



5

AÑO / URTEA 2024
ISSN 2660-650X

LEG
♦AL

LEGE BILTZARREKO
♦ALDIZKARIA

REVISTA DEL
PARLAMENTO VASCO



LEGEBILTZARREKO
ALDIZKARIA

REVISTA DEL
PARLAMENTO VASCO

5 / 2024. ISSN 2660-650X



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO

OHOREZKO-KONTSEILUA: EUSKO LEGEBILTZARREKO MAHAIA CONSEJO DE HONOR: MESA DEL PARLAMENTO VASCO

LEHENDAKARIA / PRESIDENTA: Bakartxo Tejeria Otermin

LEHEN LEHENDAKARIORDEA / VICEPRESIDENTA PRIMERA: Susana Corcuera Leunda

BIGARREN LEHENDAKARIORDEA / VICEPRESIDENTA SEGUNDA: Eba Blanco de Angulo

LEHEN IDAZKARIA / SECRETARIO PRIMERO: Jon Aiartza Zallo

BIGARREN IDAZKARIA / SECRETARIA SEGUNDA: Erantz Saez de Egilaz Ramos

ERREDAKZIO-KONTSEILUA / CONSEJO DE REDACCIÓN:

ZUZENDARIA / DIRECTOR: Eneko Pagazaurtundua Arbaizagoitia

ERREDAKZIO ZUZENDARIA / DIRECTORA DE REDACCIÓN: Montserrat Auzmendi del Solar

ERREDAKZIO KOORDINATZAILEA / COORDINADORA DE REDACCIÓN: Charo Valverde Tejedor

KONTSEILUKIDEAK / VOCALES: Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga, Arantza Andueza Gorosabel, Naiara Arriola Echaniz, Paloma Biglino Campos, Laura Díez Bueso, Yolanda Gómez Lugo, Santiago Larrazabal Basañez, Eduardo Mancisidor Artaraz, Fernando Reuiriego Picón, Maite Zelaia Garagarza

AHOLKU-KONTSEILUA / CONSEJO ASESOR:

Agüeras Angulo, Carmen
Álvarez García, Vicente
Álvarez Vélez, María Isabel
Andrés Sáenz de Santa María, M.^a Paz
Apellániz Barrio, Jorge
Arce Janáriz, Alberto
Bullain López, Iñigo
Caamaño Domínguez, Francisco
Cámara Villar, Gregorio
Capelleras González, Albert
Carmona Contreras, Ana María
Carrasco Durán, Manuel
Castellá Andreu, Josep María
Cauero Gómez, Manuel
Cobrerros Mendazona, Edorta
Conde Flores, Nicolás
Corchete Martín, María José

Doménech Alegre, Silvia
Elvira Perales, Ascensión
Fdez. de Simón Bermejo, Encarnación
Fernández Rodríguez, José Julio
Fossas Espalder, Enric
García Escudero, Piedad
García Guerrero, José Luis
García Roca, Jauvier
Goizueta Vertiz, Juana María
González Pascual, María Isabel
Herrero Martínez-Tutor, Marcos
Iglesias Machado, Salvador
Jiménez Asensio, Rafael
López Basaguren, Alberto
Luppo, Nicola
Marañón Gómez, Raquel
Matía Portilla, Edmundo

Munar i Pascual, Esperança
Nohlen, Dieter
Ortega Santiago, Carlos
Palomares Amat, Miquel
Payeras Muntaner, Gabriel
Pulido Quecedo, Manuel
Queralt Jiménez, Argelia
Reuenga Sánchez, Miguel
Ridao Martín, Joan
Ridaura Martínez, María Josefa
Ripollés Serrano, María Rosa
Rubio de Val, Carmen
Sanz Pérez, Ángel Luis
Sarmiento Méndez, Xosé Antón
Tajadura Tejada, Javier María
Visiedo Mazón, Francisco J.



ZENBAKI HONETAKO EGILEAK COLABORAN EN ESTE NÚMERO

EVA CAMPOS DOMÍNGUEZ. Universidad de Valladolid

FRANCISCO JAVIER LÓPEZ HERNÁNDEZ. Letrado del Parlamento de Canarias

BRIAN BUCHHALTER MONTERO. Investigador Predoctoral (FPU). Universidad Complutense de Madrid

IKER LAUZIRIKA ANSOLA. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

RAÚL GÓMEZ IÑIGO. Letrado del Parlamento Vasco

NICOLÁS PULIDO AZPÍROZ. Letrado del Parlamento de Cantabria

JAVIER RUIZ BURSÓN. Letrado del Parlamento de Andalucía. Profesor honorario de la Universidad CEU
Fernando III, CEU Universities

ARATZ LABAIEN GOROSPE. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

MARKEL ZUBIAGA IRIARTE. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

ELIXABETE PIÑOL OLAETA. Abogada. Exparlamentaria del Parlamento Vasco (V-VIII legislaturas)

LEGAL aldizkaria ez da nahitaez identifikatzen argitalpen honen egileek adierazitako edukiekin eta iritziekin.

La revista LEGAL no se identifica necesariamente con los contenidos y las opiniones expresadas por los diferentes autores y autoras de esta publicación.

Legebiltzarreko Aldizkariaren edukiak sarbide irekian daude <https://legal.legebiltzarra.eus/index> helbidean, Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa lizentziapean. Erabiltzaileek artikuluetako testu osoak irakurri, deskargatu, kopia, banatu, inprimatu, bilatu edo lotu ditzakete, edo legezko beste edozein helburutarako erabili, editorearen edo egileen alde aurreko baimenik eskatu gabe. Erreproduktzio eta banaketari dagokionez, muga bakarra testuak behar bezala errekonozitzea eta aipatzea da.

Todos los contenidos de la Revista del Parlamento Vasco LEGAL están disponibles en acceso abierto a través de <https://legal.legebiltzarra.eus/index> bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. Las personas usuarias pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o vincular los textos completos de los artículos, o utilizarlos para cualquier otro propósito legal, sin pedir permiso previo del editor o de sus autores. La única limitación en cuanto a reproducción y distribución es la del reconocimiento y citación adecuada de los textos.



SUMARIO / AURKIBIDEA

- 006** Presentación del número 5 / 5. zenbakiaren aurkezpena

ESTUDIOS / AZTERLANAK

- 008** La comunicación en los parlamentos españoles: la información institucional desde la televisión a las redes sociales
EVA CAMPOS DOMÍNGUEZ
- 022** Indicadores de parlamento abierto en las asambleas regionales de los estados de la Unión Europea
FRANCISCO JAVIER LÓPEZ HERNÁNDEZ

TEMAS DE DEBATE / EZTABAIDAGAIK

- 062** El objeto de la investigación parlamentaria
BRIAN BUCHHALTER MONTERO
- 106** Desinformazioa sareko kanpainetan: Publizitate politikoaren gardentasun eta segmentazioari buruzko (EB) Erregelamenduaren testuinguru eta ondorioak
IKER LAUZIRIKA ANSOLA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA / JURISPRUDENTZIARI BURUZKO IRUZKINAK

- 128** Comentario a la Sentencia 46/2023, de 10 de mayo: ¿previsión de un incidente de ejecución de resoluciones del TC, a través de la desnaturalización del recurso de amparo parlamentario?
RAÚL GÓMEZ IÑIGO
- 138** ¿Hacia una nueva visión del derecho de enmienda? A propósito de la STC 149/2023, de 7 de noviembre
NICOLÁS PULIDO AZPIROZ

- 148** Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 8/2024, de 16 de enero, y 18/2024, de 31 de enero: “caso Alberto Rodríguez”
JAVIER RUIZ BURSÓN
- 158** Konstituzio Auzitegiaren 10/2024 Epaiaren inguruko iruzkina: lege-dekretuak eta aurrekarien balizko beharrezkotasuna. *Ius in officium* printzipioaren egikaritza*
ARATZ LABAIEN GOROSPE
MARKEL ZUBIAGA IRIARTE

DOCUMENTOS / DOKUMENTUAK

- 170** Comparecencia de Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón ante la Comisión Especial sobre Autogobierno del Parlamento Vasco (21.5.2002)
MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN
Nota introductoria
ELIXABETE PIÑOL OLAETA

* El texto en castellano de este artículo está disponible en <https://legal.legebiltzarra.eus/index>

5. ZENBAKIAREN AURKEZPENA

Montserrat Auzmendi del Solar

Erredakzio zuzendaria

Zuzenbide konstituzionalari eta, bereziki, Zuzenbide parlamentarioari buruzko gaiak jorratzen dituzten argitalpenen artean, *LEGAL - Eusko Legebiltzarraren Aldizkariaren* erredakziotik saiatu gara desberdintasuna markatzen duten elementuak bilatzen. Eta, horretarako, gogoeta interesgarriak aurkitzea hain ohikoa ez den gaiak jorratzea erabaki dugu. Gure irakurleen eskura ikuspuntu desberdinak jartzen saiatu gara, *mainstream*-ean enkoadratzen ez diren ikuspegiak eskaintzeko beldurrik gabe. Beti izan ditugu esku libreak egile ausart eta originalen gogoetak agerian uzteko.

Eta 5. zenbaki honetan berriro lortu dugula uste dut. Gure Azterlanak atalean, bete-betean sartzen gara gure ganberentzat, eta, oro har, erakunde guztientzat erabakigarriak diren gaietan. Aitortu behar dugu komunikazio instituzional egokia eta Parlamentua herritarrei irekitzeko mekanismoak ezartzea funtsezko gaiak direla eta ez daudela erabat konponduta. Eta gai horiek argitzeko, Eva Camposek eta Francisco Javier Lópezek bi lan bikainekin ilustratzen gaituzte.

Baina, gainera, gai polemikoei buruzko eztabaida sustatu nahi dugu. Brian Buchhalterrek ikerketa-batzordeen xedeari buruz egindako lan bikaina eta Iker Lauzirikak sareetako publizitate politikoari buruz, eta etengabe hor inguruan dabiltzan desinformazioari buruz egiten duen analisia oso interesgarriak dira eta pentsarazi eta eztabaidaraziko diguten bi testu dira.

Bestalde, ale honek ahalegin berezia egin du gure irakurleei Konstituzio Auzitegiak eman berri dituen epaien azterketa onak ekartzeko, Legebiltzarreko errea-

litateari oso lotuta baitaude. Raúl Gómez, Nicolás Pulido eta Javier Ruiz parlamentuetako legelariak, bai eta Aratz Labaienek eta Markel Zubiagak ere, zeinek bikain egin baitzituzten Zuzenbide Graduko praktikak gure erakunde, beren ikuspuntu bereziak eskaintzen dituzte jurisprudentzia-erabaki horiei buruz.

Eta Dokumentuak izeneko atalean, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñónnek 2002an Eusko Legebiltzarreko Autogobernu Batzordean egindako agerraldiaren transkripzioa zuen eskura jartzen dugu. Arretaz irakurtzea merezi duen dokumentu argia. Elixabete Piñolen, batzorde horretako lehendakaria izan zenaren hitzaurrea du. Ohore handiz izan nintzen batzorde horretaz arduratzen zen legelaria, eta egindako lanetatik eta Elixabete Piñol lehendakariarengandik bereziki oroitzapen atsegin bat gordetzen dut.

Eskerrik asko irakurtzeagatik. Espero dut zenbaki honek, aurrekoek bezala, zuen interesa piztuko duela. ♦

PRESENTACIÓN DEL NÚMERO 5

Montserrat Auzmendi del Solar

Directora de redacción

Dentro del mar de publicaciones que abordan cuestiones de Derecho constitucional y Derecho parlamentario en particular, desde la redacción de la *Revista del Parlamento Vasco - LEGAL - Legebiltzarreko Aldizkaria* hemos intentado buscar elementos que marquen la diferencia. Y para ello nos hemos decantado por tratar temas sobre los cuales no es tan frecuente encontrar reflexiones interesantes. Hemos intentado poner a disposición de nuestros lectores y lectoras puntos de vista diferentes, sin miedo a ofrecer visiones que no se encuadren en el *mainstream*. Siempre hemos tenido manos libres para poner negro sobre blanco las reflexiones de autores y autoras valientes y originales.

Y en este número 5 creo que lo hemos conseguido de nuevo. En nuestra sección de Estudios, hincamos el diente en cuestiones cruciales para nuestras cámaras, y para todas las instituciones en general. Tenemos que reconocer que una óptima comunicación institucional y el establecimiento de mecanismos de apertura del Parlamento a la ciudadanía son temas clave que no están del todo resueltos. Y para arrojar luz sobre estos asuntos, Eva Campos y Francisco Javier López nos ilustran con dos excelentes trabajos.

Pero además pretendemos fomentar el debate sobre asuntos controvertidos. El estupendo trabajo sobre el objeto de las comisiones de investigación llevado a cabo por Brian Buchhalter y el interesantísimo análisis que realiza Iker Lauzirika sobre la publicidad política en redes, y la desinformación que planea constantemente, son dos textos que nos harán pensar y debatir.

Por otra parte, este número ha hecho un especial esfuerzo por traer a nuestros lectores y lectoras buenos análisis de recientes sentencias del Tribunal Constitucional, muy pegadas a la realidad parlamentaria. Los colegas letrados de parlamentos, Raúl Gómez, Nicolás Pulido y Javier Ruiz, así como Aratz Labaien y Markel Zubiaga, quienes hicieron brillantemente sus prácticas de Grado de Derecho en nuestra institución, ofrecen sus particulares puntos de vista sobre estos pronunciamientos jurisprudenciales.

Y ya dentro del apartado de Documentos parlamentarios, ponemos a su disposición la transcripción de la comparecencia ofrecida el año 2002 por Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón ante la Comisión de Autogobierno del Parlamento Vasco. Un documento lúcido que merece ser leído con atención. Cuenta con un prólogo a cargo de Elixabete Piñol, de quien tan buen recuerdo guardo como presidenta de dicha comisión, de la que tuve el honor de ser letrada.

Gracias por leernos. Espero que este número, como los anteriores, suscite su interés. ✦

LA COMUNICACIÓN EN LOS PARLAMENTOS ESPAÑOLES: LA INFORMACIÓN INSTITUCIONAL DESDE LA TELEVISIÓN A LAS REDES SOCIALES

COMMUNICATION IN SPANISH PARLIAMENTS: FROM TELEVISION TO SOCIAL MEDIA

Eva Campos Domínguez

Universidad de Valladolid

Cómo citar / Nola aipatu: Campos Domínguez, E. (2024). La comunicación en los parlamentos españoles: la información institucional desde la televisión a las redes sociales. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 8-21
<https://doi.org/10.47984/legal.2024.001>



RESUMEN

Este texto plantea una descripción general de la comunicación parlamentaria de las asambleas españolas, con especial atención a la digital. Partiendo de la revisión de la literatura no sistematizada, pretende, en primer lugar, detectar hitos que ayuden a comprender la importancia de la tecnología de las comunicaciones en la difusión de la actividad de las asambleas legislativas. En segundo lugar, se realiza un análisis exploratorio de cómo los parlamentos españoles están usando sus perfiles en la red social X. Las conclusiones avanzan que los parlamentos mantienen una comunicación tradicional en redes sociales (de un emisor a varios receptores) y basada en contenidos de agenda institucional. Por tanto, requiere de nuevas habilidades comunicativas y plantea retos cambiantes para las instituciones parlamentarias.

PALABRAS CLAVE

Comunicación parlamentaria, parlamento digital, parlamento virtual, redes sociales, red social X.

LABURPENA

Testu honek Espainiako asanbleetako komunikazio parlamentarioaren deskribapen orokorra egiten du, arreta berezia jarrita komunikazio digitalean. Sistematizatu gabeko literaturaren berrikuspenetik abiatuta, testuaren asmoa da, lehenik eta behin, komunikazioaren teknologiek parlamentuen jardueraren hedapenean duten garrantzia ulertzen lagunduko duten mugarriak detektatzea. Bigarrenik, esplorazio-azterketa bat egiten da, ikusteko Espainiako parlamentuek X sare sozialean dituzten profilak nola erabiltzen dituzten. Ondorioek adierazten dute parlamentuek komunikazio tradizionalari eusten diotela sare sozialetan (igorle bat eta hainbat

hartzaille) eta komunikazio hori agenda instituzionaleko edukietan oinarrituta dagoela. Beraz, komunikazio-trebetasun berriak exijitzen ditu eta erakunde parlamentarioei erronka aldakorrak planteatzen dizkie.

GAKO-HITZAK

Komunikazio parlamentarioa, parlamentu digitala, parlamentu birtuala, sare sozialak, X sare soziala.

ABSTRACT

This paper proposes a general description of parliamentary communication in Spanish assemblies, with special attention to digital communication. Based on a review of the non-systematized literature, it aims,

firstly, to detect milestones that help to understand the importance of communications technology in the dissemination of the activity of legislative assemblies. Secondly, an exploratory analysis of how Spanish parliaments use their X profiles is carried out. The conclusions show that parliaments maintain traditional communication in social media (from one sender to several receivers) and are based on institutional agenda content. Therefore, it requires new communication skills and poses changing challenges for parliamentary institutions.

KEYWORDS

Parliamentary communication, digital parliament, virtual parliament, social media, X.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
 - II. LA COMUNICACIÓN Y EL PARLAMENTO.
 - III. EL PARLAMENTO DIGITAL.
 - IV. LOS PARLAMENTOS ESPAÑOLES EN X A TRAVÉS DE UN ESTUDIO DE CASO.
 - V. CONCLUSIONES.
- BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

El Parlamento español plantea algunas características particulares con respecto a otros europeos que deben considerarse en cualquier estudio que pretenda acercarse a su comunicación parlamentaria.

A diferencia de Italia, Alemania o, incluso, de otros países más próximos como Portugal, en España el sistema parlamentario actual se sustenta en una transición política del antiguo régimen que conllevó ciertos elementos de continuidad en el nuevo sistema político. Tal y como señala Morán (1989: 67), “la existencia de un proceso de transición política pacífica, iniciado a partir de la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975, y que culmina en una primera etapa con la celebración de las primeras elecciones democráticas en algo más de cuarenta años, el 15 de junio de 1977, que dan origen a la formación de las Cortes constituyentes, ha sido objeto de reflexión para numerosos sociólogos y politólogos”. Y, siguiendo a Valls-Alguacil (2018: 56), “en lo que se refiere a la administración parlamentaria, los casi 40 años de dictadura condujeron a la creación de una organización administrativa que, a grandes rasgos, sigue existiendo en la actualidad”.

En esa organización, algunos de los protagonistas del anterior régimen jugaron un papel muy importante en los inicios del Parlamento democrático: se creó el conjunto de códigos de conducta, normas y valores parlamentarios que iban a constituir la nueva cultura política democrática, así como las formas y maneras típicas de socialización de la clase política en general y de la clase parlamentaria. Dado que “en España el inicio del nuevo sistema democrático no se corresponde con una ruptura drástica con el antiguo régimen, tampoco existe una derrota bélica (casos italiano y alemán) o una quiebra revolucionaria (caso portugués) que marque la separación entre ambos momentos. Ello hace necesario sopesar, en todo momento, la importancia y el papel jugado por los elementos de ‘continuidad’ en el nuevo sistema político”.

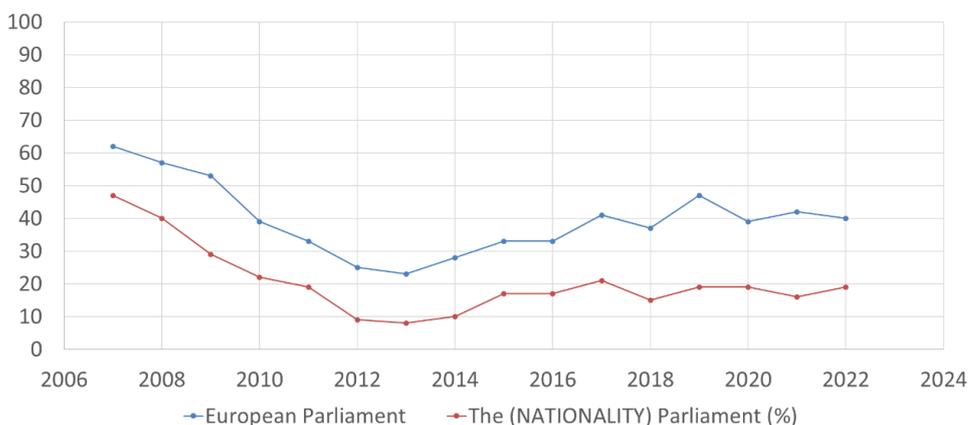
Con la Constitución española de 1978, se puso en marcha el Estado de las autonomías, con la creación de diferentes cámaras de representación en cada una de las diecisiete comunidades autónomas. A partir de entonces, en la década de los ochenta se celebraron las primeras elecciones de los parlamentos autonómicos. La Constitución española (1978) otorga al Parlamento un papel clave en el que los diputados, independientes y generalistas, discuten libremente y sin restricciones todas las cuestiones de interés general y deciden con igual libertad y autonomía de criterio (Morán, 1989). Pero la práctica es muy diferente, y a partir de la década de los ochenta esta diferencia se agudizó. Después del primer período de volatilidad de los partidos, se consolidó otro de bipartidismo entre el PSOE y el PP. A partir de 1982, con la mayoría parlamentaria socialista, comenzó una nueva etapa en el Parlamento español. El resultado fue una tendencia al bipartidismo en los partidos de ámbito estatal, con la presencia de nacionalistas que hacían de bisagra cuando no se alcanzaban mayorías absolutas. Tras la última legislatura de Felipe González, se inició un período difícil, con varios casos de corrupción (que continuarían con los gobiernos del PP), varias crisis económicas y un

elevado desempleo juvenil. Es en esta etapa cuando comienza la transformación digital de los parlamentos españoles.

A partir de las elecciones a Cortes Generales de 2015 se sucedió en España un ciclo electoral que se reflejó en la ruptura del bipartidismo anterior, con la aparición de nuevos partidos políticos: primero Ciudadanos y Podemos, y después, Vox. Tras una moción de censura en 2018 y las elecciones de 2019, se conformó el primer Gobierno de coalición de la historia democrática de España. La presencia de nuevas fuerzas en la cámara española motivó cambios en los códigos y cultura parlamentarios que vinieron a definir una nueva forma de hacer y entender la política legislativa.

El índice de confianza de los españoles en el Parlamento nacional ha ido disminuyendo en los últimos cuarenta años: la confianza de los españoles en el Parlamento nacional es, en la escala temporal de 2007 a 2022, inferior a su confianza en el Parlamento Europeo en una media de 19 puntos porcentuales, según el Eurobarómetro.

Gráfico 1. Índice de confianza ciudadana en España en el Parlamento



Fuente: Eurobarómetro.

Los cambios políticos y la transformación en la propia cultura política parlamentaria que han ido impulsado tanto los grupos políticos como la propia institución, junto con los índices de confianza entre la ciudadanía, marcan diferentes ejes de interés para tratar de entender cómo es la comunicación que emana desde los propios parlamentos.

II. LA COMUNICACIÓN Y EL PARLAMENTO

El Parlamento, al menos en España, ha sido estudiado fundamentalmente desde el ámbito del derecho y de la ciencia política; más recientemente, también ha generado interés en disciplinas más próximas a la comunicación. Dentro de este campo científi-

co, su motivación surgió principalmente a partir del desarrollo del principio de publicidad parlamentaria. Este incluye dos formas de publicidad: la presencia del público en el lugar de sesiones y la publicación de los debates en la prensa (De Vega García, 1985).

Bentham (1843) señaló tres efectos significativos del principio de la publicidad parlamentaria. El primero de ellos, vinculado a la función de la educación política: la publicidad parlamentaria permite que las buenas ideas se difundan universalmente y que los potenciales prejuicios sean combatidos con la transparencia y la información de la actividad parlamentaria.

El segundo de ellos se relaciona con el mecanismo de control frente a la arbitrariedad, la corrupción o la injusticia de los propios diputados. Para el propio Bentham (1843), el público forma un tribunal de justicia superior que se conforma como un tribunal incorruptible.

Y el tercero de ellos alude a que la propia información permite romper el hiato entre representantes y representados, y proceder a una auténtica moralización de la vida pública general: al conocerse socialmente la conducta y actuación de los diputados, la elección de estos ya no debiera ser fruto de una decisión a ciegas.

El principio de publicidad parlamentaria determinó el papel de los formadores de la opinión pública de los siglos XIX y XX (fundamentalmente, de los medios de comunicación de masas), e integró el Parlamento en la estructura de la información y de la opinión pública burguesa (Habermas, 1981), dado que, en palabras de De Vega (1985), el Parlamento ya no sería concebido, en Europa, como un órgano de Estado, sino que pasaría a ser entendido como un órgano de la sociedad.

En este proceso, la tecnología ha jugado un papel clave. La taquigrafía y el telégrafo, en los siglos XVII y XVIII, supusieron ya en su momento unos elementos clave para la difusión de la actividad parlamentaria. La irrupción de la prensa escrita lo fue igualmente con el desarrollo de la comunicación de masas de los siglos XIX y XX.

En el siglo XX, la transformación audiovisual, con la llegada de la radio y de las cámaras de televisión a las instituciones legislativas, supuso un nuevo cambio en la comunicación parlamentaria. La imagen televisada motivó la “democracia de audiencia” (Manin, 1998) y la “democracia visiva” (Colombo, 1976): con el predominio de la televisión, lo visible prevalece frente a lo inteligible, dado que confiere la sensación de proximidad en la actividad parlamentaria y genera un grado de familiaridad con los representantes parlamentarios. La imagen televisiva implica una modificación de las formas de hacer y pensar el Parlamento, al mismo tiempo que contribuye a generar una percepción social sobre la actividad parlamentaria. Porque, siguiendo a Muñoz-Alonso (1995: 61), “las relaciones entre el parlamento y los medios de comunicación de masas no se agotan en la cuestión de la retransmisión de los debates. Los diferentes grupos parlamentarios presentes en las Cámaras saben que sus iniciativas parlamentarias no son eficaces si no tienen reflejo y continuidad en los medios de comunicación de masas”.

La televisión irrumpió con fuerza en los parlamentos de la mayoría de los países democráticos, mediante la creación de varios tipos de canales legislativos: desde los promovidos por los propios parlamentos hasta los generados desde la televisión generalista. A todo ello, desde la década de los noventa del siglo xx, se suma la retransmisión audiovisual de la actividad de las cámaras a través de sus sitios web.

Nueva Zelanda inició la emisión de la actividad de su cámara de representantes en 1936 a través de la radio, y, junto con Australia, se convirtió en uno de los países pioneros en tener una televisión legislativa. A partir de 1979, EE. UU. y Canadá le siguieron y se constituyeron como referentes con tres señales de televisión, una estación de radio y tres servicios especiales.

Por lo que se refiere a América Latina, las televisiones legislativas dependen fundamentalmente de los propios parlamentos, más que de canales generalistas, y el primer país en inaugurarlos fue Brasil.

En Europa se registran, al menos, catorce canales parlamentarios con diferente tipología: desde aquellos que pertenecen a la televisión pública (el caso de Reino Unido, por ejemplo) a aquellos que surgen en las propias cámaras (por ejemplo, el Parlamento francés), o los híbridos (como son los caso del portugués y del español). En el caso del Reino Unido, antes de encargarse la BBC de este canal, The Parliamentary Channel (1992) hacía esta función. En Francia, la Asamblea Nacional tiene, desde el año 1993, programación basada en transmisiones diferidas y en directo de los debates y sesiones parlamentarias, así como también programación semanal, documentales, etc., mientras que el Senado transmite, desde el año 2000, su actividad en 24 horas. El Parlamento europeo, por su parte, supone un caso especial: transmite debates y reuniones en directo a través de una señal multilingüe, digital y gratuita.

En España, al margen de la cobertura autonómica, la televisión pública TVE dedica, desde 1978, el programa *Parlamento* a explicar la actualidad política de las Cortes, y el Canal Parlamento del Congreso y TV Senado retransmiten, a través de sus webs, la actividad de sendas cámaras.

III. EL PARLAMENTO DIGITAL

A partir de los años noventa del siglo xx, la revolución digital transformó la comunicación parlamentaria, que, hasta ese momento, se desarrollaba a través de medios tradicionales (fundamentalmente, radio, prensa y televisión). Internet catalizó una importante transformación comunicativa y las cámaras fueron avanzando en la senda de la digitalización: por un lado, crearon sus sedes digitales, y, por otro, los propios representantes tuvieron sus espacios web y perfiles en red.

En ese proceso, la comunicación parlamentaria digital ha registrado cambios en tres niveles (en la comunicación que afecta el parlamento individual, al grupo parla-

mentario y a la propia institución), bien para conectar al Parlamento y los representantes con la ciudadanía (Campos-Domínguez, 2011), bien para transformarlo en una institución transparente y abierta (Rubio, 2014; Rubio y Vela, 2017), o para lograr una mejor y más fluida comunicación, lo que ha supuesto un incremento de las funciones de la institución parlamentaria (Schwanholz et al., 2017). Con todo, se establecen cuatro fases de desarrollo de la comunicación parlamentaria digital (Campos-Domínguez y Ramos-Vielba, 2022). En una primera, los parlamentos trataban de encontrar una manera de utilizar las tecnologías digitales para hacer más eficiente su administración, digitalizar la información y mejorar la difusión de la actividad parlamentaria. En el caso concreto del Parlamento español, el primer sitio web parlamentario, la web del Congreso de los Diputados, surgió en el año 1997.

La segunda fase se inicia con la irrupción de la web 2.0 y la eclosión de los blogs en el año 2004, y se extiende hasta la llegada de las redes sociales (González Martínez, 2018). Aumenta el número de herramientas a través de las cuales ciudadanos, Parlamento y parlamentarios pueden comunicarse entre ellos. Este escenario resulta novedoso en un sistema comunicativo hasta entonces principalmente unidireccional, sin apenas retroalimentación de la ciudadanía. El compromiso público parlamentario y su impacto en la sociedad siguen investigándose en nuestros días, con autores que estudian el *engagement* parlamentario (Leston-Bandeira, 2014; Kelly y Bochel, 2018).

En la tercera etapa se consolida la difusión de la información parlamentaria digital en dos sentidos: tanto para incrementar la transparencia de los parlamentos a través de sus sitios web como para mejorar la rendición de cuentas de los parlamentos y parlamentarios ante la ciudadanía. Tras el auge de las redes sociales, los académicos y profesionales pusieron su atención en el parlamento abierto y en las organizaciones de la sociedad civil, como las *parliamentary monitoring organizations* —PMO, por sus siglas en inglés, organizaciones de monitorización parlamentaria— (Ramos-Vielba et al., 2013).

