asesores, donde se busca conseguir un apoyo extra institucional a

---

<sup>1</sup> Arstein, Sherry (1969), "A ladder of citizen participation", en *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n.4, julio, pp. 216-224.

<sup>2</sup> "The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you. Participation of the governed in their government is, in theory, the cornerstone of democracy—a revered idea that is vigorously applauded by virtually everyone. The applause is reduced to polite handclaps, however, when this principle is advocated by the have-not blacks, Mexican-Americans, Puerto Ricans, Indians, Eskimos, and whites. And when the have-nots define participation as redistribution of power, the American consensus on the fundamental principle explodes into many shades of outright racial, ethnic, ideological, and political opposition." Arstein, Sherry (1969), "A ladder of citizen participation", en LeGates, Richard y Stout, Richard (1996), *The city reader*, London, routledge, 5ª edic. 20122, pp. 238-251. p. 240.

sus políticas, a la vez que se trata de adoctrinar a esos ciudadanos en las bondades de la gestión pública. En el peldaño de la terapia se identifica una manipulación de la figura de la participación desde la asociación de los participantes a patologías sociales, racismo, pobreza, pero sin incidir en la atención de la misma, solo en la identificación de sus protagonistas. Los tres siguientes peldaños (información, consulta y apaciguamiento/placation) hacen de la participación un espejismo en el que se usa unidireccionalmente los cauces de participación para trasladar a los ciudadanos decisiones públicas, buscando una legitimación. Se acuña el neologismo de tokenismo, que alude al recurso de la participación como un token, un símbolo que está vacío. Lo que importa es la estadística, la dimensión formal, la participación en la participación. En el escaño de apaciguamiento se busca integrar un miembro de un colectivo precarizado, como un guiño a esa comunidad, pero sin conferirle poder ni representatividad, y menos, capacidad de decisión. Únicamente los tres peldaños más altos (asociación, poder delegado y control ciudadano) pueden catalogarse como genuina participación ciudadana. En el séptimo, poder delegado, los ciudadanos ostentan una responsabilidad suficiente para garantizar la viabilidad de los programas o proyectos que presentan, incluso pudiendo ostentar un veto si se rechazan sus propuestas. En el octavo, control ciudadano estos dispondrían de una plena capacidad de gestión, utilizando los recursos públicos de modo autónomo a la gestión pública. Esta plasmación metafórica tiene sus limitaciones, pero es un buen punto de partida para visualizar el mensaje que queremos trasladar en nuestra reflexión sobre la gobernanza económica, su oportunidad, su necesidad, pero también sus debilidades y riesgos. En España, de forma paralela al orden global, se ha hecho un notable avance en materia de participación, pasando “de la anécdota a la categoría”<sup>3</sup>. En el ámbito parlamentario, la potenciación del derecho de petición, la consolidación de la iniciativa legislativa popular, la inclusión de preguntas ciudadanas en la función parlamentaria de control o la creación de proposiciones no de ley de origen popular confirman esa tendencia. En el terreno del ejecutivo, reforzar la transparencia, incorporar la iniciativa

---

<sup>3</sup> Expósito Gómez, Enriqueta (2021) *Deliberación y participación ciudadana. Derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional*, Madrid, Marcial Pons. Este trabajo es un referente básico para cualquier análisis de la incidencia de la participación ciudadana en nuestro sistema democrático.

ciudadana en la elaboración de reglamentos y crear nuevos recursos participativos como foros, audiencias, consultas, encuestas, sondeos y presupuestos participativos. De estas herramientas, nos centraremos en esta última, desde el referente de su incidencia en la gobernanza económica.

## I. GOBERNANZA ECONÓMICA

La gobernanza económica se refiere al conjunto de reglas, estructuras y procesos formales e informales<sup>4</sup> que determinan el modo por el que las personas y las organizaciones en que se articulan pueden participar o influir en las decisiones de cariz económico que adoptan las administraciones públicas. Por sociedad civil entendemos, a partir del sustrato individual que la sustenta, “el conjunto de organizaciones y asociaciones de personas para fines sociopolíticos, que no han sido creadas ni son dirigidas por los poderes públicos, ni tienen algún estatuto público, como las no gubernamentales, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las cooperativas, las Iglesias, las organizaciones populares, etcétera”<sup>5</sup>.

En una relación género especie, el género sería la democracia participativa y la especie sería la gobernanza, en este caso económica, que se convertiría en un medio a través del cual se canaliza y que, bidireccionalmente, sirve para activar y potenciar dicha democracia participativa.

### I.1. Concepto y caracterización de la gobernanza económica

La conexión entre gobernanza económica y sociedad civil aflora, desde un claro vínculo entre significante y significado, en la curiosa evolución que este término ha experimentado en su definición por la RAE. Así, al tomar como referente las cuatro últimas ediciones de su diccionario formuladas en un intervalo coetáneo al de la vigencia de la Constitución, hemos encontramos una curiosa modulación en su definición. Desde un concepto

---

<sup>4</sup> Bovaird, T. y Löffler, E. (2002), «Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking “Good Local Governance”», en *International Review of Administrative Sciences*, 68, 9-24. P. 18. <https://doi.org/10.1177/00208523022681001>

<sup>5</sup> Alli Aranguren, Juan Cruz, “Gobernanza europea” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, ISSN 1133-4797, N° Extra 14, 2013 (Ejemplar dedicado a: Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI), pp. 19-49. P. 20.

neutro, compartido con gobernación, “acción y efecto de gobernar o gobernarse” que aparecía en las ediciones vigésima (1984) y vigésima primera (1992), y que aún se preserva en la actualidad como segunda acepción, la descripción de gobernanza que se inserta en la edición de 2001 entronca perfectamente con la reflexión que aquí deseamos formular, conectando gobernanza a sociedad civil y a economía. Así, la gobernanza se define como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Si dejamos de lado la adjetivación del objeto de la misma, el desarrollo desde un sano equilibrio –sano como sostenible, como saneado económicamente o eficiente o sano en su más coloquial acepción como no corrupto–, lo interesante es la identificación de sus protagonistas: el Estado, la sociedad civil y la economía, una economía de mercado, una economía capitalista. Por consiguiente, en la esencia misma de la gobernanza está la identificación de sus tres elementos medulares, la organización pública, particularmente el Estado, pero podemos expandirla a cualquier institución pública, de hecho, aquí nos centraremos en la administración local; la participación ciudadana, aglutinada en torno al concepto inclusivo de sociedad civil, y la vertiente económica. Por su parte, la edición vigésima tercera (2014) aporta otro matiz importante, tendente al resultado de esa cogestión o gobernanza, y que será clave para su implementación y posterior evaluación, la eficacia. Así, gobernanza será una “forma de gobernar, especialmente si es eficaz y adecuada a los fines que se persiguen”. Desde esta interesante secuencia podemos desgranar las características de la gobernanza económica.

- *Plano subjetivo: protagonismo de individuos, sus organizaciones, e instituciones.* La gobernanza se ha concebido a partir de la suma de la gestión mediante diferentes modos de individuos e instituciones, de naturaleza pública y privada, que confluyen en un proceso<sup>6</sup>. La participación de la sociedad civil se materializa a través de asociaciones, organizaciones no gubernamentales, pero

---

<sup>6</sup> Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, 1995, pp. 3-4 (<https://archive.org/details/emmn-on-global-governance-our-global-neighborhood-1995>). Esta Comisión se crearía en 1992 por iniciativa de Billy Brandt.

también habilita a los individuos sin un sustrato asociativo a que se impliquen en esa participación.

- *Plano objetivo: la gestión de asuntos comunes.* La idea de un interés compartido, un interés general, tiene que marcar las actuaciones a desarrollar desde la gobernanza. Este va a ser uno de los principales retos a cubrir por esa cogestión y uno de sus principales riesgos, que la iniciativa ciudadana se focalice en cuestiones particulares, a lo que se agregará una potencial deriva de la actuación pública.
- *Un proceso cuasi-corresponsable y que prioriza la cooperación.* La participación y cooperación en la toma de decisiones públicas se ha de proyectar desde su gestación, su tramitación y gestión a su evaluación y a la identificación de responsabilidades. El titular final de la actuación va a ser una institución pública, pero su fiscalización deberá ser compartida por sus promotores. Es esta dimensión procesal el aspecto que singulariza la gobernanza, frente a un tradicional modo de gobernar de arriba abajo, jerárquico y marcado por la exclusividad institucional, excluyente de los ciudadanos en la continuidad de la gestión. La modificación del *iter* tradicional de la toma de decisiones donde el ciudadano es sujeto pasivo, destinatario, pasando a convertirse en sujeto promotor, lo que modifica drásticamente el proceso decisorio.
- *Multinivel.* La gobernanza económica se estructura en diversos planos, coexistiendo. Podemos hablar de una gobernanza global, para la que parece no haber alternativa y que viene a fundirse con el mismo concepto de globalización, una gobernanza europea<sup>7</sup>,

---

<sup>7</sup> La gobernanza económica europea ha sido protagonista de muchos debates y de una profunda reflexión que tiene una repercusión constitucional. La gobernanza económica que Maastricht puso en pie está basada en tres características principales: la coordinación de las políticas económicas de los estados miembros; la prohibición (salvo circunstancias excepcionales) de cualquier forma de solidaridad financiera entre los estados y la prohibición de financiación monetaria de los estados a través del Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales; y límites a los déficits fiscales y deuda pública. En su implementación se ha evidenciado la fragilidad de hacerla descansar en una cooperación voluntaria de los Estados, que se canalizaría de dos modos. Una *soft governance* a través del método abierto de coordinación y que ha conocido diferentes instituciones, como las Orientaciones de Política Económica; las

pero también tiene una aplicación y una consolidación a nivel micro, a nivel local. Será, precisamente en este ámbito donde focalizaremos nuestra reflexión.

## I.2.- Implementación de la gobernanza económica: de la participación a la privatización

La gestación de la gobernanza económica se produce en el marco de la corriente ideológica del neoliberalismo<sup>8</sup> y su apuesta por limitar la implicación del Estado en los asuntos de la sociedad civil, restringiendo su actividad y repudiando la expansión pública propia del Estado de bienestar. Desde este presupuesto marco dos grandes referencias del pensamiento económico apoyan su construcción: Coase y la Escuela de Chicago y North, referente de la Escuela Neoinstitucionalista. Si el objetivo de Coase, formulado en su divulgado teorema, era reducir los costes de transacción para lograr el máximo beneficio de las empresas. El instrumento para lograrlo fue descrito como *corporate governance* o *governance structure*. De acuerdo a su descripción por el Banco Central Europeo, esta gobernanza corporativa o estructural se refiere a la distribución de derechos y responsabilidades entre los diferentes participantes en la organización fijando las normas y los procedimientos para la toma de decisiones<sup>9</sup>. Desde estos presupuestos, los trabajos de Williamson auparon la consideración de la gobernanza eco-

---

Orientaciones en Política de Empleo o el Proceso de Colonia, un diálogo macroeconómico en el que participaban el Ecofin, los Ministros del Trabajo y Asuntos sociales, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y empresarios y sindicatos y cuyo objetivo era incrementar el crecimiento económico y el empleo sin alterar la estabilidad de precio. El segundo proceso, de *hard governance*, estaba basado en un mecanismo claro de sanciones materiales con el objetivo de “atar las manos de los estados” y cuyo mejor ejemplo es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Chaves Giraldo, P. “La gobernanza económica de la Unión Europea” *Eunomía*, Abril-septiembre 2017, nº 12, pp. 92-114. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3644> (p. 101). Sánchez García, V. E., (2012), “La reforma constitucional: un primer paso hacia un nuevo modelo de gobernanza económica en la Unión Europea”, en Álvarez Conde, E. y Souto Galván, C., *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, IDP, pp. 319-339.

<sup>8</sup> Alli Aranguren, Juan Cruz, “La gobernanza local”, en *Revista de estudios de la administración local*, ISSN 1578-4568, N°. 291, 2003, págs. 45-75, p. 47.

<sup>9</sup> European Central Bank (ECB). (2004). *Annual report 2004*. P. 219 (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2004en.pdf>)

nómica, considerando a la empresa como una estructura de gobierno que se relaciona con formas alternativas de gobernanza<sup>10</sup>. Así, “cualquier problema que surja o que pueda reformularse como un problema contractual puede analizarse en términos de ahorro de costes de transacción”<sup>11</sup>.

La Escuela Neoinstitucionalista, Douglass North, se ocupa de trasladar esta concepción más allá del mundo empresarial al ámbito del Derecho, la sociedad y la política. En esos ámbitos el objetivo va a ser el mismo, la búsqueda de la rentabilidad y del beneficio, reduciendo costes, siendo eficiente en términos económicos<sup>12</sup>.

Desde estas dos líneas de fundamentación podemos derivar dos de las manifestaciones que con meridiana claridad implementan la gobernanza económica. Por un lado, la cogestión en la atribución de funciones económicas entre las instituciones y los ciudadanos. Por otro, la traslación al sector privado de la gestión de servicios que tradicionalmente tenían la consideración de públicos. Es el espacio para la privatización y la externalización de los servicios públicos.

Dentro de la primera manifestación de esa gobernanza, la gobernanza económica participativa, podemos hallar prácticas tendentes a la promoción de procedimientos de información hacia los ciudadanos, mediante, por ejemplo, comisiones informativas; la habilitación de debates en espacios públicos; Consejos de participación –como marco formal y estable a través de los que se canalizarían las relaciones entre, fundamentalmente,

---

<sup>10</sup> López Fernández, U., (2018) “Oliver Williamson y la gobernanza económica” en *eXtoikos*, n.º 21, pp. 33-36.

<sup>11</sup> Williamson, O., (2009): “Economía de los costes de transacción”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos, Marco Institucional y Crecimiento Económico*, No 2/2011, pp. 3-37, p. 20.

<sup>12</sup> El Neoinstitucionalismo parte de reconocer la importancia de las instituciones y de su evolución para explicar el comportamiento social y económico, sin perder de vista su objetivo: la maximización de la utilidad, esto es del beneficio. Se trata de “un conjunto de teorías que combina vertientes de una nueva microeconomía basada en los costos de transacción, una sección de derecho y economía, otra de teoría de la información y otra de teoría de la elección pública, junto a una interpretación histórica basada en el trabajo de Douglass North”. Kalmanovitz, Salomón (2003), “El neoinstitucionalismo como escuela” *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, núm. 9, segundo semestre, 2003, pp. 189-212 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia. P. 189.

los ayuntamientos y la red asociativa municipal. Su tipología es de carácter territorial, por distritos, o de carácter sectorial, por ámbitos materiales<sup>13</sup>; presupuestos participativos, fórums on line de ciudadanos, e-democracia, círculos de estudio, políticas colaborativas o el fomento de los grupos de acción y participación en diferentes administraciones, especialmente a nivel local<sup>14</sup>. Se trataría de articular un sistema de redes en el que se conecten las instituciones de poder a otras organizaciones, también institucionalizadas, a grupos de interés o a los ciudadanos. Se trata de buscar su integración en los procesos de decisión sobre políticas públicas. Uno de los ejemplos más extendidos de esta formulación de la gobernanza económica

---

<sup>13</sup> Art. 130. “El Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales, cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Los Consejos Sectoriales desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo”. Podrán coincidir con las Juntas de Distrito, reguladas en los arts. 128 y 129. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Montalbá-Ocaña, C. y Grau-Muñoz, A. (2023). “Gobernanza local y órganos de participación: ¿espacios de representación de la diversidad social?” *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 18(1): 155-172. <https://doi.org/10.14198/obets.21620>. P. 157.

<sup>14</sup> Un compendio de las propuestas de gobierno abierto, con relevancia en la gobernanza económica incardinadas en el IV Plan de Gobierno Abierto de España, apunta a prácticas como la Rendición de cuentas a través de planes de mandato, del País Vasco (<https://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/ogp-compromiso-1/>), los instrumentos para la gestión y evaluación de políticas y servicios públicos pública de la Xunta de Galicia (*DECRETO 97/2020, de 25 de junio, por el que se regulan determinados instrumentos para la gestión, la evaluación, la supervisión y la mejora de la calidad en el sector público autonómico de Galicia*) o los presupuestos participativos de la Generalitat Valenciana. Igualmente, a los efectos de conciliar dicho plan con los ODS de la Agenda 2030 se señalan los siguientes compromisos: Identificación en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas de los grandes beneficiarios de subvenciones; Mejorar la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado con una herramienta informativa adicional; Mejoras en el acceso a la información sobre gestión financiera y rendición de cuentas en la Administración Local; : Contribuir a una mayor difusión de los principales indicadores de la evolución en la Contratación Pública mediante el tratamiento de la información contenida en la Plataforma de Contratación del Sector Público de forma comprensible, útil y sencilla. IV PLAN DE GOBIERNO ABIERTO DE ESPAÑA, pp. 51 y 53.

son los presupuestos participativos. En esta dimensión las administraciones públicas, frente a una concepción integral de su papel frente a las políticas públicas que monopolizaban todas las actuaciones, han de reorientar las mismas desde la participación ciudadana a una tarea previa de fomento de la misma y de vigilancia y supervisión de su canalización.

La segunda manifestación de la gobernanza, de carácter más radical, consiste en esa traslación al espacio privado de actuaciones que se desenvuelven en un marco público. Es el ámbito de las externalizaciones y las privatizaciones. Privatizar significa, de acuerdo con el diccionario de la RAE “transferir una empresa o actividad pública al sector privado”. Privatizar supone trasladar un servicio de origen público al ámbito privado, de modo que sea el mercado, en detrimento de una regulación de interés público la que defina sus prestaciones, teniendo como principal etiqueta distintiva la conversión del usuario en cliente. Bajo el término privatización hallamos diferentes patrones de gestión que imponen una tarea de depuración conceptual que nos lleva a matizar, adjetivar, la privatización, distinguiendo desde esa acepción común del diccionario, la precisión adaptada de su significado en distintos ámbitos. Así, cabe diferenciar entre una privatización formal, funcional y material. Las dos primeras entrarían dentro de un concepto lato de privatización, mientras que una acepción estricta se correspondería con una privatización material. La privatización formal alude a la gestión directa de los servicios por parte de las administraciones públicas a través de entidades de titularidad pública sometidas al derecho privado, tradicionalmente referidas como administraciones de base institucional, ya sean con fin público administrativo, como organismo autónomo o de fin público empresarial, como empresa pública. La privatización funcional alude a una gestión indirecta de los servicios públicos mediante la contratación de su provisión con entidades privadas, que pueden tener o no ánimo de lucro. La privatización material aludiría al concepto pleno de privatización, acepción estricta de privatización, que implicaría una transferencia plena al sector privado de la titularidad de la competencia para la prestación de los servicios, de modo que la provisión de la atención a los ciudadanos recaería en el sector privado.

La deriva privatizadora se asocia con nombres propios<sup>15</sup>. Los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher en Reino Unido (1979-1990) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1981-1989) adoptaron políticas defendidas por neoliberales, como la reducción del Estado y el control estricto de la oferta de moneda para bajar la inflación. En la actualidad la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, impulsada por Milei en Argentina le catapulta a convertirse en uno de los referentes más agresivos de ese neoliberalismo desmantelador de la infraestructura estatal<sup>16</sup>.

En nuestro marco constitucional si reparamos en uno de los sectores más sensibles a la privatización, como es la sanidad, podemos concretar algunas observaciones. En los procesos de privatización y de externalización de servicios sanitarios hay que ponderar su aportación o su afectación negativa a los objetivos y principios de la sanidad, en particular la eficiencia, la calidad y la igualdad<sup>17</sup>. La sostenibilidad del sistema sanitario tiene que pasar por la incorporación de técnicas y prácticas de la denominada

---

<sup>15</sup> Desde el punto de vista académico, podemos referirnos a distintas escuelas como la austríaca de Hayek y Ludwig von Mises, la escuela de Chicago de Friedman y la escuela de Virginia de James Buchanan, con diferencias importantes entre ellas por ejemplo en política monetaria. Harvey, D. (2007) *Breve historia del Neoliberalismo*, Madrid, Akal.

<sup>16</sup> Entre las privatizaciones contempladas se incluyen decenas de sociedades estatales, entre las que están los ferrocarriles, Aerolíneas Argentinas, Fabricaciones Militares y la Agencia Télam, entre muchas otras, se eliminó a la petrolera YPF del listado y se contempla una privatización parcial para Nucleoeléctrica, Banco Nación y ARSAT. Se justifican con el fin de generar mayor competencia y eficiencia económica, reducir la carga fiscal, mejorar la calidad de los servicios, promover la inversión privada y profesionalizar la gestión de las empresas. V. gr. “Artículo 6°.- Reorganización. Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para reorganizar la Administración Pública nacional, pudiendo al efecto: b. Privatizar actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de órganos de la Administración Pública nacional central, a fin de obtener su correcta prestación y logrando una disminución de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a esos fines. Artículo 8°.- Declaración sujeta a privatización. Decláranse “sujeta a privatización”, en los términos y con los efectos de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, las empresas y sociedades de propiedad total o mayoritaria estatal enumeradas en el Anexo I (IF-2023-153006604-APN-SSAL#SLYT) de la presente ley”.

<sup>17</sup> Seijas Villadangos, E. (2023), *Sanidad y Constitución*, Madrid, Marcial Pons, p. 99.

“nueva gestión pública” (NGP), algo que no se puede equiparar de una forma simplista con privatización. Es preciso “admitir que esa intervención privada es inevitable y válida, pero trae consigo una serie de problemas y riesgos que exigen una labor de vigilancia, control y corrección fundamental por parte de las Administraciones públicas”<sup>18</sup>. El objetivo ha de ser la mejora de las organizaciones públicas, atendiendo a la gestión de los recursos humanos, consolidando una sanidad pública eficiente, de calidad y competitiva<sup>19</sup>. Para ello se han de incorporar técnicas de evaluación, una organización no piramidal, sino de jerarquías aplanadas donde se identifiquen responsabilidades, se promocióne la movilidad del personal y se eluda la discrecionalidad política en el proceso de toma de decisiones, especialmente en la asignación de los cargos de gestión o en las decisiones privatizadoras, que pueden ser necesarias dentro de un contexto puntual y acotado, temporal y funcionalmente. Para el diseño de un derecho a la sanidad, recordemos, no cabe un único modelo, pudiendo organizarse desde el principio de libertad de configuración por parte del legislador (STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 5). Con todo, estamos tentados de compartir la afirmación de que “la gestión privada de los servicios sanitarios no es necesariamente mejor que la gestión pública, ni tampoco al contrario”<sup>20</sup>, sin embargo, las experiencias en España demuestran que poco aportan a la eficiencia del modelo sanitario y sí contribuyen a su descrédito.

La gobernanza se inserta así en una corriente “neo sistémica”, igualmente reformulación de anteriores, que la promueve desde una potencial capacidad de agregar intereses diversos, de tomar decisiones y gestionar en atención a los diferentes sistemas que integran la sociedad civil. Un gobierno en red donde la capacidad regulatoria de las instituciones políticas se compartiría con los ciudadanos.

---

<sup>18</sup> Villar Rojas, F. J., (2009), “La privatización de la gestión de los servicios sanitarios públicos: las experiencias de Valencia y Madrid”, Ponencia presentada en el XVII Congreso Derecho y Salud celebrado en Pamplona en noviembre de 2008, en *Derecho y Salud*, n.º 17, pp. 1-22. p. 22).

<sup>19</sup> González Rabanal, M.C. (2013), “Concepto y evolución de la Gestión Pública” en González Rabanal, M.C. *Organización y gestión pública eficiente ante la crisis*, Madrid, Edit. Universitas. pp 53-54.

<sup>20</sup> Sánchez Martínez, F. I. et al. (2014), “La privatización de la gestión sanitaria: efecto secundario de la crisis y síntoma de mal gobierno. Informe SESPAS 2014”, en *Gaceta Sanitaria*, n. 28 (S 1), pp. 75-80. P. 79.

## II. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

No hay una definición unívoca de presupuestos participativos, en lo que sí convenimos, es en afirmar que se trata de uno de los instrumentos más incisivos de la participación ciudadana en el desarrollo de una gobernanza económica. Bajo los auspicios de UN-HABITAT, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos que desempeña el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas de promover pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles se describe a los presupuestos participativos como “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos”<sup>21</sup>.

### II.1. Aproximación histórica

A finales del siglo XX, en la ciudad brasileña de Porto Alegre (1989) se puede datar formalmente el primer referente histórico de presupuesto participativo. Dos años después, esta práctica se desarrollaría otro modelo en Montevideo, con una implicación ciudadana para el empleo de los recursos quinquenales de la ciudad. Y es que habrá tantos tipos de presupuestos participativos como realidades. En España sería el municipio sevillano de Cabezas de San Juan, lugar de relevancia constitucional por impulsar el trienio liberal gracias al levantamiento de Riego, y el de Córdoba, donde a comienzo de esta centuria se innovaría con los presupuestos participativos. Con ellos se busca un nuevo espíritu de gobierno que busca reforzar la legitimidad política y abrir nuevas alternativas para trasladar las demandas de la sociedad civil.

Una descripción de su gestación puede periodificarse en torno a cuatro etapas: primera (1989-1997), marcada por la singularidad de su aplicación a muy pocos municipios; segunda (1998-2000), periodo de la expansión brasileña; tercero (2000-2020) la divulgación de la práctica por el resto del mundo; cuarto (2020-actualidad), la crisis y el cuestionamiento de los presupuestos participativos, frente a propuestas más rigurosas y estructuradas de los mismos.

---

<sup>21</sup> UN-HABITAT (2004), ¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos, Quito, AH Editorial, p. 20. (La autoría de este informe es de Yves Cabannes).

En esta aproximación histórica hay que hacer una referencia a Porto Alegre, en Brasil. La victoria del Partido de los Trabajadores en las elecciones municipales de Porto Alegre en 1988 estuvo inspirada en la aplicación de tres principios; transparencia, participación ciudadana y priorizar a los sectores marginales. El presupuesto participativo se concibió como el canal ideal para su aplicación<sup>22</sup>. El primer paso fue la división de la ciudad en dieciséis distritos. En cada distrito se desarrollaba una asamblea pública, bien de carácter territorial o por sectores temáticos. Se planteaban las necesidades y las prioridades de inversión y se procedía a votar los programas sociales o los proyectos de infraestructuras seleccionados. En cada deliberación se definen dos categorías: 1. las áreas de atención prioritaria para cada distrito (ejemplos: pavimentación, construcción de escuelas, parques, suministro de agua potable, entre otros); y 2. los proyectos que afectan la ciudad entera (proyectos de movilidad, mantenimiento de las playas o programas asistenciales). Dato de gran interés porque supone conciliar el interés particular y el general, uno de los problemas con que se vinculan a estos presupuestos participativos. A partir de ahí se designaba un delegado para acudir al órgano municipal que decidía en materia presupuestaria. El volumen del presupuesto oscilaba entre el 5% y el 15%. Correspondía a los técnicos el reparto entre distritos, a partir de varios indicadores que ellos determinaban: el tamaño de la población, el déficit de infraestructuras o las prioridades seleccionadas por los ciudadanos. Una vez aprobado el presupuesto por el municipio se da traslado a los delegados para que monitoricen su ejecución. La visibilización de estas medidas sirvió de acicate para el incremento de la participación en estas Asambleas. Adicionalmente, la consolidación del presupuesto participativo se reforzó desde una reforma impositiva y con una reorganización institucional en la que se singulariza un Gabinete de Planeamiento, que vinculaba el Presupuesto Participativo a las diferentes unidades administrativas, y una Oficina de Relaciones Comunitarias, cuyo cometido se centraba en organizar y coordinar las Asambleas de Distrito. En 2004, la pérdida de la alcaldía por el partido petista a manos del Partido Popular Socialista hizo zozobrar el tándem de éxito PT/PP, que se prolongaría durante cuatro mandatos en la

---

<sup>22</sup> Goldfrank, Benjamin (2019), “La difusión y el diseño de los presupuestos participativos en Brasil y los Estados Unidos”, en *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6(11), 2019, 59-80, pp. 66-68.

ciudad, dieciséis años. Ese Presupuesto Participativo portoalegrense ganaría el premio UN-Habitat 1996, hecho que contribuiría a su propagación. En esa internacionalización, especialmente a países desfavorecidos, sería decisiva la implicación del Banco Mundial. Las vicisitudes del Partido de los Trabajadores en Brasil han arrastrado las del presupuesto participativo. Si su programa nacional de 2002 sí hacía alusión al mismo, pasaría a desaparecer en los de 2006 y 2010. Otras modalidades de participación ciudadana con relevancia económica pugnan por desplazarlo<sup>23</sup>, como las Conferencias Nacionales<sup>24</sup> y los Consejos de Políticas Públicas<sup>25</sup>. No obstante, el presupuesto participativo resiste en Porto Alegre donde las Asambleas del Presupuesto de 2023 (OP2023 Orçamento Participativo) que determina las inversiones para 2024 se cerraron en el mes de julio, con más de 13.000 participantes<sup>26</sup>. Las prioridades de inversión para 2024 fueron la cultura, el deporte y el ocio, el saneamiento básico del agua de lluvia –muy necesario a tenor de las inundaciones que sufren– y trabajo. Precisamente 2023 ha sido un año propicio en Brasil para potenciar la conexión de la

---

<sup>23</sup> Lüchmann, L., Romão, W., & Borba, J. (2018). “30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned”. En N. Dias (org.), *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 89-103). Faro, Portugal: Oficina, pp. 93-94.

<sup>24</sup> Las Conferencias Nacionales son espacios instrumentales de participación cuyo epicentro es la definición de una determinada agenda de políticas públicas. Su diseño parte de una geometría variable que se expande de modo ascendente desde el distrito, el municipio, la región, el estado y el nivel federal. Desde el nivel básico se eligen delegados para los siguientes encuentros. El proceso culmina en Brasilia con delegados de los 27 estados. Su objetivo es promover directrices para la formulación de políticas públicas. La temática ha variado: mujeres, juventud, infancia, adolescencia o pueblos indígenas. Ramos, Alfredo y Faria, Claudia F. (2013), “Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional”, en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 32, Julio 2013, pp. 43-63, (p. 44-45).

<sup>25</sup> Los Consejos de Políticas Públicas se han convertido en una entidad de la Administración pública en la que se habilita de modo expreso la participación de la sociedad civil. Su origen se encuentra en el periodo dictatorial (Ej. Consejo del café). En la actualidad hay más de 60. Así, el Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, cuya composición establecida en el Decreto n° 10.593, de 2020, habilita la presencia en la misma de una organización de la sociedad civil con actuación reconocida en el ámbito de la protección y defensa.

<sup>26</sup> <https://prefeitura.poa.br/smgov/noticias/rodada-unica-de-assembleias-do-op-encerra-com-crescimento-de-52-na-participacao>

Sociedad Civil con la gobernanza económica, de la mano del Consejo de la Sociedad Civil, designado de modo sustantivo como Consejo de Desarrollo Económico y Social Sostenible<sup>27</sup>. Creado por Decreto n° 11.454, de 24 de marzo de 2023, tiene asignada una triple función: asesorar al Presidente de la República en la formulación de políticas y directrices encaminadas al desarrollo económico y social sostenible y preparar indicaciones normativas, propuestas políticas y acuerdos; evaluar las propuestas de políticas públicas, reformas estructurales y desarrollo económico y social sostenible que le presente el Presidente de la República, con miras a articular las relaciones entre el Gobierno Federal y los representantes de la sociedad civil y el diálogo entre los distintos sectores representados en el mismo y articular y movilizar agentes de los sectores económicos y de la sociedad civil para involucrarse en proyectos y acciones relacionadas con el desarrollo económico y social sostenible. En su composición además del Presidente, el Vicepresidente y el Ministro de Relaciones Institucionales, se integran “Ciudadanos brasileños, mayores de edad, de intachable conducta y reconocida dirección y representatividad, designados por libre elección del Presidente de la República por un período de hasta dos años de actuación como Consejeros, permitiéndose la reelección” (art. 3. IV). Esto es deberán apoyarse en una base asociativa (organizaciones sindicales, movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil o del sector privado) y su designación corresponde discrecionalmente al Presidente de la República. La deliberación por consenso será el procedimiento para la adopción de decisiones.