En una cuarta fase, la comunicación digital del Parlamento se vincula con el desarrollo de las grandes cantidades de datos y la irrupción de la inteligencia artificial (IA) en las asambleas legislativas, que genera nuevos retos y oportunidades para la difusión de la actividad parlamentaria.

Un elemento clave de la transformación de la comunicación parlamentaria digital en estas cuatro fases es que la lógica de la comunicación de masas que predominó en la era televisiva (basada en un modelo masivo y fundamentalmente unilateral) se está transformando en un modelo de comunicación más variado y multilateral. Esto significa que la difusión de la actividad parlamentaria, que en el siglo pasado consideraba a la ciudadanía una masa homogeneizada y única, está cambiando a una difusión más especializada e individualizada.

Tal y como señalan Dommett y Temple (2018), se desconocen todavía las consecuencias que puede tener el uso de los datos generados por los ciudadanos en el es-

pacio digital. No hay todavía suficientes investigaciones que ofrezcan luz sobre si las instituciones legislativas podrán dirigir la comunicación y sus mensajes a la ciudadanía en un modelo de difusión parlamentaria “a demanda” o “a la carta”.

Al margen de ello, en la última década, diferentes organizaciones e instituciones han tratado de poner en marcha acciones para combatir la apatía política y la confianza haciendo partícipes a los ciudadanos. Los parlamentos no se han quedado al margen y han desarrollado acciones que no forman parte de la actividad principal de los parlamentos, pero que pretenden abrir la institución a los ciudadanos. Leston-Bandeira (2014) indica que las acciones de compromiso parlamentario incluyen la creación de nuevos servicios específicamente para la realización de actividades de compromiso público, la inversión en nuevo personal específicamente centrado en las habilidades de comunicación y compromiso, el desarrollo de actividades destinadas a aumentar la conciencia y la comprensión de la institución del Parlamento, y la creación o el fortalecimiento de los procesos que integran la voz ciudadana en la actividad parlamentaria.

En este proceso, la comunicación de los parlamentos a través de las redes sociales supone un punto de interés para las instituciones legislativas, como ya detalló en su momento González Martínez (2018: 455) al referirse al Congreso de los Diputados:

El nacimiento de un nuevo concepto de audiencia, una audiencia propia, informada y con capacidad de respuesta, nos lleva a adaptar no solo el lenguaje, la forma de comunicar y los formatos que se emplean como soporte de la información, sino también los temas que abordamos. Las plataformas digitales y los medios sociales nos permiten desmarcarnos de los límites de espacio y de tiempo que imponen los medios de comunicación. Encontramos además en los medios sociales la agilidad e independencia imprescindible para dotar a la institución de la capacidad de respuesta y de iniciativa a la hora de elaborar y difundir contenidos y la flexibilidad formal para adaptarnos al modo en que los ciudadanos acceden a la información.

IV. LOS PARLAMENTOS ESPAÑOLES EN X A TRAVÉS DE UN ESTUDIO DE CASO

El presente trabajo forma parte de una investigación más amplia, todavía en desarrollo, que tiene como objetivo conocer cómo, con quién y de qué manera interactúan los parlamentos españoles a través de la red social X (antes Twitter). Se centra en esta herramienta dado que es una de las que más interés ha registrado en las investigaciones de comunicación política en España (Dader y Campos-Domínguez, 2017), y pretende complementar, desde un enfoque descriptivo y exploratorio, otros estudios realizados sobre cómo los parlamentos, como institución, están usando esta red social.

La revisión de la literatura científica sobre este objeto de estudio permite afirmar que apenas han sido analizados los parlamentos autonómicos y su comunicación di-

gital en X, así como tampoco cómo las diferentes asambleas españolas se relacionan entre ellas a través de esta herramienta. Con este objetivo se llevó a cabo un análisis exploratorio de 1.000 mensajes publicados en X de cada perfil institucional parlamentario (tabla 1), salvo el Parlamento asturiano, que solo había publicado 318 mensajes: en total se descargaron 18.318 mensajes de 19 perfiles desde el día 20 de julio de 2021 hasta el origen del primer mensaje en cada cuenta institucional, para ello se recurrió a la API de Twitter y a Python. Posteriormente, se filtraron los 200 mensajes que sumaban un mayor número de retuits en cada cuenta y sobre ellos se realizó un análisis de interacciones y de contenido de los mensajes.

El primer parlamento español que creó su cuenta actual en la actual X fue el canario (en 2008) y el más reciente fue la Junta General del Principado de Asturias (en 2019).

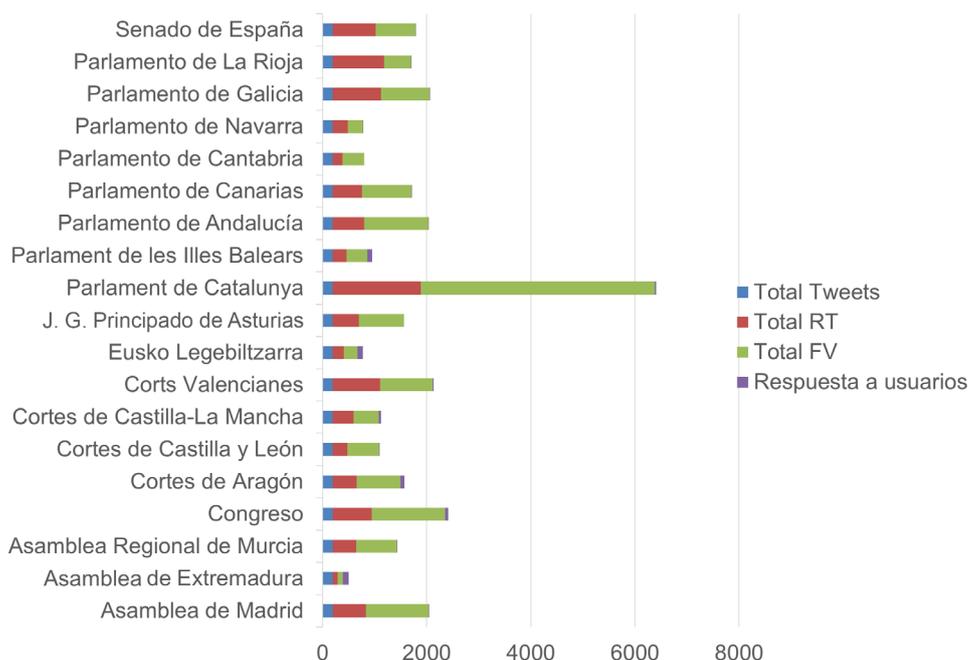
Tabla 1. Fecha de creación de los perfiles en X de los parlamentos españoles

Parlamento	Fecha de creación	Perfil
Parlamento de Canarias	6/5/2008	@parcan
Parlament de Catalunya	3/2/2009	@parlamentcat
Congreso	2/6/2009	@Congreso_Es
Parlamento de Navarra	15/6/2009	@parlamentoNA
Parlamento de Galicia	1/9/2009	@Par_Gal
Asamblea de Extremadura	14/10/2009	@Asamblea_Ex
Eusko Legebiltzarra	31/10/2010	@PVasco_EuskoL
Cortes de Castilla y León	15/11/2010	@Cortes_CYL
Asamblea de la R. de Murcia	17/4/2011	@asambleamurcia
Cortes de Aragón	10/6/2011	@cortes_aragon
Parlamento de Cantabria	29/6/2011	@parlacan
Corts Valencianes	9/9/2011	@cortesual
Parlament de les Illes Balears	12/12/2011	@ParlamentIB
Parlamento de Andalucía	16/5/2012	@ParlamentoAnd
Senado de España	23/7/2012	@Senadoesp
Parlamento de La Rioja	18/8/2015	@parlamentoLR
Cortes de Castilla-La Mancha	22/9/2015	@cortesclm
Asamblea de Madrid	8/11/2016	@asambleamadrid
J. G. del Principado de Asturias	29/7/2019	@JuntaAsturias

Fuente: elaboración a partir de la extracción de datos de los perfiles en X.

Durante el período de tiempo observado, se aprecia que el Parlamento que más favoritos y retuits acumuló fue el catalán (con 4.495 mensajes indicados como favoritos y 1.686 tuits retuiteados), seguido del Parlamento de La Rioja (con 933 favoritos y 925 retuits).

Gráfico 2. Mensajes publicados y número de favoritos y retuits registrados en los perfiles de X de los parlamentos españoles



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, atendiendo al tipo de menciones, se aprecia que el Parlamento de La Rioja, las Cortes Generales, el Parlamento de Andalucía, las Cortes de Castilla-La Mancha o el Parlamento Vasco fueron las instituciones que más interacciones acumularon; es decir, los parlamentos que más menciones acumularon.

Gráfico 5. Palabras más repetidas en los mensajes publicados por 19 parlamentos durante el año 2021



Fuente: elaboración propia.

Por tanto, aunque los parlamentos españoles tienen presencia en la red social X y registran interacción en sus cuentas, los contenidos publicados siguen siendo, mayoritariamente, mensajes informativos de la propia actividad institucional, sin que se aprecien, en términos generales, mensajes destinados a fomentar otro tipo de comunicación con la ciudadanía y sin explorar narrativas que ahonden en un mayor compromiso con el público.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo se sustenta en dos análisis. Uno de ellos, no sistematizado, de la literatura existente sobre la comunicación parlamentaria, desde sus orígenes vinculados

con el principio de publicidad parlamentaria hasta la comunicación digital, con el fin de encontrar hitos que ayuden a comprender la importancia de la tecnología de las comunicaciones en la difusión de la actividad de las asambleas legislativas y de la comunicación parlamentaria. El otro se detiene en un análisis exploratorio y descriptivo de los mensajes publicados por los parlamentos españoles en la red social X, para conocer cómo están usando esta herramienta.

De la primera parte del trabajo se deriva que los parlamentos experimentan nuevas formas de comunicación, aprendiendo de viejos modelos de comunicación. Desde la llegada de internet, avanzan hacia un modelo de comunicación híbrido (Chadwick, 2007) que se sustenta en una estructura descentralizada, pasando desde un modo pasivo de recepción de información centrado en la visualización de webs básicas a un rol más activo de producción de mensajes, sin restarle todavía importancia al enfoque de comunicación *top-down* profesionalizado que ha dominado desde la posguerra (Gibson, 2015).

Por ello, las instituciones parlamentarias utilizan las herramientas digitales para difundir la actividad legislativa, pero sin terminar de implicar a los ciudadanos, sin demasiada colaboración entre las propias instituciones y sin mecanismos de formación en y sobre el proceso. Todo ello plantea nuevos retos para la conformación del Parlamento del siglo XXI.

La ciudadanía sigue, además, recibiendo información parlamentaria a través de medios de comunicación tradicionales, especialmente a través de la televisión, con un fuerte componente de espectacularización. Por ello, se puede concluir que, en este escenario, las redes sociales suponen retos sobre la descentralización y la fragmentación de la esfera pública, requieren de nuevas habilidades comunicativas para instituciones y ciudadanos, y plantean nuevos retos cambiantes a las instituciones parlamentarias. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Bentham, J. (1843). Principles of Penal Law. En J. Bowring (Ed.). *The Works of Jeremy Bentham*, vol. 1 (pp. 365-580). Edinburgh: William Tait.

Campos-Domínguez, E. (2011). *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)*. Madrid: Congreso de los Diputados (colección Monografías).

Campos-Domínguez, E. y Ramos-Vielba, I. (2022). *Parliaments and Key Transformations in Digital*

Communication. En B. García-Orosa (Ed.). *Digital Political Communication Strategies*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-81568-4_2

Chadwick, A. (2007). Digital network repertoires and organizational hybridity. *Political Communication*, 24(3), 283-301.

Colombo, F. (1976). *Televisión: la realidad como espectáculo*. Barcelona: Gustavo Gili.

Dader, J. L. y Campos-Domínguez, E. (Coords.). (2017). *La búsqueda digital del voto. Ciber campañas electorales en España 2015-16*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Domett, K. y Temple, L. (2018). Digital Campaigning: The Rise of Facebook and Satellite Campaigns. *Parliamentary Affairs*, 71(1,1), 189-202. <https://doi.org/10.1093/pa/gsx056>

Gibson, R. K. (2015). Party change, social media and the rise of 'citizen-initiated' campaigning. *Party Politics*, 21(2), 183-197. <https://doi.org/10.1177/1354068812472575>

González Martínez, E. (2018). Comunicación parlamentaria y sociedad digital: de la nota de prensa al tuit. *Revista de las Cortes Generales*, 105, 435-457. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/105/94>

Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.

Kelly, R. y Bochel, C. (2018). *Parliament's engagement with the public*. London: House of Commons Library.

Leston-Bandeira, C. (2014). The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case. *Parliamentary Affairs*, 67(2), 415-436 <https://doi.org/10.1093/pa/gss050>

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

Morán, M. L. (1989). Un intento de análisis de la "Clase parlamentaria" española: Elementos de renovación y de permanencia (1977-1986). *Revisita Española de Investigaciones Sociológicas*, 45, 61-84. <https://doi.org/10.2307/40183359>

Muñoz Alonso, A. (1995). Opinión pública y Parlamento: las transformaciones del régimen parlamentario. *Revista de las Cortes Generales*, 35, 7-75. <https://doi.org/10.33426/rcg/1995/35/706>

Ramos Vielba, I., Gonzalo Rozas, M. A. y Campos-Domínguez, E. (Coords.). (2013). *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Madrid: Fundación Ideas y Friedrich Ebert Stiftung-Madrid.

Recchia, G. (1984). Información parlamentaria y garantías fundamentales. *Revista de Estudios Políticos*, 40, 9-24. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26798.pdf>

Rubio, R. (Coord.). (2014). *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Rubio, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2017). *Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Schwanholz, J., Teiner, P. y Busch, A. (2017). The Interactive Parliament. Evolving Use of Digital Media by National Legislatures in the EU. En J. Brichzin, D. Krichewsky, L. Ringel y J. Schank Hrsg. *Soziologie der Parlamente* (pp. 337-368). Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19945-6>

Valls Alguacil, M. L. (2018). Decíamos ayer: una mirada a la Administración parlamentaria en la Constituyente. *Revista de las Cortes Generales*, 105, 51-76. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/105/78>

Vega García, P. (1985). El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 43, 45-66. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26821.pdf>

INDICADORES DE PARLAMENTO ABIERTO EN LAS ASAMBLEAS REGIONALES DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

OPEN PARLIAMENT INDICATORS IN REGIONAL ASSEMBLIES OF EUROPEAN UNION STATES

Francisco Javier López Hernández

Parlamento de Canarias

Cómo citar / Nola aipatu: López Hernández, F. J. (2024). Indicadores de parlamento abierto en las asambleas regionales de los estados de la Unión Europea. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 22-61
<https://doi.org/10.47984/legal.2024.004>



RESUMEN

La aplicación de los principios del gobierno abierto a las asambleas legislativas regionales lleva indefectiblemente a hablar de parlamento abierto. En este nuevo enfoque, las cámaras parlamentarias deben concentrar sus esfuerzos hacia una mayor transparencia y colaboración que propicien la participación de la ciudadanía. Las tecnologías de la información y las comunicaciones juegan un papel fundamental para lograr la plenitud de estos tres aspectos, que, considerados como indicadores, permiten evaluar el grado de apertura de un parlamento. Con este nuevo enfoque, la democracia representativa y la democracia participativa encuentran

el momento propicio para caminar de la mano, institucionalizando los puntos de encuentro. Por ello, este estudio evaluará el grado de apertura de las asambleas legislativas regionales de los estados miembros de la Unión Europea a través de los indicadores de participación, transparencia y colaboración, al objeto de conocer el grado de implantación de los principios de parlamento abierto en el ámbito regional europeo.

PALABRAS CLAVE

Parlamento abierto, participación, transparencia, colaboración, datos abiertos.

LABURPENA

Gobernu Irekiaren printzipioak eskualdeetako legebiltzarretan aplikatzeak ezinbestean garamatza parlamentu irekiaz hitz egitera. Ikuspegi berri horren arabera, ganbera parlamentarioek gardentasun eta lankidetzaren handiagoa lortzen ahalegindu behar dute, herritarren parte-hartzea errazte aldera. Informazioaren eta komunikazioen teknologiek funtsezko zeregina dute hiru alderdi horietan osotasuna lortzeko; hala, alderdiok adierazletzat hartuta, parlamentu baten irekiera-maila ebaluatu daiteke. Ikuspegi berri horrekin, demokrazia ordezkatzailerak eta demokrazia parte-hartzaileak eskutik joan daitezke, elkarguneak instituzionalizatzearen bitartez. Horregatik, azterlan honetan Europar Batasuneko estatu kideetako eskualdeetako legebiltzarren irekiera-maila ebaluatuko da, parte-hartzearen, gardentasunaren eta lankidetzaren adierazleak baliatuta, parlamentu irekiaren printzipioak Europako eskualde-eremuan zenbateraino ezarri diren ebazteko xedez.

GAKO-HITZAK

Parlamentu irekia, parte-hartzea, gardentasuna, lankidetzaren, datu irekiak.

ABSTRACT

The application of open government principles to regional legislative assemblies inevitably leads to the term open parliament. In this new approach, parliamentary chambers must concentrate their efforts towards greater transparency and collaboration that will encourage citizen participation. Information and communication technologies play a fundamental role in achieving the fullness of these three aspects, which, considered as indicators, allow the degree of openness of a parliament to be evaluated. With this new approach, representative democracy and participatory democracy find the right moment to walk hand in hand, institutionalising the meeting points. For this reason, this study will evaluate the degree of openness of the regional legislative assemblies of the member states of the European Union through the indicators of participation, transparency and collaboration, in order to find out the degree of implementation of the principles of open parliament at the European regional level.

KEYWORDS

Open parliament, participation, transparency, collaboration, open data.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. MARCO CONCEPTUAL DEL PARLAMENTO ABIERTO Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS.
- III. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTARIOS REGIONALES EN LOS ESTADOS FEDERADOS EN LAS FEDERACIONES.
- IV. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES DE LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS EN ENTIDADES SUBNACIONALES CON AUTONOMÍA REGIONAL.
- V. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LOS ESTADOS UNITARIOS CON RECONOCIMIENTO EXCEPCIONAL DE CIERTA AUTONOMÍA TERRITORIAL.
- VI. CONCLUSIONES.
BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La generalización del enfoque de gobierno abierto, así como otras técnicas que inciden en la forma de gobernanza, no ha resultado impermeable para las cámaras legislativas. Al contrario, lejos de quedarse al margen de esta tendencia invocando su autonomía parlamentaria, han sido los propios parlamentos los que han propiciado la irrupción conceptual y práctica de una realidad en la que se impone la democracia participativa. Pero la apertura de un parlamento ni se puede limitar exclusivamente a la participación de la ciudadanía en este ni se puede comprender sin el desarrollo y la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (en adelante, TIC) en el funcionamiento de las cámaras. Por todo ello, se hace necesario analizar el origen de la categoría para transitar hasta su grado de implementación práctica en la muestra que suponen las asambleas legislativas regionales de la Unión Europea.

II. MARCO CONCEPTUAL DEL PARLAMENTO ABIERTO Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

1. EL SURGIMIENTO DEL PARLAMENTO ABIERTO COMO TRASUNTO DEL GOBIERNO ABIERTO

Y, en efecto, antes que hablar de un parlamento abierto, es necesaria una contextualización en el enfoque de gobierno abierto (*open government*), que “surge como tendencia vinculada a la modernización de lo público” (Caridad Sebastián y Martínez Cardama, 2016: 50) a partir de la “iniciativa de Gobierno Abierto del Presidente Obama (2009-2017), cuando publicó al inicio de su mandato su Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto” (Nikolas Ezkurdia, 2022: 14), en la que “[t]res eran los ejes

sobre los que se impulsaba un nuevo modelo de gobernanza federal: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre instituciones” (*op. cit.*).

La aplicación de estos ejes o grandes polos de actuación a los cometidos de las cámaras parlamentarias permitiría fácilmente irradiar al campo del legislativo un enfoque que, aunque típicamente gubernamental, parece fácilmente extrapolable a la institución democrática, en la convicción de que “[l]os límites de la democracia representativa demandan fórmulas alternativas de participación” (Ramos Vielba et al., 2013: 16). Así pues, “el Parlamento Abierto es, como hemos explicado, la aplicación al ámbito de la institución parlamentaria [de] la doctrina del Gobierno Abierto” (Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2018: 2), y, siguiendo a Sierra Rodríguez, se “pone el foco en la superación del funcionamiento mecánico de los parlamentos ensimismados en su actividad interna —muy influidos por la lógica partidista—, para transitar a un mayor acceso desde el exterior” (2022: 42), sin olvidar, como señala Aranda Álvarez, que “[c]omplemento insustituible a la representación y legitimación parlamentaria es la deliberación” (2017: 23).

Pero la participación ciudadana, o democracia participativa, no es un fenómeno tan reciente como pudiera pensarse, y tampoco la transparencia es un objetivo alumbrado en el siglo XXI y no antes. De ahí que sea conveniente precisar entre una “dimensión relacional (participación y colaboración)” (Maríñez Navarro, 2016: 11) y una “dimensión de apertura (transparencia, rendición de cuentas y apertura a la información)” (*op. cit.*), para comprender que el enfoque de parlamento abierto redimensiona variables que, sin ser nuevas, catapultan al Parlamento a un escenario completamente nuevo, combinándose y logrando el despliegue de todas las potencialidades que tiene la ciudadanía para participar y fiscalizar la actuación de los poderes públicos. La transparencia y la participación crean “una cercanía entre el representante y ciudadano que hace difícilmente sostenible un modo de actuar del primero que permita obviar los intereses de este último sin consecuencias (responsabilidad y rendición de cuentas)” (Expósito, 2017: 1011).

2. EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LAS TIC EN LA CONSECUCCIÓN DE UN PARLAMENTO ABIERTO

Sin embargo, como advierte la doctrina científica, el parlamento abierto se vincula necesariamente a las TIC. Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio apuntan que “[l]a evolución del uso de la tecnología en el Parlamento nos permite establecer, con Campos Domínguez (2013: 35-47), tres etapas en la evolución de la aplicación de las TIC en el ámbito parlamentario: Parlamento Electrónico, Parlamento Digital y Parlamento Abierto” (Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2017: 29). Así, estos autores aluden al parlamento electrónico como “tecnificación de los procedimientos parlamentarios” (*op. cit.*) y al parlamento digital caracterizado por “las TIC como herramientas de comunicación parlamentaria” (*ibid.*: 43), “hasta llegar al Parlamento Abierto, entendido como el impulso de la participación y la transparencia en la institución” (Rubio Núñez,

2022: 9). Así pues, las TIC al servicio de los grandes ejes del parlamento abierto suponen un impulso de mecanismos que, sin ser en todo caso novedosos —piénsese en los instrumentos de participación ciudadana—, se tornan en fórmulas altamente accesibles a la ciudadanía por el influjo de la tecnología. Con estas premisas, se debe abordar el concepto de parlamento abierto que se asume.

3. HACIA UN CONCEPTO DE PARLAMENTO ABIERTO

La Declaración de Mérida de 2012 de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) afirmó con rotundidad, hace más de diez años, lo siguiente:

[e]l Parlamentarismo moderno requiere el desarrollo de nuevos conceptos como el de “Parlamento Abierto”, basado en el establecimiento de canales de participación directa de los ciudadanos, que transmiten sus necesidades e inquietudes a las Asambleas Legislativas Regionales de modo que éstas se lo hagan llegar al Parlamento Europeo para reducir la distancia que separa a los ciudadanos europeos con las Instituciones Europeas.

Y curiosamente en 2020 se desató la crisis derivada de la pandemia de la covid-19 y ese contexto apuró la capacidad de las cámaras para adaptarse en tiempo récord a un contexto absolutamente tecnológico sin margen de planificación. Apunta Rubio Núñez esta contingencia en clave de oportunidad considerando que “la pandemia puede servir para avanzar en la corriente de modernización del Parlamento Abierto” (2022: 8).

Con Gonzalo Rozas asumimos la definición de parlamento abierto elaborada por el Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de la Red Novagob:

[...] como “aquel que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía; que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente, tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios con capacidad de influir en la agenda política” (2017: 1023-1024).

Al que añaden Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio “la garantía de acceso a la información pública, rendición de cuentas, [...] y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria’, como señala el Parlamento de Paraguay (2016)” (2017: 14).

4. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA: METODOLOGÍA DE ANÁLISIS Y SELECCIÓN DE INDICADORES

Tres son los elementos que sostienen la apertura de un parlamento al menos en su formulación más teórica: participación, transparencia y colaboración. Para conocer el grado de consecución de parlamento abierto en las asambleas legislativas regionales europeas es necesario verificar el estado de los tres ejes de este enfoque, para lo que se atenderá a la información que resulta accesible a la ciudadanía a través de las páginas web institucionales y la normativa que estas vinculan en cuanto a la información que publican. Este ejercicio puede suponer un análisis incompleto, marcadamente afectado por el sesgo que puede proporcionar una visión reduccionista de la actividad global de una cámara de acuerdo con lo que muestre en su página web. Por ello, sirva este apartado como remedio a la osadía de un estudio de estas características y como relativización a las observaciones o conclusiones que se vayan incorporando, en el bien entendido que la propia metodología que se ha escogido supone el instrumento idóneo para evaluar la apertura de una cámara. Y en la metodología de análisis se deben aquilatar los aspectos que se verificarán:

- La participación ciudadana, como se ha afirmado anteriormente, goza de un notable arraigo en las democracias europeas, a través de figuras como el derecho de petición, la iniciativa popular o el referéndum. En ese sentido, no solo se profundizará en los matices que se apreciarán en cada parlamento, sino que se tratará de descubrir las experiencias innovadoras que supongan un salto cualitativo en el modo de concebir la participación ciudadana en aras de detectar la intervención de la ciudadanía en los procedimientos legislativos aportando sus opiniones, o incluso la institucionalización de foros en línea que procuren un diálogo e interacción constante con los representados “como reacción al progresivo distanciamiento ciudadano respecto de sus representantes y a la desafección política” (Navarro Méndez y Navarro Marchante, 2016: 151). Ello permitirá divisar el nivel de interacción de la ciudadanía con sus respectivas cámaras de representación y el nivel de institucionalización de dicha participación, por ejemplo, en la creación de registros de grupos de interés o *lobbies*.
- La transparencia se considera “un elemento fundamental para el desarrollo democrático de los regímenes políticos” (Aguilar García, 2020: 153), y ha experimentado un impulso importante en las últimas décadas. Partimos de la distinción entre “publicidad proactiva o activa [...] como la puesta a disposición de los ciudadanos de información sin que medie una petición previa; frente a la publicidad reactiva, que exige una petición de información a un sujeto obligado a la transparencia para que éste responda. Del mismo modo se diferencia entre transparencia proactiva y reactiva” (Sánchez de Diego Fernández de la Riva y Tejedor Fuentes, 2016: 307). Sin embargo, modernamente también

se sostiene una tripartición que añade la transparencia colaborativa. Sánchez González cita tres tipos de transparencia: “Primero, la transparencia activa que se refiere a aquellos mecanismos en los que la Administración Pública difunde a los ciudadanos, información, generalmente a través de medios electrónicos. [...] Segundo, la transparencia pasiva que es el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, es el mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden tener conocimiento de la información administrativa, previa solicitud a la Administración Pública para que se le muestre o facilite una copia. Por último, la transparencia colaborativa que es la reutilización de la información del sector público” (Sánchez González, 2018: 6). Y precisamente ese concepto de transparencia colaborativa enlaza a la perfección con la tendencia de *open data* o datos abiertos, pues la apertura de los datos es presupuesto de su reutilización. Los datos abiertos constituyen una “filosofía que persigue que determinados datos en poder de la Administración, están disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de *copyright*, patentes u otros mecanismos de control. Para que un dato sea abierto, tiene que ser accesible y reutilizable, sin exigir permisos específicos, aunque los tipos de reutilización pueden estar controlados mediante una licencia”¹. Y Martínez Santa María señala que “[o]tro de los retos de los Parlamentos es la mejora de la funcionalidad de sus páginas web incluyendo datos abiertos. Proporcionar información en ‘formatos abiertos’ es la base de la apertura en el siglo XXI” (2018: 180).

- Por último, la colaboración que se entiende “como un ‘trabajo conjunto’ que persigue unos resultados concretos en el ámbito de una política pública determinada, que aprovecha todos los recursos a su disposición” (Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2017: 156). Como quiera en cada cámara analizaremos sus concretas redes de colaboración, a título general debe ponerse en valor el papel de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, que surge en 1997 con vocación de aglutinar todos los parlamentos regionales europeos y con la misión de “profundizar en los principios democráticos y participativos en el marco de la Unión Europea, defender los valores y principios de la democracia regional y reforzar los vínculos entre las asambleas legislativas regionales”².

Finalmente, el análisis de estos indicadores se efectuará en los países descentralizados de la Unión Europea, ya adopten la forma de Estado federal, o la de Estado regional o autonómico, toda vez que los entes subnacionales se dotan de un Parlamento regional, federal o autonómico, y, además de ello, se incluirán dos países más

1 Véase <https://sede.defensa.gob.es/acceda/opendata/datosAbiertos.html>

2 Véase <https://www.calrenet.eu/>

de la Unión Europea que, a pesar de ser estados unitarios, reconocen cierto grado de autonomía a partes de su territorio en clave regional, encontrando en ellas también asambleas legislativas regionales.

III. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES DE LOS ESTADOS FEDERADOS EN LAS FEDERACIONES

Comenzamos este análisis examinando el parlamento abierto en los regímenes federales que se pueden encontrar en la Unión Europea, concretamente, en las distintas asambleas legislativas o parlamentos de cada una de las entidades federadas que componen las respectivas federaciones.

1. REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

El art. 20 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 contempla la forma jurídica y política de Alemania indicando que se trata de un Estado federal, democrático y social. Cada una de las dieciséis entidades que componen la federación alemana, los *länder*, posee un parlamento³, por lo que analizaremos en torno a esa distribución regional el grado de implantación de los principios de parlamento abierto en los territorios alemanes.

a) Participación

Mayntz insiste en que la participación en Alemania “tiene una enorme importancia”, pues “[l]a República Federal tiene una constitución democrática” (1964: 69-70). Empezando por la participación ciudadana, encontramos una regulación homogénea prácticamente en las dieciséis cámaras parlamentarias en el derecho de petición que parte de su reconocimiento, a nivel constitucional, en el art. 17 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. La práctica totalidad de las constituciones de los *länder* reproducen el reconocimiento del derecho de petición ante las cámaras con el propósito de subrayar que el reconocimiento lo es a toda persona con independencia de su nacionalidad, residencia o edad⁴, y con el ánimo de no implementar carga

3 Páginas web institucionales de los parlamentos regionales de la República Federal de Alemania: <https://www.bayern.landtag.de/>, <https://www.bremische-buergerschaft.de/>, <https://www.hamburgische-buergerschaft.de/>, <https://www.landtag-bw.de/home.html>, <https://www.landtag.brandenburg.de/de/startseite/>, <https://www.landtag-niedersachsen.de/>, <https://www.landtag.nrw.de/home.html>, <https://landtag-rlp.de/>, <https://www.landtag-saar.de/home/>, <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/>, <https://www.landtag.ltsh.de/>, <https://www.landtag-mu.de/>, <https://www.landtag.sachsen.de/de>, <https://www.thueringer-landtag.de/>, <https://www.parlament-berlin.de/>, y <https://hessischer-landtag.de/>

4 En el caso del Parlamento regional de Hamburgo, expresamente se indica en la plataforma de peticiones que podrá ser interpuesta por cualesquiera adultos, menores, personas privadas de libertad, ciudadanos extranjeros y apátridas. Igualmente recuerda la legitimación activa para formular peticiones de las personas en situación de privación de libertad la web institucional del Parlamento regional de Baden-Wurtemberg, y respecto de las personas apátridas lo hace también la web institucional del Parlamento de Brandemburgo.

que pudiera resultar enervante del ejercicio del derecho, facilitando la no exigencia de requisitos formales especiales para cumplimentar el proceso de petición. Expresamente reconocen este derecho las constituciones de los *länder* de Berlín, Baviera, Brandemburgo, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia-Anhalt, Schleswig-Holstein, Sajonia y Hesse.

En cuanto al objeto del derecho de petición, lo constituyen las preocupaciones de interés general o para la defensa ante la injusticia, discriminación o trato desigual por las autoridades estatales, siempre que no se trate de materias o competencias propias de la federación y que escapen al ámbito de actuación propio de los *länder*. Quedan, sin embargo, fuera de su alcance aquellas disputas o contiendas propias del ámbito privado y que, por el contrario, no aparecen informadas por un elemento de carácter público que justificaría la intervención de un órgano parlamentario o autoridad pública.

Con carácter general, el derecho de petición se ha de ejercitar por escrito y se facilitan los cauces para peticiones en línea a través de distintas plataformas alojadas en las páginas web institucionales de los parlamentos de los estados federados. Asimismo, con base en la propia Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, los distintos parlamentos han concretado una regulación que en el ámbito parlamentario trata de diferenciar aquellas peticiones que, aun siendo individuales, reciben los apoyos o adhesiones de otras personas firmantes y que vienen en denominarse peticiones masivas, a las cuales se les dota de un singular régimen de publicidad (Baviera, Schleswig-Holstein y Sajonia), o dan lugar a que la comisión de peticiones dé audiencia a la persona peticionaria en una reunión (Baja Sajonia y Turingia). Y en cuanto a su tramitación parlamentaria, con carácter general se realiza ante una comisión parlamentaria de peticiones, que no es pública salvo en el caso del Parlamento del Estado de Baviera, único estado federado en el que las peticiones se tratan en reuniones públicas del parlamento. En el ámbito del Parlamento regional de Hesse, existe una específica cautela en cuanto al carácter secreto de los expedientes de las peticiones, que se limita a los miembros de la comisión. Con todo, la importancia que se le reconoce a este derecho de petición se pone de manifiesto en un portal nacional conjunto de peticiones federales y estatales el 17 de abril de 2023, con el objetivo de facilitar a la ciudadanía el acceso a este derecho⁵.

Otras figuras de participación ciudadana fundamentales en cada uno de los parlamentos regionales de los *länder* son la iniciativa popular y el referéndum, que se construyen estrechamente relacionadas. Sin embargo, en el ordenamiento alemán el referéndum no se limita a una consulta popular, sino que adquiere el auténtico carácter de iniciativa legislativa o de disolución de una cámara regional. La solicitud o iniciativa de referéndum, así como el referéndum, adquieren un alto nivel de sublimación en el

5 Véase <https://petitionsportal.de/>

ordenamiento regional alemán, precisamente por la extensión de sus posibilidades en la actividad parlamentaria como mecanismo de democracia directa. En algunos de los *länder* (Baviera, Sajonia-Anhalt y Turingia), sus respectivas constituciones reconocen la iniciativa popular como un mecanismo de participación con una finalidad más amplia que la de una propuesta legislativa en sí, lo que permite no solo plantear una iniciativa de ese carácter, sino también que se debatan cuestiones que resulten de interés para la ciudadanía.

No obstante, considerando que existan tres escalones sucesivos para el ejercicio de esta fórmula de participación encaminada a la adopción de una ley, se podría entender la iniciativa popular como una primera vía en la que la ciudadanía manifiesta su intención de adoptar una propuesta normativa. Para el caso de que no sea adoptada, y sobre la base de una exigencia de apoyo ciudadano superior al de la iniciativa popular, se contempla la petición de referéndum con el objetivo de promulgar, modificar o derogar una norma mediante la presentación de un proyecto de ley motivado (constituciones de los *länder* de Berlín, Bremen, Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Sarre y Turingia). En esta segunda fase, un número reforzado de firmas determinaría que sea aceptado el referéndum, lo que abriría la tercera fase. En esta última, se sustanciará propiamente el referéndum que determine la aprobación de la iniciativa normativa ejercitada, para lo que no se exigen mayorías reforzadas, bastando en ocasiones un cuarto o un quinto de la ciudadanía con derecho a voto (Hamburgo, Brandemburgo, Baja Sajonia, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Turingia y Hesse), cuando no menos (Schleswig-Holstein). Y solo contemplan la posibilidad de disolver la Cámara por vía de referéndum las constituciones de los *länder* de Baviera, Baden-Wurtemberg, Brandemburgo, Renania-Palatinado y Turingia.

Dentro de las modalidades de participación, gozan de gran difusión en Alemania los registros de grupos de interés como fórmula que somete a derecho los *lobbies* y les reconoce una importante función en el procedimiento legislativo en lo que se refiere a las audiencias ciudadana o pública, o directamente permiten la formulación de opiniones en las iniciativas legislativas en trámite. En el ámbito del derecho alemán se ha vinculado este tipo de registros a una exigencia dimanante del principio de transparencia, lo que lleva a que en algunas páginas web institucionales se les trate bajo el epígrafe de transparencia. Entre los parlamentos regionales que han creado estos registros de *lobbies* se encuentran: Berlín, Brandemburgo, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Hesse.

En el caso del Parlamento regional de Renania-Palatinado se creó el registro de *lobbies* en 2011, cuando se introdujo en el Reglamento interno esa previsión, a la que se añadió la publicación anual en el boletín estatal. Debe significarse que en el caso del Parlamento regional de Brandemburgo el apdo. 1 del art. 2 del anexo 10 de su Reglamento interno establece que solo podrían producirse las audiencias de las personas representantes de los grupos de interés siempre que se haya producido la inscripción

en el registro, el cual se implantó el 24 de abril de 2013. A partir de la reforma del Reglamento interno de 2014, en el Parlamento regional de Sajonia-Anhalt la audiencia de otras organizaciones que representen intereses solo está permitida siempre que se haya producido la inscripción en las listas del registro de *lobbies*, aunque precisa su normativa que la inscripción no da lugar a un derecho legal de audiencia. Y en la misma línea, los parlamentos regionales de Mecklemburgo-Pomerania Occidental y de Hesse subrayan que la inscripción en estos registros no confiere un derecho legal a audiencia o participación en un debate de personas expertas, pero sí es *conditio sine qua non* para la participación en estas. Finalmente, el 15 de marzo de 2023, el Parlamento regional de Sarre decidió introducir el registro de *lobbies* en el Reglamento interno precisando que las instituciones, corporaciones y fundaciones de derecho público y sus organizaciones coordinadoras no están sujetas a registro.

Por último, dentro de la órbita de la participación, se observa de manera unánime la preocupación de todos los parlamentos regionales por acercar a la juventud el conocimiento y la educación en la práctica parlamentaria, capacitando y cualificando a la población joven en el ejercicio de sus derechos democráticos. Muy llamativa resulta la iniciativa del Parlamento regional de Schleswig-Holstein para las personas mayores con la finalidad de garantizar su participación en el debate de la cosa pública. No obstante, como verdadero foro de participación solo encontramos una iniciativa realmente novedosa en el Parlamento regional de Turingia, que consiste en la creación de una plataforma de internet, un foro de discusión⁶, a través de la cual los ciudadanos puedan participar activamente en el debate sobre los proyectos de ley, garantizando que sus contribuciones sean tenidas en cuenta en el trámite ante la comisión parlamentaria.

b) *Transparencia*

El segundo gran eje del parlamento abierto es la transparencia, aspecto en el que no existe una homogeneidad entre las cámaras regionales alemanas. Debe destacarse que el art. 53 de la Constitución del *land* de Schleswig-Holstein proclama el deber de las autoridades del *land*, los municipios y las asociaciones de municipios, de proporcionar información oficial siempre que no existan intereses públicos o privados en conflicto que merezcan protección. Además de ello, especial interés suscita en el ámbito del Parlamento regional de Brandemburgo, donde, al amparo de la Ley de inspección de archivos e información de 10 de marzo de 1998, se establece un derecho de acceso incondicional a la información de los organismos públicos de Brandemburgo como norma de garantía al derecho fundamental que reconoce la Constitución de ese *land*, así como se crea un comisionado estatal para la protección de datos y derecho de consulta de archivos.

6 Véase <https://www.thueringer-landtag.de/mitgestalten/diskussionsforum/#c1577>

En el ámbito del *land* de Sajonia, fue aprobada la Ley de transparencia de Sajonia que entró en vigor el 1 de enero de 2003, que estableció el deber de publicar la información determinada en su art. 8, la publicación electrónica en la plataforma de ese estado federado, y el derecho de acceso a la información. También, otro *land* que cuenta con una normativa en materia de transparencia es Renania-Palatinado, en el cual su Ley de Transparencia del Estado de 27 de noviembre de 2015 entró en vigor el 1 de enero de 2016, configurando un derecho de acceso a la información oficial y ambiental, un órgano de garantía, el comisionado estatal para la protección de datos y la libertad de información, así como la obligación de publicación de información y datos de conformidad con la Ley de Transparencia en la plataforma del estado federado. Por último, aunque el Parlamento regional de Turingia contiene un portal de transparencia, verdaderamente se trata de una plataforma de interconexión de datos que se asimila más a una sede electrónica, acercando a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos en múltiples ámbitos de la vida civil.

Debe destacarse en cuanto a datos abiertos que tan solo se aprecia una experiencia en la Cámara de representantes de Berlín, que viene poniendo a disposición de la ciudadanía desde 1989 los metadatos de los textos completos de los materiales contenidos en la documentación parlamentaria a través de una plataforma denominada PARDOK⁷ en formato legible por máquina como archivo XML.

c) Colaboración

Para concluir, en cuanto a las redes de colaboración que se traban entre los parlamentos regionales de Alemania, debemos destacar por una parte la intensificación de su carácter internacional, habida cuenta de la existencia de lazos culturales y lingüísticos transfronterizos con regiones colindantes tanto en el norte como en el sur de Alemania. Muestras de ello son la Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico⁸ o el Consejo Nórdico⁹. De igual modo, también existe una colaboración de ámbito nacional en la que se deben significar: primero, la experiencia de cooperación nacional de “espejo parlamentario”¹⁰ como un sistema de información común de los parlamentos estatales de la República Federal de Alemania con amplias funcionalidades de búsqueda y acceso directo a documentos; en segundo término, experiencias de colaboración de carácter político, pudiendo servir como ejemplo la reunión entre la cámara de representantes de Berlín y el Parlamento regional del estado de Brandemburgo mediante la creación de una conferencia parlamentaria

7 Véase <https://pardok.parlament-berlin.de/portala/browse.tt.html>

8 Véase <https://www.bspc.net/about-bspc/the-baltic-sea-parliamentary-conference/>

9 Véase <https://www.norden.org/en>. Asimismo, el Parlamento de Schleswig-Holstein participa como observador.

10 Véase <https://www.parlamentsspiegel.de/home/einfache-suche.html>

que se reúne tres veces al año; y, en tercer lugar, experiencias de colaboración con la finalidad de protección de grupos étnicos autóctonos, como sucede con el Consejo de Asuntos Sorbo/Wend para la protección de las personas sorabas/wendas que viven en Brandemburgo y Sajonia, y gozan de la protección que les reconoce a este pueblo en cuanto a su participación política efectiva el art. 25.1 de la Constitución del *land* de Brandemburgo.

2. REPÚBLICA FEDERAL DE AUSTRIA

En las disposiciones de carácter constitucional de Austria, el art. 2 B-VG (*Bundes-Verfassungsgesetz*, Ley Constitucional Federal) define Austria como un Estado federal¹¹ compuesto por nueve *länder* autónomos, cada uno de los cuales dispone de su propia constitución como cúspide del ordenamiento del Estado federado y encarnando el Poder legislativo su propio Parlamento¹². Procedemos a analizar los indicadores de parlamento abierto comenzando por la participación.

a) Participación

En lo que respecta a la participación, resulta muy generalizada la canalización de la democracia directa o semidirecta en forma de referéndum, sin perjuicio de otras fórmulas de democracia participativa. Existen varios tipos de referéndum en el ámbito regional austriaco: propositivos, de aprobación de resoluciones/decisiones legislativas y consultivo sobre asuntos de especial importancia pertenecientes al ámbito de competencias del Estado federado. Así pues:

- En algunos *länder* sus constituciones prevén que las propuestas legislativas puedan formularse como referéndum propositivo (Carintia, Vorarlberg, Ciudad de Viena, Tirol, Baja Austria, Burgenland, Estiria y Salzburgo) y, en consecuencia, podrán ir dirigidas a la promulgación, modificación o derogación de leyes, bien como sugerencia, bien como propuesta legislativa. Y en algunos de estos *länder* la negativa del parlamento a dicha propuesta podrá ocasionar un referéndum consultivo (Vorarlberg y Estiria). En algunas constituciones de los *länder* austriacos se especifica la cifra del apoyo del cuerpo electoral, que puede ir desde los 2.000 electores (Burgenland) hasta los 5.000 (Vorarlberg), 7.500 (Carintia y Tirol), 10.000 (Salzburgo) o 17.000 (Estiria). Algunos *länder* someten temporalmente el ejercicio de este referéndum a un

11 Un análisis sintético del sistema federal austriaco se encuentra en Sanz Pérez (2006).

12 Páginas web de los parlamentos regionales de Austria: <https://www.bglld-landtag.at/>, <https://www.ktn.gu.at/Politik/Landtag>, <https://www.landtag.steiermark.at/>, <https://noe-landtag.gu.at/>, <https://www.land-oberoesterreich.gu.at/landtag.htm>, <https://www.salzburg.gu.at/pol/landtag>, <https://www.tirol.gu.at/landtag/>, <https://vorarlberg.at/web/landtag>, y <https://www.wien.gu.at/politik/landtag/>

periodo de carencia en relación con la entrada en vigor de las leyes que pretendan derogar o modificar, que puede ir desde uno (Baja Austria) a tres años (Vorarlberg).

- Y estrechamente vinculados con el ejercicio de la potestad legislativa, también se prevén referendos sobre decisiones legislativas después de su adopción (Carintia, Vorarlberg, Ciudad de Viena, Tirol, Baja Austria, Burgenland, Estiria y Salzburgo).
- Existe, por último, la figura del referéndum consultivo —también referido como referéndum en el sistema ejecutivo estatal—, y al margen del procedimiento legislativo, en los siguientes *länder*: Carintia, Vorarlberg, Tirol, Baja Austria, Burgenland y Estiria.

Y aunque parezca que el referéndum es la única *forma* de iniciativa legislativa popular, en el *land* de Alta Austria, por diferencia, se denomina “iniciativa de los ciudadanos del estado” y no referéndum, exigiendo un apoyo del 2 % del electorado de dicho estado federado. Alta Austria igualmente es un *land* que presenta diferencias en cuanto al derecho de participación por cuanto, en lugar de referéndum, prevé la posibilidad de someter las propuestas legislativas a revisión ciudadana. Por otro lado, debe significarse también la peculiaridad del *land* de Burgenland, que prevé la iniciativa ciudadana —distinta de la iniciativa legislativa que en este estado se prevé por la vía del referéndum— ante el Gobierno del Estado federado para la adopción de medidas específicas de su competencia.

Por lo que se refiere al derecho de petición ante los órganos legislativos de los estados federados austríacos, se proclama expresamente en las constituciones de Vorarlberg y Tirol, limitándose los textos constitucionales a fijar el plazo para su respuesta —tres meses en el caso de Vorarlberg— o a establecer que nadie debe verse perjudicado o sufrir desventajas por las peticiones —caso de Tirol—. En la Constitución de Estiria se proclama el derecho a presentar comunicaciones de carácter general de toda persona, con el consiguiente deber para las autoridades de los órganos estatales de dar respuesta inmediata.

En cualquier caso, la ausencia de un reconocimiento constitucional del derecho no hace inoperativo este en los demás parlamentos de los estados federados, en los que, además, se encuentran peculiaridades que enriquecen el estudio de esta fórmula de participación. Destacan el régimen de las peticiones urgentes en Burgenland o las peticiones cualificadas en Estiria o en la Ciudad de Viena, que, con el apoyo de un determinado número de personas, ocasionan trámites de comparecencia en la tramitación.

En cuanto a la forma, prima la escritura, y, prueba de ello, el Reglamento interno del Parlamento de Vorarlberg señala que deberán presentarse por escrito o en cualquier forma técnicamente posible. No obstante, se han generalizado las plataformas de presentación telemática de peticiones, como ocurre en los parlamentos de Estiria o de

la Ciudad de Viena. Finalmente, en cuanto al órgano competente para su conocimiento y decisión, en la mayoría de los casos es una comisión parlamentaria específica, la comisión de peticiones (Tirol, Salzburgo, Alta Austria o Ciudad de Viena).

En otro orden de cosas, se pueden detectar también tímidos intentos de apertura del Parlamento a la ciudadanía en la fase constitutiva del procedimiento legislativo a través de audiencias ciudadanas. Un buen ejemplo es el de la Cámara de representantes de la Ciudad de Viena, que permite efectuar comentarios desde el inicio de la tramitación de los proyectos de ley estatales de Viena, tanto a través de correo electrónico como por escrito. Y otro ejemplo lo encontramos en el Parlamento de Alta Austria, donde expresamente se prevé un trámite de evaluación de la ciudadanía por medio de declaraciones que se puedan emitir comentando un proyecto de ley, y que son tenidas en cuenta por los diputados en sus deliberaciones.

Y para concluir el apartado de participación ciudadana, deben referirse algunas experiencias de los parlamentos regionales austríacos que ejemplifican a la perfección una apertura en el parlamento, involucrando a la ciudadanía en las labores cotidianas de este. Una primera experiencia para citar es la del Parlamento de Burgenland, denominada *Mitreden: Politik Erleben*¹³ (Da tu opinión: ofensiva democrática), que ofrece distintas posibilidades que garantizan la participación ciudadana. La segunda experiencia ocurre en el ámbito del Parlamento de Alta Austria, con las siguientes iniciativas: Taller para la Democracia¹⁴, Foro Democracia Joven¹⁵, sesiones festivas¹⁶, consultas y simposios sobre diversas cuestiones políticas, sociales y económicos¹⁷, desarrolladas para jóvenes cuyo objetivo es inspirarles a participar activamente en la configuración de la democracia. Por último, se debe citar la iniciativa *Land.talks*, bajo la actividad *demokratie.trilog*¹⁸, del Parlamento de Salzburgo, cuyo objeto son paneles ciudadanos y debates.

b) *Transparencia*

En el ámbito de Austria, solo se aprecian portales de transparencia en los parlamentos de los estados federados de Estiria y Tirol, sin perjuicio de que en el Parlamento de Baja Austria exista —no un portal, sino— un apartado referido a las retribuciones de los funcionarios públicos, así como a las actividades e ingresos de los miembros de este Parlamento. Y un examen de dichos apartados de transparencia permite detectar

13 Véase <https://politikerleben.at/>

14 Véase <https://www.land-oberoesterreich.gu.at/140396.htm>

15 Véase <https://www.land-oberoesterreich.gu.at/521685.htm>

16 Véase <https://www.land-oberoesterreich.gu.at/140391.htm>

17 Véase <https://www.land-oberoesterreich.gu.at/140390.htm>

18 Véase https://www.salzburg.gu.at/politik_/Seiten/demokratie-trilog.aspx

que en el ámbito regional austriaco la transparencia se vincula a todos los aspectos de retribuciones, tanto de personas empleadas públicas como de miembros de las cámaras. No obstante, destaca el Parlamento regional de Estiria, en el que, además, existe un portal denominado Pallast¹⁹, que incluye materiales sobre documentos del Parlamento estatal, reuniones y archivos de vídeos, procedimiento de evaluación, así como el enlace al portal de transparencia. Finalmente, solo en el Parlamento de Baja Austria se aprecia un apartado referido a los datos abiertos, impulsado por el Gobierno, por decisión de 29 de octubre de 2012, de acuerdo con los principios de transparencia, participación y cooperación, desarrollo sostenible de la sociedad de la información y participación, todo ello en el marco del objetivo del gobierno abierto²⁰.

c) Colaboración

En lo que respecta a la colaboración, se aprecia, en primer lugar, una colaboración interregional entre parlamentos no necesariamente nacionales, como ocurre en el caso de la Alianza Alpino-Adriático²¹ y los acuerdos de cooperación con la región autónoma italiana de Friul-Venecia Julia, y la región autónoma del Véneto, con el fundamento legal de la ley AECT de Carintia para la creación de *Euregio senza confini*²². Y, por último, con fundamento similar, desde 1991 los miembros de los parlamentos de Tirol, Tirol del Sur y Trentino se congregan periódicamente en reuniones transfronterizas para debatir preocupaciones comunes y aprobar las resoluciones correspondientes, denominándose “el parlamento de 3 miembros”²³.

3. REINO DE BÉLGICA

La Constitución belga señala que Bélgica es un Estado federal compuesto por comunidades y regiones (art. 1): Comunidad flamenca, Comunidad francesa y Comunidad germanófona (art. 2) y Región flamenca, Región valona y Región de Bruselas (art. 3). Articula la descentralización territorial federal *sui generis* la Ley Especial de Reforma Institucional, de 8 de agosto de 1980, que concretó el régimen de las comunidades y regiones, que “se superponen, aunque no en su totalidad” (Scholsem, 1995: 62). La Comunidad Francesa se denomina Federación Valonia-Bruselas y dispone de su propio parlamento, distinto del Parlamento de la Región Valona. La Comunidad germanófona también dispone de su propio Parlamento y, por último, en Flandes, existe

19 Véase <https://pallast2.stmk.gu.at/pallast-p/pub/documents?dswid=-4812>

20 Véase <https://e-gov.ooe.gu.at/at.gu.ooe.ogd2-citi/>

21 Véase <https://alps-adriatic-alliance.org/>

22 Véase <https://euregio-senzaconfini.eu/en/>

23 Vorarlberg fue miembro hasta 1993.

un único Parlamento tanto para la región como para la Comunidad flamenca. Con estas premisas se puede analizar el grado de apertura de los cinco parlamentos regionales belgas. De modo que en nuestro análisis tomaremos estos cinco parlamentos regionales²⁴.

a) *Participación*

Debemos comenzar los institutos de participación de los parlamentos regionales belgas con el examen del derecho de petición. El art. 28 de la Constitución belga reconoce el derecho de toda persona a dirigir peticiones firmadas por una o más personas a las autoridades públicas. Todos los parlamentos regionales de Bélgica inciden en que la petición se formula por escrito y se dirige a la presidencia de la respectiva Cámara. El Decreto Especial sobre Instituciones Flamenecas de 7 de julio de 2006 establece en su art. 17 que toda persona tiene derecho a presentar al Parlamento flamenco las solicitudes firmadas por una o más personas, pero no podrán ser entregadas personalmente ni por una delegación de personas, lo cual es coherente con la previsión del art. 41 de la Ley Especial de Reforma Institucional, de 8 de agosto de 1980, que de igual modo lo prohíbe en general para todas las cámaras regionales. En esa misma línea, el art. 85 del Reglamento del Parlamento de la Comunidad francesa o Federación Valonia-Bruselas establece que las peticiones no podrán entregarse ni personalmente ni mediante delegación de personas.

Una petición tiene por objeto trasladar las preocupaciones de la sociedad, llamando la atención de las autoridades con la finalidad de cambiar la política o un decreto, considerándose en el ámbito belga como una fórmula de participación directa. En todo caso, se ha de circunscribir al ámbito de competencias de la cámara en cuestión. En cuanto a su tramitación, existen especialidades por razón de la cámara: se consagra el derecho a una audiencia de la primera persona firmante de una petición avalada por al menos mil solicitantes (Parlamento flamenco, Parlamento de Bruselas-Capital y Parlamento de la Región valona), lo cual no se condiciona a un número de firmas en el Parlamento de la Comunidad germanófona, donde se produce en todo caso; se simplifica el procedimiento tratándose de peticiones firmadas por al menos 15.000 personas (Parlamento flamenco); se publica un boletín de peticiones con las decisiones adoptadas (Parlamento de la Región valona) o se procede a la publicación periódica con el análisis de las peticiones y decisiones que les afectan (Parlamento de la Comunidad francesa o Federación Valonia-Bruselas), o se presenta un informe escrito a los miembros de la Cámara sobre el tema de la petición, medidas adoptadas y conclusiones motivadas al respecto (Parlamento de la Comunidad germanófona).

24 Páginas web institucionales de los parlamentos regionales del Reino de Bélgica: <https://www.pfwb.be/>, <https://pdg.be/>, <https://www.parlement.brussels/>, <https://www.parlement-wallonie.be/>, y <https://www.ulaamsparlement.be/nl>

En lo que se refiere a la participación en el procedimiento legislativo, y de acuerdo con el art. 129 del Reglamento del Parlamento de la Región valona, se prevé la participación mediante consultas públicas de las personas y organismos interesados para presentar su punto de vista sobre proposiciones de decreto, proyectos de decreto o propuestas de resolución.

Por lo que se refiere a los foros participativos, debe indicarse que en el Parlamento de Bruselas-Capital y en el Parlamento de la Región valona se ha desarrollado una interesante posibilidad que abre la Cámara a la ciudadanía mediante la previsión de que, por iniciativa de la ciudadanía o de la mayoría simple de la Cámara, se pueda crear una comisión deliberante o deliberativa compuesta por diputados, y de la ciudadanía, elegidos por sorteo, para debatir determinados problemas de interés general y elaborar propuestas de recomendaciones. Este tipo de iniciativa ciudadana es una sugerencia que para ser admisible debe contar con el apoyo de al menos 1.000 personas (Parlamento de Bruselas-Capital) o 2.000 (Parlamento de la Región valona). En el caso del Parlamento de Bruselas-Capital, la iniciativa ciudadana para crear una comisión deliberativa se entrecruza con otra figura sin paragón en el resto de los parlamentos regionales belgas como es la sugerencia ciudadana, instrumento que permite a la ciudadanía comenzar un debate en el seno de una comisión deliberante, para lo cual debe obtener el apoyo de 1.000 personas. Sin embargo, la mera presentación de una sugerencia ciudadana no implica *per se* el derecho a la participación automática en la comisión deliberante que, en su caso, se pudiera crear. Igualmente, destaca la creación de paneles ciudadanos como figuras de democracia participativa tanto en el Parlamento de la Región valona, para renovación de los mecanismos de la democracia representativa involucrando a las personas jóvenes, como en el Parlamento de Bruselas-Capital, sobre movilidad en Bruselas, y el panel de jóvenes sobre el futuro de Europa.

En lo que se refiere también a la participación, solo en el Parlamento de la Comunidad francesa o Federación Valonia-Bruselas se aprecia un registro de representantes de intereses, que tiene por misión el reforzamiento de la transparencia hacia la ciudadanía, publicándose en la web institucional los datos de registro, persona y datos de contacto y objeto de su representación, entre otros.

Y para concluir este apartado, solo el Parlamento de Bruselas-Capital contiene un apartado específico en su web institucional dedicado a la protección de las personas denunciantes, al amparo del decreto y orden conjuntos de la Región de Bruselas-Capital, la Comisión Comunitaria Mixta y la Comisión Comunitaria Francesa, por los que se modifican el decreto y la orden conjuntos de 26 de abril y 16 de mayo de 2019 sobre el Defensor del Pueblo de Bruselas, de 25 de mayo de 2023.

b) *Transparencia*

El único Parlamento regional belga con un apartado dedicado a la transparencia es el Parlamento de Bruselas-Capital, y aunque con una vocación de transparencia proactiva, con un alcance notablemente inferior a lo que se corresponde con un portal de transparencia. Se publica información sobre retribuciones de funcionarios públicos y de diputados con el fundamento jurídico de la Orden conjunta de 14 de diciembre de 2017 a la Región de Bruselas-Capital y a la Comisión de la Comunidad Común sobre la transparencia de las retribuciones y beneficios de los funcionarios públicos de Bruselas, y, en el segundo caso, del Reglamento de la Cámara.

Por lo que respecta a los canales de datos abiertos, tan solo encontramos uno en el Parlamento valón, que pone a disposición de la ciudadanía y empresas de forma gratuita y sin restricciones, siempre que se cumplan las condiciones mencionadas en el decreto conjunto de la Región Valona y la Comunidad Francesa de 12 de julio de 2017 sobre la reutilización de la información del sector público y destinado a establecer una política de datos abiertos (*open data*). Estos datos abiertos de la Cámara se encuentran disponibles en formato JSON y CSV, modulando las URL de acceso a ellos.

c) *Colaboración*

Finalmente, resulta digna de mención la colaboración de carácter internacional que representa la Asamblea Interparlamentaria del Benelux²⁵, comúnmente llamada Parlamento del Benelux, integrada por miembros elegidos por los parlamentos de Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. De otra parte, el Parlamento de la Comunidad francesa o Federación Valonia-Bruselas, desde 1984, garantiza la representación francófona belga en la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (APF)²⁶. También, otra iniciativa de colaboración internacional basada en el acervo lingüístico en la comunidad de habla alemana es Euroregión Mosa-Rin, que, si bien fue fundada como grupo de trabajo, es hoy una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), una de las asociaciones de cooperación transfronteriza más antiguas, que reúne a la Comunidad germanófono, otras provincias de Bélgica y la región alemana de Aquisgrán. Y, para concluir, se debe citar el Consejo Parlamentario Interregional de la Gran Región, IPR, fundado en 1986 por las presidencias de los parlamentos de la Gran Región: Lorena, Luxemburgo, Renania-Palatinado, Sarre, Valonia, la Comunidad francesa o Federación Valonia-Bruselas, y la Comunidad germanófono de Bélgica.