---

<sup>27</sup> El Consejo cuenta con 246 miembros/consejeros, entre los que se encuentran representantes de los movimientos populares, del empresariado, de organizaciones defensoras de derechos humanos y del ambiente, así como del mercado. Es presidido por Lula, y también tiene como representantes del gobierno al vicepresidente Geraldo Alckmin (Partido Socialista Brasileño) y al ministro de Relaciones Institucionales, Alexandre Padilha. (<https://www.gov.br/sri/pt-br/cdess>). Su antecedente fue creado en 2003, disolviéndose en 2019 de la mano de Jair Bolsonaro. En su denominación incorpora la novedad de su composición y la etiqueta de sostenible. La diferencia con nuestro concepto de Consejo Económico y Social es su composición, más abierta a la sociedad civil, y su carácter propositivo en el desarrollo de políticas públicas. En su composición se ha habilitado una Comisión de Derechos y Democracia, con atención, entre otras cuestiones, a la desinformación.

## II.2.- Aproximación denotativa: desde los hechos a la legislación

La descripción de los presupuestos participativos pasa por una referencia a cómo se han expandido esas experiencias, a cómo se han regulado y, finalmente, a cuál es su *iter* de gestación.

### *La expansión de los presupuestos participativos*

Una descripción de la expansión actual de los presupuestos participativos nos lleva a identificar más de 7.000 supuestos, cuya distribución geográfica varía respecto a su gestación histórica. “Europa acaparaba más de la mitad (el 49%); América un 35% (en concreto, el 34 % en Latinoamérica/Caribe y apenas un 1% en Norteamérica<sup>28</sup>); Asia el 10% y África un 5%”<sup>29</sup>. Fundamentalmente asociamos presupuesto participativo a municipios y es correcto, salvo algún referente a nivel de estado federado, como en Rio Grande do Sul, o en organizaciones supramunicipales, en Colombia – Nevados, El Tolima– y provinciales –Perú–. En esa misma línea, a veces tampoco se aplica a todo el municipio, sino a los presupuestos de alguno de los distritos en los que se organiza, especialmente en grandes ciudades como Buenos Aires.

En España lo encontramos, fundamentalmente, a nivel de distrito, a nivel municipal, provincial en las Diputaciones y autonómico, en Valencia. Ha sido una práctica que, por otro lado, no ha diferenciado del tamaño de las ciudades (grandes, como Sevilla, Málaga o Córdoba con más de 150.000 habitantes y municipios de menos de 10.000 como Santa Cristina d’Aro), ni teóricamente la ideología, pese a existir un sesgo favorable en los municipios progresistas.

Los motivos que impulsaron la introducción de presupuestos participativos se pueden reconducir, según Ganuza, a los siguientes: “1) aumentar la información y la transparencia de la gestión; 2) aumentar el control

---

<sup>28</sup> Fue impulsada por una ONG, Professional Business Partnership, (PBP) integrada por empresarios y profesionistas hispanohablantes dedicada a promover la cooperación mediante estrategias de networking (<https://pbpusa.org/>). Su primera aplicación se realizó en el Distrito 49 de Chicago.

<sup>29</sup> Esteban-Carbonell, E. (*et. al.*) “El reto de evaluar los Presupuestos Participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 80, jul. 2021, pp. 41-72. P. 47.

político y la rendición de cuentas mediante un proceso de toma de decisiones público; y 3) aumentar la implicación ciudadana en la gestión pública”<sup>30</sup>. Mayoritariamente fue un proceso top-bottom, impulsado por las instituciones, con la salvedad de Córdoba o Albacete donde se solicitó por las asociaciones. En el origen de ese impulso, de su implantación, hay diferentes actores, especialmente si miramos al terreno comparado. Así, en Brasil el movimiento asociativo muy activo en las grandes ciudades, unido a su patrocinio por el Partido de los Trabajadores, fue un detonante de su aplicación. En otros países americanos, el apoyo de las ONG’s enraíza con su aplicación. En Europa, la palabra modernización subyace en el argumentario de base, aunque a veces pueda intercambiarse con la más coloquial acepción de “moda”, la moda de los presupuestos participativos.

El ámbito objetivo del presupuesto participativo se vincula solo al capítulo de gastos, excluyendo los ingresos de su ámbito de decisión. Dentro del capítulo de gastos se conectan a determinados programas o inversiones y pequeñas infraestructuras. Queda excluido de su alcance los gastos en los salarios del personal, deudas y los de funcionamiento o mantenimiento de los servicios públicos. La disponibilidad presupuestaria varía, desde aproximadamente un 15% a un 2% del total presupuestado, en los municipios más grandes<sup>31</sup>. Es preciso que su contenido respete los marcos legales,

---

<sup>30</sup> Ganuza Fernández, Ernesto (2010), “Los presupuestos participativos en España”, en Umberto Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, ISBN 978-88-8453-530-6 (print), ISBN 978-88-8453-548-1 (online), © 2010 Firenze University Press, pp. 113-128. P. 114.

<sup>31</sup> Suele señalarse con una cantidad absoluta. Así, en 2024 un Municipio pequeño como Villanueva de Córdoba dedica al Presupuesto participativo 30.000 €, de los que 5.000€ se asignarán a una propuesta formulada por el Foro de participación Cívica para el diseño de una actividad o evento concreto y 25.000€ a un proyecto elegido en inversión. Bases del Presupuesto Participativo, 27-03-2024. Los presupuestos participativos de Bilbao 2024 disponen de una cuantía de 2.000.000€, estableciéndose en sus bases que su objeto se vinculará a propuestas relevantes de interés general de ámbito ciudad o distrito de cualquier ámbito de actuación municipal, preferentemente diferente al de obras y actuaciones de mejora en distritos, ya que cuentan con su propio proceso y presupuesto participativo. En la estimación de cada una de ellas no se deberá superar el 15% de esa cuantía total. Los presupuestos participativos de Madrid disponen en 2024 de 50.000.000€ de los que, de los que 15M€ se vinculan a toda la ciudad y los 35M€ se asignarán a los 21 distritos de la ciudad. En Valladolid fue de 10M€, aunque hay lagunas respecto a la ejecución, esgrimiendo el gobierno

sea viable técnicamente, se adapte a la disponibilidad presupuestaria y recaiga dentro de las competencias municipales. Algunas bases fijan ámbitos temáticos específicos (v. gr. Zaragoza/Torrero 2024: educación; Cultura y redes comunitarias; y Medio ambiente y Salud).

En el ámbito subjetivo se legitima a participar a los mayores de 16 años empadronados. En otros casos se legitima a participar a todos aquellos que viven “o trabajan” en el municipio (Santa Cristina de Aro, 2022). Cuando se abre a menores de edad, a partir de 12 años, se requiere que un tutor o padre/madre avalen la solicitud. También puede ser una persona jurídica, una asociación, a la que se exige un registro. En ocasiones, se diferencian procesos en función de esa promoción o esos apoyos. Por ejemplo, en Irún, donde en el presupuesto participativo de 2024 se abre para todos los mayores de 16 años un proceso general, y para los jóvenes entre 16 y 30 años en un proceso específico destinado a la juventud.

### *La regulación de los presupuestos participativos*

Los presupuestos participativos han accedido a la regulación con rango de ley en contadas ocasiones, siendo su ámbito municipal la principal explicación. No obstante, hallamos interesantes excepciones. A nivel estatal, es Perú donde tempranamente se abordó una Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley 28056 de 15 de julio de 2003. Su estructura incorpora los elementos necesarios para la cobertura jurídica de un objeto y su singularización. La fijación de unos principios rectores sobre los que se erige el presupuesto participativo (participación, transparencia, igualdad,

---

conservador que el carácter bienal de su proceso afecta a la misma, ignorándola. A nivel provincial en Badajoz (2.983.950 euros que se reparte entre catorce Delegaciones Territoriales en función de varios criterios objetivos, entre ellos la población de la Delegación o zona de que se trate). León es otro ejemplo que evidencia cómo las Diputaciones Provinciales se están implicando en este proceso. Basauri (400.000€). En Irún, en 2024 supone un 2% del total (1.500.000€). Alcoi, Los Presupuestos Participativos de 2024 están dotados con 400.000 €: 320.000 € que se destinarán a propuestas de inversión y 80.000 € destinados a propuestas de gasto corriente en bienes y servicios. Merece recordar que Ayuntamientos como Santa Cristina d’Aro en sus inicios (2004) entregaban una disponibilidad total a esa participación. Resultado emblemático de la misma fue la construcción del teatro municipal. Esa propuesta participativa se ha ido desvaneciendo y desde 2022 no hay presupuestos participativos.

tolerancia, eficacia y eficiencia, equidad, competitividad y el respeto a los acuerdos), sirve de punto de partida para su definición como “mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil” (art. 1). Tres contenidos completan esta pionera regulación: el objeto y finalidad de la misma, una dimensión orgánica para su apoyo y el diseño de un procedimiento para su realización. El objeto es promover esa participación ciudadana en el diseño de unos presupuestos que han de acomodarse a los planes de desarrollo de los gobiernos, es decir a sus orientaciones de gasto, y la fiscalización de la gestión. Orgánicamente se constituyen unos Consejos de Coordinación a nivel de distrito, provincial y regional para apoyar y canalizar dicha participación que se estructura en un proceso que podríamos sintetizar en la atención a sus participantes y su formación, en la promoción de propuestas, su validación técnica, su aprobación y su fiscalización. Esta legislación embrionaria tiene dos lecturas esenciales. La primera, su blindaje normativo contribuye a la consolidación del instituto de presupuestos participativos. La segunda, su materialización no puede verse como una herramienta de boicot de las políticas públicas, dado que sus iniciativas han de conectarse a lo que se identifica como “planes de desarrollo concertado”, en los que sí se materializa esa deriva ideológica que es consustancial a un presupuesto. En Colombia también existe otra norma estatal con rango de ley referida a los presupuestos participativos: la Ley estatutaria 1757 de 2015, *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Dos elementos son relevantes. Primero, el carácter preceptivo de su elaboración. Art. 93, paragr. “las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, *deberán* incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales”. Segundo, la asimetría del poder decisorio ciudadano respecto al institucional. El art. 100 establece que pese a una definición indiciaria/orientativa de los ciudadanos respecto al alcance de los presupuestos participativos, eso corresponderá autónomamente al gobierno<sup>32</sup>. La Corte Constitucional interpretaría este precepto acorde a la Constitución, exequible, al conside-

---

<sup>32</sup> Artículo 100. De los presupuestos participativos. Los gobiernos de los entes territoriales previstos en la Constitución y la ley podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la orientación de un

rar que “ello no implica una limitación para que en los diferentes niveles territoriales se lleve a cabo este importante ejercicio de democracia participativa en el proceso de asignación de recursos y definición de gastos” (F. 6.49.1. Sentencia C-150/15 (Bogotá D.C., abril 8 de 2015)).

En España tenemos interesantes referentes de regulación de los presupuestos participativos, especialmente a nivel autonómico. Así la Ley Balear 12/2019, de 12 de marzo, *de consultas populares y procesos participativos*, cuyos arts. 111-119 regulan de modo específico este mecanismo participativo. No obstante, por su carácter reciente es menester destacar la Ley 4/2023, de 13 de abril, *de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana*, que focalizará nuestro análisis. A partir de la experiencia en Presupuestos participativos pionera a nivel autonómico de 2022, a partir del Acuerdo del Consell de 9 de abril de 2021. Es importante que esta regulación se sustenta en esta práctica y en un reflejo de la misma en el Portal de participación de la Generalitat Valenciana.

El presupuesto participativo se identifica junto a las auditorías ciudadanas (evaluación y seguimiento de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos) como las principales herramientas de conexión de participación de la sociedad civil y la gobernanza económica. En su definición se señala al elemento subjetivo, la ciudadanía<sup>33</sup>, y el objetivo, referido a los cometidos que se le atribuyen –propuesta, ejecución y seguimiento– en la gestión de las partidas de gasto públicos que se acotan y asignan de modo específico. En el ejercicio de 2022 fueron 125 millones de euros. En esta ley se fijan unos denominadores comunes, una especie de bases intraautonómicas, para el desarrollo de los presupuestos participativos por las distintas administraciones de la Comunidad Autónoma. Ese mínimo básico se circunscribe a unos principios a seguir y un procedimiento

---

porcentaje de los ingresos municipales que las autoridades correspondientes definirán autónomamente, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

<sup>33</sup> El concepto de ciudadanía de estos procesos participativos difiere del de ciudadanía política (derecho al voto). Así la ciudadanía con potestad propositiva presupuestaria se refiere a “Todas las personas mayores de 16 años empadronadas en un municipio de la Comunitat Valenciana. Las personas menores de 16 años y mayores de 12 empadronadas en la Comunitat Valenciana, con la autorización de sus tutores/as. Los valencianos y las valencianas residentes en el exterior”. Además de las personas físicas referidas cuyas propuestas deberán presentarse a título individual, las personas jurídicas, las asociaciones, también pueden presentar sus propuestas, con la exigencia de identificarse en representación de un colectivo.

a respetar. Los principios son la publicidad del proceso, la información pública y la transparencia, una terna de principios que atienden a la función social que se espera de los presupuestos participativos (igualdad, inclusión y accesibilidad) y el de fiscalización de lo presupuestado (rendición de cuentas). El proceso para materializar un presupuesto participativo ha de vertebrarse en torno a un mínimo de tres fases. De este modo el íter del mismo abarcará la presentación de propuestas por parte de la ciudadanía, su valoración técnica y la votación y presentación de los resultados. En el siguiente epígrafe profundizaremos en cada una de ellas.

### *El iter de un presupuesto participativo*

La formalización de los presupuestos participativos prioriza su carácter de proceso y por consiguiente la diferenciación de fases en el mismo cobra una importancia trascendental. A efectos expositivos podemos distinguir tres etapas: una de impulso (Fase preparatoria), una de consolidación (Fase definitiva) y otra de culminación a través de su inserción en los presupuestos (Fase de integración). La *fase preparatoria* abarca el desarrollo de una campaña de información del propio significado del presupuesto participativo y del proceso que implica. En esa fase también hay una dimensión formativa, en cuanto los ciudadanos deben partir de unas bases de conocimiento sobre las propuestas que desean formular y sobre su alcance. Esto se realiza a través de talleres, debates y actividades que en los primeros ejercicios eran presenciales, pero que ahora adoptan un formato híbrido. En esta fase se incluye la presentación de propuestas. Aquí los distintos presupuestos participativos han marcado diferentes requisitos, desde la plena libertad, hasta su conexión a los programas económicos del gobierno (Perú), o la acotación a determinados capítulos del presupuesto, siempre referidos a operaciones no financieras. Así, en el caso valenciano son dentro de las operaciones corrientes, los capítulos II: gastos corrientes en bienes y servicios<sup>34</sup> y IV: transferencias corrientes<sup>35</sup>, y dentro

---

<sup>34</sup> Reparaciones, mantenimiento, arrendamiento y conservación de edificios e instalaciones y material de transporte, limpieza, compra de material no inventariable, suministros y, en general, trabajos realizados por empresas.

<sup>35</sup> Transferencias corrientes a administraciones públicas, a instituciones sin fines de lucro, a empresas y a familias. No se aceptarán transferencias a personas o entidades concretas

de las operaciones de capital, el capítulo VI: inversiones reales<sup>36</sup>. Esas propuestas serán revisadas por los técnicos, previa remisión a los diferentes departamentos o concejalías. En otros supuestos, si es la propia unidad de presupuestos participativos la que dispone de ese gasto presupuestario, serán validados técnicamente en ese departamento. En ese informe técnico se exigirá que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, que se adscriban a las competencias de la administración que formula el presupuesto participativo y que se adhieran al objetivo de los mismos, ya sea el plan del gobierno o de un ideario que previamente se ha comunicado. V. gr. los objetivos de desarrollo sostenible, adoptados por la Organización de las Naciones Unidas en el marco de la Agenda 2030.

Entraríamos en una segunda *fase definitoria del contenido* de ese presupuesto participativo. Cada una de las propuestas revisadas técnicamente se someterá al escrutinio público para conseguir su apoyo. En la actualidad estos apoyos se canalizan digitalmente, pero en pequeños municipios se mantiene la presencialidad y son esas asambleas de ciudadanos quienes “priorizan” las distintas opciones de gasto –en otros modelos esa priorización se realiza por técnicos–. Se puede fijar un máximo de propuestas a apoyar por cada ciudadano y un mínimo de apoyos para que una propuesta pueda prosperar. Una vez seleccionadas las propuestas, se someten a una nueva evaluación donde se atiende a su viabilidad –ejecutables en el periodo presupuestario marcado, normalmente anual, pero puede ser bienal–, que no coincidan con gastos ya presupuestados o que no superen la asignación para esos presupuestos participativos, para lo cual los técnicos proceden a marcar un precio a cada una de ellas. Es ahí donde se introduce la votación de las propuestas. Uno de los métodos más precisos para esta votación consiste en abrirla a todos los ciudadanos certificados, telemáticamente, a los que se les asigna un crédito “a gastar” que podrán distribuir entre sus proyectos preferidos –a veces esas votaciones son físicas o híbridas–. Como resultado de esa votación se entraría en una tercera *fase de integración*, que se será de aplicación a aquellos proyectos más votados. Puede habilitarse un requisito distributivo previo que asigne a los

---

<sup>36</sup> En nuevas infraestructuras y bienes de uso general, bienes de patrimonio histórico artístico y cultural, edificios y otras construcciones, material de transporte, mobiliario y enseres o bienes de carácter inmaterial como los gastos de investigación y desarrollo.

distintos departamentos un monto porcentual (20%) de todo el presupuesto participativo, evitando así la concentración o puede prescindirse del mismo. El punto final se alcanza con la incorporación final de esos proyectos al Presupuesto General de la institución. Tiene un carácter preceptivo, una vez comprometido ese presupuesto participativo (art. 19.5, Ley valenciana). A partir de ahí, operar los mecanismos de seguimiento y control de su ejecución, que se orientan y canalizan fundamentalmente a través de los portales de transparencia y participación.

Un aspecto clave en los Presupuestos Participativos es el concerniente a la evaluación de los mismos. Hay una rica y prolija literatura sobre los procesos evaluativos, que viene condicionada por la adscripción geográfica de los mismos. Una de las propuestas más completas y coherentes es la desarrollada desde la sociología y que pudiera contextualizarse en la sugerente experiencia de Zaragoza, con su correlato de la Cátedra de Participación e Innovación Democrática, fruto de la colaboración Universidad y Ayuntamiento. Así, Esteban-Carbonell, Romero-Martín, Tomás-del Río y Gómez-Quintero han desarrollado un modelo de evaluación cimentado sobre dos pilares, la dimensión procedimental y la medición de los resultados de las experiencias. En la primera, procedimental-formal, se atiende al diseño y planificación, analizando la pertinencia del proceso, su coherencia, viabilidad y calidad; a cómo se desarrolla, su alcance, qué espacios de deliberación se articulan y cómo se canaliza la información; y quiénes participan, desde un esquema abierto o restringido, se analizaría la cantidad, la diversidad y la representatividad de los mismos. Un segundo pilar sustantivo, centrado en los resultados, pasaría por analizar desde las propuestas a ejecutar, su grado de implementación; su eficacia en cuanto su conexión a los fines perseguidos y su eficiencia, en la que también habría que atender a los remanentes. Esta aparente condensación de los elementos valorativos se desagrega en torno a 15 criterios, 35 ámbitos y 105 indicadores<sup>37</sup>, cuya lectura global se condensa en tres niveles de valoración, bajo, medio y alto, cuya conjunción derivaría en una valoración global de la propuesta, pero sobre todo, en un diseño prospectivo sobre el que la política decidirá entre

---

<sup>37</sup> Esteban-Carbonell, E. (*et. al.*) “El reto de evaluar los Presupuestos Participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 80, jul. 2021, pp. 41-72. Pp. 57-66.

dos opciones radicales, abandonar o proseguir, y en esta última opción, siguiendo el diseño original o procediendo a su modificación.

### II.3.- Aproximación axiológica y prospectiva: el binomio presupuesto y participación ciudadana

En una aproximación desde un plano de los valores subyacentes en esta práctica, hemos de destacar su consideración como un antídoto con el que revertir fenómenos que se asocian a la crisis de la democracia en nuestros días. Así, la desafección política, la apatía participativa, la reducción de la participación en organizaciones sociales, sindicales y en partidos políticos, sobre los que fundamentalmente se focaliza el descrédito.

La conexión entre democracia moderna, participación y presupuestos no ha sido ajena a la doctrina del Tribunal Constitucional. “Es patente que los presupuestos generales encierran decisiones muy relevantes para la vida local. No puede perderse de vista que el instituto presupuestario, junto al tributo (“no taxation without representation”), está en los orígenes mismos de la democracia moderna (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3, respecto del presupuesto; 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2, respecto del tributo). La doctrina constitucional ha hablado en este sentido de una “conexión especial entre el presupuesto y la democracia”, refiriéndose específicamente a la democracia parlamentaria (STC 3/2003, FJ 3). En el ámbito local, la idea básica de que los gastos que elija el poder ejecutivo deban contar con la aceptación de los ciudadanos viene afirmándose a lo largo de los años con igual intensidad. Más aún, la mayor proximidad de las corporaciones locales a la ciudadanía ha favorecido el desarrollo, no solo del binomio “presupuesto y consentimiento ciudadano” (atribuyendo al pleno todas las decisiones presupuestarias de la entidad local), sino, incluso, del binomio “presupuesto y participación ciudadana” (facilitando la intervención directa del vecino en la elección de los gastos que más le afectan mediante los denominados “presupuestos participativos”) (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 8).

#### *Presupuestos de los Presupuestos participativos.*

La puesta en marcha de unos Presupuestos participativos no puede ser fruto ni de la improvisación, ni de la emulación. Uno de sus presupuestos

esenciales es arrancar de una base conformada por una sociedad civil, una ciudadanía, formada, comprometida, organizada, responsable y activa. La gobernanza económica y su concreción a través de los presupuestos participativos ha de partir de una voluntad expresa de los ciudadanos de reivindicar un parcial autogobierno. Seguido a ello, o incluso de modo parejo, se ha de exigir una capacidad, lo que supone formación, disponibilidad de tiempo y dedicación.

La necesaria y exigente implicación tanto de las administraciones públicas, como de los ciudadanos es un reto, que supone un esfuerzo adicional a las tareas, cometidos y responsabilidades de ambos. De este presupuesto se puede derivar la necesidad de disponer de recursos para participar. Fundamentalmente el tiempo, pero también la información relativa a la opción participativa, el conocimiento y, desde este plano axiológico, la consciencia del valor cívico de la participación del que se derivaría una satisfacción inmaterial por participar<sup>38</sup>.

Es interesante partir de un ámbito decisorio de acotado alcance político-institucional, de realidades tangibles que estén cercanas al espacio vital de los ciudadanos, desplazando decisiones de carácter político de mayor envergadura, pero de más difícil trazabilidad.

Otro presupuesto a considerar en esta gobernanza económica plasmada en la confección de los presupuestos participativos es la necesaria cooperación interadministrativa horizontalmente. En este plano, los distintos ámbitos de la administración han de cooperar para canalizar de un modo transversal las propuestas de los ciudadanos, a la vez que responsabilizarse de su gestión.

#### II.4.- Nubes negras en la gobernanza económica. El desencanto de los presupuestos participativos. El caso de León.

Alguna de las causas por las que los presupuestos participativos han fracasado, tras un proceso de desencanto, pueden ceñirse a lo siguiente:

Mayor preocupación por el continente que por el contenido. La participación presupuestaria empodera al ciudadano a un ámbito de tradicional

---

<sup>38</sup> Montalbá-Ocaña, C. y Grau-Muñoz, A. (2023). Gobernanza local y órganos de participación: ¿espacios de representación de la diversidad social?, op. cit. P.159.

monopolio gubernativo. Sin embargo, puede quedar empañada cuando se focaliza toda la atención en el proceso, en la transparencia, en la concurrencia ciudadana a un ámbito tradicionalmente vetado a la sociedad civil. En esa embriaguez procesal se puede abandonar el objeto del gasto, su interés general y la eficacia y eficiencia de su gestión. En ese sentido se presenta más como una técnica de modernización de la gestión pública, que busca un *feedback* ciudadano, que un impulso revulsivo a la democratización.

Se diluye la responsabilidad del gobernante. El abrir las puertas a los ciudadanos puede redundar en un falso alivio de la titularidad de la decisión presupuestaria y de su formalización. Aquí cabe recordar que pese a que la unilateralidad del impulso presupuestario haya cambiado, esto solo afecta al método, a su impulso consensual o transaccional, pero no a la naturaleza jurídica del acto, a su forma final que no se aparta de la tipicidad de su concepción<sup>39</sup>. A veces, estos actores políticos son renuentes a compartir el poder de decisión. Igualmente, exige a los poderes públicos unas exigencias técnicas que implican adaptarse a los ritmos de los ciudadanos, con lo que afecta a su organización, y unas exigencias adicionales de coordinación para las que no están preparados<sup>40</sup>.

La incertidumbre y la ausencia de previsibilidad del contenido de dichos presupuestos participativos que pueden distanciarse de la línea política de los ejecutivos. Eso tiene una lectura y es que en los presupuestos participativos se impliquen, únicamente, ciudadanos con una afinidad ideológica respecto al gobierno municipal.

El predominio del interés particular frente al general. La dimensión como residente o contribuyente, frente a la de ciudadano. La de un monolitismo frente a un pluralismo cultural, social o económico al que ha de atender ese interés general.

El mandato imperativo frente al representativo. Una de las críticas a los presupuestos participativos es que vulnera el mandato representativo,

---

<sup>39</sup> Alli Aranguren, Juan Cruz, “La gobernanza local”, en *Revista de estudios de la administración local*, ISSN 1578-4568, N.º. 291, 2003, págs. 45-75, p. 58.

<sup>40</sup> González, A. y Soler, A. (2021) “Nuevas miradas de los presupuestos participativos: Los resultados de la participación desde la perspectiva política y técnica”. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 16(1): 135-150. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.09>, p. 148.

materializando el vetado constitucionalmente mandato imperativo. Es una postura cuestionable en base a la exigua cantidad que manejan estos presupuestos, en comparación con el monto global presupuestario. La excepción, pues, queda diluida en su mínima cuantía. En el cuestionamiento de los presupuestos participativos se han alzado los partidos políticos que ven una potencial amenaza a su monopolio, pero también las organizaciones y asociaciones, que se ven desplazadas respecto a los ciudadanos individuales.

El predominio de la política frente al derecho. Riesgo de populismo. La puesta en marcha de estos instrumentos de gobernanza, concretamente de los presupuestos participativos, no garantiza una decisiva contribución al fortalecimiento de la democracia como consecuencia lineal. Existe un halo utópico que envuelve a la participación. Es más, se genera una paradoja<sup>41</sup> entre la participación y una democracia popular que, en ocasiones, está más próxima a una democracia populista. A la vez pueden servir como puente para trasladar un activismo de la calle a las instituciones. Se convertirían en un cauce para la postdemocracia<sup>42</sup>, en esos supuestos en los que el presupuesto participativo está siendo adoptado «por políticos calculadores por propósitos meramente de fachada»<sup>43</sup>.

Otro elemento que empaña las propuestas de implicación de la sociedad civil en la gobernanza económica es que, algunas de sus manifestaciones, como los Consejos de Participación, tienden a ser un espejo de la estructura administrativa en la que se insertan, especialmente las Concejalías, con lo que se alienta una “coproducción” de políticas públicas. En ese aspecto, la actuación de las Concejalías de participación ciudadana con una vocación transversal puede paliar esa fragmentación y sectorialización. En esa tendencia de burocratización de la participación se alza el riesgo de convertir a estos mecanismos de gobernanza, particularmente los Consejos, en meros receptores de la información que se transmite desde la

---

<sup>41</sup> Baiocchi, Giampaolo y Ganuza, Ernesto (2016), *Popular Democracy: the paradox of participation*. Stanford, Stanford University Press.

<sup>42</sup> C. Crouch, *Postdemocrazia*, Bari/Rome, Laterza, 2003. Published in English in 2004 as *Post-Democracy*, Cambridge, Polity.

<sup>43</sup> Peck, J., & Theodore, N. (2015). *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis, MN: University of Minnesota. <https://doi.org/10.5749/minnesota/9780816677306.001.0001>, p. 236

administración, convirtiéndose en legitimadores institucionalizados de las mismas, en lugar de ser un foro bidireccional de comunicación y decisión.

Arstein hablaba de los obstáculos, “roadblocks”<sup>44</sup> a esta participación, a esta gobernanza, desde ambos flancos, el institucional y el ciudadano. Desde el primero de ellos, su manipulación por el temor a perder el control económico en su integridad, endulzado con un sutil paternalismo que se aleja de un principio de igualdad y de solidaridad. Desde la sociedad civil, la desconfianza y las dificultades organizativas impiden que la representatividad de los participantes confiera la legitimidad que se espera de la misma.

Los presupuestos participativos y la gobernanza económica como potenciador de las desigualdades. El contexto neoliberal en el que se ha gestado, así como el carácter técnico de las aportaciones puede derivar en un incremento de las desigualdades, en lugar de ser un ideal instrumento para su mitigación. La desigualdad social, en concreto la que afecta a la población precarizada, inhibe la participación. Las personas con un nivel de renta y educativo bajo no constituyen un sector predispuesto a participar, cuando a priori serían un colectivo beneficiado por esa participación. Con ello se produce un severo desajuste entre los sujetos a los que van dirigidas las políticas públicas y quienes las diseñan, abriendo una nueva brecha en la conexión entre participación e igualdad.

Para Ganuza, uno de sus mejor conocedores, “nos podríamos atrever a decir que las experiencias desarrolladas están lejos de mejorar el gobierno. Las dificultades para gestionar esta fórmula participativa han generado un rechazo en representantes políticos del mismo gobierno y en los protagonistas de la participación en el municipio antes de su puesta en marcha. Ante estas dificultades el presupuesto participativo se ha convertido en una isla participativa, cuyo impacto en la gestión pública ha sido muy difuso y su capacidad de movilizar activamente a los ciudadanos cuestionable”<sup>45</sup>. Los presupuestos participativos no han mejorado per se la democracia, sin embargo, sí han contribuido a normalizar unos principios que se han de

---

<sup>44</sup> Arstein, Sherry (1969), “*A ladder of citizen participation*”, en LeGates, Richard y Stout, Richard (1996), *The city reader*, London, routledge, 5ª edic. 20122, pp. 238-251. P. 249.

<sup>45</sup> Ganuza Fernández, E., Ernesto (2010), “Los presupuestos participativos en España”, *op. cit.*, p. 126.

erigir en un nuevo modelo de Constitución económica (deliberación, participación, la priorización racional de las propuestas).

*El caso leonés de Presupuestos participativos: crónica de una muerte anunciada*

2023 fue un año clave para la existencia de presupuestos de participación ciudadana en León. Mientras la Diputación Provincial estrenaba esta práctica, el Ayuntamiento daba carpetazo a una experiencia que había durado únicamente tres ejercicios.

Si nos centramos en la experiencia municipal, su implantación se inserta en la necesidad de configurar un gobierno de coalición PSOE-PODEMOS, tras las elecciones de 26 mayo de 2019. En el reparto de concejalías se atribuye a un concejal de Podemos, la de Participación Ciudadana. Los argumentos esgrimidos eran, formalmente, una coincidencia programática, en particular en lo concerniente a la participación de los ciudadanos.

Un triple análisis puede condensar la evolución de esta experiencia leonesa de participación ciudadana. Desde el punto de vista cuantitativo, el monto asignado era de exigua cuantía, cifrándose en términos porcentuales en torno al 0,43% del presupuesto municipal<sup>46</sup>. Desde un plano subjetivo hay dos referencias a constatar. En primer lugar, la habilitación para participar se dividía entre un nivel individual y otro asociativo. Dentro de estas solo se facultaba la participación a entidades asociativas inscritas en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas de León. A nivel individual, empadronados mayores de 16 años o en la franja entre 12 y 15 años, con el aval de sus tutores legales o progenitores podrían presentar propuestas, pero solo podrán votar los mayores de 16. El problema surgió con la efectividad de esa participación. Si tomamos como referente alguna de las materializaciones –argumento objetivo– más icónicas de este presupuesto participativo, como la instalación de una escultura en el Barrio de Armunia, –la instalación de esculturas ha sido una constante en estos presupuestos, v.