25 Véase <https://www.beneluxparl.eu/nl/>

26 Véase <https://apf-francophonie.org/>

IV. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES DE LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS EN ENTIDADES SUBNACIONALES CON AUTONOMÍA REGIONAL

Ahora procede examinar el parlamento abierto en estados regionales de la Unión Europea que, con distinta denominación, combinan la unidad de la nación con el reconocimiento de la autonomía de regiones subestatales con un elevado nivel de autogobierno. Procede analizar los casos de Italia y España.

1. REPÚBLICA ITALIANA

La Constitución italiana de 1947 establece que la República de Italia es una e indivisible (art. 5), pero al propio tiempo efectúa un importante proceso de descentralización en el que se sitúan como entes subnacionales las regiones (art. 114), cada una de las cuales tiene su propio estatuto, que determinará su forma de gobierno y sus principios fundamentales de organización y funcionamiento (art. 123). El mapa regional de Italia permite identificar veinte regiones, de las que cinco tienen un estatuto especial al amparo de lo dispuesto en el art. 116 de la Constitución italiana, y una de estas cinco, además, dispone de dos provincias a las que se dota de autonomía comparable a la de una región (Trento y Bolzano-Tirol del Sur, art. 116). En consecuencia, en el análisis del grado de apertura de los parlamentos regionales italianos²⁷ se tendrán en cuenta los de las veinte regiones más los de las dos provincias autónomas, que a estos exclusivos efectos se asimilarán a dos regiones más.

a) Participación ciudadana

Para comenzar, debemos verificar la participación ciudadana en los parlamentos regionales italianos. La participación ciudadana se garantiza en todos los estatutos de las regiones italianas bajo fórmulas de iniciativa legislativa popular, referéndum y peticiones²⁸. La iniciativa legislativa popular ante los respectivos consejos regionales o

27 Páginas web institucionales de los parlamentos regionales de la República Italiana: <https://www.consiglio.marche.it/>, <https://www.ars.sicilia.it/>, <https://www.consiglio-bz.org/de/home>, <https://www.consiglio.provincia.tn.it/>, <http://consiglio.regione.abruzzo.it/>, <https://www.consiglio.basilicata.it/>, <https://www.consiglioregionale.calabria.it/portale>, <https://www.cr.campania.it/>, <https://www.assemblea.emr.it/>, <https://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/>, <https://www.consiglio.regione.lazio.it/>, <https://www.regione.liguria.it/homepage-consiglio.html>, <https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl>, <https://consiglio.regione.molise.it/>, <https://www.cr.piemonte.it/cms/>, <https://www.consiglio.puglia.it/>, <https://www.consregsardegna.it/>, <https://www.consiglio.regione.toscana.it/>, <https://www.consiglio.regione.taa.it/de/default.asp>, <https://consiglio.regione.umbria.it/>, <https://www.consiglio.uda.it/>, y <https://www.consiglioveneto.it/>

28 Como apunta Vizioli, “los institutos de democracia participativa [...] gozan de una consolidada tradición regional”, y frente a ellos se sitúa la democracia deliberativa de la que cita, primero, que “[l]a región toscana fue la primera en aprobar una ley general sobre democracia deliberativa. Se trata de la Ley 69/2007, de 27 de diciembre, que regula las ‘normas sobre la promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales’”; segundo, que “[l]a experiencia emilio-romañola de democracia deliberativa es producto de dos leyes: la Ley 8/2008, de 27 de mayo, que modificó la Ley 34/1999 introduciendo, en desarrollo del artículo 17 del Estatuto regional, el examen preliminar público (*istruttoria pubblica*, en italiano), y la Ley 3/2010, de 9 de febrero”, y, tercero, en el ámbito de Umbría, “la ley de la región de Umbría

asambleas se confiere por los estatutos de las regiones a los electores de cada una de ellas, pero siempre llamando al desarrollo de una ley regional para la garantía de ese derecho. Este instituto de democracia semidirecta se articula en torno a la presentación de proposiciones de ley de iniciativa popular articuladas situando al pueblo de cada región como un actor clave que coparticipa de la potestad legislativa, al menos en la iniciativa, para poner sobre la mesa los grandes temas de su interés.

Algunos estatutos regionales condicionan expresamente el desarrollo normativo del estatuto en cuanto al número de electores que han de sustentar la iniciativa, variando según cada región la cifra de población del cuerpo electoral que la ha de sustentar: 2.000 (Molise, provincia autónoma de Bolzano-Tirol del Sur²⁹ y provincia autónoma de Trento), 4.000 (Trentino-Alto Adigio/Tirol del Sur), 5.000 (Las Marcas, Calabria, Emilia-Romaña, Liguria, Lombardía y la Toscana), 7.000 (Véneto), 8.000 (Piamonte), 10.000 (Sicilia y Campania) y 12.000 electores (Apulia). Por último, algunos estatutos regionales (Molise y Umbría) o reglamentos internos de los consejos regionales o asambleas (Consejo regional de Friul-Venecia Julia) señalan que las iniciativas populares no decaen al término de la legislatura. Sobre este instituto de participación señala Rodean que “[l]a iniciativa popular se configura en un modo más incisivo en el nivel de las regiones especiales sobre todo por haber conectado —a excepción de Sicilia— al instituto con el referéndum propositivo” (2017: 1129). Ello nos conduce a analizar esta otra figura de participación.

Por lo que se refiere al referéndum, junto con el de ámbito nacional, se reconoce también en las regiones este instituto de participación directa de la ciudadanía con el ámbito limitado a su territorio. En el derecho italiano es posible diferenciar al menos cuatro tipos de referéndum: derogatorio, consultivo, propositivo, aprobativo o proactivo, y estatutario.

- Aunque con algunas diferencias, el referéndum derogatorio o abrogatorio regional persigue la derogación parcial o total de una ley regional, un reglamento regional, o un acto administrativo de carácter general, según los casos.
- El referéndum consultivo tendría por misión recabar el parecer de la ciudadanía sobre temas de interés regional, dentro de lo que puede clasificarse el referéndum territorial sobre nuevos municipios o alteración de las denominaciones de estos que prevé el Estatuto de Lombardía.
- El referéndum propositivo, aprobativo o proactivo, es una fórmula que permite al electorado presentar una propuesta de ley para someterla a referéndum popular.

14/2010, de 16 de febrero, que regula la iniciativa legislativa, el referéndum, la petición y único instituto que vamos a analizar aquí, la consulta” (2014: 198, 201 y 204).

29 En determinadas circunstancias puede descender este número en el Consejo Provincial de Bolzano-Tirol del Sur hasta los 1.000 electores o incluso 500, de acuerdo con el art. 60 del Estatuto Especial de Trento-Alto Adigio/Tirol del Sur.

- Finalmente, el referéndum estatutario es aquel al que podría someterse un estatuto de conformidad con el art. 123 de la Constitución italiana, resultando de aplicación a todas las regiones, se haya previsto o no en sus respectivos estatutos.

La regla general es el reconocimiento tan solo de referéndum derogatorio regional y consultivo regional, sin perjuicio del estatutario (Las Marcas, Basilicata, Calabria, Emilia-Romaña, Molise, Piamonte, Apulia, la Toscana, Umbría y Véneto). Añaden el de tipo propositivo los estatutos de Sicilia, Campania, Friul-Venecia Julia, Lazio, Liguria, Lombardía y Valle de Aosta. Por último, existen grandes diferencias entre las regiones acerca de las mayorías o el número de electores que se tendrán en cuenta para el resultado favorable del referéndum o incluso para la petición de su celebración a instancias del cuerpo electoral.

En tercer lugar, como manifestación de la participación de la ciudadanía debemos citar las peticiones. Generalmente, el derecho de petición aparece previsto en los estatutos regionales y en la práctica totalidad de los casos la titularidad del derecho de petición recae sobre la ciudadanía con residencia en la región, salvo en el caso de las regiones de Basilicata, Campania, Emilia-Romaña, Lazio, Molise, Piamonte, la Toscana, Umbría, y Trentino-Alto Adigio/Tirol del Sur, cuyos estatutos la confieren a todas las personas en general. Por otra parte, expresamente se atribuye también a los organismos y asociaciones en los casos de las regiones de Las Marcas y Piamonte, y también a las organizaciones sociales en el caso de Apulia.

En cuanto a su objeto, las peticiones como instituto de participación ciudadana persiguen exponer necesidades comunes o solicitar la intervención o adopción de medidas de interés general en las materias de la competencia de los consejos regionales o asambleas. Y, en general, el tratamiento de las peticiones se hará a la comisión del consejo regional o asamblea competente por razón de la materia sin que se cree una destinada expresamente para su tramitación.

En cuanto a los grupos de interés solo dos consejos regionales disponen de registros de *lobbies*. Por una parte, en el Consejo regional de Lombardía se ha desarrollado una herramienta para la transparencia de las actividades de representación de intereses o *lobbies*, para poner en valor el papel de las organizaciones que representan los intereses colectivos en el ánimo de garantizar su participación en los procesos de toma de decisiones. A tal fin se constituye una lista de acuerdo con la Ley regional de Lombardía de 20 de julio de 2016, n. 17, sobre Normas para la transparencia de la representación de intereses en los procesos de toma de decisiones públicas en el Consejo regional. La inclusión en dicha lista faculta a quienes se inscriban para presentar a los representantes de la ciudadanía sugerencias, solicitar reuniones o dirigir cualesquiera propuestas de estudios o investigaciones, entre otros. Por otra parte, en el Consejo regional de la Toscana también se crea un registro de

grupos de interés presentes en la sociedad toscana realizando su papel a efectos de la transparencia de la actividad política y administrativa, al amparo de la Ley regional de la Toscana de 18 de enero de 2002, n. 5, sobre Normas para la transparencia de la actividad política y administrativa del Consejo regional de Toscana. A estos grupos de interés se les faculta para asistir a las sesiones de comisión por vía telemática a través de sitio web.

Para concluir el análisis de la participación en los parlamentos regionales italianos, debe apuntarse que el único estatuto regional que prevé la participación de las asociaciones en el procedimiento legislativo es el de Emilia-Romaña a través de la inscripción y mantenimiento de un registro general. Asimismo, en el ámbito de la Asamblea regional de Sicilia, se prevé un apartado de participación en la actividad parlamentaria denominado E-Democracy³⁰ para sugerir iniciativas a los diputados, y en el ámbito de la Asamblea legislativa de la región de Emilia-Romaña desde 2010 existe una ley regional sobre participación de la ciudadanía y grupos asociados para promover caminos de la democracia participativa, a cuyo efecto establece una plataforma dedicada a los procesos de consulta y participación pública de la región denominada PartecipazioneER³¹ que se complementa con un Observatorio de participación de Emilia-Romaña³² para el seguimiento de actividades, análisis, datos y estadísticas de participación.

b) *Transparencia*

Estudiada la participación, debe examinarse la situación de la transparencia. En el caso de Italia, en virtud del Decreto Legislativo de 14 de marzo de 2013, n. 33, sobre reorganización de las normas relativas al derecho de acceso cívico y a las obligaciones de publicidad, transparencia y difusión de la información por parte de las administraciones públicas, se ha generalizado el principio general de transparencia al servicio de la participación de la ciudadanía como complemento del derecho a la buena Administración, para la creación de una Administración abierta al servicio de la ciudadanía y para la prevención y lucha contra la corrupción. No obstante, con independencia de la normativa estatal, en alguna ocasión los estatutos regionales incluyen la obligación de publicar los actos y la información relativa a la actividad y organización de las administraciones públicas (Sicilia, Liguria, Molise, Calabria, y Umbría), “obligación de transparencia y de información que es, sin duda, igualmente importante para el ejercicio responsable del derecho de voto en el contexto de la democracia representativa” (Vizioli, 2014: 192). Sin embargo, la base jurídica de los

30 Véase <https://www.ars.sicilia.it/e-democracy-partecipa-allattiuita-parlamentare>

31 Véase <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/>

32 Véase <https://www.osservatoriopartecipazione.it/>

portales de transparencia en las cámaras se encuentra en la norma estatal de transparencia al principio indicada.

Pues bien, al amparo de esa normativa de carácter nacional todos los parlamentos regionales italianos crean su apartado o portal de “Administración transparente” suponiendo un exponente perfecto de transparencia proactiva. Conforme dispone el art. 8 del decreto legislativo antes citado, dicha información se publicará en los sitios web institucionales y se pondrá a disposición en formato abierto conforme a lo preceptuado en el art. 7 de la misma norma y conforme a lo dispuesto en el art. 68 del Código de Administración Digital (Decreto Legislativo de 7 de marzo de 2005, n. 82), y serán datos reutilizables.

En punto a la reutilización y el carácter abierto de los datos, debe tenerse en cuenta que en pocas asambleas regionales se aprecia un portal de datos abiertos, tan solo tres: Piamonte, Campania y Liguria.

- En cuanto al consejo regional de Piamonte, es digna de mención la Ley regional de Piamonte de 23 de diciembre de 2011, n. 24, sobre disposiciones sobre la publicación a través de internet y la reutilización de documentos y datos públicos de la Administración regional, a partir de la cual se ha desarrollado el Portal de Datos Abiertos de la región de Piamonte, por el que recibió el premio al mejor proyecto de digitalización en el sector público³³. Asimismo, dicho portal se integra en la plataforma de datos Yucca-Smart³⁴, “que permite un único punto de acceso a todos los activos informativos de las Administraciones públicas”³⁵.
- El Consejo regional de Campania enlaza en su web un portal de datos abiertos, al amparo de la Ley regional de Campania de 13 de septiembre de 2013, n. 14, sobre disposiciones en materia de transparencia administrativa y de valorización de los datos de titularidad regional. Este portal de *open data* hace referencia a un proyecto europeo sobre la experiencia de investigación en los sectores de gobierno electrónico, tecnologías de la información, ciencias cognitivas y economía para valorar el impacto en la ciudadanía y en la sociedad de las plataformas de transparencia basadas en tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Finalmente, el Consejo regional de Liguria dispone de un canal de datos abiertos clasificados por tipos y por temáticas.

La reutilización de los datos abiertos se ajustará a lo dispuesto en el Decreto Legislativo de 24 de enero de 2006, n. 36, que supuso la trasposición de la Directiva (UE)

33 Véase <https://data.europa.eu/en/news-events/news/european-open-data-portals-region-piemonte-leading-open-data-initiatives>

34 Véase <https://yucca.smartdatanet.it/intro/>

35 *Ibid.*

2019/1024 sobre los datos abiertos y la reutilización de la información de la Directiva 2003/98/CE.

Para finalizar el apartado de lo que pudiéramos clasificar como transparencia proactiva, merece especial mención la publicación de los planes trienales de prevención de la corrupción y transparencia (art. 10 del Decreto Legislativo de 14 de marzo de 2013, n. 33).

Relacionado con lo anterior, debemos referir que solo en la Asamblea legislativa de la región de Umbría se aprecia un canal de denuncia de irregularidades (*whistleblowing*).

Cierra este apartado la referencia al Decreto Legislativo de 25 de mayo de 2016, n. 97, conocido como *freedom of information act* (denominada FOIA), que supuso la revisión y adaptación de los documentos e informaciones y datos publicados en los sitios web institucionales. Y ello nos permite abordar la disciplina de la transparencia reactiva en los parlamentos regionales italianos.

En efecto, en el ámbito del ordenamiento italiano, con base en el Decreto Legislativo de 7 de marzo de 2005, n. 82, relativo al Código de Administración Digital, se distinguen dos tipos de derecho de acceso a la información:

- El acceso ciudadano sencillo o simple, que persigue el cumplimiento de la publicación de documentos, información o datos que conforme a la normativa de transparencia debe publicar la Administración pública. Así pues, la ciudadanía asume un papel activo para garantizar la publicación de toda la información a la que está obligada la Administración.
- Y el acceso cívico general, que se concreta en el derecho de toda la ciudadanía a conocer todos los demás datos y documentos en poder de la Administración no sujetos al deber de publicación. Ello en virtud de la normativa denominada FOIA, al objeto de promover el control sobre el ejercicio de las funciones institucionales y los recursos públicos.

Distinto del acceso a la información pública es el derecho de acceso documental que corresponde a la ciudadanía cuando concurra en la persona un interés jurídico directo, concreto y actual que hacer valer, y el derecho de acceso a los datos personales al amparo de la normativa de protección de datos.

Solo encontramos referencias a la transparencia reactiva en las páginas web institucionales de la Asamblea legislativa de la región de Emilia-Romaña, el Consejo regional de Piamonte y el Consejo de la provincia autónoma de Bolzano-Tirol del Sur. Finalmente, debe referirse la aprobación de las Normas de aplicación para el acceso cívico y las instituciones de acceso generalizado para el consejo regional de Piamonte, o el Reglamento sobre acceso a los expedientes y documentos administrativos de 26 de julio de 2018 en la Asamblea regional siciliana.

c) *Colaboración*

Para finalizar, se debe hacer un examen en el ámbito de la colaboración, que se debe comenzar por la experiencia de la región de Liguria, en la que, habiéndose nombrado un comisionado de innovación digital en la Administración pública regional para mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema público regional de calidad de los servicios a los ciudadanos y las empresas y la capacidad de competitividad por resolución n. 76 de 5 de febrero de 2021, por este se estableció un foro de discusión, colaboración y conexión con las oficinas regionales y los órganos del sistema integrado de información regional³⁶, todo ello en el marco de la estrategia digital para la digitalización y la innovación para innovar Liguria de 2023 a 2026 mediante proyectos estratégicos.

Finalmente, en el plano de la colaboración nacional, es digno de mención el Observatorio Legislativo Interregional³⁷, que, auspiciado por el Consejo regional de la Toscana, fue fundado en 1979 como una herramienta de conexión y capacitación entre las oficinas legislativas de los consejos y ejecutivos regionales y de las provincias autónomas para propiciar un debate continuo sobre los problemas comunes y actuales que afrontan las regiones y las provincias autónomas. El Consejo regional de la Toscana gestiona su secretaría técnica, ubicada dentro del sector de asistencia legislativa y asesoramiento jurídico en cuestiones institucionales, biblioteca y documentación.

2. REINO DE ESPAÑA

La forma política del Reino de España es la monarquía parlamentaria (art. 1.3 de la Constitución española), pero al propio tiempo se alumbra una nueva forma de organización territorial basada en la descentralización al amparo del reconocimiento del principio de autonomía de las nacionalidades y regiones junto con el principio de la unidad de la nación española (art. 2 de la Constitución española), que cristalizó en el surgimiento de las diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades con estatuto de autonomía. La organización institucional básica del Estado autonómico es en gran medida homogénea y se basa en un sistema parlamentario en cada territorio con su propio parlamento en torno al cual se sustenta el ejecutivo al que le otorga la confianza. Procede analizar los indicadores de parlamento abierto en los diecisiete parlamentos autonómicos³⁸.

36 Véase <https://www.regione.liguria.it/component/content/article/35646-il-sistema-informativo-integrato-regionale-siir.html?catid=44&Itemid=8220>

37 Véase <http://oli.consiglio.regione.toscana.it/>

38 Páginas web institucionales de los parlamentos regionales del Reino de España: <https://www.asambleamadrid.es/>, <https://www.asambleamurcia.es/>, <https://www.cortesaragon.es/>, <https://www.cyl.es/>, <https://www.cortesclm.es/>, <https://www.cortsvalencianes.es/>, <https://www.legebiltzarra.eus/portal/web/eusko-legebiltzarra>, <https://www.jgpa.es/>, <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/inicio.do>, <https://www.parcn.es/>, <https://parlamento-cantabria.es/>, <https://www.parlament.cat/web/index.html>, <https://www.asambleaex.es/>, <https://www.parlamentodegalicia.es/>, <https://www.parlamentib.es/>, <https://parlamentodenavarra.es/>, y <https://www.parlamento-larioja.org/>

a) Participación

En España, siguiendo a Pérez Alberdi,

[...] resulta evidente la preferencia que otorga nuestro sistema constitucional a las instituciones representativas sobre las de participación política directa, lo cual se desprende del carácter tan restrictivo con el que se han contemplado el referéndum y la iniciativa legislativa popular (2017: 1063).

El régimen de la participación en España ha gozado de gran éxito a través del instituto tradicional de la iniciativa legislativa popular. Todos los estatutos de autonomía de las distintas nacionalidades y regiones de España han previsto manera similar el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del cuerpo electoral y, a grandes rasgos, presentan una estructura similar, de modo que en la totalidad de los casos se trata de un instituto de democracia semidirecta por medio del cual el pueblo plantea una proposición de ley articulada en la que, junto con los motivos que la justifican, se traslada a las personas representantes de la soberanía popular la intención de debatir un determinado tema adoptando una solución normativa. Esta iniciativa se enmarca en el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos (art. 23 de la Constitución española). Y lo cierto es que los requisitos varían en función de cada comunidad autónoma sin que los estatutos de autonomía aquilaten este derecho de participación, encomendando a leyes regionales la regulación sustantiva y procedimental de este derecho. Solo en el caso de Extremadura, es el estatuto de autonomía el que especifica el número de firmas que han de sustentar la iniciativa popular, siendo en el resto de los casos las leyes autonómicas las que lo fijan. Así pues, el número de firmas de la ciudadanía que se precisan para el válido ejercicio de la iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas de España en la práctica totalidad de los casos está fijado legalmente, salvo en los casos de la Comunidad Foral de Navarra y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en los que es una magnitud determinable³⁹. En los supuestos de fijación legal va desde las 4.000 firmas (Cantabria), a las 6.000 (La Rioja), 7.500 (Islas Baleares), 10.000 (Galicia, Comunidad Valenciana, Principado de Asturias, País Vasco, y Región de Murcia), 12.000 (Aragón), 15.000 (Canarias), 20.000 (Castilla-La Mancha), 40.000 (Andalucía), 45.000 (Extremadura⁴⁰) y hasta las 50.000 firmas (Cataluña y Comunidad de Madrid). Solo en la Comunidad Autónoma de Canarias se combinan las dos fórmulas antedichas por cuanto se establece una cifra invariable para las

39 Vid. el art. 3.1 de la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que lo sitúa en al menos el 1 % de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación oficial de la iniciativa, y el art. 2 de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla y León, que lo sitúa en al menos el 0,75 % de los electores del censo autonómico vigente al día de la presentación de la iniciativa.

40 Sin perjuicio de que la norma que desarrolla el Estatuto de Autonomía de Extremadura es anterior a este y sigue indicando una magnitud determinable que se cifra en un 5 % del censo electoral como sustento de la ciudadanía a las iniciativas populares.

iniciativas populares de ámbito regional (15.000 personas electoras) y una magnitud determinable para iniciativas populares cuyo contenido afecte en exclusiva a una isla⁴¹.

Otra de las cuestiones en las que sin embargo existen diferencias entre las comunidades autónomas es la vertiente procedimental por cuanto desde el instante en el que se admita a trámite la iniciativa legislativa y que se pueden recoger las firmas de apoyo a esta hasta el momento en el que sea tomada en consideración por parte de las cámaras se producen importantes diferencias en cuanto al órgano llamado a controlar la regularidad de las firmas o efectuar su recuento y comprobación. Existen algunas comunidades autónomas en las que se encomienda el recuento y comprobación a la Junta Electoral (Cataluña, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Andalucía, Aragón, Navarra, La Rioja, Castilla y León, Extremadura, País Vasco y Galicia), otras en las que esta labor la efectúa la Mesa de la Cámara (Islas Baleares, Cantabria, Principado de Asturias, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha), y otra en la que se constituye un órgano específico, denominado junta de control (Canarias).

Y, verdaderamente, en el ámbito regional español se pone el acento en el carácter semidirecto del instituto de la iniciativa legislativa popular, en la peculiaridad de que no basta con la iniciativa ejercida por el pueblo, sino que para que desemboque finalmente en una ley deberá ser tomada en consideración y superar el trámite que resulta común para el resto de las proposiciones de ley.

En segundo término, se debe citar la regulación del derecho de petición en España. Se trata de un derecho fundamental que consagra la Constitución española en el art. 29 y que con carácter general no solo se ejercita ante las administraciones públicas, sino que goza también de previsión expresa para su ejercicio ante las cámaras titulares de la potestad legislativa del Estado de acuerdo con el art. 77 de la Constitución española. Este derecho de petición se reconoce también en algunos estatutos de autonomía (Castilla y León, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Cataluña, Andalucía y Aragón). Sea como fuere, la proclamación del derecho fundamental es suficiente para que las cámaras autonómicas, en virtud de su autonomía parlamentaria, hayan reglamentado el ejercicio de este derecho ante las asambleas legislativas y parlamentos autonómicos. Desde el punto de vista de la vertiente orgánica de las cámaras, el ámbito regional español muestra que se suele constituir una comisión parlamentaria no legislativa destinada a la tramitación de las peticiones que se ejerciten ante estas.

Por otra parte, en el orden de distribución constitucional de competencias con carácter general se atribuye al Estado la competencia exclusiva para la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32.^a de la Constitución española), correspondiendo al rey su convocatoria. De acuerdo con el art. 92 de la Constitución española, se desarrolla esta figura en la Ley Orgánica 2/1980,

41 Vid. el art. 3 de la Ley (Canarias) 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular.

de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, que en España son siempre de carácter consultivo, a diferencia de otros países de la Unión Europea antes analizados. Ello hace que las modalidades a las que se refiere la ley orgánica no sean más que los supuestos de hecho que justificarían una convocatoria a consulta popular referendaria, bien se trate de reformas constitucionales o estatutarias o de decisiones políticas de especial trascendencia. Ello hace que el referéndum de carácter regional, aun no siendo una posibilidad frecuente, desempeñe un importante papel en el ámbito autonómico en los procesos de reforma estatutaria en los que se limita al ámbito territorial de este, al de la nacionalidad o región en la que se convoca al cuerpo electoral para la consulta referendaria.

Y precisamente la limitación existente para las comunidades autónomas para recurrir a este instituto de democracia directa ha justificado que en los procesos de reformas estatutarias se haya profundizado en la competencia de las comunidades autónomas para la celebración de consultas populares no referendarias, mostrando el régimen de estas consultas populares grandes similitudes con la figura del referéndum, surgiendo la pintoresca categoría de consultas no referendarias. Esta nueva tipología constituye

[...] un instrumento de democracia participativa (no de democracia directa), pero cualificado por la doble circunstancia de que están legitimadas a participar en el mismo todas las personas con derecho a participar (según cada ley) pertenecientes a un sector o colectivo de la población directamente afectado [...] y que esta participación se efectúa mediante un sistema de votación que garantiza los principios de voto libre, igual, directo y secreto, es decir, salvo la universalidad, todas las características que rigen el sistema de votación en las consultas referendarias (Fernández Ramos, 2020).

Mas lo cierto es que con esta caracterización es difícil trazar las diferencias de las consultas no referendarias respecto del referéndum mismo, las cuales solo se podrían comprender en el contexto de la frustración de determinados territorios para emplear la segunda herramienta constitucionalmente prevista. Algunos estatutos de autonomía mencionan las consultas populares de interés para la correspondiente comunidad autónoma incidiendo en algunos casos en el carácter diferencial respecto del referéndum (Extremadura, Cataluña, Andalucía y Aragón), y en otros, provocando una superposición con la figura del referéndum (Castilla y León, Islas Baleares, Principado de Asturias, La Rioja, Región de Murcia, Canarias y la Comunidad Valenciana).

Con todo, la experiencia española es rica en cuanto a las manifestaciones de la participación ciudadana en las cámaras autonómicas y ello se pone de manifiesto con una profusión de mecanismos de participación que pueden alcanzar desde las preguntas de

iniciativa popular (Parlamento de Canarias, Parlamento de las Islas Baleares, Cortes de Aragón, Asamblea de Madrid y Parlamento de Galicia) hasta las proposiciones no de ley de iniciativa popular (Parlamento de Galicia y Cortes de Aragón), o la participación en las iniciativas de impulso y control (Cortes de Castilla y León), o las audiencias e informaciones públicas en los procedimientos legislativos (Parlamento de Canarias, Asamblea de Madrid, Cortes Valencianas, Parlamento de La Rioja, Parlamento de Andalucía, Parlamento de Cantabria y Cortes de Aragón), que pueden desembocar incluso en trámites de enmiendas ciudadanas que puedan ser tenidas en cuenta (Cortes Valencianas, Cortes de Aragón y Parlamento de Andalucía). Y relacionado con ello debe significarse que no han encontrado la misma suerte los registros de grupos de intereses que solo se crean expresamente en el Parlamento de Cataluña, donde, además, se publican los registrados.

Igualmente, deben ponerse en valor las plataformas desarrolladas por algunos parlamentos autonómicos de España que sin duda abren el parlamento a la ciudadanía. Es el caso de la Asamblea de Murcia, con la plataforma Tu Asamblea, con fichas didácticas que persiguen la apertura del parlamento. Sin embargo, más en la línea de parlamento abierto debemos citar iniciativas que son una manifestación genuina de la democracia participativa: plataformas partehartu⁴², adi!⁴³ adilbakea⁴⁴, todas ellas del Parlamento Vasco; plataforma parlament@Canarias⁴⁵, del Parlamento de Canarias; plataforma Lexisla con Nós⁴⁶, del Parlamento de Galicia; la plataforma de Parlamento Abierto de Navarra⁴⁷, o “La voz de la ciudadanía”⁴⁸ como lema de la plataforma de parlamento abierto de las Cortes de Aragón. Y precisamente estos últimos ejemplos permiten referir la existencia de algunas cámaras autonómicas de España que incorporan en sus páginas web institucionales apartados específicos de parlamento abierto, como son los casos de las Cortes de Aragón, Cortes Valencianas, el Parlamento de Cantabria, el Parlamento de las Islas Baleares, el Parlamento de Navarra y el Parlamento de La Rioja.

b) *Transparencia*

El segundo gran parámetro de análisis es la transparencia, y, según Sarmiento Méndez, “los parlamentos españoles siempre han gozado de una posición más favorecedora del conocimiento de la información de la que han tenido tradicionalmente los ejecuti-

42 Véase <https://www.partehartu.legebiltzarra.eus/es/>

43 Véase <https://www.adi.legebiltzarra.eus/es/>

44 Véase <https://www.bakea.legebiltzarra.eus/es/>

45 Véase <https://www.parcn.es/participacion/parlamentaria/>

46 Véase <https://www.parlamentodegalicia.es/ParticipacionCidada/LexislaConNos>

47 Véase <https://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es/>

48 Véase <https://www.cortesaragon.es/Participacion.2206.0.html>

vos” (2015: 132). Se debe partir, en primer lugar, del orden constitucional de distribución de competencias y el diseño normativo que para el régimen jurídico de la materia distingue entre una ley estatal y distintas leyes autonómicas. Así, en primer término, debemos citar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y, en un segundo plano, las leyes autonómicas que se han dictado para regular la transparencia en todas las comunidades autónomas salvo en el País Vasco. Sin embargo, debe apuntarse, con Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, que, “[c]omo señala Guichot, la Ley de Transparencia ‘no vincula al Congreso y al Senado en su función legislativa o de control al Gobierno, ámbitos en los que será aplicable, en su caso, el régimen de transparencia que impongan sus propias normas reguladoras’” (2018: 15).

La totalidad de los parlamentos autonómicos españoles han creado sus propios portales de transparencia, en los cuales se publicita la información institucional, de los miembros de la Cámara, de sus órganos, de la Administración parlamentaria, de personal, de procesos selectivos, de contratación y convenios, información patrimonial, y económico-financiera, con matices en función de cada cámara. Asimismo, algunos parlamentos autonómicos de España establecen los cauces que hagan efectiva la transparencia reactiva, concretando los trámites para el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Parlamento Vasco, Junta General del Principado de Asturias, Parlamento de Andalucía, Parlamento de Canarias, Parlamento de Cantabria, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia, Parlamento de las Islas Baleares y Parlamento de La Rioja).

Para concluir, específicamente contienen un portal de datos abiertos el Parlamento Vasco, con ficheros XML, organizando los datos por legislaturas; la Junta General del Principado de Asturias, igualmente presentado los datos en formato XML; el Parlamento de Andalucía, que presenta los datos abiertos en formatos CSV, ODS y XLS, y el Parlamento de Canarias, que contiene un portal con datos abiertos en formatos CSV y JSON.

c) *Colaboración*

En cuanto a la vertiente de colaboración, se han desarrollado desde la perspectiva española una serie de mecanismos de cooperación de carácter orgánico que pretenden garantizar una colaboración entre las distintas asambleas legislativas regionales españolas, y, así, se puede citar, en primer lugar, la Conferencia de Presidencias de Parlamentos Autonómicos (Coprepa)⁴⁹, que es un foro institucional de encuentro y debate para el intercambio de experiencias e información sobre el funcionamiento de los parlamentos autonómicos de España. En segundo lugar, existe otro nivel de colaboración de carácter corporativo entre las distintas cámaras del que son exponentes las siguientes entidades: la Red Parlamentaria⁵⁰ (puesta en marcha en virtud de un convenio de colaboración, auspi-

49 Véase <https://www.coprepa.es/>

50 Véase <https://www.redparlamentaria.com/>

ciado desde la Coprepa), la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA)⁵¹, o la Asociación de Delegados y Delegadas de Protección de Datos de Parlamentos.

Por último, en lo que se refiere a la colaboración, son dignas de mención las Jornadas Parlamentarias Atlánticas, como una red internacional de cooperación e intercambio de experiencias entre las asambleas de los archipiélagos portugueses (Azores y Madeira) y los demás parlamentos de las islas de la Macaronesia, Canarias (España) y Cabo Verde, todo ello con el objetivo de abordar cuestiones políticas, económicas, ambientales y culturales.

V. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LOS ESTADOS UNITARIOS CON RECONOCIMIENTO EXCEPCIONAL DE CIERTA AUTONOMÍA TERRITORIAL

En tercer lugar, es dable referenciar la singular situación de ciertos territorios insulares de Portugal y Finlandia que, por su idiosincrasia, han sido merecedores de un reconocimiento institucional específico en clave de autonomía. Y la atribución de potestad legislativa a sus asambleas legislativas territoriales nos permite analizar los indicadores en materia de parlamento abierto en ambos países a escala regional.

1. REPÚBLICA PORTUGUESA

Portugal es, junto con Finlandia, el otro Estado no descentralizado de este análisis que nos proporciona un tímido intento de regionalización, tremendamente justificado por articularse sobre dos territorios insulares ultraperiféricos⁵². En efecto, Azores y Madeira son los dos archipiélagos atlánticos poblados de Portugal que se sustraen a la estructura de un Estado unitario⁵³, eminentemente centralizado, y se configuran como regiones autónomas con su propio estatuto político-administrativo e instituciones de autogobierno (art. 6.2 de la Constitución portuguesa de 1976). Para verificar los grandes ejes del parlamento abierto se comenzará por la participación en las dos asambleas regionales portuguesas⁵⁴.

51 Véase <https://aelpa.org/>

52 Vid. el art. 9.g de la Constitución de Portugal de 1976, que alude al carácter ultraperiférico de los archipiélagos de Azores y Madeira.

53 Vid. el art. 6 de la Constitución de Portugal de 1976.

54 Páginas web institucionales de los parlamentos regionales de la República de Portugal: <https://www.alram.pt/pt/inicio/> y <https://www.alra.pt/>

a) *Participación*

El ordenamiento portugués contempla las figuras clásicas de participación ciudadana mediante las peticiones ante las cámaras, el referéndum y la iniciativa popular. Por lo que se refiere a las primeras, es la Constitución de Portugal la que reconoce en el art. 52 el derecho de petición para toda la ciudadanía, individual o colectivamente, también ante los órganos de autogobierno de las regiones autónomas, encomendando a una ley el régimen de las peticiones conjuntas ante las asambleas legislativas de las regiones autónomas. La concreción del ejercicio del derecho de petición se encuentra en la Ley estatal 43/90, de 10 de agosto, aunque esta norma no tiene ninguna previsión específica para las regiones autónomas archipelágicas de Portugal.

Si se verifican las normas de cabecera de los ordenamientos regionales, a las peticiones se refieren el art. 73.4 del estatuto político-administrativo de la región de Azores y el art. 47 del estatuto político-administrativo de la región de Madeira. No obstante, son los reglamentos internos de cada una de sus asambleas legislativas los que concretan los aspectos procedimentales del ejercicio de este derecho: así el art. 210 del Reglamento interno de la Asamblea legislativa regional de Madeira y el art. 189 del Reglamento interno de la Asamblea legislativa regional de Azores. La importancia que reciben en el caso de Azores es manifiesta, incorporándose en la propia web institucional de la Cámara un apartado referido a la presentación de peticiones en línea, así como una base de datos para poder verificar las ya presentadas. Una singularidad que presenta la Asamblea legislativa regional de Madeira es que las peticiones colectivas se podrán debatir en el pleno con la debida fundamentación. No obstante, estas peticiones colectivas, cuando sean suscritas por más de 1.000 personas, se debatirán en el pleno en todo caso.

En cuanto al referéndum, existe la expresa previsión de plantear consultas directas a la ciudadanía de cada una de las regiones, con carácter vinculante, por decisión del presidente de la República, pero a propuesta de la Asamblea legislativa regional (art. 9 del Estatuto político-administrativo de la región de Madeira y art. 34 del Estatuto político-administrativo de la región de Azores).

Finalmente, por lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular, debe mencionarse que la Ley 17/2003, de 4 de junio, se refiere a la iniciativa legislativa del electorado ante la Asamblea de la República, pero la única referencia a las regiones autónomas es para excluir de esta iniciativa las competencias que corresponden a las respectivas asambleas legislativas regionales de Azores y de Madeira. Según el art. 46 del Estatuto político-administrativo de la región de Azores, los ciudadanos inscritos en el censo electoral del territorio de la región tienen derecho de iniciativa legislativa y derecho de participación en el procedimiento legislativo al que diera origen esa iniciativa, así como derecho de iniciativa referendaria. Este mismo artículo somete la iniciativa legislativa a un sustento del cuerpo electoral que se cifra en un mínimo de 1.500 personas inscritas en el censo electoral de la región. El reconocimiento de la iniciativa legislativa popular

en el caso de Madeira se efectúa en el art. 44 de su Estatuto político-administrativo y se concreta en los arts. 130 y 131 del Reglamento interno de su Asamblea.

b) *Transparencia*

Por lo que se refiere en segundo término a la transparencia, en el caso de la Asamblea regional de Azores la Resolución n.º 25/2018/A recomendaba la creación de un portal de transparencia y participación ciudadana en el ámbito de su sitio web. A partir de ello fue creado un portal de transparencia con información institucional, sobre la actividad parlamentaria, miembros de la Asamblea, grupos parlamentarios, organización administrativa, información económica, presupuestaria y contractual, así como de fiscalización y control político. El art. 202 del Reglamento interno igualmente se refiere a la divulgación pública de los trabajos, tanto de los plenos como de las comisiones, en aras de su conocimiento por la ciudadanía. En el caso de la Asamblea legislativa regional de Madeira, el art. 128 de su Reglamento interno hace referencia al portal web, el cual debe asegurar la permanencia y actualización periódica de todos los datos de publicación obligatoria.

c) *Colaboración*

Por último, hay que reiterar en el plano de la colaboración las Jornadas Parlamentarias Atlánticas, analizadas al hilo de la colaboración de los parlamentos regionales españoles, y en las que participan las asambleas legislativas de los archipiélagos atlánticos portugueses.

2. REPÚBLICA DE FINLANDIA

Y, para concluir, a pesar de su carácter singularísimo, debemos citar el caso de la región de Åland, en Finlandia. Siguiendo a Hannikainen:

La Constitución de Finlandia de 1999 (Ley n.º 731/1999; Sección 120) estipula brevemente que las islas Åland tienen autonomía de acuerdo con lo que está específicamente establecido en la Ley de Autonomía de Åland [que] proporciona determinadas competencias legislativas y administrativas a los órganos rectores de la región de Åland (2013: 75).

Sin parangón con el resto del Estado finlandés, este archipiélago situado entre Suecia y Finlandia es el único territorio de este último Estado⁵⁵ que goza de un estatus regional con su propia Asamblea legislativa⁵⁶, anecdótico si se profundiza en las razones históricas y culturales que justificaron su existencia.

55 Hannikainen menciona otro supuesto que no siendo autonomía territorial es representativo de otro tipo de autonomía, la cultural, y así expresa: "La autonomía cultural saami no es una autonomía territorial, sino una autonomía de un grupo étnico y lingüístico, un pueblo indígena. Sin embargo, el núcleo de su área geográfica lo constituye el Territorio saami (el Territorio)" (2013: 92).

56 Página web institucional del Parlamento regional de la República de Finlandia: <https://www.lagtinget.ax/>

Por su singularidad, atendiendo exclusivamente a su normativa propia, encontramos manifestaciones de parlamento abierto en cuanto a la participación ciudadana, concretamente, en el art. 29 del Acta de la Asamblea Legislativa de Åland, que se refiere a la iniciativa legislativa popular para la promulgación, enmienda o derogación de una ley provincial, para lo que requiere un respaldo del cuerpo electoral que se cifra en al menos 1.000 personas. Dichas propuestas se remiten a una comisión antes de la lectura final en sesión plenaria (art. 31 del Acta de la Asamblea Legislativa de Åland).

VI. CONCLUSIONES

Del análisis de la realidad de las asambleas legislativas regionales de los estados miembros de la Unión Europea, a la luz de los indicadores de parlamento abierto, pueden formularse las siguientes conclusiones:

1. Tradicionalmente, se ha vinculado el parlamento abierto a las TIC, pero en la actualidad se ha producido una ruptura del carácter tecnológico del parlamento abierto. El parlamento abierto puede entenderse como una fase del desarrollo tecnológico si se concibe en torno a su estrecha vinculación a las TIC. Sin embargo, esa concepción ya no se ajusta a la propia esencia de la apertura de un parlamento en la que las exigencias de la digitalización han de ir acompañadas de un esfuerzo institucional que procure la perfecta realización de una Administración parlamentaria transparente, de un parlamento que permita a la ciudadanía participar, que verdaderamente asuma que la información y documentación parlamentaria que maneja pertenece también a los representados y que, por tanto, debe involucrar en su garantía a los representantes. Es inimaginable un parlamento moderno sin las TIC, pero la apertura no solo depende de ellas.
2. Un parlamento abierto debe ser interactivo. No basta con un parlamento en el que la transparencia y la participación se garanticen como una mera obligación formal, una simple obligación de medios, no. El tránsito a un parlamento abierto pasa por su consideración como un parlamento interactivo en el cual se garantice que la participación que se contempla jurídicamente sea viable en el plano de los hechos, y que la transparencia que se desprende de las obligaciones de publicidad activa venga acompañada de una fuerte transparencia reactiva que satisfaga los intereses de la ciudadanía que ejercita sus derechos de acceso a la información. Solo así, la apertura de un parlamento dejará de ser un ideal y pasará al plano real, democratizándose a la perfección la institución parlamentaria y facilitando la rendición de cuentas como cuarto elemento que ha de sumarse a los tres que han vertebrado el análisis efectuado.

3. La participación ciudadana en los parlamentos no solo debe profundizarse mediante mecanismos de la democracia participativa, sino también en los procedimientos propios de la democracia representativa. Los cauces tradicionales de la participación ciudadana presentan dificultades de carácter formal que los alejan de ser instrumentos aptos de democracia directa. A ello se debe sumar que en algunos casos son instrumentos de democracia semidirecta, y que en otros casos pueden producir tensiones entre la democracia representativa y los cauces de participación, como ocurre con los referendos derogatorios, donde el propio cuerpo electoral desautoriza lo que han efectuado sus legítimos representantes. No parece que deba privarse al pueblo de ese poder, pero parece que un adecuado equilibrio para evitar su desaparición es incrementar la participación ciudadana en los procedimientos de producción normativa. Indudablemente, la democracia representativa es la base de las democracias europeas, pero podría resultar compatible la interpenetración de mecanismos de democracia participativa tanto en los procedimientos legislativos como en los de impulso y control en los que España se muestra pionera. La senda de la participación podría encontrar fórmulas adecuadas en las que se permita la intervención ciudadana en los procedimientos propios de la democracia representativa: en el procedimiento legislativo —mediante audiencias o enmiendas ciudadanas—, formulando preguntas ciudadanas o mecanismos de impulso gubernamental por los propios hombres y mujeres.
4. La participación ciudadana en los estados federales reconoce un elevado peso al derecho de petición, principalmente en el caso de Alemania frente a los Estados regionales o autonómicos en los que la participación ciudadana tiene como base la iniciativa legislativa popular. Aunque el derecho de petición tiene gran arraigo en la práctica totalidad de los casos analizados, es cierto que se observa un mayor impulso en los estados federales probablemente por el restringido papel que tiene la ciudadanía para participar en el procedimiento legislativo, tanto en su fase de iniciativa como en su fase constitutiva.
5. La participación en la función legislativa en los parlamentos regionales de los estados federales principalmente se produce a través de referéndum propositivo en la fase de iniciativa y mediante consultas en la fase constitutiva. En cuanto a la iniciativa, se observa en la figura del referéndum propositivo en el caso de Alemania y de Austria, no así en Bélgica. Y por lo que se refiere a las consultas públicas destaca Bélgica, probablemente como contrapeso a la inexistencia de un trámite propositivo.
6. La institucionalización de registros de grupos de intereses o *lobbies* es una tarea pendiente para los parlamentos regionales, en los que son escasos los ejemplos de creación de este tipo de registros. Contrasta la profusión de estos registros en Alemania frente al único caso de España.

7. Las figuras de participación ciudadana alcanzan un mayor grado de elaboración normativa en los estados regionales, España e Italia, donde se reconocen la iniciativa popular, el referéndum y el derecho de petición. En estos casos, el referéndum adquiere un carácter consultivo en líneas generales.
8. Las cifras de apoyo a los institutos de participación ciudadana en ocasiones dificultan su ejercicio si se atiende a la población con derecho a suscribir las iniciativas. *De lege ferenda* debiera plantearse que un parlamento abierto necesita la relajación de ciertos requisitos formales y la rebaja de las barreras formales que las normas establecen para el válido ejercicio de los derechos de participación.
9. La transparencia en las cámaras experimenta las mismas debilidades que en el resto de administraciones públicas, corriendo el riesgo de contraerse a la superación de las evaluaciones de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Los portales de transparencia con carácter general se ajustan a las exigencias materiales de publicación que marca la ley. No obstante, en ocasiones la información se limita en demasía o se ajusta estrictamente al estándar más general de publicación sin desagregar datos. Solo cuando el hipotético déficit de transparencia proactiva se pueda complementar con un garantista derecho de acceso se podrá entender superada la formalidad en el cumplimiento del principio de transparencia. Y, en efecto, superan un cumplimiento formal del principio de transparencia aquellas cámaras que apuestan por crear portales de datos abiertos que faciliten la reutilización. Así pues, la transparencia colaborativa debe informar la publicidad tanto activa como pasiva de la información pública.
10. No se han implantado lo suficiente plataformas de datos abiertos a escala regional. Establecer canales de datos abiertos permite a la ciudadanía hacer uso de aquella información que está a su alcance a través de los portales de transparencia, posibilitando su reutilización.
11. La transparencia proactiva y reactiva logra niveles elevados en Italia y España, con normativas nacionales y regionales que procuran un detallado catálogo de datos e informaciones objeto de publicación. Es en estos dos países de la Unión Europea donde se aprecia una mayor preocupación por la transparencia reactiva, consolidando cauces para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos de acceso a la información que obra en poder de las cámaras.
12. El establecimiento de redes de colaboración es clave para lograr la rápida implementación de los modelos de parlamento abierto. El intercambio de las experiencias de éxito en el plano de la apertura de las instituciones parlamentarias permite incorporar rápidamente los avances de unas asambleas legislativas en otras, sin necesidad de dilatorios procesos de planificación y estudio. Aunar esfuerzos en redes interparlamentarias también permite un ahorro en

los recursos y una concentración de los medios. Destaca en este campo la importante labor que desempeña a escala europea la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea como precursor de los grandes temas de interés para las cámaras. Y, además de ello, se ponen en valor las redes regionales entre asambleas de distintos estados miembros unidas por lazos culturales y de localización que aceleran el trasvase de conocimientos y experiencia y abren cauces a la cooperación internacional complementaria entre asambleas. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar García, C. J. (2020). La transparencia en las páginas web de los parlamentos según el tipo de régimen: el caso del Magreb. *Revista Española de la Transparencia*, 10, 151-175. <https://doi.org/10.51915/ret.91>

Aranda Álvarez, E. (2017). "Parlamento abierto": una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 13-43. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.01>

Caridad Sebastián, M. y Martínez Cardama, S. (2016). Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública. *Revista interamericana de Bibliotecología*, 1, 45-56. Recuperado de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/RIB/article/view/25423>

Expósito, E. (2017). La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español. *Oñati Socio-legal Series*, 7(5), 993-1017. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3070311

Fernández Ramos, S. (2020). Las consultas populares no referendarias mediante votación: ¿un artificio del derecho público español? *Revista General de Derecho Administrativo*, 52. Recuperado de <https://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1510249>

Gonzalo Rozas, M. A. (2017). Participación ciudadana y actividad parlamentaria. *Oñati Socio-legal Series*, 5, 1018-1040. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3059482

Hannikainen, L. (2013). La autonomía en Finlandia: La autonomía territorial de las islas Åland y la autonomía cultural del pueblo indígena Saami. *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, 17, 71-106. Recuperado de <https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/264716>

Maríñez Navarro, F. (2016). Parlamento abierto y democracia: un debate sobre lo más allá de la polarización. *Estudos de Administração e Sociedade*, 1, 10-28. <https://doi.org/10.22409/eas.u1i1.10>

Martínez Santa María, P. (2018). La transparencia en las Cortes Generales. *Revista de las Cortes Generales*, 105, 165-186. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/105/83>

Mayntz, R. (1964). La participación ciudadana en Alemania: naturaleza y extensión. *Revista de estudios políticos*, 134, 69-84. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-134-marzo-abril-1964/la-participacion-ciudadana-en-alemania-naturaleza-y-extension-1>

Navarro Méndez, J. I. y Navarro Marchante, V. J. (2016). La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las comunidades autónomas: una vía eficaz para combatir la "fatiga del Parlamento". *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 35, 149-174. <https://doi.org/10.59991/ruam/2016/n.35/122>

Nikolas Ezkurdia, Z. (2022) La apertura del Parlamento: una vía de (re)conexión con la soberanía popular. *Clivatge. Estudis i testimonis sobre el conflicte i canvi social, Universitat de Barcelona*, 10. <https://doi.org/10.1344/CLIVATGE2022.10.9>

Pérez Alberdi, M. R. (2017). El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía. *Oñati Socio-legal Series*, 5, 1058-1081. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048827

Ramos Vielba, I., Gonzalo, M. A. y Campos Domínguez, E. (2013). *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Madrid: Fundación Ideas y Friedrich Ebert Stiftung-Madrid. Recuperado de <https://politicalwatch.es/documentos/Impacto->

[de-la-actividad-parlamentaria-en-la-lucha-contrala-pobreza-Fundacion-Alternativas.pdf](#)

Rodean, N. (2017). La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma. *Oñati Socio-legal Series*, 5, 1116-1143. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3055268

Rubio Núñez, R. (2022). El Parlamento en busca de la centralidad perdida. Entre el test de stress y la aceleración de procesos. *AC Asuntos Constitucionales*, 2, 5-22. Recuperado de <https://www.asuntosconstitucionales.com/pdf/2-RRubio.pdf>

Rubio Núñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2017). *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonomico.

Rubio Núñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2018). El parlamento abierto en España. *Revista General de Derecho Constitucional*, 27.

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. y Tejedor Fuentes, L. (2016). El derecho de acceso a la información pública en España y los Países Bajos. Dos escenarios mejorables. *Estudios de Deusto*, 64(2), 305-243. Recuperado de <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1258>

Sánchez González, J. J. (2018). Transparentando los poderes públicos: Gobierno abierto, parlamento

abierto y justicia abierta. *Revista Venezolana de Gerencia*, 81. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767002>

Sanz Pérez, Á. L. (2006). El federalismo en Austria. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2(4), 59-91. <https://doi.org/10.59991/rvam/2006/vol2.m.4/835>

Sarmiento Méndez, X. A. (2015). La información y transparencia en los parlamentos españoles. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 28, 105-132. Recuperado de https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/corts_28-llibre_p105-132.pdf

Scholsem, J. C. (1995). La nueva Constitución belga. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 20, 61-163.

Sierra Rodríguez, J. (2022). De la participación política a la participación ciudadana. Los contornos de la participación. En J. Sierra Rodríguez, F. Reuiriego Picón y J. Tudela Aranda (Eds.). *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0102>

Vizioli, N. (2014). La democracia participativa en la legislación regional italiana. *Revista catalana de dret públic*, 48, 187-205. Recuperado de <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.28>

EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

THE SCOOP OF PARLIAMENTARY INQUIRY

Brian Buchhalter Montero

Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar / Nola aipatu: Buchhalter Montero, B. (2024). El objeto de la investigación parlamentaria. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 62-105

<https://doi.org/10.47984/legal.2024.006>



RESUMEN

La investigación parlamentaria, como toda otra actividad del Estado, debe tener un objeto posible (natural y jurídicamente). Este objeto se delimita jurídicamente atendiendo a dos criterios: el interés público (art. 76.1 CE) y la vinculación con una competencia constitucional que las Cortes Generales tienen atribuida. Cuando la investigación parlamentaria no puede sustentarse en, simultáneamente, esos dos criterios, entonces es contraria a la Constitución. Aunque el primero de los criterios, el interés público, es nebuloso, la relación con un título competencial de las Cortes Generales simplifica la delimitación del objeto de la investigación parlamentaria. En este sentido, la posición institucional de la Jefatura del Estado, la división de poderes (horizontal y vertical) y el factor tiempo delimitan el objeto posible de la investigación parlamentaria.

PALABRAS CLAVE

Comisiones parlamentarias de investigación, interés público, Poder Judicial, separación de poderes, organización territorial.

LABURPENA

Ikerketa parlamentarioak, Estatuaren beste edozein jarduerak bezala, objektu posible bat izan behar du (naturalki eta juridikoki). Objektu hori juridikoki bi irizpideren arabera mugatzen da: interes publikoa (EKren 76.1 artikulua) eta Gorte Nagusiek esleituta duten konstituzio-eskumenarekiko lotura. Ikerketa parlamentarioa ezin bada aldi berean bi irizpide horietan oinarritu, orduan Konstituzioaren aurkakoa da. Lehen irizpidea, interes publikoa, lausoa bada ere, Gorte Nagusien eskumen-tituluarekin duen harremanak sinplifikatu egiten du Legebiltzarraren ikerketaren objektuaren mugaketa. Ildo horretan,

Estatuko Buruzagitzaren kokapen instituzionalak, botere-banaketak (horizontala eta bertikala) eta denbora-faktoreak mugatu egiten dute ikerketa parlamentarioaren objektu posiblea.

GAKO-HITZAK

Ikerketa-batzorde parlamentarioak, interes publikoa, Botere Judiziala, botere-banaketa, lurralde-antolamendua.

ABSTRACT

Parliamentary enquiry, like any other State activity, must have a possible object (naturally and legally). This object is legally defined according to two criteria: the public interest (art. 76.1 CE) and the link with a constitutional

competence attributed to the Cortes Generales. When the parliamentary investigation cannot be based on these two criteria simultaneously, then it is contrary to the Constitution. Although the first of the criteria, the public interest, is nebulous, the link with a competence attributed to the Cortes Generales simplifies the delimitation of the object of the parliamentary enquiry. In this sense, the institutional position of the Head of State, the division of powers (horizontal and vertical) and the time factor delimit the possible object of the parliamentary enquiry.

KEYWORDS

Parliamentary committees of enquiry, public interest, judiciary, separation of powers, territorial organisation.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA DETERMINACIÓN DEL OBJETO Y EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.
- III. INTERÉS PÚBLICO COMO HABILITACIÓN Y COMO LÍMITE: BREVE CONTRASTE CON EL PROCESO PENAL. 1. Doctrina y jurisprudencia. 1.1. Concepto fáctico. 1.2. Concepto normativo. 1.3. Toma de posición: interés público como interés político normativamente delimitado. 2. Interés público en la praxis. 3. Control jurisdiccional.
- IV. LAS CPI COMO COROLARIO DE LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUIDAS A LAS CORTES GENERALES. 1. Teoría amplia del corolario. 2. Toma de posición: teoría restrictiva del corolario.
- V. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LAS CORTES GENERALES. 1. La posición constitucional de la Jefatura del Estado. 1.1. Óbices procesales e investigación parlamentaria: la cuestión de la inviolabilidad. 1.2. Actuaciones al margen del ejercicio de funciones constitucionales. 1.3. Indagación para ejercitar funciones parlamentarias respecto de la Corona. 1.4. *Excursus*: la actividad de la familia real y de la familia del rey. 2. Implicaciones del principio de división de poderes. 2.1. Horizontal. 2.1.1. Respecto del Poder Legislativo. 2.1.2. Respecto del Poder Ejecutivo. 2.1.2.1. El Gobierno. 2.1.2.2. La Administración pública. 2.1.3. Algunas consideraciones sobre el Poder Judicial y análisis del Consejo General del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal y del Tribunal Constitucional. 2.2. Vertical. 2.2.1. Ámbito internacional. 2.2.2. La Unión Europea. 2.2.3. Las comunidades autónomas. 2.2.4. Los entes locales.
- VI. TIEMPO: HECHOS PASADOS.
- VII. A MODO DE CONCLUSIÓN.

BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

La investigación parlamentaria está prevista de manera expresa en la CE. El art. 76.1 CE establece, efectivamente, que el Congreso y el Senado, o ambas cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre “cualquier asunto de interés público”. Esta indeterminada cláusula no contribuye particularmente a la delimitación del objeto de la indagación parlamentaria que, en las últimas décadas, ha tendido a expandirse. A expandirse en ocasiones a costa del ámbito de actuación de otros poderes del Estado, especialmente del Poder Judicial. Esta circunstancia ha provocado dificultades notables, particularmente cuando las Cortes Generales indagan o pretenden indagar sobre los mismos hechos que la jurisdicción penal².

Sin embargo, los problemas no se agotan en las dificultades prácticas que suscita la simultaneidad de investigaciones (parlamentaria y judicial). Existen, más bien, complejidades relativas al objeto de la investigación que afectan directamente a la actividad del Parlamento. Por ejemplo, ¿en qué medida están habilitadas las Cortes para indagar sobre el Poder Ejecutivo o, incluso, sobre el Poder Legislativo? La *práctica* ha puesto recientemente de relieve que esas dificultades no son meramente teóricas y, por ejemplo, la comparecencia de la Presidencia del Congreso ante una comisión de investigación del Senado o de una asamblea autonómica plantea más dificultades de lo que a primera vista podría parecer.

De tal manera, para conocer en qué medida están habilitadas las Cortes Generales para indagar ciertos supuestos de hecho, es preciso concretar su ámbito de actuación y, particularmente, los objetos posibles. A este respecto hay, sobre todo, dos circunstancias que abordar: qué es un asunto de interés público (art. 76.1 CE) y sobre qué materias (de interés público) puede indagar el Parlamento. A eso se dedican las líneas que siguen.

II. LA DETERMINACIÓN DEL OBJETO Y EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Antes de abordar esos dos aspectos del objeto de la indagación parlamentaria hay que hacer notar la relevancia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) a este respecto. Aquel es presupuesto esencial del Estado de derecho. No fundamenta, sin em-

1 Las abreviaturas utilizadas en este trabajo, al margen de las habituales en español jurídico, son las siguientes: BOC (*Boletín Oficial de las Cortes*); BOCA (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*); BOPC (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*); ConvViena (Convenio sobre Relaciones Diplomáticas firmado en Viena el día 18 de abril de 1961); CPI (comisión parlamentaria de investigación); DSCC (*Diario de Sesiones de las Cortes Constitucionales*); DSCG (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*); GG (*Grundgesetz*, ley fundamental de Alemania); OACI (Organización de Aviación Civil Internacional); RAM (Reglamento de la Asamblea de Madrid); RCD (Reglamento del Congreso de los Diputados); RSen (Reglamento del Senado); StGH (Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, Tribunal estatal del Imperio alemán), y UAG (Ley de comisiones de investigación).