---

<sup>46</sup> En 2021 fue de 400.000 €, en la aplicación presupuestaria “otras inversiones en infraestructuras de la ciudad” (Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de enero de 2021), de ellos 100.000 eran para propuestas formuladas por asociaciones de vecinos y los restantes 300.000 para propuestas de los vecinos. En 2022 y 2023 la cuantía se elevó a 600.000 €, de un presupuesto total de 137.000.000 millones de euros, manteniéndose la misma catalogación de la aplicación presupuestaria.

gr. escultura de la lavandera para ubicar en un parque, estatua en honor a los mineros leoneses— afloran algunos interrogantes sobre la solidez de esta práctica. Esta propuesta surge de la petición individual de una galerista, obviamente parte interesada<sup>47</sup>, circunstancia que también se evidenció en otras propuestas como la referida a la instalación de un girasol solar, a la que se une un apoyo de 40 votos<sup>48</sup>. Y es precisamente ese insignificante apoyo que se extrapola a todo el conjunto de las propuestas, que en 2022 se cifra en 414 votos en total, y en 2023 en 538 personas, respecto a una población de 130.000 habitantes, lo que lleva a cuestionar radicalmente este proceso. Desde un punto de vista objetivo o material también afloran muchas lagunas, parafraseando la denominación de la famosa escultura. Las bases cambiaron en ese pequeño tramo dividiendo las propuestas, primero en torno a tres bloques, en el que se alternaba el carácter subjetivo de quien formulaba la propuesta y la dimensión territorial de su aplicación, (en el ejercicio de 2022. Bloque I: Federaciones y asociaciones de vecinos. Bloque II. Pedanías: Armunia, Oteruelo y Trobajo. Bloque III. Ciudad de León), luego en torno a cinco bloques, ya con naturaleza territorial, que singularmente se identificaron usando el leonés (Bloque I: Conceyu Norte. Bloque II: Conceyu Este. Bloque III: Conceyu Sur. Bloque IV: Conceyu Oeste. Bloque V: Conceyu Centro). La propuesta que más apoyos concitó fue de 361, prosperando alguna con solo 9 votos favorables. De las actuaciones, pues desde mesas de pinpong, esculturas, baños públicos ultramodernos, podemos deducir que si bien algunas propuestas tenían sentido cívico —iluminación, ampliación de zonas verdes—, otras rozaban lo esperpéntico.

En resumen, una propuesta que nace de una asfixiante necesidad política, que se implementa desde una perspectiva de esnobismo publicitario que apelaba a la asimilación de la participación con la queja y la promoción de ruido mediático, que recibe un apoyo insignificante e interesado por lo que no puede concebirse como auténtica participación, sino como una mutación patológica de la misma, que indefectiblemente ha derivado en su abandono. La pervivencia de una Concejalía de participación es un cauce para que los principios que subyacen tras la misma subsistan,

---

<sup>47</sup> <https://www.diariodeleon.es/cultura/220612/772644/laguna-armunia-emerge-esteban-tranche-amancio.html>. El coste de la escultura La Laguna —popularmente identificada como “las ranas” fue de 24.000 euros participando en la misma dos de los más afamados artistas leoneses.

<sup>48</sup> Acta de la Junta de gobierno local de 1 de julio de 2022.

prescindiendo de sus disfunciones, lo que no impide volver a la casilla de salida, enmendando todos los despropósitos señalados.

### III. CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

El papel de la economía y de los agentes económicos ha estado presente en la construcción de los Estados constitucionales y de sus instituciones. Así, desde una perspectiva neoinstitucional se valora cómo en el surgimiento de las instituciones democráticas liberales, después de la revolución burguesa en Inglaterra, se ha de reparar en el rol que jugaron no solo el parlamento, ni el poder judicial, sino también el banco central para la creación de frenos y contrapesos que dieron lugar a compromisos creíbles de perdurabilidad del Estado, desde su compromiso a respetar los derechos de propiedad y no abusar de los impuestos, ni de la inflación<sup>49</sup>.

“Toda Constitución es una Constitución económica y, también, en cierto sentido todo lo que en ella se contiene tiene una implicación directa o indirectamente en lo económico”<sup>50</sup>, en atención al modo de producción y sus condiciones de realización sobre las que la propia Constitución se asienta, un capitalismo global financierizado y un capitalismo de los datos. La participación de la sociedad civil ha de considerarse un elemento inherente en “una nueva forma de entender el gobierno de la economía”<sup>51</sup>, al fin y a la postre en su constitucionalización. En el modelo de Constitución económica de 1978 surge un elemento innovador sobre el que ha versado este trabajo, la gobernanza económica y sociedad civil.

#### III.1. Una Constitución económica participada

Si centramos nuestra atención en el Título VII de la Constitución, Economía y Hacienda, y procedemos a su análisis en clave participativa,

---

<sup>49</sup> North, Douglass y Barry Weingast. 1996. “Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England”, Lee J. Alston; Thráinn Eggertsson y Douglass C. North, *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>50</sup> Camisón Yagüe, J.A. (2021), *Constitución económica: transformaciones y retos*, Madrid, Marcial Pons. Pp. 17 y 13.

<sup>51</sup> Embid Irujo, A. (2012), “La constitucionalización de la economía”, en VV.AA., *La Constitución económica*, Madrid, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional-CEPC, pp. 127-225, p. 143.

podemos observar lo siguiente. A partir del mandato a los poderes públicos (ex. art. 9.2 CE) de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, la habilitación de una nueva institucionalidad de las relaciones sociedad civil-Estado en materia económica –merced a la participación ciudadana en la toma de decisiones de esta naturaleza, más allá de su consideración de meros sujetos pasivos de las mismas– es plenamente conforme a la Constitución. De una forma más garantista, pero más genérica, el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, directamente, (art. 23.1 CE) también refuerza esta nueva institucionalización de la gobernanza económica.

El interés general se concibe como el principio a cuya atención se ha de subordinar la totalidad de la riqueza del país, sea cual fuere su forma y su titularidad (art. 128.1 CE). La participación de los ciudadanos en la gobernanza económica evidencia ese interés general que se expresa a través de sus propuestas y de sus apoyos. Como se ha apuntado, si estos cauces participativos se alejan del mismo y se manipulan para canalizar intereses particulares se estarían desarrollando de modo patológico. A través de mecanismos, como los presupuestos participativos, se enriquece el concepto de interés general desde las aportaciones ciudadanas que lo concretan y lo reifican en la atención de necesidades que han de beneficiar al conjunto de la sociedad. La participación se encumbra en nuestra Constitución económica, de una forma específica hacia la Seguridad Social o hacia la empresa, pero también hacia “la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general” (art. 129.1 CE). La gestión municipal, la de una Diputación Provincial o la de una Comunidad Autónoma incide directamente en nuestra calidad de vida, en nuestro bienestar y por ello se legitima esa participación, esa contribución ciudadana a un diseño cooperativo de bienestar general y calidad de vida. Estas fórmulas participativas son acordes con la “modernización” que el constituyente reclama, no solo para los sectores económicos, sino también para la gestión de los mismos (art. 130 CE). La atención a las necesidades colectivas, de una forma equilibrada y armónica, puede fortalecerse mediante la incorporación de estos procesos participativos (art. 131.1 CE). Esta circunstancia puede evidenciarse en núcleos pequeños, pero iniciativas como el brasileño Consejo de Desarrollo Económico y Social Sostenible pueden expandir su alcance a nivel estatal. La conservación del patrimonio de las administraciones, a veces olvidado por estas, se evidencia en la atención reivindicada por los ciudadanos (art. 132.3 CE). Estos

procesos participativos han de acometerse con un riguroso cumplimiento del principio de legalidad (art. 133.4 CE), la propuesta se ejecuta en un acto administrativo, que únicamente se ha modificado en lo referido al método de su producción, pero se mantiene en su unidad y en su juridicidad. La afectación presupuestaria de la gobernanza económica se evidencia con meridiana claridad en los presupuestos participativos. Esta implicación ciudadana no exime a las instituciones de su obligación constitucional de aprobarlos, en particular cuando hablamos del Gobierno y de los Presupuestos Generales del Estado. El incumplimiento de esta obligación debería llevar aparejadas sanciones jurídicas, no solo políticas, entendiéndose como una auténtica dejación de sus responsabilidades constitucionales. La participación ciudadana en los presupuestos implica crear una esfera pública de cogestión de los recursos que combina formas de democracia directa analógica o digital (las asambleas donde se toman las decisiones, las votaciones donde se priorizan las propuestas, la e-cognocracia<sup>52</sup>), con formas de democracia participativa semidirecta<sup>53</sup> (a través la inserción de los representantes ciudadanos en los Consejos sectoriales), y con formas de democracia representativa, porque son estos órganos representativos quienes han de aprobar los presupuestos. La estabilidad presupuestaria es una máxima de la que no están exceptuados los presupuestos participativos que se han de ajustar a lo asignado a esa partida de gastos, esto es, la participación ciudadana se concilia preceptivamente con los mandatos constitucionales de sostenibilidad económica (art. 135.1 CE). La fiscalización de las aportaciones ciudadanas es uno de sus elementos capitales (art. 136 CE), esa supervisión de la responsabilidad con que se ha acometido esa gestión es un pilar para su credibilidad y rigurosidad. Es más, la participación ciudadana puede expandirse a esa tarea de escrutinio de las políticas públicas más allá de las convocatorias electorales, en las auditorías ciudadanas (arts. 22, 23 y 24 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana).

En consecuencia, nuestra Constitución diseña un modelo económico que integra la participación de la sociedad civil en su configuración, refor-

<sup>52</sup> Moreno-Jiménez, J.M. (2006): E-cognocracia: Nueva Sociedad, Nueva Democracia. *Estudios de Economía Aplicada* 24(1), 559-581.

<sup>53</sup> Llamas Sánchez, F. (2004), “Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales”, en *Intervención Psicosocial*, vol. 13, nº 3, pp. 325-344, p. 330.

zando los derechos propios de un Estado democrático, solvente en términos jurídicos, pero también económicos.

### III.2 Nuevos principios de una Constitución económica participada

La adopción de nuevos principios para una Constitución económica participada se realiza de conformidad con el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, aprobado el 29 de octubre de 2020, consecuencia de nuestra participación en la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP). Su confección se asienta a partir de diferentes compromisos que asumen las Administraciones públicas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, establecer sistemas de integridad pública, y formar y sensibilizar a la ciudadanía y al personal empleado público en materia de Gobierno Abierto, con el objetivo de contribuir a una sociedad más justa, pacífica e inclusiva.

Los dos pilares de una participación ciudadana en la configuración de una Constitución económica han de ser la legitimidad y la legalidad. Desde el punto de la legitimidad, la apertura de la gestión económica a los ciudadanos supone una inclusión de la diversidad tanto de índole cultural, lingüística, socioeconómica o territorial en su diseño. Esta ha de ir necesariamente al principio de legalidad, al de seguridad jurídica, a la aceptación de las reglas y pautas normativas por los ciudadanos que participan y por los gobernantes que no pueden obviar los resultados de dicha participación.

El *principio de participación* de los actores públicos y privados en los procesos de decisión económica y de la gestión de políticas públicas. Con ello se potencia el contenido democrático de esta Constitución y de su general base democrática. Aunque aparentemente resulte redundante, se trataría de reforzar la democracia a través de más democracia, acotada –desde una habilitación legal– temáticamente, subjetivamente y espacialmente. Estamos ante un refuerzo de la democracia representativa, que debe prevalecer en el diseño de la misma, desde la catalogación de “excepcional” que se otorga a la democracia directa y a sus manifestaciones (STC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 5b o 137/2015, de 11 de junio, FJ 4).

El *principio de la responsabilidad* adquiere en su versión renovada una *vis expansiva* que trasciende su vinculación sectorial a determinados ámbitos de actuación, como por ejemplo el de las administraciones públicas, para catalogarse como un principio transversal sobre el que se sustenta la

vigencia constitucional y en el que se quiere implicar a todos los actores políticos y jurídicos (responsabilidad de los gobernantes y de los gobernados, responsabilidad del sector público y de los agentes privados). Una mención especial ha de hacerse a la necesidad de aproximar la responsabilidad política a la responsabilidad jurídica, desde el punto de vista de los comportamientos esperados y deseables. La función pedagógica e instructiva del nuevo principio constitucional de la responsabilidad vinculado a los principios de buen gobierno, integridad y transparencia, es el principal reto de su recepción en el constitucionalismo económico moderno.

El *principio de sostenibilidad* adopta en su traslación constitucional económica una doble dimensión, una en sentido estricto y otra en sentido lato. Referenciada en sentido estricto, la sostenibilidad se vincula a una convivencia pacífica con el entorno, al que hay que respetar y preservar. Desde una acepción lata, la sostenibilidad aumenta su vis expansiva integrando la sostenibilidad ecológica, la económica y la social<sup>54</sup>. La conexión de este principio con la perdurabilidad del objeto a regular por una Constitución, y desde la defensa de una solidaridad intergeneracional, potencia su protagonismo que se ha insertado de forma coherente en la regulación de estos mecanismos de gobernanza económica de la mano de la Agenda 2030, en la que se incide en la necesidad de diseñar una nueva gobernanza mundial, una acción conjunta y coordinada entre todos los actores, que permita hacer del crecimiento un verdadero desarrollo sostenible inclusivo<sup>55</sup>.

### III.3.- El imperativo de la participación ciudadana en la construcción de una democracia constitucional

La incontestable desafección ciudadana hacia las formas vigentes de la política representativa no puede asimilarse a una desafección hacia la política en general hacia la gestión de lo público. En esa tensión se abre un espacio, a veces experimental para el surgimiento de nuevas formas de expresión, par-

---

<sup>54</sup> Gomes Canotilho, J. “Principios y nuevos constitucionalismos. El problema de los nuevos principios”, *Revista de Derecho Constitucional Europea*, 14, 2010 (<http://www.ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/07JGomesCanotilho.htm>). p. 22.

<sup>55</sup> Gobierno de España. *Informe de Gobernanza. Informe sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España*. Consejo de Ministros, 15 de febrero de 2019.

ticipación política y reivindicación democrática. Dos son las máximas que deben de guiar esta nueva etapa: pragmatismo y creatividad<sup>56</sup>. Por ello, entendemos que resulta útil analizar el porqué de los fracasos o relativos éxitos de alguna de las experiencias de presupuestos participativos que hemos referido. V. gr. León. El marco de actuación está determinado por dos coordenadas la contingencia y el aperturismo. Entre sus límites es donde ha de implementarse un modelo renovado de Constitución y gobernanza económica.

La idea de democracia monitorizada (John Keane), adopta en este contexto el formato de una monitorización cívica y abre un complejo debate sobre la post-representación y la pre-representación, en el que irrumpen de modo inexcusable las nuevas tecnologías. Es aquí donde cobra pleno sentido la participación ciudadana. A ella nos hemos aproximado desde un escepticismo y un optimismo cauteloso, evidenciando alguna de las dificultades de su implementación, pero convencidos de sus beneficios en términos de profundización de la democracia, de responsabilidad bidireccional –desde las instituciones hacia los ciudadanos y desde estos hacia la gestión pública–, de transparencia, de justicia social, de modernización de la administración, pero sobre todo de consolidación de una cultura democrática y constitucional.

Frente a la política representativa basada en una economía lineal, la actual política toma como referente una economía circular, “politics based on a different non-linear economy that we have been terming resonance”<sup>57</sup>, por lo que en ese contexto surgen términos como posrepresentación<sup>58</sup> que irrumpen en una nueva gramática con otros elementos como ciudadanía activa, fortalecimiento de espacios públicos o esferas públicas de cogestión y gobernanza económica.

La participación ciudadana es un contrapeso a un concepto elitista de la representación, especialmente acentuado en las cuestiones económicas, y a la racionalidad imperante en la Constitución económica. Un contrapeso a la postdemocracia “a post-democratic society is one that continues to

---

<sup>56</sup> Feenstra, Ramón A., Tormey, Simon, Casero-Ripollés, Andreu, y Keane, John (2016): *La reconfiguración de la democracia: el laboratorio político español*, Editorial Comares, Granada.

<sup>57</sup> Simon Tormey (2015): *The End of Representative Politics*, Polity, Cambridge. P. 132.

<sup>58</sup> Judge, D. (2014). “The ‘Problem’ of ‘Post-’: Post-Representative, Post-Parliamentary, Post-Democracy”. In: *Democratic Incongruities*. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9781137317292\\_7](https://doi.org/10.1057/9781137317292_7)

have and to use all the institutions of democracy, but in which they increasingly become a formal shell. The energy and innovative drive pass away from the democratic arena and into small circles of a politico-economic elite”<sup>59</sup>, que parece arraigarse en nuestra sociedad.

La participación de la sociedad civil en la gobernanza económica coadyuva a cumplir el reto de una Constitución inclusiva<sup>60</sup> que garantice la no existencia de espacios que puedan desenvolverse al margen de la Constitución. La neutralidad económica de la Constitución deriva en un protagonismo de lo decidido por los poderes políticos que minimiza el status de contrapoder de las instancias judiciales, pero que puede abrir un hueco a un contrapoder de la sociedad civil que se inserte a través de la gobernanza económica. No obstante, hemos evidenciado las dificultades en esta andadura. Sin embargo y parafraseando a Gramsci, pese a que lo nuevo no acaba de aparecer y lo viejo no termina de desaparecer y mientras tanto, aparecen los monstruos y en ese claroscuro se mueven todas estas experiencias participativas, cuyos beneficios hemos de reconocer y comprometer nuestro trabajo para su fortalecimiento y consolidación. Cualquier recurso que esté a nuestra disposición para revertir la situación de tensión constitucional con la abríamos estas líneas, ha de ser aprovechado. El reto más inmediato está en la educación en participación, esa función pedagógica de la que hablaba Bagehot desde las instituciones, y por ello convenimos con el primero de los compromisos del V Plan de Gobierno Abierto de España 2024-2028 acerca de la necesidad de promover mecanismos que eduquen en participación, especialmente la digital<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> “Five minutes with Colin Crouch”. London School of Economics. 5 February 2013. <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/five-minutes-with-colin-crouch/>

<sup>60</sup> De Cabo Martín, C., (2014), *pensamiento crítico. Constitucionalismo crítico*. Madrid. Trotta.

<sup>61</sup> La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14 de diciembre de 2017 define el mismo como una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo. Alfabetización sobre gobierno abierto: la combinación de concientización, conocimiento y capacidades que los funcionarios públicos y las partes interesadas requieren para comprometerse exitosamente con las estrategias e iniciativas de gobierno abierto.

**CONFERENCIA DE CLAUSURA:  
LOS PODERES DEL ESTADO EN LA  
COMPLEJA GOBERNANZA GLOBAL  
DEL SIGLO XXI**



Luciano Parejo Alfonso

Catedrático emérito de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

**SUMARIO:** I. EVOLUCIÓN DE LA REALIDAD Y RETOS DE ACTUALIZACIÓN QUE ENFRENTA EL ESTADO. II. LOS FACTORES RELEVANTES PARA TODA ACTUALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA “GOBERNANZA”. III. LA CRISIS DEL DERECHO ESTATAL Y EL RETO DE LA INNOVACIÓN. IV. LOS PLANTEAMIENTOS DE SOLUCIÓN VÍA SUPERACIÓN DEL MARCO ESTATAL. V. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA ACTUALIZACIÓN DE NUESTRA “GOBERNANZA”.

## I. EVOLUCIÓN DE LA REALIDAD Y RETOS DE ACTUALIZACIÓN QUE ENFRENTA EL ESTADO.

La realidad social, económica y política que tuvo a la vista la Constitución a la hora de expresar, en su preámbulo, el propósito de garantizar la convivencia democrática conforme a un orden económico y social justo, no es la de hoy, lo que ha erosionado las bases mismas del edificio y el funcionamiento del Estado constituido, especialmente en su dimensión democrática<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El sondeo del NYTimes / Siena College en los siete cruciales Estados-bisagra, publicado tan solo unos días de comenzadas las III Jornadas Parlamentarias (mayo de 2024), refleja que casi el 70 % de los votantes entienden que los sistemas político y económico americano necesitan cambios importantes o ser completamente renovados; opinión perfectamente extrapolable incluso a este lado del Atlántico y particularmente al caso español.

Las manifestaciones de tal erosión, que no son peculiares, son bien conocidas, hablando los diagnósticos de señalados analistas en los últimos años: del final del bien común y el descontento o malestar democráticos por la fractura social generada por la desigualdad y la inseguridad (Michael J. Sandel<sup>2</sup>), el ascenso de las políticas antidemocráticas en occidente sobre las ruinas del neoliberalismo (Wendy Brown<sup>3</sup>), el silencio del centro y la polarización política (Ulrike Ackermann<sup>4</sup>) y la complejidad de la democracia (Daniel Innerarity<sup>5</sup>), la incapacidad para cuya absorción ya fue advertida en su momento por M. García Pelayo<sup>6</sup>; complejidad, que no encuentra expresión en las instituciones por su repliegue a la pura dimensión procedimental y el abandono de los valores cívicos necesarios. Se enfrenta así el sistema democrático al dilema que, según E.-W. Böckenförde<sup>7</sup> le es propio: vivir de presupuestos que él mismo no puede garantizar, al depender su existencia de la garantía de la libertad en que descansa “desde dentro”, desde la sustancia moral de cada uno y la homogeneidad de la sociedad. La situación actual es, pues y como ha dicho Thimoty Garton Ash<sup>8</sup>, de considerable confusión.

Una buena perspectiva para analizar los retos que tiene así planteados el Estado constituido la proporciona el plurívoco concepto de moda –la gobernanza–, hijo lingüístico anglosajón, si se le entiende –como efectivamente se emplea en los textos de la Unión Europea (así, por ejemplo, en los Reglamentos UE 2018/1999, sobre gobernanza de la energía y de la acción por el clima); y 868/2022, de 30 de mayo de 2022, sobre gobernanza de

---

<sup>2</sup> M. J. Sandel, *En busca de una filosofía pública. El descontento democrático*, Ed. Debate, Madrid 2023.

<sup>3</sup> W. Brown, *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*, Ed. Traficantes de sueños, Madrid 2021.

<sup>4</sup> U. Ackermann, *Das Schweigen der Mitte. Wege aus der Polarisierungsfalle*, Ed. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 2020.

<sup>5</sup> D. Innerarity, *Una teoría de la democracia compleja*, Ed. Galaxia Gutenberg, Barcelona 2019.

<sup>6</sup> En su libro *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 2ª ed., Ed. Alianza editorial, Madrid 1989.

<sup>7</sup> E.W. Böckenförde, *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, Ed. Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1976, pág. 60.

<sup>8</sup> En el artículo, publicado en la tribuna de opinión de El País, edición del día 10 de mayo de 2024.

datos)– como proceso de toma y ejecución de decisiones en el seno de una organización, en particular en organizaciones multinivel, comprensivo de las fases decisional, de normación y de aplicación-ejecución efectiva.

## II. LOS FACTORES RELEVANTES PARA TODA ACTUALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA “GOBERNANZA”.

Desde tal perspectiva, cabe preguntarse por los factores relevantes cara a la adecuación del Estado a la realidad actual y su previsible evolución. Los principales son sin duda:

1. La radical mutación (por pérdida de su sustancia y alcance tradicionales) de la soberanía (de cuyo uso es, según su preámbulo, fruto la Constitución) por efecto de la integración supranacional europea y la internacionalización, así como el desarrollo de otros sistemas transnacionales de regulación (como los de regulación mediante no regulación, autorregulación, regulación híbrida privada-privada y público-privada, y gobierno en forma de redes de funcionarios estatales o por organizaciones intergubernamentales con poderes regulatorios bien indirectos, bien directos).

Entendida como libertad de actuación solo limitable por obligaciones voluntariamente asumidas, la soberanía no se corresponde hoy ya, en efecto, con su estado actual en el Derecho internacional, en el que implica ciertamente subjetividad plena internacional y, en el plano interno, competencia para la decisión última. En lo que ahora importa, la erosión que viene sufriendo la soberanía clásica significa que el Estado solo puede desempeñar ya su función de orden de manera limitada, pues se torna progresivamente mero ejecutor de normas internacionales y supranacionales, surgidas incluso en contra de su voluntad (cual sucede, p. ej., con el Derecho consuetudinario internacional). La des-soberanización del Estado no ha supuesto, sin embargo, su desaparición, conduciendo únicamente a un cambio en su función, al operar vinculado fáctica y jurídicamente en el contexto de un sistema múltiple de normación y poder.

El fenómeno afecta, en efecto, a los tres elementos tradicionales o clásicos del Estado: el pueblo, el territorio y el poder:

- a) Al pueblo (o el pueblo compuesto de pueblos), porque viene experimentando una pérdida progresiva de homogeneidad por efecto de la creciente migración, con dilución paralela de la importancia de la nacionalidad<sup>9</sup>.
- b) Al territorio, porque (acusadamente en el ámbito de la Unión Europea) las fronteras se convierten en límites jurisdiccionales relativos, indicando sólo la aplicabilidad del ordenamiento propio salvo que proceda la del supranacional o internacional<sup>10</sup>. Se está

---

<sup>9</sup> Se citan como manifestaciones más destacadas del proceso de erosión de la característica estatal consistente en la relativa homogeneidad de la población (no necesariamente por razón étnica) las siguientes:

- La migración en masa, que incrementa la heterogeneidad del pueblo (la población residente en un Estado) por aparición de los fenómenos de: nacionalidad plural e incremento de la frecuencia de los cambios de nacionalidad.
- La pérdida de importancia de la nacionalidad: tanto el Derecho europeo, como el internacional (económico), prohíben la discriminación por esta razón; el instituto de la ciudadanía europea se deriva ciertamente de la nacionalidad estatal, pero nivela su significación; la desconexión con la nacionalidad de la protección internacional de los derechos humanos (a diferencia de la protección tradicional diplomática); y la sustitución progresiva también por el Derecho internacional privado (como reacción a la movilidad y la migración) del principio de nacionalidad por el de domicilio (aunque en el Cc solo se considera Ley personal la Ley de residencia habitual para los que no tengan nacionalidad o la tengan indeterminada).
- La flexibilización por el Derecho penal internacional (sobre todo en punto a la exclusividad) de la relación Estado-individuo mediante el reconocimiento del principio de universalidad de la justicia penal y la potenciación de la jurisdicción penal supranacional (en España, en los términos del art. 23 la Ley orgánica del poder judicial en la versión resultante de la Ley orgánica 1/2014, de 13 de marzo).
- Progresiva liberación del individuo de la dependencia de la protección de su Estado (en los términos por éste previstos), al poder dirigirse directamente a las instituciones de tutela de derechos humanos e impetrar protección de sus inversiones ante mecanismos de resolución de conflictos.
- La crisis de la nacionalidad como criterio fundamental de la protección diplomática.

<sup>10</sup> De acuerdo con el Derecho de la OMC y los convenios bilaterales de protección de inversiones, los principios de igualdad de trato de los nacionales y de nación más favorecida minoran la significación de las fronteras estatales al regir no solo para el tráfico de mercancías y servicios, sino también de personas.

así (Udo di Fabio<sup>11</sup>) en una fase de transición del Estado territorialmente cerrado al territorialmente radicado, como ilustra la mutación en curso de la seguridad exterior de estatal a internacional.

- c) Al poder, toda vez que viene experimentando una quiebra importante de su tradicional unidad y completitud, que afecta, además, a su división orgánico-funcional y su distribución territorial<sup>12</sup>.

En el plano orgánico-funcional interno:

- La diferenciación de legislativo y ejecutivo, además de su mutación de dualista en monista (vinculación partidista del ejecutivo y mayoría parlamentaria y actuación con objetivos políticos comunes), sigue sin incluir las restantes fuerzas sociales con poder real, con la consecuente opacidad de la interacción real del poder institucionalizado y la constelación de poderes que existe en la realidad social.

---

La tarea clásica de seguridad exterior está mutando de estatal a internacional por renuncia a la soberanía en beneficio de acuerdos internacionales de defensa (p. ej. OTAN), si bien tiene una manifestación general en la obligación que impone a los Estados, en el contexto de la participación en misiones de paz, el capítulo VII de la Carta de la ONU y, en especial, su art. 43. Esto supone la desterritorialización del empleo de fuerzas militares, pues éste no se produce ya solo por razón de la defensa de la integridad nacional. Incluso la seguridad interior depende ya de la cooperación internacional en lo que hace a la lucha contra el terrorismo.

El Estado está dejando de tener señorío impermeable, tanto en lo que se refiere al territorio, como al poder. Las fronteras se convierten en límites -relativos- jurisdiccionales., que simplemente indican que un determinado ordenamiento es aplicable, salvo que lo sea el supranacional o el internacional. Esto se manifiesta especialmente en el interior de la Unión Europea, donde las fronteras ya no son físicamente perceptibles (aunque su importancia tradicional no deja de resurgir en ocasiones).

<sup>11</sup> U. di Fabio, *Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen 1998.

<sup>12</sup> Entendida la unidad del poder como inexistencia, al interior, de poderes independientes del mismo, viene sufriendo, en efecto, quiebras importantes:

- a) Por de pronto, por razón del proceso de integración supranacional, por más que los poderes de la instancia europea deriven de los Estados miembros (a través de los Tratados). El Derecho público de los Estados y el Derecho europeo forman hoy una unidad.
- b) A escala internacional, por la apelación directa de los individuos al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya intervención implica, por su función de control de los poderes estatales, la existencia de un poder añadido al estatal.

- Por su parte, el poder judicial –además de la distorsión que de la división tripartita representa la configuración del Consejo General del Poder Judicial como si fuera un gobierno del mismo (convirtiéndolo de órgano con relevancia constitucional en órgano constitucional)– dista hoy de estar circunscrito a la función que evoca la expresión constitucional juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Desconocer su papel real actual, de mayor alcance, equivale, en frase ya acuñada, a quitar importancia a Miguel Ángel porque, aunque esculpió al David, no creó el mármol.

Toda decisión judicial, además de un elemento descriptivo, posee uno prescriptivo de fijación de la interpretación y alcance de la norma y, al hacerlo, contribuye a la creación de Derecho. En rigor y siguiendo a A. De Asís Roig<sup>13</sup>, el valor de la jurisprudencia se muestra en la distinción entre creación de normas nuevas y simple creación de normas deducidas de normas ya existentes. En el orden constitucional esta dimensión creativa es clara, pero en el contencioso-administrativo de la mera legalidad se expresa, aparte en la facultad de inaplicación de las Leyes contrarias al Derecho europeo y de acuerdo con P. Galgano<sup>14</sup>, en que la doctrina sentada en casación, sobre todo por razón de infracción de jurisprudencia, aunque no alcance al *stare decisis* del *common law*, vincula a los jueces de instancia al “complementar” el ordenamiento jurídico mediante una interpretación que se une a la norma jurídica.

- d) La consolidación de un sistema económico de lógica prácticamente universal en un contexto de quiebra del orden político mundial bipolar y de incertidumbre sobre el futuro de la civilización por amenaza de la crisis ecológica definitiva; todo ello en el contexto de la llamada globalización entendida como mundo sin barreras desde luego en cuanto al flujo de bienes y capitales.

---

<sup>13</sup> R. de Asís Roig, *Jueces y normas. La decisión judicial desde el ordenamiento*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1995.

<sup>14</sup> P. Galgano, “L’efficacia vincolante del precedente di cassazione”, *Contratto e impresa*, 1999, pp. 894 y ss.

Con la doble consecuencia de:

- 1ª. La imposición al espacio político democrático –por un mecanismo abstracto inaprehensible– de, en palabras de Thomas L. Friedman<sup>15</sup>, una camisa de fuerza dorada (todos países –con independencia su cultura y tradiciones– han de ponérsela si pretenden florecer en el contexto de nueva economía), que estrecha radicalmente el campo y alcance de la política democrática.
- 2ª. El afianzamiento, sobre todo en los ámbitos financiero y tecnológico, de: i) poderes económicos de dimensión global representados hoy –además de las financieras– por las empresas que encarnan el que Shoshana Zuboff<sup>16</sup> ha calificado de capitalismo de vigilancia o supervisión (Alphabet, Amazon, Apple, eBay, Microsoft; Oracle...); y ii) la ampliación constante del mercado por dos vías: a) la lógica de un ciclo de mutación “silenciosa” por alteración del equilibrio entre los bloques del orden constitucional atinentes a la dignidad de la persona en una sociedad justa respetuosa con el medio ambiente, de un lado, y a la economía de mercado y sus requerimientos, de otro, decantando la balanza del lado del segundo; y ii) la inducción de nuevos mercados mediante la conversión del comportamiento humano en mercancía que, no obstante tener valor, se obtiene gratuitamente y se instrumentaliza con el fin de su modificación, predicción, monetarización y control.

El peligro radica en estarse en camino hacia lo que ha sido ya calificado como “mercadocracia”; peligro real, como acredita la llamada de atención de M. J. Sandel<sup>17</sup> sobre la expansión de los mercados y del razonamiento de corte “mercadista” invasora de las esferas de la vida tradicionalmente gobernadas por normas ajenas al mercado como una de las tendencias más llamativas de nuestro tiempo; y peligro, frente al que apela a la recuperación de la «política del bien común» como condición de la toma de conciencia sobre la «vida buena» que es presupuesto de una sociedad justa.