2 Sobre la cuestión y en detalle, *cfr.* Buchhalter Montero (2023: 43 y ss.).

bargo, derechos subjetivos³ y tampoco opera como valor absoluto⁴. De ahí se sigue que, frente a él, puedan imponerse otros bienes constitucionales (así sucede cuando se revisa excepcionalmente, por ejemplo, una sentencia penal firme: art. 954 y ss. LECrim).

Supone el principio de seguridad jurídica la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, “que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo”⁵. Significa, pues, la suma equilibrada de los principios de certeza y legalidad, jerarquía, publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, de manera que permite promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad, en libertad⁶. En definitiva: comporta “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho”⁷. También el Parlamento, cuando actúa como órgano no normativo, debe respetar las implicaciones del principio de seguridad jurídica, particularmente al determinar el objeto de la investigación parlamentaria (Buchholz, 1990: 38).

En este sentido, la primera consecuencia del principio de seguridad jurídica a este respecto es la obligación del Pleno de determinar suficientemente el objeto de la indagación en el acuerdo de creación de las CPI, evitando indagaciones prospectivas o no suficientemente claras⁸ (suerte de prohibición de *inquisitio generalis*). Expresamente lo exigen así las normas de algunos estados federados de Alemania⁹. En la praxis española existen acuerdos de creación de toda clase, respetuosos y no tanto con esta exigencia. En la XIV legislatura (2019-2023) se nombró una CPI para indagar la utilización irregular de medios del Ministerio del Interior para favorecer al PP, cuyo objeto fue delimitado escuetamente¹⁰. Mucho más prolija fue la descripción del objeto de la CPI sobre el Plan de Vacunación contra la covid-19¹¹. Especialmente si se la compara con

3 STC 165/1999, de 27 de septiembre, FJ 2.

4 STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17.

5 STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 8.

6 STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10.

7 STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5.

8 González del Campo (2019: 135 y ss.). Por otro lado, la facultad de nombrar una CPI nunca es absoluta o ilimitada (ATC 141/2016, de 19 de julio, FJ 5).

9 Art. 2.1 UAGHamb, y §§ 2.1 UAGBerl, 3.1 UAGBrand, 2.3 UAGBrem, 3.1 UAGNordWestf, 3.1 UAGSchlesHols, o 3.1 UAGRheinPfalz.

10 “La Comisión tendrá por objeto investigar la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos del Ministerio del Interior y otras instituciones del Estado, con la finalidad de favorecer intereses políticos del PP, perseguir ilícitamente a personas y de anular pruebas inculpatorias para este partido en casos de corrupción, durante los mandatos de gobierno del Partido Popular” (BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, n.º 155, 7 de octubre de 2020, p. 3). Misma parquedad puede reprocharse a la CPI nombrada en septiembre de 2022, con el objeto de investigar las actuaciones del Ministerio del Interior durante el Gobierno del PP en relación con las presuntas irregularidades que vinculan a altos cargos y mandos policiales, así como su relación con posibles entramados privados o grupos de presión, la posible intromisión en la soberanía de otros países y las conexiones de esta trama con la denominada “operación Catalunya” (BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, n.º 502, 22 de septiembre de 2022, p. 3).

11 BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, n.º 242, 18 de marzo de 2021, p. 6: “La Comisión tendrá por objeto investigar las irregularidades, los fallos y los retrasos en la gestión de las vacunas y el plan de vacunación en España. En tal sentido, se investigará: — La existencia de estructuras

la inexistente descripción del objeto de la CPI nombrada para esclarecer el accidente del vuelo JK 5022 de Spanair ocurrido el 20 de agosto de 2008¹². Así, el principio de seguridad jurídica exige concreción en el objeto de las CPI. Buen modelo para ello es la pulcritud con que el Bundestag alemán delimita el objeto de sus CPI¹³.

Por otra parte, la elaboración deficiente de un acuerdo de creación, en que el objeto de la CPI no esté suficientemente delimitado (y, en consecuencia, las preguntas de los parlamentarios sean indeterminadas), puede comportar la falta de responsabilidad penal de quien no comparece o no contesta a las preguntas formuladas¹⁴. También puede suponer la imposibilidad de producir otros efectos jurídicos, como reclamar información a diversas autoridades.

III. INTERÉS PÚBLICO COMO HABILITACIÓN Y COMO LÍMITE: BREVE CONTRASTE CON EL PROCESO PENAL

Aclarado lo anterior, es posible comenzar a examinar ahora el objeto de la investigación en concreto. El derecho español determina, como también sucede en otros países¹⁵, que las CPI pueden constituirse para indagar sobre “cualquier asunto de interés público” (arts. 76.1 CE, 59.1 RSen y 52.2 RCD)¹⁶. Este “interés público”, concepto “difuso, abstracto e indeterminado”, puede comportar, sin embargo, el riesgo de la confusión y de la manipulación (López Calera, 2010: 129). Esos nebulosos límites perjudican la posición jurídica de quienes han de enfrentarse a la indagación parlamentaria, sin

de tráfico de influencias que hayan posibilitado prácticas irregulares de vacunación, incluyendo la de altos cargos y responsables públicos en territorio español. — Los beneficiarios de dichas prácticas que han sido vacunados, sin formar parte de los grupos 1-2 de vacunación que deben ser vacunados en este primer periodo del Plan, así como el presunto conocimiento que puedan tener de los hechos objeto de las investigaciones los diferentes representantes y responsables públicos de las administraciones e instituciones concretas que se han visto implicadas en el proceso. — La ausencia o los fallos de mecanismos de control que se han dado en el protocolo para que hayan podido realizarse dichas prácticas de vacunación irregular. — Las posibles irregularidades, falta de transparencia y cláusulas abusivas que han podido darse en relación con los contratos con las farmacéuticas y las actuaciones relativas a estos hechos por parte tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros por separado”.

12 BOCCG, Congreso de los Diputados, serie D, n.º 18, 15 de abril de 2020, p. 39.

13 Cfr. Bundestag, *Drucksache*, n.º 20/2352, 21 de junio de 2022, pp. 1 y ss., respecto de la CPI nombrada para indagar sobre la retirada de las tropas del ejército alemán del territorio de Afganistán.

14 De ahí han derivado algunos autores estadounidenses una especial obligación de cuidado del Parlamento: “The result is to put on Congress the burden of carefully drafting resolutions which authorize investigating committees and endow them with compulsory process” (Gage, 1958: 662; Millikan, 1967: 646).

15 Cercano a España es el caso de Perú, cuya antigua norma fundamental de 1979 (art. 180) había asumido notables similitudes con la CE. Allí es igualmente exigido un “interés público”. Tal tesis no es compatible con el modelo español. Por otra parte, el art. 34 de la Constitución de Weimar no preveía una cláusula tal: durante su discusión se estimó que la referencia al “interés público” era superflua. El ministro Hugo Preuß se refirió, por aquel entonces, al inciso como una tautología: cfr. el debate en la S. del StGH de 12 de enero de 1922.

16 En la literatura relativa a las CPI, la cuestión del interés público se aborda con asiduidad. Cfr. Torres Bonet (1999: 106 y ss.), Gude Fernández (2000: 205 y ss.) o Torres Muro (1998: 77 y ss.).

saber exactamente qué esperar de ella¹⁷. Y, efectivamente, la cuestión de si concurre o no interés público se suscita con frecuencia. Así ha sucedido con una propuesta de creación CPI en el Congreso de los Diputados, que hubiera tenido por objeto indagar presuntos abusos sexuales en la Iglesia católica. Algunos autores han negado, para ese supuesto, la habilitación del Parlamento para indagar, entendiendo que su naturaleza como órganos de control del Gobierno les impediría actuar a ese respecto (Roca Fernández, 2022: 403).

Lo cierto, sin embargo, es que la legitimación del Parlamento para investigar tales hechos es plena: se trata de un asunto de interés público, no solo por afectar a una institución de relevancia constitucional como lo es la Iglesia católica (art. 16.3 CE), sino por tratarse de hechos presuntamente constitutivos de delitos que, con mayor o menor intensidad, deben ser perseguidos por el Estado (lo que no supone que las CPI estén legitimadas para declarar responsabilidad penal alguna). Y, desde luego, para admitir que existe “interés público” y que, por tanto, está habilitado el Parlamento para indagar sobre la Iglesia católica, no puede exigirse una indagación simultánea de otras confesiones religiosas: una pretendida lesión del art. 14 CE no puede conducir a pensar que una hipotética CPI con ese objeto sería inconstitucional (*ibid.*: 414). Lo contrario sería suponer que el Parlamento debe indagar *todos* los supuestos de financiación ilegal de *todos* los partidos políticos o *todos* los accidentes ferroviarios o atentados terroristas acaecidos en España.

Más allá de eso, la noción de “interés público” del art. 76.1 CE no opera solo como presupuesto habilitante de la actividad del Pleno, sino también como límite (Navas Castillo, 2000: 259; Santaolalla López, 1981: cap. XXVII, ep. 3; López Calera, 2010: 147; Punset, 2001: 400; Álvarez Ossorio-Fernández, 2000: 125). Como habilitación supone el “interés público” un presupuesto de hecho. Su finalidad radica en describir positivamente tareas y concretar competencias con destinatarios estatales y, cada vez más, no estatales (Härbele, 2006: 721). Opera, pues, autorizando a las CPI para desplegar una serie de actividades respecto de sujetos públicos y privados, cuya posición jurídica puede quedar afectada. En este sentido de *habilitación y delimitación de posibilidades de actuar* son entendidas también otras cláusulas constitucionales relativas a intereses homologables al público¹⁸. Una interpretación sistemática de todas ellas arroja la misma solución para la noción de “interés público” del art. 76.1 CE.

Estando clara esta doble función del “interés público” en el art. 76.1 CE (habilitación y límite), procede delimitar ahora su significado. Hay que recordar, antes de ello, que el concepto de “interés público” que este estudio persigue es jurídico. De ahí deriva que su búsqueda se emprenda con los instrumentos clásicos de la metodología jurídica

17 Conseil d'État (1999: 301): “Les incertitudes pesant sur les contours de la notion d'intérêt général sont indéniablement un facteur, dont il ne faut toutefois pas s'exagérer les conséquences, d'insécurité juridique”.

18 En contra de la asimilación de estos intereses, Conde-Pumpido Ferreiro (1986: 115 y ss.).

y, ante todo, los criterios interpretativos de las normas que refiere el art. 3.1 CC. No impide lo anterior, dada su estrecha conexión con lo político, aprovechar los avances y perspectivas de otras disciplinas que tienen lo público (en tanto que político) como objeto, tal como sucede en la ciencia política.

1. DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA

En la doctrina y en la jurisprudencia se han mantenido diversas tesis sobre el interés público, explicables y comprensibles en su contexto histórico. Cada una de ellas comporta relevantes consecuencias en relación con la amplitud de los poderes de indagación del Parlamento, no solo respecto de particulares (mayor o menormente obligados a *soportar* una indagación), sino respecto de otros órganos del Estado. Entre ellos, los jurisdiccionales, a los que tímida defensa asistiría si el Parlamento, pertrechado con una omnipotente cláusula de habilitación, se sintiera legitimado para reclamar de ellos información sin límite alguno, por ejemplo.

1.1. Concepto fáctico

Las resoluciones del TC que se han ocupado de las CPI no han emprendido esfuerzos hermenéuticos relevantes respecto de lo que sea ese “interés público” a que se refiere el art. 76.1 CE¹⁹. Algunas resoluciones, como la STC 130/1991, de 6 de junio, dictada con ocasión de otras circunstancias, sí ofrecen una noción —fáctica y procedimental— del interés público:

[...] en un Estado democrático de derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y el contenido que la sociedad tiene del interés público vigente en cada caso, cuando se trata de la adopción de acuerdos que llevan consigo opiniones de naturaleza primaria o prevalentemente política [...] *la constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos.* (FJ 5)²⁰.

Desde esta perspectiva, sería de “interés público” cualquier asunto que como tal fuera declarado por el Parlamento en mayoría y a través de los procedimientos jurídicos establecidos. Así, la mayoría *en los órganos representativos*, formada en debate público y a través de los procedimientos establecidos para expresar su voluntad, sería dueña del interés público. No existiría, por tanto, una concreción objetiva del interés

19 Así ha sido en el supuesto de la STC 133/2018, de 13 de diciembre; la STC 12/2019, de 28 de enero; la STC 111/2019, de 2 de octubre, o la STC 77/2023, de 20 de junio.

20 La cursiva es nuestra.

público, sino una delimitación meramente subjetiva (el Parlamento) y formal (el procedimiento) (Torres Bonet, 1999: 107).

Este entendimiento fáctico del “interés público” trasluce en la posición de algunos autores como Torres Bonet, que se refiere a las CPI como órganos del Parlamento, dotados de poderes excepcionales, dirigidos a investigar “autónomamente una materia de su interés”²¹. La misma tendencia se advierte en quienes concretan el interés público de un asunto en relación con lo relevante que pudiera ser para la opinión pública, sin mayor delimitación (Navas Castillo, 2000: 25-26; Arce Janáriz, 1994: 263). Así, bien directamente el Parlamento o la opinión pública estarían legitimados, desde estas posiciones, para concretar *autónomamente* el “interés público” de un asunto, de modo que la “reacción fáctica de la ciudadanía” (Masing, 1998: 191) —expresada de una u otra manera— sería el único criterio para delimitar el “interés público”. Entronca esta tesis con un entendimiento procedimental de la democracia, defendido sobre todo por Schumpeter. Para él, la democracia es a “free competition for a free vote” (Schumpeter, 2003: 271). Es decir: “The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote” (*ibid.*: 269). La democracia es método y, por tanto, el interés público se delimita por el procedimiento. De ahí se sigue que lo único relevante es el *procedere*, el *cómo* se forma el interés público: que el Parlamento declare como “de interés público” la aclaración de unos hechos, pero nada más.

Los inconvenientes de admitir la exclusiva facticidad del interés público respecto del sujeto llamado a concretarlo ya han sido señalados por Masing:

La idea de que un interés real del público, si no demoscópico, sólo pueda determinarse sobre la base de la audiencia de los medios de comunicación, también suscita preocupación. En caso de duda, su evaluación a este respecto difícilmente será posible sin una selección arbitraria. ¿Qué periódico o qué programa deberían ser decisivos? ¿Con qué frecuencia y durante cuánto tiempo debe informarse para que sea jurídicamente relevante? (1998: 192).

La consecuencia de llevar al extremo la tesis anterior es, por tanto, incompatible con los principios y valores del Estado de derecho (art. 1.1 CE) y la limitación del poder estatal. De asumir un concepto fáctico de interés público, el Parlamento estaría legitimado, por ejemplo, para investigar la conducta de un ciudadano que haya despertado curiosidad en los medios de comunicación y suscitado el debate en el Parlamento (Buchholz, 1990: 26).

21 Torres Bonet (1999: 23). La cursiva es nuestra. Igualmente, Bock (2015: 605), para quien las CPI “(o)nt pour but d’éclairer le Parlement sur tout sujet qui suscite l’intérêt d’une majorité d’élus”.

Del mismo modo, un entendimiento tal del “interés público”, carente de sustantividad, permitiría afirmar que un *affaire* amoroso de un ministro es de “interés público” por interesar a una gran cantidad de personas²². La corrección matrimonial de un personaje público —por muy alto que sea el cargo que ocupe— no puede justificar hoy una indagación estatal sobre su vida afectiva. Y, efectivamente, como ya se mantuvo en 1880 en Estados Unidos: “[N]either of these bodies [las Cámaras] possesses the general power of making inquiry into the private affairs of the citizen” (Capello, 1951-1952: 37). La misma consideración debe regir entre nosotros.

En definitiva, como mantiene Pace: “[...] la determinazione di tale concetto [...] non può essere rimessa in esclusiva al medesimo organo deliberante” (1973: 142). Carece de sentido que la norma constitucional imponga un límite al Parlamento, exigiendo que indagara solo sobre asuntos de interés público, pero que, a la misma vez, fuera aquel y únicamente aquel el llamado a determinarlo (Teubner, 2009: 32). Sería tanto como imponer al lobo la prohibición de cazar gallinas “jóvenes”, pero permitirle determinar sin control alguno la edad a partir de la que aquello es posible. Es de esperar que el lobo pretenda apresar cuantas más mejor, sobre todo si con ello logra reconocimiento en su manada (para la que lo importante no es la norma jurídica ni la juventud de la gallina, sino satisfacer un deseo).

Además, de seguir un entendimiento fáctico del interés público, los medios de comunicación (y hoy también las redes sociales) se erigirían como absolutos determinadores del interés público (Lucke, 2009: 106). De esta manera, indirectamente los medios de comunicación o cualquier otro grupo de presión podrían inducir al Parlamento a ocuparse de un tema que no reviste realmente interés público, sino tan solo “interés de una parte del público” o “de un público”. Cualquiera podría, por tanto, invocar esta noción de “interés público” en un sentido fáctico para fundamentar su competencia, de manera que su operatividad como criterio delimitador es escasa (Masing, 1999: 194). Un interés público *meramente fáctico* no es, entonces, suficiente (Teubner, 2009: 35).

1.2. Concepto normativo

Las insuficiencias y peligros de un entendimiento totalmente fáctico del “interés público” exigen añadir algunas prevenciones que permitan, manteniendo el natural predominio del Parlamento en la concreción del interés público, delimitar normativamente su margen de apreciación. En algunas resoluciones del TC ha cristalizado

22 Así, “cuando el artículo 76.1 CE habilita a las Cortes para la creación de Comisiones de investigación para asuntos de interés público, éstas deben referirse a asuntos considerados relevantes por el conjunto de la ciudadanía, por los titulares de la opinión pública” (Torres Bonet, 1999: 110). Una interpretación sistemática, en relación con el art. 186.2 RCD, también conduce a desechar una CPI relativa a cuestiones personales: el art. 186.2 RCD establece la inadmisión de las preguntas “de exclusivo interés personal de quien las formula”. Con claridad lo han expresado, incluso, algunos comparecientes: “[...] comprendan que ejerceré mi derecho a no responder a preguntas bien ajenas al interés público que constituye el objeto de esta Comisión” (DSCG, Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., n.º 15, 1 de junio de 2021, p. 43).

una postura crítica de esta perspectiva reduccionista del interés público fácticamente delimitado. Efectivamente, en la STC 88/2012, de 7 de mayo, se puede leer (respecto del art. 75.1 RAM) que cuando la norma

[...] establece como presupuesto habilitante para la creación de una comisión de investigación que tenga por objeto “asuntos de interés público” esta exigencia sólo determina que este tipo de comisiones tienen que versar sobre asuntos que afecten a los intereses de la Comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los asuntos de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal (FJ 5).

De esta manera, el “interés público” no puede identificarse con el “interés del público” ni, tampoco, fundamentar una competencia universal del Parlamento para indagar sobre cualquier tipo de asunto. Así, frente a un entendimiento puramente fáctico del “interés público”, se alza uno normativo. El asunto sería de interés público: a) cuando el objeto de la investigación parlamentaria estuviera constituido por hechos relacionados con la acción estatal (disciplinada por una norma jurídica), y b) cuando su aclaración revistiera interés objetivo, más allá de la mera pretensión subjetiva del Parlamento²³.

Este entendimiento normativo no resuelve, sin embargo, todos los problemas de definición: los traslada a otras nociones menos abiertas que el “interés público”, como la “relación con la actividad estatal” o con el “interés objetivo”. Permite, eso sí, reducir las dificultades de justificación de indagaciones parlamentarias respecto de actividades estatales, en cuyo caso la legitimidad de la investigación es más evidente (aunque no siempre existe, como se verá enseguida). Los problemas de legitimidad se escurren, entonces, hacia investigaciones parlamentarias relacionadas con sujetos particulares. En tales supuestos, la concreción del “interés público” (y correlativamente la admisión de medidas potencialmente lesivas de los derechos del afectado) exige del Parlamento un mayor esfuerzo de justificación.

Una solución a estas dificultades de legitimidad pasa por supeditar la existencia de “interés público” en hechos en que intervienen particulares a que sus actividades estén relacionadas con el Estado en concretos términos normativos. Es decir, que la relación entre la actividad del particular y del Estado esté fundamentada en: a) una norma jurídico-pública; b) una norma jurídica que tenga por objeto la tutela del interés general, y c) que su observancia sea *esencial* para la comunidad²⁴. Por ejemplo, las Cortes Generales estarían legitimadas para investigar la actividad de un contratista (un sujeto

23 Lucke (2009: 104). Igualmente, Buchholz (1990: 26).

24 Lucke (2009: 110 y 111). También Richter (1991: 156).

privado) que presumiblemente hubiera podido enriquecerse ilícitamente a costa de la Administración pública. En estos supuestos, cuando el ciudadano abusa de la norma que le relaciona con el Estado, la indagación parlamentaria está constitucionalmente legitimada (Lucke, 2009: 110-111). Así sucede, por tanto, con las investigaciones parlamentarias sobre la compra de mascarillas durante la pandemia de la covid-19²⁵. Por el contrario, las CPI carecerían de legitimación para indagar sobre el enriquecimiento de mala fe (no penal ni con relevancia política) de un empresario, cuando este no tenga relación, por ejemplo, con la actividad de la Administración pública. Ahora bien, esto no supone admitir que las CPI tengan por primordial objeto el control de la Administración pública, sino que solo una cuestión de interés público puede fundamentar su intervención.

Desde este entendimiento normativo del “interés público”, más concreto que el puramente fáctico, es posible reducir la indeterminación del concepto “interés público”. De ahí derivan dos consecuencias: a) la primera, que las potestades de indagación del Parlamento se reducen legítimamente con base en consideraciones normativas, deducibles de principios constitucionales, y b) la segunda, que la posición jurídica de los potenciales afectados por la investigación parlamentaria queda, así, más eficazmente protegida. De tal modo, un concepto normativo del “interés público” permite ligar ese asunto “que llama imperiosamente la atención de las Cortes”²⁶ con una noción de lo público compatible con los derechos fundamentales de quienes nada tienen que ver con —ni que aportar a— la investigación parlamentaria y que quedarán *a radice* excluidos de una posible indagación. Y lo mismo puede afirmarse respecto de otros órganos del Estado (como los judiciales), cuya posición se tutela con mayor fortaleza si se entiende que no está el Parlamento absuelto de límites (lo que no quiere decir que el Poder Judicial esté liberado siempre y en todo caso de indagaciones parlamentarias) (Buchhalter Montero, 2023: 43-80).

1.3. *Toma de posición: interés público como interés político normativamente delimitado*

Pero una noción meramente normativa tampoco termina de solucionar definitivamente la indeterminación del “interés público” respecto de las CPI: lo público de ese interés no puede fundamentarse solo en relación con una norma jurídico-pública — más o menos técnica—, sino con la *res publica*, con lo político. Esta exigencia deriva de la naturaleza misma del sujeto activo de la indagación: el Parlamento. Este, a diferencia de otros entes estatales, acusa una personalidad política pronunciada, de la que debe darse cuenta en la habilitación para actuar que le supone el interés público. Por tanto,

25 En la prensa: «El Congreso aprueba investigar la compra de mascarillas en pandemia con la abstención del PP y el voto en contra de VOX». *El Confidencial*, 21 de marzo de 2024.

26 Art. 1, cap. VII (Reglamento de Gobierno interior de las Cortes de 1810).

además de tener un contenido normativo y no puramente fáctico, el “interés público” reviste una esencia política, que no puede identificarse con la mera existencia de una conducta de los poderes públicos.

La existencia de un trasfondo político en el “interés público” se advierte sin dificultad cuando se observan las materias o asuntos a que la CE anuda la noción de “interés”, que no pueden obviarse en una interpretación sistemática del art. 76.1 CE. Además de este precepto y del art. 124 CE, que se refieren expresamente al “interés público”, otras normas constitucionales dan cuenta de intereses análogos²⁷. Así, el art. 7 CE se ocupa de los intereses económicos y sociales propios de los sindicatos y asociaciones empresariales, y el art. 28.2 CE menciona, por su parte, los intereses de los trabajadores. Más abundantes son las menciones al interés general (arts. 30.3, 34.1, 44.2, 47, 103, 128, 149.1, 20.^a y 24.^a, y 150 CE), a los intereses ordinarios (art. 57 CE) y generales (art. 155.1 CE) de España, a los intereses propios de los municipios, provincias y CC. AA. (arts. 137 y 148.1.4, 10.^a, 15.^a y 16.^a) y al interés nacional (art. 144 CE). Todas estas nociones responden a una serie de decisiones esenciales para la comunidad y para el Estado.

A lo anterior se suma el valor hermenéutico de la noción de “política” o de sus términos derivados presentes en la CE. De ellos deriva la vinculación de *lo político* con decisiones de primer orden que afectan a la sociedad. Ejemplo claro es el art. 92.1 CE, que prevé la posibilidad de someter a referéndum “las decisiones políticas de especial trascendencia”. Obligatorio es el referéndum en los casos previstos por los arts. 151, 167 y 168 CE, supuestos de la más alta trascendencia para el Estado que afectan a su organización territorial y a la reforma de su norma fundamental.

Así, cualquier asunto relacionado directa o indirectamente con decisiones tomadas por la CE debe considerarse de “interés público” (de lo que se sigue, por tanto, un amplio espectro de materias respecto del que el Parlamento puede indagar, aunque no exento de límites). La CE como marco común de convivencia delimita primigeniamente lo que es de interés público y, por tanto, las competencias indagatorias del Parlamento. Así trasluce en las siguientes palabras de Sainz Moreno:

El interés público se sustenta en los intereses privados de cada persona, pero no en todos, sino solo en aquellos que esta comparte con los demás [...]; toda interpretación y aplicación del concepto legal de interés público debe hacerse tomando en cuenta todos los intereses afectados y no solo los directamente implicados en cada caso. (Cit. en De la Morena y De la Morena, 1978: 166).

Por tanto, todo lo que la CE explicita como marco común de convivencia es indicio de interés público de primer orden y, por tanto, todo asunto relacionado directa o in-

27 No en vano se homologan en la jurisprudencia del TC las nociones de “interés público” e “interés general”: STC 89/2022, de 29 de junio, FJ 5.A.

directamente con aquel marco común es susceptible de indagación por el Parlamento. El “interés público” es, por tanto, concreción del etéreo “bien común” (De la Morena y De la Morena, 1978: 167), a cuyo aseguramiento se dirige la CE, tal como se lee en su Preámbulo: “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de [...]”²⁸. Ahora bien, cómo se manifieste la relación entre tales hechos y las decisiones políticas de la CE es cuestión que debe ponderarse en el caso concreto, con amplio margen de apreciación y por el Parlamento²⁹. Esto conduce, pues, a la necesidad de considerar la praxis de las CPI que, como ya se ha dicho, tampoco es libre para *desconfigurar* una institución, cuya esencia viene marcada por la CE.

2. INTERÉS PÚBLICO EN LA PRAXIS

Entonces, ¿demuestra la práctica de las CPI que solo han sido investigados asuntos de interés público? En la gran mayoría de los casos, la respuesta es afirmativa.

Las CPI instituidas durante las últimas dos décadas han sustentado su actividad en asuntos de interés público. Así, las CPI constituidas durante XV legislatura (comenzada en 2023) son indudablemente de interés público: espionaje político, atentados terroristas y continuación de otras investigaciones previas sobre el presunto mal uso de los recursos del Ministerio del Interior. Lo mismo se puede observar respecto de las investigaciones parlamentarias desarrolladas durante la XIV legislatura (2019-2023), que tuvieron por objeto asuntos de “interés público” en el sentido tratado: el accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, la utilización ilegal medios con la finalidad de favorecer intereses políticos del PP y de anular pruebas inculpatórias en casos de corrupción y la gestión del plan de vacunación contra la covid-19. Igualmente sucede con las CPI instituidas durante la XII legislatura (2016-2019), la VIII legislatura (2004-2008) y la VII legislatura (2000-2004) (Astarloa Huarte-Mendicoa y Cavero Gómez, 1996: 619 y ss.). En todas ellas la indagación parlamentaria tiene como sustento una relación directa con la actividad del Estado, que, disciplinada por una norma jurídica, es pública y política. Se trata también de asuntos más o menos intensamente esenciales para la comunidad. En ocasiones, por tanto, la concurrencia de ese “interés público” es más obvia que en otras.

Menos perceptible es este, en comparación con otras CPI, en las indagaciones parlamentarias realizadas sobre los problemas del trasvase Tajo-Segura³⁰, la compra de te-

28 En Estados Unidos, la discusión está presente respecto de la indagación parlamentaria de actividades privadas. Para que aquella sea legítima, se ha propuesto con acierto que deban concurrir dos requisitos: que las actuaciones privadas para indagar sean de tal naturaleza que su existencia pueda amenazar la supervivencia de la nación o de sus instituciones y que ese peligro sea sustancial y razonablemente inminente Capello (1951-1952: 39).

29 Así ha sido también reconocido en Estados Unidos: “Thus the courts have given Congress and the committees great latitude in the determination of the scope, the subject matter, and the extent of a particular inquiry” (Stamps, 1951: 38).

30 Iniciada el 2 de mayo de 1978 y finalizada el 2 de enero de 1979.

renos por RENFE a un precio superior al de mercado³¹ o la situación patrimonial del gobernador del Banco de España entre 1984 y 1992 (el Sr. Mariano Rubio Jiménez)³². El rol central del Parlamento en el Estado exige interpretar, sin embargo, que, salvo excéntricas o pretensiones historiográficas del Parlamento, el interés público está dado (Wolf, 2005: 66). Es decir, el interés público debe presumirse (Teubner, 2009: 33-34).

3. CONTROL JURISDICCIONAL

El amplio margen de apreciación de que dispone el Parlamento para concretar qué asunto es de interés público no excluye, sin embargo, que su decisión pueda ser fiscalizada por la jurisdicción constitucional. En este sentido, la STC 68/1984, de 11 de junio, ha señalado que la facultad atribuida al Estado para definir el *interés general*, “concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlad[a] frente a posibles abusos y *a posteriori* por este Tribunal” (FJ 4). De ahí deriva que no es el Parlamento inmune al poder de comprobación del TC.

La mayor de las dificultades que se plantea respecto de la posibilidad de su control jurisdiccional es, además de los legitimados y las vías para impugnar la resolución del Parlamento que careciera de interés público, concretar a qué parámetros debe sujetarse el TC en su análisis. De orientación pueden servir otras resoluciones del TC, dictadas en ocasiones diversas. Por ejemplo, el TC afirma la existencia de “interés público” —en liza con el llamado “derecho al olvido”— cuando

[...] el interesado afectado sea una persona pública o haya adquirido notoriedad pública y, en este segundo supuesto, la notoriedad pública puede haber sido alcanzada por la actividad profesional que desarrolla, o por difundir habitualmente hechos y acontecimientos de su vida privada, o puede haber adquirido un protagonismo circunstancial al verse implicado en hechos que son los que gozan de esa relevancia pública [...]. También es posible que aun cuando el afectado no sea una persona pública ni haya adquirido notoriedad pública, pueda existir un interés del público en acceder a dicha información por referirse a una cuestión de interés general [...]³³.

Los cauces son también dificultosos: el recurso de amparo estará dado siempre que el acuerdo de creación lesione un derecho fundamental (como podría ser la presunción de inocencia o el derecho al honor). Si la CPI se instituye *ex lege*, queda abierto, igualmente, el recurso de inconstitucionalidad.

31 Iniciada el 27 de diciembre de 1991 y finalizada el 28 de febrero de 1992.

32 Iniciada el 5 de mayo de 1994 y finalizada el 30 de septiembre.

33 STC 89/2022, de 29 de junio, FJ 5.A.

IV. LAS CPI COMO COROLARIO DE LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUIDAS A LAS CORTES GENERALES

Ahora bien, que un asunto sea de interés público no es suficiente para afirmar la competencia de las Cortes Generales para indagar sobre él. Además de eso, es necesario que la materia pueda vincularse con algún título constitucional, con alguna facultad que la CE prevé para las Cortes. Solo considerando esas dos circunstancias (interés público y título habilitante en concreto) es posible delimitar el objeto de la investigación parlamentaria.

Partiendo aquí de que las CPI son primordialmente instrumentos de provisión de información y sin desconocer el debate sobre su naturaleza, cuya función es polivalente, es necesario acotar el círculo de materias *in abstracto* con respecto de las cuales pueden desplegar esta actividad indagatoria. Es decir, el objeto virtualmente posible de la investigación. Para ello, es relevante la llamada teoría del corolario que, propuesta a principios del siglo xx por un jurista austríaco (Egon Michael Zweig) (Masing, 1999: 167-187; Buchholz, 1990: 20 y ss.; Linke, 2015: 993 y ss.; Himmelreich, 1992: 38 y ss.; Lucke, 2009: 89 y ss.), ha sido asumida incluso allende el modelo del *civil law* (Beard, 1997: 120). Aquel sostuvo que el derecho de investigación parlamentaria es

[...] lógica o jurídicamente un corolario necesario de la actividad atribuida a la representación del Pueblo, como preparación material y complemento de todo acto formal en el que el Parlamento realiza su competencia constitucional. Aquí se encuentra la determinación del fin y de los límites de la función de investigación realizada por la encuesta parlamentaria, cuyo contenido y amplitud se mide en cada caso concreto según la competencia general del Parlamento. (Zweig, 1913: 267).

De este modo, las CPI, en cuanto que órganos preparatorios de las resoluciones del Pleno, no pueden desplegar sus potestades para investigar hechos cuya aclaración o valoración exceda las competencias que la CE atribuye al Parlamento (Navas Castillo, 2000: 28). La limitación en las potestades de investigación deriva del clásico brocardo latino *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet*: ni el Pleno está legitimado para conceder (ni las CPI para asumir) potestades de investigación totalmente dirigidas a la aclaración y valoración de hechos respecto de los cuales el Parlamento no está constitucionalmente habilitado para pronunciarse³⁴. Es justamente esa tesis la que justifica, en lo que aquí interesa, que el Parlamento no esté habilitado para pronunciarse sobre la responsabilidad penal o administrativa de un sujeto (lo que, por otra parte, constituiría el delito del art. 508.1 CP).

La teoría del corolario ha sido, sin embargo, interpretada de diversas maneras.

34 Friedrich (1990: 69) o Teubner (2009: 41). Así lo hizo notar ya, respecto de una ley en Bremen (de 30 de julio de 1920), la S. del StGH 12 de julio de 1921: "Insbesondere kann die Bürgerschaft nicht Rechte, die ihr selbst nicht zustehen, einem parlamentarischen Ausschuß übertragen".

1. TEORÍA AMPLIA DEL COROLARIO

Una primera postura, amplia, ha asumido una competencia casi total del Parlamento para indagar sobre cualquier asunto de interés público, con base en el papel central del Parlamento en las democracias modernas (Lewald, 1923: 269 y ss.). Desde esta posición se mantiene que la amplitud del objeto de investigación no deriva solo de las funciones que la Constitución atribuye al Parlamento, sino de la posición central del Parlamento en el Estado, especialmente en los sistemas parlamentarios. Los ampliamente interpretados *implied powers* del Parlamento no operan aquí solo fundamentando un derecho de indagación no reconocido normativamente, sino ampliando el ámbito delimitado por la CE. Se mantiene, por tanto, que en tanto que el Parlamento goza de la más robusta legitimación democrática (la de primer grado), sus potestades de indagación deberían ser prácticamente ilimitadas (Friedrich, 1990: 73). Es decir:

[El Parlamento es] el único lugar en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esta institución; [...] es la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo político y se hace público el debate político³⁵.

De ahí no puede derivar, sin embargo, más que una inasumible posición de omnipotencia *en* el Estado y *frente* a los ciudadanos. Así, una conexión indirecta o meramente lejana con alguna competencia que la CE atribuya al Parlamento bastaría para legitimar la intervención del Parlamento. Correlato de esta tesis no son solo unas amplísimas potestades de indagación, sino un poder irrestricto para delimitar qué es de “interés público” en el sentido del art. 76.1 CE. Delimitación que difícilmente podría ser contrarrestada por el TC y que se podrá ejercitar en perjuicio de otros órganos del Estado (como el Poder Judicial, especialmente). Llevar al extremo esta tesis comportaría asumir, por ejemplo, que deben los procedimientos penales detenerse o reblandecerse si pueden perjudicar a una indagación parlamentaria en curso.

2. TOMA DE POSICIÓN: TEORÍA RESTRICTIVA DEL COROLARIO

Frente a esta concepción amplia de la teoría del corolario en que la investigación parlamentaria aparece revestida de amplias potestades (dada su centralidad en el Estado) se alza una concepción restrictiva, más acertada y compatible con el modelo español de Estado de derecho (Lucke, 2009: 89). La legitimidad democrática de primer grado, es decir, la “supremacía del Parlamento”³⁶, no puede sustentar una ampliación

35 STC 133/2021, de 24 de junio, FJ 7.3.2. También STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 5, y STC 49/2019, de 27 de marzo, FJ 6.

36 STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5.

irrestringida de sus facultades en perjuicio de otros órganos estatales o de los ciudadanos³⁷. Su trascendental posición en el Estado no lo libera de los límites generales que rigen para todos los poderes del Estado. El sistema construido por la CE supone que todos los órganos del Estado sustentan su actividad en la misma legitimidad: la constitucional.

Efectivamente, la STC 98/2019, de 17 de julio, ha señalado, respecto de la monarquía, que su legitimidad “trae causa de la Constitución” y que nace “del poder democrático del constituyente”³⁸. Es decir, ninguno de los órganos del Estado en que España “se constituye” (art. 1.1 CE) tras 1978 puede arrogarse una legitimidad basada en la historia o en el derecho natural, más allá de lo que la propia CE reconoce expresamente³⁹. Cada uno de los órganos y poderes del Estado encuentra su legitimación en la CE, de la que no deriva posición de favor respecto de uno u otro —tan solo un distinto reparto de funciones—. Carece la CE de una cláusula de intangibilidad análoga a la que reconoce, por ejemplo, el art. 79.3 GG⁴⁰. La inexistencia de una previsión tal impide reconocer una serie de instituciones que trasciendan el marco de la CE. Al contrario, la CE asume expresamente la posibilidad de su total reforma (art. 168.1 CE), lo que permitiría la construcción de un Estado distinto al hoy configurado por la CE, sin quebrantar la legalidad constitucional y disfrutando, por tanto, de la “legitimación por el procedimiento”. A la misma conclusión se llega sabiendo que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (arts. 1.2, 66.1 y 117.1 CE).

De tal manera, el respeto al poder constituyente de la nación española —del que las Cortes son solo instrumento de expresión (“[...] las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución”⁴¹)— exige que los órganos constituidos respeten las habilitaciones y los límites que la propia CE configura: el Parlamento no puede aducir su autonomía para “arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad”⁴². Así lo reconoció con acierto la Corte Suprema argentina a comienzos del siglo xx: “A ninguna autoridad republicana le es dado invocar origen o destino excepcionales para justificar el ejercicio de sus funciones más allá del poder que se le ha conferido” (Mayer, 1936: 41). Ese es el sentido, igualmente, de algunas normas actuales reguladoras de las CPI en los parlamentos de los estados

37 Seguir al extremo esta argumentación supondría que los jueces y magistrados, al carecer absolutamente de legitimidad democrática, carecerían de poderes para intervenir en la esfera de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

38 STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3.a.

39 Referencias a la historia hay en los arts. 56.1, 57.1, 143.1, 147.2 y en la DA 1.ª, entre otros.

40 “No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de la participación de los *Länder* en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20”. Traducción de Ricardo García Macho y Karl-Peter Sommerman.

41 Preámbulo CE.

42 STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 7.

federados de Alemania⁴³ (aunque ya lo había reconocido expresamente antiguamente el StGH en 1921)⁴⁴.

También lo han entendido así los parlamentarios de algunos países como Uruguay, en el debate sobre una ley sobre el régimen jurídico CPI (Brito, 1998: 380). E, igualmente, también es predominante esa tesis en Estados Unidos⁴⁵. En la doctrina de principios del siglo XIX, que se ocupó del art. 40 de la Constitución de Bélgica de 1831, también se podía trazar aquella tesis (Thonissen, 1879: 155). De todo lo anterior (en que el derecho extranjero no es más que mero ejemplo y no autoridad) deriva que el Parlamento español, cuya legitimación empieza y termina en la CE, no puede indagar sobre cuestiones que exceden los límites constitucionales. Su actividad debe estar directamente ligada con alguna de las funciones que la CE atribuye a las Cortes Generales⁴⁶.

V. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LAS CORTES GENERALES

Como se ha dicho, no basta que el asunto sea de interés público para que las Cortes Generales estén habilitadas para indagar. Es necesario, además, que la investigación tenga por objeto el ejercicio de una función constitucional prevista para las Cortes. Eso exige concretar, ahora, respecto de otros órganos del Estado, qué materias puede indagar una CPI de las Cortes Generales. Aquí hay que distinguir, por una parte, la Jefatura del Estado y, por otro lado, el resto de poderes del Estado.

1. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LA JEFATURA DEL ESTADO

La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE). Su fundamental posición en la organización política de España dificulta el desarrollo de actividades que directa o indirectamente puedan afectarles. Y, efectivamente, la posibilidad de nombrar una CPI que indague sobre la actividad de la Jefatura del Estado es uno de los aspectos más controvertidos que afectan, en general, al régimen de las CPI.

43 Cfr. arts. 1.3 UAGBay; 1 UAGBrand; 1.2 UAGHamb; 1.2 UAGBerl; 1.2 UAGBrem; 1.2 UAGSchlesHols; 1.3, UAGHess; 1.2.II UAGMecklVorpomm, o 1.2 UAGRheinPfalz.

44 Efectivamente, la S. del StGH de 12 de julio de 1921 declaró que el nombramiento de CPI no requiere una previsión expresa en la Constitución (en el caso, en la de Bremen de 18 de mayo de 1920), pero que su actividad debía restringirse a las competencias del Parlamento. Ideas similares se repiten en la posterior S. del StGH de 12 de enero de 1922.

45 Cfr. Böhmert (1927: 125), Stamps (1951: 30), Gage (1958: 650), o Capello (1951-1952: 37), que hace notar dificultades a ese respecto, por la expansión de las competencias legislativas del Parlamento.

46 Igualmente, Torres Muro (2009: 438), Villacorta Mancebo (1989: 217) o Caamaño (1994: 163).

La historia española da cuenta, sin embargo, de algún ejemplo, como la CPI nombrada para indagar sobre la desaparición de algunas alhajas de la Corona española durante el reinado de Isabel II. Hoy, un sector de la doctrina niega (sin acierto) la posibilidad misma de indagar sobre la actividad de la Jefatura del Estado (Lavilla Alsina, 2019: 461) y, ahora sí con acierto, que el monarca deba comparecer ante una CPI⁴⁷. El TC se ha pronunciado también al respecto, negando la indagación parlamentaria proyectada por el Parlament de Catalunya, que constituyó una CPI con el objeto de “investigar las actividades irregulares o delictivas de personas vinculadas a la familia real española, incluidas las destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera del territorio de Cataluña”⁴⁸.

La inconstitucionalidad de la CPI catalana fue declarada, en la STC 111/2019, de 2 de octubre, por diversos motivos. En primer lugar, por falta de título habilitante: “[...] ninguna competencia ostenta la Generalitat [...] para ‘disponer cosa alguna sobre [...] órganos de las instituciones generales del Estado’, actuación que incurriría, por tanto, en ‘incompetencia manifiesta’ [...]”⁴⁹. Y, en segundo lugar, porque la resolución del Parlament conculcaba el principio de inviolabilidad y de no sujeción a responsabilidad del rey (art. 56. 3 CE).

La resolución del TC deja abiertas, sin embargo, algunas cuestiones relevantes respecto de las facultades de investigación del Parlamento sobre la Jefatura del Estado. Se trata, por ejemplo, de saber si la indagación puede extenderse a la actividad del rey emérito o qué tipo de actividades —públicas (sujetas o no a refrendo) o privadas— pueden ser objeto de investigación (Pascua Mateo, 2019: 439 y ss.). Respecto de la primera cuestión (la investigación de las actividades del rey emérito), la conclusión que deriva de la LO 4/2014 parece clara: el rey emérito no está ya protegido por la prerrogativa de la inviolabilidad y, por tanto, nada puede impedir una investigación parlamentaria sobre su actividad posterior a la abdicación (si se sigue el argumento de la STC 111/2019, de 2 de octubre). Mayores dificultades suscita la investigación parlamentaria respecto de la actividad del actual jefe del Estado y de su familia (o incluso sus colaboradores)⁵⁰. La praxis parlamentaria ha dado cuenta ya de diversas solicitudes de creación de CPI al respecto, que han sido inadmitidas a trámite⁵¹.

Sobre esta cuestión hay que diferenciar, a la vez, algunos problemas particulares.

47 García Mahamut (1996: 234), Santaolalla López (2019: 104) y Torres Bonet (1999: 313), con distintos argumentos. Otros se muestran más cautos al afirmar que el deber de comparecer “quizá solo excluya a la persona del Rey”: Astarloa Huarte-Mendicoa y Cavero Gómez (1996: 647). Parecen admitirlo Massó Garrote (2001: 162) y Gude Fernández (2000: 239). En Bélgica, igualmente, se niega la posibilidad de hacer comparecer al rey (o a sus colaboradores) ante una *commissiön d’enquête*. Cfr. Lagasse y Baeselen (1998: 163).

48 BOPC, n.º 282, 11 de marzo de 2019.

49 STC 111/2019, de 2 de octubre, FJ 4.B.

50 Se niega en Bélgica la posibilidad de que la actividad de los colaboradores del rey pueda ser indagada, entendiéndose discutiblemente que son una “especie de prolongación de la persona real, cuya acción hacen posible y facilitan” (Lagasse y Baeselen, 1999: 164).

51 Solicitud de creación de una comisión de investigación relativa a la trama vinculada a las presuntas ilegalidades e irregularidades cometidas por miembros de altas instituciones y las influencias políticas, diplomáticas y comerciales con terceros países, la implicación de estamentos

1.1. Óbices procesales e investigación parlamentaria: la cuestión de la inviolabilidad

La historia de las CPI demuestra la conexión existente entre las prerrogativas procesales que disfrutaban algunas personas por su posición institucional y la investigación parlamentaria. El art. 10 de la Ley de 27 de agosto de 1931 establecía que la Comisión de Responsabilidades podría citar “a cualquier miembro de la Cámara, sin que éste, a pretexto de su inmunidad parlamentaria, pueda negarse a comparecer ni a declarar”. La inmunidad no podía, por tanto, servir de pretexto para negarse a colaborar con la investigación parlamentaria. La previsión se explicaba por el especial conocimiento que los parlamentarios pudieran tener del objeto del proceso. Y, efectivamente, en el acta de acusación que la Comisión de Responsabilidades presentó contra Alfonso XIII podía leerse:

No podrá alegarse para defender la irresponsabilidad de éste el art. 48 de la Constitución de 1876, según el cual la persona del mismo es sagrada e inviolable. Su irresponsabilidad sólo puede ampararle cuando actúa dentro de la Constitución, y en manera alguna puede hacerse extensiva a las extralimitaciones de su poder personal⁵².

Hoy, la conexión entre prerrogativas personales e investigación parlamentaria sigue planteando dificultades, no solo respecto de la inmunidad, sino también respecto de la inviolabilidad de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 71.1 CE) y respecto de la inviolabilidad del rey (art. 56.3 CE). Este último artículo establece que “[l]a persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad”. Además, que “sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el art. 65, 2”. El TC se ha ocupado de delimitar la naturaleza de esta “dual atribución” de inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad que prevé la CE en beneficio del monarca:

[...] la “inviolabilidad” [...] es la expresión de una declaración de naturaleza política-jurídica del constituyente, encaminada a subrayar la alta dignidad que corresponde al Monarca como jefe del Estado, a lo que ha de añadirse un estatus particular y específico del titular de la Corona, que acompaña a su función constitucional,

del Estado para el control de la información de los escándalos relacionados con el rey emérito y la posible operación de legitimación de la perpetuación de privilegios e impunidad de altos cargos del Estado (presentada el 14 de noviembre de 2022, calificada el 21 de noviembre de 2022); solicitud de creación de una comisión de investigación relativa a los gastos públicos interdepartamentales vinculados a las actividades tanto públicas como privadas por parte de miembros de la familia real y familia del rey (presentada el 7 de septiembre de 2021, calificada el 14 de septiembre de 2021), y solicitud de creación de una comisión de investigación sobre la adopción de medidas de transparencia y control parlamentario de la acción del jefe del Estado y la familia real y especialmente de su actividad económica (presentada el 30 de mayo de 2021, calificada el 5 de junio de 2012).

52 DSCC, n.º 73, 12 de noviembre de 1931, apéndice 9.º, p. 2.

para garantizar y asegurar ambos aspectos característicos. Esta especial protección jurídica, relacionada con la persona y no con las funciones que el titular de la Corona ostenta, sitúa al Rey al margen de la controversia política, erigiéndose en un privilegio de naturaleza sustantiva, que se halla unido a la posición que el Monarca desempeña en nuestro modelo constitucional, en el que ejerce la más alta magistratura del Estado⁵³.

Así, la inviolabilidad preserva al rey de cualquier tipo de censura o control de sus actos. De ello se sigue, para la STC 111/2019, de 2 de octubre, que la constitución de una CPI que indague la actividad del monarca es incompatible “con las prerrogativas otorgadas por el art. 56.3 CE a la persona del Rey de España, *respecto de cualesquiera actuaciones que directa o indirectamente se le quisieran reprochar*”⁵⁴. El inciso remarcado en cursiva pone de relieve que la inviolabilidad del rey impide a otros órganos del Estado formular reproches directa o indirectamente sobre su actividad. Consecuencia de ello es que, respecto de actos ejercitados en ejercicio de funciones constitucionales, el monarca no puede verse sometido a una investigación parlamentaria *ad personam*. Como ha señalado la STC 98/2019, de 17 de julio:

[...] cualquier decisión institucional de un órgano del Estado [...] que pretenda emitir aquel doble juicio de contradicción u oposición, así como de reprobación, en los términos antedichos, hacia la persona del Rey, resultará contrario al mencionado estatus constitucional del monarca, pues la imputación de una responsabilidad política y la atribución de una sanción, igualmente política, en forma de “rechazo” y de “condena” a una persona a la que la Constitución le confiere la doble condición de inviolabilidad y de exención de responsabilidad, contraviene directamente el art. 56.3 CE, porque supone desconocer este estatus que la Constitución le reconoce al Rey, al atribuirle una responsabilidad que es incompatible con su función constitucional. (FJ 4).

Estas consideraciones sobre la inviolabilidad del rey no han impedido al Parlament de Catalunya, sin embargo, atribuir responsabilidad directa al monarca en la aplicación del art. 155 CE en Cataluña⁵⁵, o incluso pedir directamente su abdicación *per salut democràtica*⁵⁶. Ninguno de esos reproches es admisible respecto de la actividad constitucional del monarca.

53 STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3.c.

54 FJ 5 B.c.

55 BOPC, n.º 648, 16 de julio de 2020, pp. 102 y 103.

56 BOPC, n.º 648, 16 de julio de 2020, p. 104.

1.2. Actuaciones al margen del ejercicio de funciones constitucionales

Cuestión distinta plantea la irresponsabilidad del rey (art. 56.3 CE) en relación con los actos no sometidos a refrendo. El art. 65 CE atribuye al monarca la potestad de distribuir libremente “una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa” (ap. 1) e, igualmente, la potestad para nombrar y relevar libremente “a los miembros civiles y militares de su Casa”⁵⁷. Entonces: solo la actividad que el monarca realiza al amparo del art. 65 CE y en su vida personal está exenta del requisito del refrendo. Estos actos libres que formaliza el monarca se perfeccionan (adquieren validez y eficacia: art. 56.3 CE *a contrario*) con su mera intervención. Se trata, pues, de actividades realizadas en completa ajenidad a cualquier condicionamiento. Su abordaje, como actos libremente realizados, debe ser distinto⁵⁸.

De este modo, si el refrendo de los actos del rey “constituye un requisito de validez del acto y, al mismo tiempo, justificación del posible traslado de la responsabilidad”⁵⁹, parece claro que aquel no opera excluyendo el nacimiento de la responsabilidad, sino simplemente desviándola. La inexistencia de refrendo comporta la imposibilidad de trasladar responsabilidad a otro sujeto, de modo que aquella debe ser asumida directamente por el monarca en los casos que constitucionalmente está previsto. Y es que lo que prohíbe la CE es exigir responsabilidad al monarca “por los actos que aquel realice en el ejercicio de sus funciones constitucionales”⁶⁰. No, sin embargo, por actos realizados fuera de ese círculo de funciones constitucionales concretadas en diversos preceptos⁶¹. Por tanto, las actividades realizadas al margen de esas “funciones constitucionales” deben entenderse susceptibles de generar responsabilidad. Así se desprende, igualmente, de una interpretación sistemática de otras inviolabilidades que reconoce el derecho español⁶².

En conclusión: inexistente el refrendo, y tratándose de actividades no constitucionales, no puede justificarse la irresponsabilidad absoluta del monarca, tampoco frente al Parlamento⁶³.

57 El monarca propone al candidato a presidente del Gobierno (art. 99.1 CE), lo que supone el ejercicio de una *potestas* dotada de consecuencias jurídicas, como ha puesto de relieve la STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3.a. El caso de la facultad del art. 99.1 CE difiere de los supuestos previstos en el art. 56.3 CE, pues aquella viene refrendada posteriormente por el presidente del Congreso (art. 64.1 CE).

58 En contra, Castillo López (2019: 486 y ss.).

59 STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3.c.

60 STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3.c. La cursiva es nuestra.

61 Arts. 64, 90.2, 91, 92.2, 99, 108, 113, 114, 117.1, 123.2, 124.4, 151.2.4.º, 152.1, 159.1 y 168 CE.

62 Art. 71.1 CE y art. 6.2 LO 3/1981, entre otros.

63 Lo contrario es entender que los monarcas son “menores eternamente”, como podía leerse en el dictamen dado a S. M. la reina D.ª María Cristina de Borbón sobre el de la Comisión de las Cortes Constituyentes de 1854 que indagó sobre su persona: Cortina et al. (1857: 12).

1.3. Indagación para ejercitar funciones parlamentarias respecto de la Corona

Cuestión distinta a la posible investigación parlamentaria *ad regis personam* —admisible respecto de actividades no constitucionales, siempre que sean de interés público— es la indagación respecto de asuntos relevantes para el ejercicio de funciones constitucionales que las CPI realizan respecto de la Corona. Nada tiene que ver esta indagación con un posible reproche político o jurídico al monarca, sino con la mera obtención de información⁶⁴.

Ejemplo: las CPI de las Cortes Generales podrían recabar información: a) para proveer como mejor convenga a los intereses de España un nuevo sucesor a la Corona cuando se hayan extinguido todas las líneas llamadas en derecho (art. 57.3 CE); b) para prohibir el matrimonio del rey (art. 57.4 CE); c) para resolver mediante LO las abdicaciones o dudas de hecho o de derecho respecto de la sucesión (art. 57.5 CE); d) para investigar la imposibilidad del rey de ejercer su cargo (art. 59.2 CE), o e) para investigar la mejor regencia (art. 59.3 CE) o tutor (art. 60.1 CE) posible.

Respecto de todos esos supuestos, las CPI deben gozar de la posibilidad de indagar y de *interesar* la comparecencia del monarca (aunque no pueda ser compelido a ello) y de reclamar los documentos que estimen oportunos, tomando las precauciones necesarias para salvaguardar otros intereses en conflicto. Esta postura es congruente con la jurisprudencia constitucional, si se considera que la STC 98/2019, de 17 de julio, reprochó al Parlament de Cataluña haber adoptado una decisión “fuera del ámbito propio de sus atribuciones, que son las que le confieren la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su propio reglamento orgánico, que no le reconocen ninguna potestad de censura o reprobación de los actos regios” (FJ 4.c).

Por tanto, si la CE atribuye a las Cortes Generales alguna “potestad de censura o reprobación de los actos regios” (reconocer la imposibilidad para reinar, entre otras, por haberse inhabilitado moralmente), la consecuencia es clara: las Cortes, a través de sus CPI, están legitimadas para proveerse de información al respecto. Y particularmente necesaria sería la comparecencia del monarca en supuestos en que las Cortes deben reconocer su imposibilidad para gobernar, no solo por indignidad moral, sino por la concurrencia de condiciones físicas o psíquicas que debieran ser percibidas directamente por las Cortes⁶⁵. También en otros países, en que el jefe del Estado no responde ante el Parlamento, ha admitido la jurisprudencia constitucional la posibilidad de indagar sobre su posible inhabilitación⁶⁶.

64 Así fue reconocido en Estados Unidos ya a mitad del siglo XIX, con respecto de otras circunstancias: Böhmert (1927: 86).

65 En esa situación extrema, el Parlamento habría de adoptar las cautelas necesarias —como celebrar sesiones secretas— para que la comparecencia no se instrumentalice en perjuicio de la persona del monarca (primero) y en perjuicio de la dignidad de la Magistratura y del Estado.

66 La Sentencia del TC de Rumanía 266/2007, de 27 de marzo, ha admitido que una CPI puede indagar para determinar la posible aplicación del análogo art. 95 de la Constitución de Rumanía. *Cfr.* Simion (2018: 350).

1.4. Excursus: la actividad de la familia real y de la familia del rey

La actividad de la familia real⁶⁷, de la familia del rey⁶⁸ y de sus colaboradores no es inmune a las consecuencias sancionatorias que indirectamente puedan derivar de una investigación parlamentaria (o penal), legítima siempre que exista interés público. Que la familia real y la familia del rey no desempeñen funciones constitucionales no es óbice (como aduce Lavilla Alsina, 2019: 462) para admitir una investigación parlamentaria total, incluida aquella de la que puedan derivar posteriormente reproches y efectos jurídicos o políticos. Admitir que no desempeñar funciones constitucionales excluye la investigación parlamentaria no se aviene ni con el tenor de la CE (el art. 76.1 CE se refiere a “cualquier asunto de interés público”) ni con la praxis parlamentaria. La investigación parlamentaria no tiene por qué estar dirigida a examinar el ejercicio de una actividad constitucional por parte de otro órgano del Estado: su fin último no es la exigencia de responsabilidad política.

2. IMPLICACIONES DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

La constitución de España como un Estado social y democrático de derecho supone el reconocimiento de la división de poderes. No la anuncia expresamente ningún precepto de la CE, aunque sí puede derivarse del art. 1.2 CE, que se refiere a los “poderes del Estado” en plural, atribuidos a distintos órganos. También puede deducirse de la rúbrica del título VI (“Del Poder Judicial”) o del art. 152.1 CE. Del reconocimiento del principio de división de poderes deriva que a cada uno de estos le es asignado un “reducto indisponible o núcleo esencial”⁶⁹ de actuación, que no puede ser afectado.

La atribución de este núcleo esencial de poderes opera, además, en un doble sentido: vertical y horizontal. De este modo, el poder del Estado no solo se ramifica en el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, sino que se fracciona también en entidades territoriales⁷⁰. A lo anterior deben sumársele los condicionantes de la investigación parlamentaria que surgen de las normas internacionales y supranacionales, que también modulan las potestades de indagación del Parlamento español y a las que, habitualmente, no se presta atención alguna. Por ejemplo, la STC 77/2023, de 20 de junio, ha sido notablemente parca al abordar los límites que el principio de división de poderes supone en relación con el objeto de la investigación parlamentaria (FJ 3.A).

67 Conforme al RD 2917/1981: el rey de España, consorte, ascendientes de primer grado, descendientes y el príncipe heredero (art. 1).

68 El resto de los allegados del monarca no comprendidos en el art. 1 del RD 2917/1981. La determinación de quiénes integran efectivamente ese amplio concepto es cuestión no resuelta y de difícil resolución. Cfr. García Molina (2018: 13).

69 La terminología proviene, entre otras, de las STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3; STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 13; STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 7, y STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 4.

70 STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 7, y STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 2.

2.1. Horizontal

La división de poderes en sentido horizontal supone que el poder del Estado se segmenta en tres porciones: Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁷¹. Este fraccionamiento tiene como consecuencia que los poderes del Estado deben desarrollar su actividad en el límite de sus competencias, incluso cuando colaboren entre sí (Greciet García, 2004: 81). Especialmente dificultosas son las investigaciones parlamentarias relativas al Poder Judicial y al Poder Legislativo, pues el control de la actividad del Gobierno que realiza el Parlamento legitima indirectamente el desarrollo de amplias indagaciones sobre aquel (aunque la finalidad esencial de las CPI no sea necesariamente el control del Gobierno). Ahora bien, que no corresponda a las Cortes Generales el control de otras instituciones del Estado no significa, sin embargo, que no puedan indagar asuntos o hechos relacionados con ellas: ningún órgano constitucional (ni siquiera el Parlamento) puede entenderse inmune a la investigación parlamentaria, siempre que esta pueda fundamentarse en el ejercicio legítimo de alguna función atribuida por la CE. Esta concede al Parlamento constituido una función, presuponiendo que la podrá desarrollar en independencia y en condiciones de suficiente información. De ahí deriva que es legítima la investigación parlamentaria cuando tiene por objeto mediato el ejercicio, por las Cortes, de una función atribuida por la CE al Parlamento. Sea la que sea.