---

<sup>15</sup> Th. L. Friedman, *Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, Ed. Anchor Books, New York, 2000.

<sup>16</sup> Shoshana Zuboff, *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*, Ed. Paidós, Barcelona 2020.

<sup>17</sup> M. J. Sandel, op. cit. en nota 2.

En el plano del orden político la situación actual es (E. Denninger<sup>18</sup>) de “desorden global”<sup>19</sup>, favorecedor del peso creciente de la “prevención” y, por tanto, la garantía de la seguridad (*Präventionsstaat*), pasando la paz y la seguridad a ser bienes de primerísimo rango capaces de postular primacía sobre los valores que, en realidad, deben ser protegidos: los derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>20</sup>, y afirmación de un derecho (incluso fundamental) a la seguridad (así, J. Isensee<sup>21</sup>), que postula incluso preferencia sobre los demás<sup>22/23</sup>. Lo que guarda relación con el dilema de la

---

<sup>18</sup> Erhard Denninger, “Der Präventionsstaat”, artículo incluido en la recopilación llevada a cabo en el libro *Der gebändigte Leviathan*, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1990.

<sup>19</sup> Generador del miedo como factor de legitimación de medidas de seguridad, que justifica el título del trabajo de Günther Frankenberg: *Angst im Rechtsstaat*, KJ 1977, pp. 353 y ss.

<sup>20</sup> Sobre el actual proceso de desequilibrio entre los valores de libertad y seguridad, véase L. Parejo Alfonso, “Reflexiones sobre la libertad, la seguridad y el Derecho”, *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo* núm. 21, octubre 2003, pp. 5 a 19.

<sup>21</sup> Josef Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit*, Ed. De Gruyter, Berlin 1983.

<sup>22</sup> Una posición crítica en G. Frankenberg, *Crítica al derecho a combatir. Tesis acerca del paso de la defensa contra el peligro a la prevención de la criminalidad*, traducción del original alemán de María José Falcón y Tella, Anuario de Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid. Nueva Época. Vol. 7. T. 1, 2006, pp. 371 a 386.

<sup>23</sup> Aunque no pueda justificarse, ni compartirse, este es el origen y el caldo de cultivo de la aparición de planteamientos desorientadores de la función del Derecho penal como el del Derecho penal del enemigo (como categoría diferente del Derecho penal del ciudadano: éste tiene por objeto la vigencia del Derecho, aquél combate peligros) definido por G. Jakobs (con finalidad crítica) y según el cual nuestro ordenamiento no es aplicable a los autores de acciones que, por principio, no quieren reconocer dicho ordenamiento, de modo que para ellos (los nuevos bárbaros) debe regir un nuevo Derecho penal liberado de las limitaciones propias del Estado de Derecho (Véase G. Jakobs, *Das Selbstverständnis der Strafrechtswissenschaft vor den Herausforderungen den Gegenwart. Kommentar*, en B. Burekhardt, A. Eser y W. Hassemer [eds.], C.H. Beck 2000, págs. 47 y sgs.; *Die deutsche Strafrechtswissenschaft vor der Jahrtausendwende*, en Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht, HRRS (Online-Zeitschrift HRRS& Rechtsprechungsdatenbank) 3/2004, págs. 88 a 95; y *Zur Theorie des Feindstrafrechts*, en: H. Rosenau y S. Kim (eds.), *Straftheorie und Strafgerechtigkeit*, Augsburg Studien zum Internationalen Recht, Vol. 7, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt 2010, pp. 167 a 182).

frontera entre la prevención y la vigilancia total (propia, esta última, del por B. Hirsch llamado Überwachungsstaat<sup>24</sup>).

En el mismo plano global, la emergencia del enorme desafío del deterioro o, incluso, desaparición de las condiciones que hacen posible la vida, que demanda de suyo una verdadera revolución del sistema económico-social. Aunque el escenario lógico de la respuesta sea el internacional y en él deba persistirse, el fracaso al menos relativo en este terreno es evidente, por lo que el centro de gravedad en la lucha contra el cambio climático se ha desplazado a los Estados nacionales, como muestra la creciente demanda interior de tutela judicial frente a la inacción o deficiente o insuficiente acción estatal de defensa de la ciudadanía en este terreno y el creciente éxito de las correspondientes demandas (decisión del Consejo de Estado francés de 1 de julio de 2021 y las Sentencias del Tribunal Supremo holandés de 20 de diciembre de 2019 y del Senado Primero del Tribunal Constitucional Federal alemán de 24 de marzo de 2021, aunque cabe reseñar también la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 4 de abril de 2024 en el asunto *Verein Klima Seniorinnen Schweiz y otros v. Suiza*<sup>25</sup>).

Es claro que la respuesta a este desafío requiere el concierto de los Estados sobre la base del principio de responsabilidad común,

---

Véase en castellano también G. Jakobs y M. Cancio Meliá, *Derecho penal del enemigo*, Thomson/Civitas, Madrid 2003.

<sup>24</sup> B. Hirsch, *Gesellschaftliche Folgen staatlicher Überwachung*, *Beitrag zur Sommerakademie 2007 „Offene Informationsgesellschaft und Terrorbekämpfung – ein Widerspruch?“*, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig –Holstein, Kiel 2007, así como *Auf dem Weg in den Überwachungsstaat?*, exposición realizada el día 24 de octubre de 2007 en la Dresdner Juristischen Gesellschaft ([http://www.djgev.de/download/Vortrag\\_Hirsch.pdf](http://www.djgev.de/download/Vortrag_Hirsch.pdf)).

<sup>25</sup> Por más que ese mismo Tribunal europeo había dictado previamente dos Sentencias desestimatorias en los asuntos *Carême v. Francia y jóvenes v. Portugal y otros países*.

En España, el Tribunal Supremo no ha podido aprovechar las dos ocasiones que ha tenido para pronunciarse positivamente sobre demandas por inactividad o insuficiente actividad gubernamental ante el cambio climático en sus Sentencias de 18 y 24 de julio de 2023.

pero diferenciada, y capacidad respectiva<sup>26</sup>, proporcionando efectividad al principio la disminución drástica de la distancia actual entre normatividad (internacional), que simplemente impetra, y normatividad que exige de modo efectivo el cumplimiento de principios elementales ya establecidos, como los de prevención, precaución y quién contamina paga<sup>27</sup>. Pero su dificultad radica en que: i) requiere un cambio de paradigma<sup>28</sup>, que descansa en el re-

---

<sup>26</sup> Es un principio básico de justicia que aquéllos que dañan a otros tienen el deber de reparar el daño —en la medida en que ello sea posible en el contexto del calentamiento global. Los emisores de larga trayectoria histórica tienen proporcionalmente mayores obligaciones de asistir a las naciones más pobres a pesar del crecimiento rápido de las emisiones en los países en proceso rápido de industrialización. Esto es justificable porque hay una correlación estrecha entre emisiones históricas, los beneficios derivados de la industrialización basada en el carbono, y la riqueza y capacidad para proveer recursos financieros u otros a países menos desarrollados para la adaptación, mitigación y daño climático. El principio del beneficiario apunta al principio de la capacidad de pago.

<sup>27</sup> Como mínimo sería precisa la conversión, en el contexto del Acuerdo de París, del llamado mecanismo de Varsovia en uno de verdadera compensación y reparación.

<sup>28</sup> La corriente calificada de nuevo materialismo —objeto ciertamente de crítica— demanda, por ello, la concentración en los impactos geo-sociales de la actividad humana y la propia naturaleza en términos de un cambio de paradigma desde la idea de “naturaleza como universo” a la de “naturaleza como proceso”.

Se argumenta que la justicia debería fundarse en la vulnerabilidad de los individuos inscritos en la naturaleza antes que en el ficticio sujeto kantiano y se pretende la supresión del binomio ecocentrismo-antropocentrismo desde la idea de la inmersión del ser humano en la naturaleza y el entrelazamiento de su acción con la multiplicidad de las acciones materiales e interconectadas que se dan en el mundo natural. De esta forma, el llamado nuevo materialismo pone en cuestión el mito fundacional del Derecho positivo (solo los humanos son fuente del Derecho y tienen el derecho o capacidad para dominar la naturaleza), destacando que la biota, sea o no consciente, está continuamente alterando, convirtiéndose, cambiando e interactuando con los seres humanos en formas que generan o modifican el Derecho. Por tanto, para esta línea de pensamiento, la materia no es pasiva (está en continuo proceso iterativo de estabilización y desestabilización), ni requiere la impronta de la acción exterior humana, pues tiene capacidades de acción al igual que los humanos. El reto radica, así, en la concepción de sí mismos de los humanos como criaturas abiertas a formas de hibridación en redes humanas-no-humanas antes que como especie excepcional y solipsista. Y el fin a conseguir es la colocación del ser humano en un mundo material donde toda materia, viviente o no, está relacionada, dónde los objetos tienen su propia vitalidad y resistencia y dónde la acción surge en la dimensión relacional; en definitiva: la con-

conocimiento de la co-dependencia de los seres humanos y naturaleza y la conexión entre ambos como condición de su bien-estar; y ii) precisa un Derecho que haga responsables a los Estados y las grandes corporaciones económicas por la contaminación y las violaciones de derechos y sea impuesto de modo efectivo por los Tribunales.

El resultado es doble: 1) una clara asimetría entre el sistema económico global y el político-jurídico local-regional, que, además de estar restringido espacialmente, tiene una dinámica cortoplacista (por razón de los períodos electorales), que acentúa los límites de su acción configuradora, con surgimiento de las tendencias a su racionalización y, más aún, su desregulación y privatización (determinantes de la fórmula de Estado garante de las prestaciones y los servicios o *Gewährleistungsstaat*); y ii) y la quiebra –no obstante su persistencia inercial– de la identificación entre Estado y Derecho, con surgimiento de la cuestión sobre el valor del constitucionalismo y la afirmación del “pluralismo constitucional” como recurso para seguir afirmando la pretensión normativa de aquél en un contexto de coexistencia de órdenes jurídicos no jerarquizados.

### III. LA CRISIS DEL DERECHO ESTATAL Y EL RETO DE LA INNOVACIÓN

Todo lo anterior coincide y se corresponde con la crisis actual del Derecho en su función tradicional de orden, que, paradójicamente, es más importante que nunca. Se trata de una crisis derivada de:

- La superación del estadio del Derecho exclusivamente estatal, con paralelo deterioro de su unidad y dilución de su articulación jerárquica en la que ha sido denominada<sup>29</sup> “multiplicación heterárquica de las fuentes”, así como pérdida de su estabilidad e inserción en un sistema de pluralidad de estratos normativos de

---

cepción del ser humano simplemente como un actor interdependiente inserto en una red de interconexiones ecológicas.

<sup>29</sup> Por K-H. Ladeur, *Was bedeutet die „Normativität“ des Rechts in der postmodernen Gesellschaft? Vorüberlegungen zur Beobachtung des Rechtssystems durch die Rechts und die Politikwissenschaft*; accesible en

<http://www2.jura.uni-hamburg.de/cei/publ/A2.12.09-neu.pdf>

diversa procedencia y requirentes de complejas reglas de colisión (fenómenos no suficientemente contrarrestados por el recurso a la “constitucionalización”).

- La sujeción a un proceso rápido y continuo de variación imposible de dominar con las técnicas interpretativas clásicas y conducente, por razón de la debilitación de la potencia directiva de la Ley, a la necesidad del recurso a las operaciones de ponderación y composición corruptoras de la separación de las funciones estatales y la juridificación progresiva de la política.

El factor clave radica en que el Derecho ha de operar hoy en una sociedad propulsada por la innovación (técnica, económica, social o cultural) inductora de relaciones de influencia recíproca: si bien el Derecho opera sobre la innovación, ésta reopera sobre él. Lo que explica que el Derecho se experimente bien como recurso o medio e, incluso, incentivo, bien –no infrecuentemente– como obstáculo, dificultad y hasta impedimento. Pues debe arrogarse la regulación de lo nuevo antes de que sea conocido o realidad. Incertidumbre, imprevisibilidad y no planificabilidad se constituyen, así, en acompañantes de un Derecho que, en su entendimiento tradicional, sin embargo, busca seguridad y presupone planificabilidad. Pero tal arrogación del Derecho es inevitable, en tanto que consecuencia de la expectativa social de que proporcione la garantía de que las innovaciones propias de la sociedad del riesgo se mantienen dentro de límites aceptables, lo que –como ha destacado W. Hoffmann-Riem<sup>30</sup>– requiere su acople a los valores y fines sociales y, en definitiva, constitucionales.

En estas circunstancias es claro, pues, que el Derecho debe superar el pensamiento monocromo y dicotómico, confiar en los conceptos abiertos y flexibles y desarrollar sistemas adaptativos de gobernanza y eficacia.

---

<sup>30</sup> W. Hoffmann-Riem, *Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung als Reaktion auf gesellschaftlichen Innovationsbedarf*, texto de conferencia pronunciada con ocasión del acto de entrega de la medalla de la Universidad de Hamburgo el día 19 de diciembre de 2000, accesible en <http://www2.jura.uni-hamburg.de/ceri/publ/download01.PDF>

- La debilitación de su potencia ordenadora (puesta de manifiesto por la emergencia justamente de los conceptos de gobernanza y *compliance*).
- La modulación del principio de legalidad como rector de la relación de la Ley con la actuación del complejo Gobierno-Administración, al poder operar ésta no sólo en línea de continuación con el supuesto normativamente predeterminado, sino deformando éste mediante una interferencia propia, dando lugar a los fenómenos de la “ilegalidad útil” (N. Luhmann<sup>31</sup>) o conversión del principio de legalidad en el de “practicabilidad” (J. Isensee<sup>32</sup>). Esta interferencia, tradicional en forma de disposiciones interpretativas, instrucciones u órdenes de servicio, se ha visto potenciada con la automatización y, más aún, con el recurso a la inteligencia artificial. Encastra así la actuación ejecutiva las manifestaciones de la realidad en una forma de confección propia (en la ejecución convencional) o un programa informático (ahora en la ejecución electrónica) y no directamente en la norma aplicada, obviando el en principio exigible agotamiento del potencial de diferenciación de la norma, es decir, del supuesto que ésta define, induciendo, si no forzando –en expresión de N. Luhmann<sup>33</sup>– la reducción de la complejidad. Lo que significa: comporta el peligro de distorsión de los términos de la norma, es decir, de su programación de la ejecución.
- Lo cual guarda relación, a su vez, con la relativización, a pesar de la resistencia de su inercia frente a las transformaciones radicales, de la diferenciación entre normación y ejecución<sup>34</sup>, como

---

<sup>31</sup> N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Ed. Duncker&Humblot, Berlín 1964, pp. 304-314.

<sup>32</sup> J. Isensee, *Die Typisierende Verwaltung. Gesetzesvollzug im Massenverfahren am Beispiel der typisierenden Betrachtungsweise des Steuerrechts*, Ed. Duncker&Humblot, Berlín 1976.

Sobre esta cuestión véase también L. Parejo Alfonso, “Aplicación administrativa de la Ley ¿legalidad o practicabilidad?”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 111, 2021, pp. 45-74.

<sup>33</sup> N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Ed. Duncker&Humblot, Berlín 1966, pp. 141 y ss.

<sup>34</sup> Sobre ello, L. Parejo Alfonso, “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”,

revela la imposibilidad del análisis y el tratamiento adecuados de fenómenos actuales, en los que actuaciones inscritas orgánica y funcionalmente en el “ejecutivo” resultan de difícil catalogación:

- a) Las de fijación de estrategias, programación y planificación en un contexto de: i) creciente recurso, en la programación legal de la “ejecución administrativa”, a normas o reglas finalistas (con escasa densidad regulatoria sustantiva); y ii) la operación del ejecutivo en tales supuestos, más que con discrecionalidad, con holgada libertad de configuración de límites imprecisos reclamante de nuevos modos de proceder (en particular, la ponderación de bienes, derechos e intereses) y productora de decisiones de muy diverso valor jurídico.
- b) Y en el nuevo campo –por fraccionamiento de la “ejecución”– resultante de la retirada del Estado a una posición de garante como consecuencia de la devolución al mercado de la dación de bienes y la prestación de servicios en ciertos sectores: la emergencia de una función “reguladora” novedosa encomendada a autoridades administrativas independientes, que ha de ser capaz de garantizar el cumplimiento por privados del interés general en ejercicio de un muy amplio margen de autonomía dentro de un marco legal de escasa densidad y de prohibición de interferencia del ejecutivo. Pues aquí se reproduce la dificultad del encaje en el esquema dual norma-ción-ejecución de las novedosas regulaciones<sup>35</sup>.

---

*Revista de Derecho Público, Teoría y Método*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Vol. I, Madrid 2020, pp. 7-40.

<sup>35</sup> Véase L. Parejo Alfonso, “Las relaciones y delimitación de competencias entre el regulador independiente y la Administración General del Estado”, en M. Serrano González y M. Bacigalupo Saggese (Coords.), *Cuestiones actuales del Derecho de la energía: regulación, competencia y control judicial*, Ed. Iustel, Madrid 2010; “La nueva función pública de regulación”, en L. Parejo Alfonso y J. Vida Fernández (Coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el S. XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Vol. II, Cap. 49, Ed Tirant lo Blanch, Valencia 2017; “Regulación de sectores económicos, discrecionalidad y control judicial”, en *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho* núm. 96-97, 2021; “La regulación de sectores-mercados: reflexiones sobre su lógica, principios rectores y control judicial”, *Revista General de Derecho Administrativo*, recogido también en P.

De ahí que la posición del ejecutivo en el sistema de poderes públicos derive hoy más bien de la interacción de normación y aplicación-ejecución, toda vez que la acción gubernativo-administrativa determina la *praxis* aplicativa de la Ley, proporcionando al legislador en todo caso referencias para evaluar sus normas y aprobar, en su caso, reformas correctoras.

Este círculo entre normación y ejecución gira según las órbitas, separadas y prefijadas constitucionalmente, propias de los distintos poderes, pero la imagen del poder público ejecutivo como un todo se ofrece solo en una visión de encadenamiento dinámico de las instituciones que forman el Estado.

#### IV. LOS PLANTEAMIENTOS DE SOLUCIÓN VÍA SUPERACIÓN DEL MARCO ESTATAL

El desbordamiento de la capacidad decisional del Estado conduce de suyo, por de pronto, a propugnar, más bien en términos de aspiración al propio tiempo difícil e irrenunciable, a:

- a) Bien, como hace J-B. Auby<sup>36</sup>, el establecimiento de una norma superior a cualquier otra -un imperativo jurídico de idéntica naturaleza a la del *ius cogens* del Derecho internacional<sup>37/38</sup> y de

---

Valcárcel Fernández (Dra.), *Gobernanza económica, regulación y administración de justicia, Los nuevos paradigmas de la regulación de la actividad económica en la Unión Europea. Repensar las relaciones entre Estado social de Derecho, sociedad y justicia en un mundo abierto*, Ed. Aranzadi, Pamplona 2023.

<sup>36</sup> Jean-Bernard Auby, *La globalisation, le droit et l'État*, Ed. LGDJ, 3<sup>a</sup> ed., Paris 2020.

<sup>37</sup> La Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969 dispone, en efecto, en el punto 53 de su Parte V:

“Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (“*ius cogens*”).

Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.

<sup>38</sup> Entiende el autor citado que el Derecho positivo actual (los tratados internacionales, las constituciones, las leyes) es insuficiente a tal fin, por lo que propone recurrir a la analogía con el *ius cogens* internacional (integrado por principios universales de tal fuerza, que acarrearán la nulidad de los tratados que los contradigan y considerar que la lucha

significado no meramente negativo, sino de positivo deber-, capaz de colocar los tratados y las demás normas contrarios a ella en situación de ilicitud, lo que apoderaría a los jueces para excluir su aplicación. Con ello, desaparecería la libertad de configuración social (en tiempos de normalidad) del legislador, pues –en tiempos del cambio climático– deja de ser posible toda ponderación entre intereses públicos, pasando a ser el de la lucha contra el aludido cambio absolutamente prevalente, porque, en otro caso, la humanidad corre el riesgo de no poder llevar una vida vivible. Aunque la libertad de configuración social del legislador y la discrecionalidad del ejecutivo no desaparezcan, quedan reducidas a la comprobación de los medios a emplear, sin alcanzar a la finalidad. Todo lo cual conduce a la conclusión de la necesidad de una verdadera revolución en el Derecho público.

- b) Bien, en el plano constitucional y constatando la quiebra de la identificación de Estado y Derecho y la consecuente impotencia del constitucionalismo estatal, por L. Ferrajoli<sup>39</sup> de:
- La necesidad de la superación de la actual construcción del Estado democrático y social de Derecho centrado en la fijación de límites al poder público, siéndole esencialmente ajena toda perspectiva directa de limitación de, y protección frente a, los poderes económicos (por identificación de poder con poder público), al tratarse todas las facultades de los sujetos privados sólo como libertades individuales y formando la libertad (desde Locke) un todo con la propiedad por efecto de la doble confusión de: i) los derechos fundamentales de libertad y autonomía (considerados universales, indisponibles e inalienables por atribuidos por normas generales y abstractas) con los derechos patrimoniales de propiedad o de crédito (considerados singulares, disponibles y alienables como atri-

---

contra el cambio climático ha de plantearse como una norma fundamental, asimilable a la norma hipotética de Kelsen, porque, si la acción social y, en particular, la acción estatal no se inspiran en ella, el Derecho positivo corre el riesgo de no poder controlar el reto que enfrenta la humanidad.

<sup>39</sup> L. Ferrajoli, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, Ed. Trotta, Madrid 2023.

buidos en virtud de actos singulares de carácter potestativo), con desconocimiento de la dimensión de los primeros –junto a la de inmunidad frente a derechos-poderes– de la de verdaderos derechos-poderes capaces de producir efectos en la esfera jurídica de otros. De este modo, la garantía ciudadana se ha reducido a la relación vertical Estado/ciudadano, autoridad/libertad, poderes públicos/derechos privados, sin alcanzar a las relaciones verticales que también se dan en la sociedad entre poderes privados y libertades individuales. Por más que la eficacia de las garantías se haya ido extendiendo a la propiedad privada y la empresa, no ha impedido el robustecimiento de los poderes privados en la época “liberista” actual.

- La procedencia, como salida plausible, de ir a un constitucionalismo del mercado (extensión a la garantía frente al poder económico), que obviamente debe desbordar la escala nacional para alcanzar incluso la universal.

## V. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA ACTUALIZACIÓN DE NUESTRA “GOBERNANZA”.

Resulta así obvio que la configuración del sistema constitucional de poderes públicos no está a la altura de los tiempos, porque no proporciona, ni induce la gobernanza o gobernabilidad que éstos requieren, demandando su actualización.

Esta actualización pasa por la revitalización democrática para que el Parlamento recupere su posición central-rectora en la gobernanza estatal; revitalización, que, por de pronto, obliga a una reconsideración del mandato parlamentario como traslativo de la soberanía clásica. Pues, conectado dicho mandato con ese concepto de soberanía, conduce a una concepción excesivamente potente y amplia (voluntarista) de la capacidad de configuración social que confiere, siendo así que en la CE está implícito su carácter servicial del interés general, que se impone explícitamente al poder ejecutivo. La concepción que se tenga de la libertad de configuración que confiere tiene honda trascendencia para la realización hoy del bien común, en particular en la toma de decisiones sobre la divisoria entre tareas públicas y privadas (respecto de la que la CE sólo contiene escasas y flexibles directrices, como la del art. 41 CE) y el manejo de los bienes comunes –cada

vez más esenciales para la vida y de necesario acceso universal— como si fueran en último término de propiedad del Estado y no de la ciudadanía. De ahí la procedencia de su entendimiento, hoy, como sustitución fiduciaria de la ciudadanía para la generación y conservación de la riqueza nacional (sus recursos esenciales) en favor de los presentes y su transmisión a los de generaciones futuras, al estilo de la jurisprudencia norteamericana del *trust* y de la mano de la fundamental Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 24 de marzo de 2021 y la importante del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024.

Obvio resulta que, salvo retirada de la Unión Europea (art. 50 TUE), la soberanía continua otorgando soporte —en el seno de dicha Unión, pero solo de manera conjunta con la de todos los demás Estados miembros— a los poderes supranacionales, pero por ello su ejercicio queda: i) además de vinculada por los Tratados y debilitada por razón de la competencia de la Unión para ensanchar— en función de los objetivos de dichos Tratados— los límites de la propia competencia; ii) rebajada a las funciones de participación en la toma de decisiones supranacionales y de ejecución de los actos de las instituciones europeas; funciones, que deben servir igualmente el interés general de la Unión, experimentando, por ello, un desdoblamiento funcional (paralelo al del poder gubernativo-administrativo y el judicial).

En este contexto, el sistema del poder interno constituido:

- i) Continúa descansando en la doble división horizontal/territorial y vertical/funcional, vista en la dimensión estática del deslinde y, en su caso, conflicto de funciones-competencias y descuidando así en buena medida la dinámica de funcionamiento y, por tanto, de interacción.

La interactuación legislativo-ejecutivo no va más allá de la clásica que resulta de la lógica del sistema parlamentario y la interlocución del poder judicial con los demás se despliega enteramente en el plano del Derecho.

- ii) Su horizonte sigue siendo esencialmente nacional, sin perjuicio la escueta autorización para la cesión de competencias a una institución u organización internacional (la UE), que está de suyo reclamando una actualización. Se explica así que continúe sin resolver adecuadamente el desdoblamiento funcional aludido (simple inserción de un modo de proceder en asuntos europeos sin

debida conexión con el interno). La integración es del Estado en su conjunto, es decir, de cuantos poderes constituidos en su seno resultan afectados y, por tanto, involucrados en la toma de decisiones supranacionales y su efectación interna. De este modo, la definición del interés general español no puede ni seguir haciéndose de forma separada de la contribución a la del interés general europeo, ni efectuarse sin consideración de éste, pues en la mayoría de los asuntos este último acaba repercutiendo inevitablemente en aquél. Es preciso embutir el nacional en el que se pretende sea el europeo y concretar en el marco de éste el nacional.

Este problema afecta en especial al Parlamento por:

- 1º. Insuficiencia de la fórmula (comprensible por razones prácticas, pero de difícil encaje en la CE) de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, que (salvo avocación por los Plenos de las Cámaras) define por sí misma la posición de las Cortes Generales ante las instituciones europeas, incorporando los planteamientos de los Parlamentos autonómicos (práctica, por demás declinante), sin otra interlocución con el ejecutivo que la de la información y los informes del Gobierno.
- 2º. Reducción, junto con el poder ejecutivo, a un mero papel de actor en el proceso de toma de decisiones supranacionales, según reglas de la Unión Europea. Aquí predomina el ejecutivo, que es quien ostenta la representación de la condición de miembro (el Parlamento Europeo no es una asamblea de los Parlamentos nacionales). Pues si bien se integra en la red que supone la Conferencia de los órganos especializados en asuntos de la Unión, queda limitado –sin perjuicio de otras tareas de menor significación– a la vela por el principio de subsidiariedad a título de órgano consultivo, cuyo dictamen sólo determina la retirada del proyecto de acto legislativo cuando la mayoría de los miembros bien del Consejo, bien del Parlamento así lo acuerdan (Protocolo 2 de TUE).

¿Cuáles podrían ser las líneas maestras de la puesta al día de nuestro sistema para lograr una buena gobernanza?

- Su dirección general debería ser la de la mejora del proceso decisonal mediante la potenciación de la posición y la diversificación de la actividad parlamentaria y una adecuada articulación

dinámica de legislativo y ejecutivo sobre la base de la superación de la actual esquizofrenia entre el proceso interno y el europeo, teniendo en cuenta que la participación en la tarea legislativa europea debe entenderse también como parte de la función legislativa y presupuesto indispensable para la trasposición y efectuaración “ejecutiva” correctas de la normativa europea.

- Condición de la resintonización suficiente del Parlamento con la realidad social es la ampliación, sin disminuir la centralidad de las tareas legislativa y de control gubernamental, de las dirigidas a identificar, diagnosticar y promover soluciones para problemas sociales y económicos, lo que ciertamente no propicia, pero tampoco impide, el art. 66.2 de la Constitución y, en todo caso, viene aconsejado por la integración de la lógica supranacional, en la que el art. 12 del Tratado de la Unión Europea le asigna el papel de contribuir al “buen funcionamiento” de la Unión y el Protocolo 1 de dicho Tratado le permite el pronunciamiento, sobre la base de los documentos de la Comisión Europea (lo más próximo a un gobierno europeo), sobre programas y estrategias políticas y la remisión a cualquiera de las instituciones europeas de todo tipo de contribuciones.

Más aún, dada la trascendencia conferida por el Tratado de la Unión Europea a la supervisión por las instituciones europeas del respeto en los Estados miembros de los principios del Estado de Derecho según el orden de valores del art. 2 del Tratado y con el sólo límite de la identidad nacional, parece claro que esa ampliación debe incluir la tarea de la preservación, al interior, del Estado de Derecho, y al exterior, la defensa de la identidad nacional (art. 4.2 TUE) en el contexto de los valores comunes (art. 2 TUE). A lo que se añade, la procedencia de la supervisión política de las autoridades administrativas independientes de perfil impuesto por el Derecho europeo<sup>40</sup> al punto de haberse afirmado (J. M<sup>a</sup>

---

<sup>40</sup> Tal como ha sido interpretado por las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de diciembre de 2009 y 9 de marzo de 2010, *asuntos Comisión c. Alemania*.

Baño León<sup>41</sup>) que supone la introducción en nuestro sistema de una desconocida reserva de Administración (singular), cubriendo el hueco que el citado perfil produce en la acción del ejecutivo.

- Paralelamente, la actualización (en su dinámica) del sistema decisonal interno requiere su armonización con el europeo. La Constitución se concentra ciertamente, en este orden de cosas, en el poder ejecutivo, sobre todo en su dimensión administrativa, terreno en el cual emplea los conceptos de colaboración y cooperación y en algunas otras de coordinación; categorías, que son, en cuanto institutos del Derecho de la organización, simultáneamente: principios (referidos a las condiciones de la acción y al estado resultante de la misma) y elementos del *status* de los poderes públicos (las organizaciones en tanto que sujetos) y, por extensión, también del régimen jurídico de las potestades de éstos. Pero el art. 4.3 del Tratado de la Unión Europea impone el principio de cooperación leal a los Estados miembros en cuanto tales (es decir, a todos los poderes de los mismos), por lo que la alusión en el art. 149.1.13, 15 y 16 de la Constitución para las materias de economía, investigación científica y sanidad incluso en sede legislativa, permite afirmar –a la luz del principio de lealtad institucional implícito, según el Tribunal Constitucional, en la norma fundamental– que las relaciones entre Parlamento y ejecutivo deben regirse internamente, sin perjuicio de su separación, por idénticos principios de colaboración y cooperación.

Todo lo anterior requiere, a su vez:

- El reforzamiento, mediante las oportunas reformas organizativas internas, de la información, el conocimiento y la capacidad de diagnóstico y valoración de la realidad interna, europea e internacional del Parlamento, mediante una infraestructura propia más allá de la jurídica, que le sirva para el ejercicio de sus funciones. Esto es especialmente importante por lo que hace a la función de control de las autoridades reguladoras independientes y del mayor

---

<sup>41</sup> J. M<sup>o</sup>. Baño León, “Reserva de Administración y Derecho comunitario”, en C. Esplugues et al. (coords.), *Nuevas fronteras del Derecho de la Unión Europea*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 837-850.

aprovechamiento de las potencialidades ofrecidas por la figura del Defensor del Pueblo.

- La acentuación, en los procesos legislativos de programación de la actuación ejecutivo-administrativa, de la atención a la organización de las tareas y los procedimientos a emplear en ésta, compensatoria de la pérdida de densidad regulatoria en dicha programación, así como incorporación real (no meramente nominal, como hasta ahora) en dichos procesos de la técnica legislativa.
- El seguimiento de la ejecución gubernativo-administrativa y la aplicación judicial de las Leyes en aras de la retroalimentación del proceso normativo con los ajustes precisos.
- Y, dado el actual modo de legislar y, en particular, el completo abandono en el mismo del principio de homogeneidad, la contribución a la certeza del Derecho y, por tanto, seguridad jurídica (actualmente sustancialmente en manos de la empresa privada y a modo de como procede, respecto de la jurisprudencia, el centro de documentación judicial del Consejo General del Poder Judicial), mediante un servicio de actualización de las normas en vigor con carácter general, al estilo del USCode del Congreso de los EEUU (Office of Law Revision). Incluyendo, en este caso, no sólo las generales nacionales, sino también las europeas.