2.1.1. Respecto del Poder Legislativo

La investigación parlamentaria relacionada con el Parlamento —como órgano normativo y no normativo— es compleja por diversas razones. En primer término, porque la inviolabilidad de los parlamentarios dificulta una investigación parlamentaria sobre opiniones manifestadas en el ejercicio de sus cargos (art. 71.1 CE); lo que se complica todavía más si se considera que las Cortes Generales son también, en sí mismas, inviolables (art. 66.1 CE)⁷². Y, en segundo término, porque la investigación parlamentaria respecto de la actividad —legislativa o no— de otras cámaras ajenas a las Cortes Generales puede conculcar su independencia y autonomía si no se lleva a cabo con las debidas cautelas.

De ninguna de las normas que configuran el régimen jurídico las CPI se sigue que estas no estén legitimadas para aclarar hechos de interés público que afecten a la propia Cámara. Y, de hecho, algunas CC. AA. han conocido indagaciones de esa clase⁷³. Sería posible, por ejemplo, una investigación parlamentaria para aclarar sucesos de

71 STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 7.

72 La inviolabilidad de las Cortes Generales no supone que estén exentas de colaborar con otros poderes del Estado (con el Judicial, ex art. 17.1 LOPJ), sino solo una cierta conexión con la inmunidad de los diputados y senadores (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3).

73 En las Cortes de Aragón fue nombrada una CPI con objeto de esclarecer “los temas relativos a la percepción de indemnizaciones, gastos de desplazamiento y dietas de asistencia de los señores Diputados de estas Cortes durante la pasada legislatura autonómica”: BOCA, n.º 23, 2 de marzo de 1988, p. 386.

interés público ocurridos en la sede del Parlamento o en relación con parlamentarios. Eso explica, también, que sea admisible la comparecencia de la presidenta del Congreso ante una comisión del Senado o del Congreso que pretenda indagar un supuesto caso de corrupción en que aquella está presuntamente involucrada⁷⁴.

Es admisible, por otra parte, la creación de una CPI que investigue el funcionamiento de una descarriada comisión del Parlamento, con la finalidad de instruir al Pleno sobre ello, partiendo de la primacía de la indagación de las CPI frente a otras comisiones que deriva del art. 67.I RSen: “Las Comisiones podrán realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté ya constituida una Comisión de Investigación o Especial”⁷⁵. De ahí deriva que las indagaciones de las CPI impiden a otras comisiones del Parlamento realizar indagaciones incluso sobre materias de su competencia.

Tampoco quedan excluidos de la investigación parlamentaria otros órganos derivados del Parlamento, como el Defensor del Pueblo (art. 54 CE)⁷⁶ o el Tribunal de Cuentas (art. 136.1 CE)⁷⁷.

Finalmente, nada puede impedir la investigación parlamentaria en relación con la actividad de otras cámaras legislativas nacionales, siempre que el asunto sea de interés público y las Cortes pudieran aducir algún título habilitante⁷⁸. Al margen de eso, cuestión distinta son las posibilidades que la CPI tuviera de hacer efectivas sus potestades de investigación a este respecto: las posibilidades de compeler a otras asambleas legislativas al cumplimiento de lo ordenado por las Cortes Generales en el marco de una indagación parlamentaria son escasas⁷⁹. Ahora bien, siempre que el asunto sea de interés público, es legítima constitucionalmente la creación de una CPI para indagar,

74 Así ha sucedido durante la XV legislatura. Por ejemplo: “Armengol comparece en la comisión del Congreso que investiga las compras de mascarillas”, *El País*, 13 de mayo de 2024; o “El PP cita a Armengol el próximo viernes en la comisión del Senado del caso Koldo y de momento no llama a Sánchez”, RTVE, 29 de mayo de 2024.

75 La cursiva es nuestra.

76 El Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, es designado por ellas para la defensa de los derechos comprendidos en el tit. I de la CE. A ese efecto podrá revisar la actividad de la Administración pública, dando cuenta a aquellas (art. 54 CE). Sobre el Defensor del Pueblo puede indagar una CPI, siempre que el asunto revista interés público, aunque será la Comisión Mixta Congreso-Senado la que habitualmente se relacione con aquel (art. 2.2 LO 3/1981) y la que pida cuentas de su actividad. No obsta a la indagación de una CPI el reconocimiento de la autonomía e independencia del Defensor del Pueblo (art. 6.1 LO 3/1981), ni tampoco su inviolabilidad (art. 6.2 LO 3/1981), especialmente si se considera la causa de cese que prevé el art. 5.4 LO 3/1981: “[...] actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo”. Si la indagación parlamentaria es corolario lógico de otras atribuciones constitucionales, parece razonable entender que el Parlamento puede —y debe— profundizar con todos los medios a su alcance en la concurrencia de causas que puedan suponer el cese del Defensor del Pueblo. Eso comporta la posibilidad misma de citarlo a comparecer.

77 El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público; depende directamente de las Cortes y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (art. 136.1 CE). También sobre la actividad del Tribunal de Cuentas está legitimado el Parlamento para nombrar una CPI, siempre que no se afecte su independencia, en términos similares a como sucede con el resto de órganos jurisdiccionales. Expresamente lo prevé, por ejemplo, el art. 24 de la Ley uruguaya 16698, de 25 de abril de 1995.

78 Así lo prevén, con limitaciones, los arts. 16 y 17 de la Ley uruguaya 16698, de 25 de abril de 1995.

79 Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias (1998: 164).

mientras su finalidad no sea el inadmisibles control político de la otra Cámara (Álvarez Ossorio-Fernández, 2000: 158 y ss.). En todo caso, la sensibilidad de la materia y las posibles interferencias en el ejercicio de las funciones constitucionales de otros órganos legislativos deben suponer, igualmente, que el Parlamento restrinja sus indagaciones a lo estrictamente necesario. No se ha atemperado a tales consideraciones, por ejemplo, el Parlament de Catalunya, que ha reprochado al Senado irregularidades en la tramitación de las medidas del art. 155 CE⁸⁰.

2.1.2. Respeto del Poder Ejecutivo

La investigación parlamentaria sobre la actividad del Poder Ejecutivo también presenta ciertas dificultades, aunque menores que las existentes respecto de otros poderes del Estado. Tratando la indagación parlamentaria respecto del Poder Ejecutivo, deben distinguirse la relativa al Gobierno como órgano constitucional (art. 97 CE) y la relativa a la Administración pública (art. 103 CE).

2.1.2.1. El Gobierno

A las Cortes Generales corresponde controlar la actividad del Gobierno (art. 66.2 CE), lo que concreta el art. 29.2 LGob al disponer que “todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales”. Esta amplia potestad de control de la actividad del Gobierno se explica, en los sistemas parlamentarios, por la relación fiduciaria que une al Gobierno y al Parlamento y que se traduce en la responsabilidad política de aquel ante el Congreso de los Diputados (art. 108 CE, entre otros). Ahora bien, la amplitud de estas normas no admite una investigación parlamentaria total o absoluta sobre la actividad del Gobierno. Así, sobre los llamados “asuntos internos” del Gobierno, la indagación del Parlamento no es posible: por ejemplo, no pueden realizarse indagaciones sobre las deliberaciones del Consejo de Ministros⁸¹ ni de las comisiones delegadas del Gobierno, cuyas sesiones son secretas (arts. 5.3 y 6.5 LGob, respectivamente) (Torres Muro, 1999: 70). Y, de hecho, en otros países se prevé expresamente este límite al poder indagatorio del Parlamento⁸².

La legislación sobre secretos oficiales y la seguridad del Estado excluye las CPI que tengan por objeto aquellas materias (Gude Fernández, 2000: 260 y ss.; Massó Garrote, 2001: 83 y ss.; o Torres Bonet, 1999: 128 y ss.). En España, la limitación de acceder a

80 BOPC, n.º 648, 16 de julio de 2020, pp. 51 y ss.

81 Sobre estas se han realizado preguntas, *cfr.* DSCG - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, n.º 11, 28 de julio, p. 124.

82 Art. 20.1 Ley holandesa de 11 de octubre de 1977: “Por lo que respecta al examen de los asuntos en las reuniones del Consejo de Ministros y a las deliberaciones al respecto, los Ministros y antiguos Ministros solo podrán ser interrogados sobre las decisiones adoptadas en dicho Consejo y sobre los motivos en que se basen”.

esa información (expresa en regulaciones extranjeras sobre CPI)⁸³ no se produce en un sentido sustantivo (como sucede, por ejemplo, en Uruguay)⁸⁴, sino en relación con los sujetos habilitados para acceder a informaciones reservadas. Dado, sin embargo, el especial papel de fiscalización las Cortes, incluso durante el franquismo⁸⁵, el acceso a esta información crucial para el Estado no puede estarle vedado. Así, la Ley 48/1978 dio nueva redacción al art. 10.2 LSO 1968, conforme al cual la declaración de “materia clasificada” no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas. De ahí se deriva, por tanto, que el poder de investigación de las CPI no puede ser aquí limitado, sino tan solo la publicidad con que se ejercite.

El acceso por el Congreso de los Diputados a la información reservada fue objeto de tratamiento (dados la amplitud del art. 109 CE y el silencio de los reglamentos) por diversas resoluciones de la Presidencia.⁸⁶ La regulación hoy vigente se encuentra en la Resolución del Congreso de los Diputados de 26 de abril de 2022⁸⁷. Esta determina lo siguiente:

Las Comisiones y uno o más Grupos Parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte de los miembros del Congreso, podrán recabar, por conducto de la Presidencia de la Cámara, que se informe a la misma sobre materias que hubieran sido declaradas clasificadas conforme a la Ley sobre Secretos Oficiales. (Art. 2).

Distingue la resolución entre aquellas materias que hubieran sido clasificadas como “secretas” o como “reservadas”. En el primer caso, el art. 3 de la resolución establece que el Gobierno facilitará la información a un diputado por cada grupo parlamentario, elegido por el Pleno de la Cámara por mayoría absoluta. Esta clasificación de “secreta” se reserva a las materias que precisen del más alto grado de protección por su excepcional importancia y cuya revelación no autorizada por autoridad competente para ello puede “dar lugar a riesgos o perjuicios de la seguridad del Estado, o pudiera

83 Art. 21 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977.

84 Art. 15.II de la Ley uruguaya 16698, de 25 de abril de 1995. Al respecto, *cfr.* Brito (1998: 382).

85 El art. 10.3 LSO 1968 establecía: “Las calificaciones formuladas al amparo de la presente Ley *no impiden el ejercicio de los medios normales de fiscalización que las Leyes reconozcan a las Cortes* y al Consejo Nacional del Movimiento”. La cursiva es nuestra. También reconocía la exposición de motivos de la LSO 1968 “el importante juego del control político que en esta materia se reconoce a las Cortes Españolas y al Consejo Nacional del Movimiento”.

86 Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1996, que fue impugnada sin éxito por la vía del recurso de amparo (STC 118/1998, de 20 de junio). Posteriormente, la Resolución de 1986 fue sustituida por la Resolución de 2 de junio de 1992 (BOCG - Congreso de los Diputados, serie E, n.º 208, 3 de junio de 1992), reemplazada por la Resolución de 11 de mayo de 2004 (BOCG - Congreso de los Diputados, serie E, n.º 14, 12 de mayo de 2004).

87 BOCG - Congreso de los Diputados, serie D, n.º 444, 27 de abril de 2022, p. 1.

comprometer los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional”⁸⁸.

Por su parte, el art. 4 establece que si la materia hubiera sido clasificada como “reservada”, el Gobierno facilitará la información a los portavoces de los grupos parlamentarios o a sus representantes en la comisión de la que hubiera partido la solicitud. De ese modo, se clasifican como reservadas las materias que, pudiendo causar perjuicio a los intereses fundamentales de la nación, la seguridad del Estado, la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional, no estén comprendidas en las materias “secretas”⁸⁹. A lo anterior debe agregársele el art. 5 de la Resolución de 26 de abril de 2022, que permite al Gobierno, motivadamente y con carácter excepcional,

[...] solicitar de la Mesa de la Cámara que la información sobre una determinada materia declarada secreta sea facilitada exclusivamente a la Presidencia del Congreso, o al [sic] de la Comisión, cuando la petición hubiese sido formulada por esta última. Corresponde, en todo caso, a la Mesa del Congreso la resolución definitiva sobre la solicitud del Gobierno. (Art. 5 de la resolución)⁹⁰.

Los diputados autorizados a recibir la información pueden examinar la documentación por sí mismos, en presencia de la autoridad que la facilite y tomar notas, aunque no obtener copias o reproducciones (art. 8 de la resolución). El examen de la documentación se efectúa en el Congreso de los Diputados o, cuando a juicio de la Presidencia facilite el acceso a la información, en el lugar en que aquella se halle archivada o depositada (art. 8 de la resolución).

A esta regulación que prevé la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de abril de 2022 hay que añadir otras normas como el art. 7 de la Ley 11/1995, que permite el control por el Congreso de los “créditos destinados a gastos reservados” (ap. 1). Las sesiones de las comisiones en que aquella información se fiscalice “serán en todo caso secretas”.

Ahora bien, la existencia de esta comisión competente sobre secretos oficiales no impide que una CPI pueda indagar sobre tales cuestiones, siempre que mantenga las mismas condiciones de reserva⁹¹. Así deriva del art. 64.4.a RCD, que ordena el secreto de las comparecencias ante las CPI cuando “verse[n] sobre materias que hayan sido declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente”. El RCD presupone,

88 Art. 3.I RD 242/1969.

89 Art. 3.II RD 242/1969.

90 También tiene el Gobierno derecho a solicitar que la información sobre una determinada materia clasificada sea facilitada en sesión secreta, bien a la comisión que la demandó o a cualquier comisión competente en la materia en el caso de que la iniciativa hubiese partido de los grupos parlamentarios. En estos supuestos, solo podrán asistir a la sesión informativa los miembros de la comisión (art. 6 de la resolución).

91 En contra, Massó Garrote (2001: 94) o Torres Bonet (1999: 133).

pues, que las CPI indagarán sobre esas materias y las obliga, eso sí, a guardar secreto. Por otro lado, la praxis parlamentaria abona también esta posibilidad: la CPI nombrada para indagar sobre el atentado del 11 de marzo de 2004 de la estación de Atocha (Madrid) acordó acceder a información clasificada en los mismos términos que la anterior comisión permanente no legislativa (Jiménez Díaz, 2012: 443; Hernández Oliver, 2018: 1201). Nada puede impedir, pues, que una CPI vuelva a tomar esa misma decisión.

En la práctica parlamentaria son advertibles, sin embargo, supuestos en que algunos comparecientes se niegan (sin consecuencias y sin mayor insistencia ni búsqueda de soluciones) a proveer información a las CPI, por tratarse de cuestiones reservadas⁹². Otros comparecientes, más sensibles, han solicitado (aunque sin éxito) que las CPI reclamen a los superiores jerárquicos dispensas sobre el deber de reserva⁹³ y, efectivamente, mantenida la debida reserva, la solución es adecuada⁹⁴.

En definitiva, de la regulación hoy vigente deriva que las normas sobre información clasificada condicionan el poder de indagación de las CPI en relación con el Gobierno, pero no lo excluyen: el Gobierno no puede oponer al Parlamento la existencia de un “interés del Estado” para privarlo totalmente del conocimiento de asuntos trascendentales para la comunidad. La tutela de los intereses del Estado corresponde a todos los órganos constitucionales, lo que no excluye la obligación de tomar las precauciones necesarias para evitar la difusión perjudicial de información clasificada (Cano Bueso, 1997: 16). Precauciones que consisten, por ejemplo, en la celebración de sesiones secretas y en el efectivo ejercicio de las sanciones que se prevén para el caso del incumplimiento del deber de reserva por los parlamentarios (*ibid.*: 25 y ss.).

2.1.2.2. La Administración pública

La investigación parlamentaria sobre la Administración pública también presenta menores dificultades en comparación con la que tiene por objeto a otros órganos del Estado, pues aquella está también sometida al control parlamentario⁹⁵. Algunas dificultades suscitan, sin embargo, las llamadas autoridades administrativas independientes, definidas en el art. 109.1 de la Ley 39/2015. Algunos ejemplos de estas autoridades administrativas independientes son la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o la Agencia Española de Pro-

92 *Cfr.* DSCG - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., n.º 7, 25 de marzo de 2021, pp. 3 y ss.; n.º 8, 15 de abril de 2021, p. 8; n.º 9, 22 de abril de 2021, p. 4; n.º 15, 1 de junio de 2021, p. 64, y n.º 16, 2 de junio de 2021, p. 55.

93 DSCG - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., n.º 9, 22 de abril de 2021, p. 4.

94 Carrasco Andrino (2014: 171 y 172): “[...] no siempre la existencia de tales deberes de reserva supone un límite a la declaración del requerido ante una [CPI], sino que lo que implica es la adopción de una serie de cautelas dirigidas a preservar dicha reserva”.

95 *Cfr.* Dictamen del Consejo de Estado 1011/1991, de 26 de septiembre.

tección de Datos. Todas ellas gozan de un estatuto de autonomía que las singulariza respecto a otras administraciones públicas. Su especial condición, sin embargo, no puede significar que queden excluidas de la investigación parlamentaria, siempre que su independencia pueda garantizarse (Torres Muro, 1999: 70). Este es el sentido del art. 59 de la Ley 2/2023, que obliga a la persona titular de la Autoridad Independiente de Protección del Informante a comparecer ante las “comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado”. Su obligación de colaborar no se restringe, sin embargo, a comparecer. También le es oponible el art. 109 CE, conforme al cual debe prestar auxilio y ayuda. Cuando la información que deba entregarse a la CPI sea sensible, estará aquella obligada a garantizar la reserva.

2.1.3. Algunas consideraciones sobre el Poder Judicial y análisis del Consejo

General del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal y del Tribunal Constitucional

También el Poder Judicial como organización puede ser objeto de investigación parlamentaria, tanto la actividad administrativa que realiza el CGPJ como la que pudieran realizar los órganos jurisdiccionales en concreto (Astarloa Huarte-Mendicoa y Cavero Gómez, 1996: 643). De la restringida investigación parlamentaria sobre la función jurisdiccional me he ocupado ya en otro lugar (Buchhalter Montero, 2023: 43-80).

La investigación parlamentaria respecto de la Administración de Justicia es menos problemática en comparación con la de la actividad jurisdiccional, pero tampoco está exenta de límites, dada la conexión estrecha entre ambas. La cuestión más espinosa que se plantea a este respecto es la posibilidad de indagar sobre el órgano de gobierno de los jueces: el CGPJ. Esa opción debe entenderse legítima, aunque con algunos matices (Álvarez Ossorio-Fernández, 2000: 143, o Pérez-Ugena y Coromina, 1997: 414). No se trata tanto de que la indagación pueda exigirle responsabilidad política (no está legitimado para ello el Parlamento)⁹⁶, sino de investigar una actividad a otros efectos. Ninguna norma impide tales indagaciones. De hecho, la historia ha conocido algunas similares. Fue nombrada durante las Cortes de Cádiz una comisión especial para el arreglo de los juzgados de primera instancia y las audiencias para que puedan, desde luego, administrar la justicia conforme al nuevo orden que se establece en la Constitución⁹⁷.

A ese respecto hay que hacer notar que la independencia del Poder Judicial (art. 117.1 CE) no puede amparar la negativa del CGPJ de colaborar con una investigación, especialmente porque el CGPJ no es “representante del Poder Judicial”⁹⁸. Es decir, las Cortes Generales pueden indagar sobre casos de corrupción, por ejemplo, en el CGPJ

96 STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 5.

97 DSCGE, n.º 514, 8 de marzo de 1812, p. 2890.

98 STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 5, o STC 156/1989, de 5 de octubre, FJ 2.

o que involucren a miembros del Gobierno y de la judicatura, sin que eso suponga automáticamente una lesión de la independencia del Poder Judicial. En este sentido, es claro que una indagación sobre el llamado “caso del juez Alba” (que, según el relato de hechos probados de la sentencia de condena, prevaricó en su condición de juez instructor y de tal manera provocó la renuncia de una diputada) es un asunto de interés público sobre el que las Cortes pueden indagar, sin que eso suponga una lesión de la independencia de ningún juez⁹⁹. De ahí no se sigue que el Poder Judicial ni tampoco el CGPJ sean responsables ante las Cortes, pero tampoco es posible afirmar que el Parlamento carece *a radice* de legitimación alguna para indagar sobre nada que tenga relación con aquellos.

Algo parejo sucede respecto de las investigaciones parlamentarias en relación con el TC. Su actividad jurisdiccional queda, claro está, exenta de cualquier indagación parlamentaria (que, como la que se imaginara sobre la jurisdicción ordinaria, es estéril). Ahora bien, su actividad administrativa no está exenta de indagaciones, ni tampoco — por ejemplo— un caso de corrupción que pudiera involucrar a magistrados.

Por último, también la actividad del MF puede ser objeto de investigación por una CPI, especialmente si se considera que el FGE es nombrado por el presidente del Gobierno (art. 124.4. CE), sujeto pasivo natural del control parlamentario. Entonces: especialmente admisible es la indagación parlamentaria respecto de las solicitudes que el Gobierno realiza al FGE para la promoción de actuaciones (art. 8.1 EOMF) (Secretaría General del Congreso de los Diputados, 1988: 217 y ss.).

2.2. Vertical

Por otra parte, la división de poderes supone, en su vertiente territorial o vertical, un condicionamiento del objeto de la investigación. También el derecho internacional público¹⁰⁰.

2.2.1. Ámbito internacional

Las relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales y las normas del derecho internacional público suponen un condicionamiento del poder de investigación de las Cortes Generales y delimitan el objeto de las CPI¹⁰¹. Aun así, es posible

99 Cfr. STSJ Islas Canarias (Sala de lo Civil y Penal) 48/2019, de 10 de septiembre. En la declaración de hechos probados se puede leer lo siguiente: “A consecuencia de estos hechos [los constitutivos de prevaricación], Doña Yolanda [la Diputada víctima] sufre un trastorno mixto ansioso-depresivo reactivo, de moderada intensidad, precisando tratamiento psico-farmacológico por tiempo prolongado. Además, al admitirse a trámite la querrela renunció a su puesto en la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, perdiendo su condición de diputada, con la disolución de Las Cortes el día 3 de mayo de 2016. Por su repercusión pública se produjo un relevante perjuicio a su consideración personal, profesional y social”. La condena fue confirmada por la STS (Sala de lo Penal) 887/2021, de 17 de noviembre. Este ejemplo se lo debo a Roberto González Aláez (secretario del Instituto de Derecho Parlamentario, Universidad Complutense de Madrid), que hizo notar en un seminario la conexión entre todos estos aspectos.

100 Reconociendo límites a ese respecto, *cfr.* García Mahamut (1996: 179); también Torres Muro (1999: 62 y ss.).

101 Para Estados Unidos, *cfr.* Davidson (1994: 99 y ss.).

indagar sobre cuestiones relativas a otras naciones: en la medida en que la CE atribuye funciones y competencias al respecto (art. 93, por ejemplo), la indagación parlamentaria es lícita (aunque son imaginables pocos supuestos).

En primer lugar, debe hacerse notar que los principios de independencia, soberanía e igualdad de los estados (*par in parem imperium non habet*) condicionan el objeto de la investigación de las Cortes Generales. Particularmente, el principio de no injerencia en los asuntos internos de otros estados (art. 2.7 CartONU) impide que las Cortes Generales se inmiscuyan en cuestiones ajenas a la competencia del Estado español (y ya no solo del Parlamento)¹⁰². No puede fundamentar el Estado español la existencia de un “interés público” (art. 76.1 CE) para nombrar una CPI que tenga por fin exigir responsabilidades a otro Estado, por ejemplo.

El TC ha tenido ocasión de pronunciarse a este respecto en relación con la jurisdicción de juzgados y tribunales españoles respecto de sujetos extranjeros¹⁰³. Y, efectivamente, si no se admite el “imperialismo jurisdiccional” (Banacloche Palao y Cubillo López, 2018: 202), tampoco parece lógico admitir un “imperialismo parlamentario”. De tal manera, las Cortes Generales —no solo como órgano normativo— deben tener presentes los límites que el Derecho internacional impone al Estado español, obligado a respetar la dignidad de otras naciones¹⁰⁴.

Estas y otras consideraciones han tomado cuerpo en la LO 16/2015, de 27 de octubre. En ella se regulan los privilegios procesales (inmunidad de jurisdicción y de ejecución) que asisten a estados extranjeros y sus bienes, entre otras cuestiones. Tales previsiones son aplicables respecto de la investigación parlamentaria, especialmente si se considera que otros poderes del Estado también se encuentran limitados: tampoco el Ejecutivo está habilitado para recaudar impuestos en relación con estas personas especialmente protegidas¹⁰⁵.

Una interpretación sistemática de estas normas permite afirmar que todos los poderes del Estado, en todas sus actividades, se encuentran limitados por tales normas del derecho internacional público. No es posible, por tanto, una indagación parlamentaria que tenga incluso lejanamente por objeto reprochar alguna conducta a las personas tuteladas por la LO 16/2015 o por tratados internacionales. Su comparecencia en una investigación parlamentaria —no dirigida a ellos— tampoco es obligatoria, lo que deriva directamente, además, del art. 1.1 LO 5/1984. A la misma conclusión se llega con la aplicación analógica del art. 22.2 LO 16/2015, que exige a las personas prote-

102 Se trata de una norma consuetudinaria que, como tal, despliega eficacia jurídica y debe ser respetada: Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 27 de junio de 1986 (*Nicaragua c. Estados Unidos de América*), §§ 191 y ss.

103 STC 140/1995, de 5 de septiembre, FJ 9.

104 Es justa, por tanto, la corrección del presidente de la CPI a un compareciente, que se refirió a Andorra como país de contrabandistas (*DSCG - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior...*, pp. 18 y 19).

105 Arts. 23.1 y 28 del ConuViena, de 18 de abril de 1961.

gidas por la norma de comparecer como testigos en procesos de los que conozcan los órganos jurisdiccionales españoles¹⁰⁶. Lo impide también, aunque sin referirse a los procesos judiciales, el art. 35 del ConvViena de 18 de abril de 1961: “El Estado receptor deberá eximir a todos los Agentes diplomáticos de toda prestación personal, de todo servicio público cualquiera que sea su naturaleza”¹⁰⁷.

Problemas a este respecto se han suscitado, por ejemplo, en Bélgica. Allí quiso una CPI indagar sobre la responsabilidad de la ONU en las masacres sucedidas en Ruanda entre abril y julio de 1994¹⁰⁸. A estos efectos, la CPI ordenó al embajador belga ante la ONU que tomara las medidas necesarias para *convencer* a quien fuera pertinente para colaborar con el Parlamento belga en la indagación. Así, el Estado belga solicitó permiso al entonces secretario general de la ONU (Kofi Annan) para que autorizara tales comparecencias. No tuvo éxito, sin embargo (Lagasse y Baeselen, 1999: 166-167). Pues bien, si nadie puede encontrarse en peor situación ante el Parlamento que ante un juez¹⁰⁹ y el Estado receptor no puede obligar a tales personas, parece claro que la potestad indagatoria del Parlamento es, a este respecto, limitada. Ahora bien, nada impide la comparecencia *voluntaria* de esas personas en las indagaciones parlamentarias (y así se reconoce también en otros países)¹¹⁰.

La praxis española da cuenta de comparecencias de nacionales extranjeros, como el Sr. Miguel Ángel Martín Tortabú, presidente del TS de Justicia de Venezuela en el exterior, que compareció ante una CPI del Senado nombrada para indagar sobre la financiación de los partidos políticos¹¹¹. También durante los años ochenta comparecieron diversos nacionales alemanes, como el Sr. Dieter Koniecki¹¹², ante la CPI nombrada para indagar sobre la financiación de los partidos políticos (“caso Flick”)¹¹³. Otros requeridos se han negado, sin embargo, a comparecer. Es el caso del Sr. Nicolás Rallo (nacional canadiense), miembro de la OACI¹¹⁴. La OACI, como organismo especializado de la ONU, disfruta de los privilegios e inmunidades previstos en la Convención de las Naciones Unidas de 21 de noviembre de 1947. La comparecencia del Sr. Nicolás Rallo fue requerida por la —segunda— CPI instituida para indagar sobre el accidente del vuelo JK 5022 de Spanair. El director de la OACI se negó, sin embargo, a que aquel

106 Igualmente, el art. 31.2 ConvViena, de 18 de abril de 1961.

107 Eso significa, por tanto, que el art. 411.II LECrim debe interpretarse en el sentido de que tales autoridades no están solo exentas de declarar, sino también de concurrir.

108 Cfr. Sénat de Belgique - *Annales parlementaires*, séances du jeudi 4 février 1999, 1 - 242.

109 VP de la Sra. Encarnación Roca Trías a la STC 133/2018, de 13 de diciembre, ap. 4, o, en la doctrina, Carrasco Andriano (2014: 174).

110 Lagasse y Baeselen (1999: 165): “[...] no hay ninguna razón para que un miembro de un cuerpo diplomático no sea invitado a responder a las preguntas de una comisión de investigación, pero no se le podrá exigir que responda a las mismas”.

111 DSCG - Senado, Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, n.º 383, 3 de diciembre de 2018, pp. 1 y ss.

112 “Koniecki niega rotundamente en el Congreso que el PSOE recibiera dinero de Flick”, *El País*, 17 de enero de 1985.

113 Constituida el 22 de noviembre de 1984 y disuelta el 23 de abril de 1986.

114 DSCG - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, n.º 3, 9 de marzo de 2021, p. 2.

compareciera ante la CPI de las Cortes Generales, aunque sí se ofreció a colaborar respondiendo a preguntas por escrito, lo que finalmente no sucedió¹¹⁵.

2.2.2. La Unión Europea

Similares consideraciones pueden realizarse respecto del poder indagatorio de las Cortes Generales sobre la UE. Es legítima una indagación de la actividad de la UE, siempre que ello revista interés público para España y con los condicionamientos antes señalados. Es decir, siempre que no se convierta la indagación en fiscalización y exigencia de responsabilidad a un órgano que no responde ni puede responder ante el Estado español y siempre que las Cortes Generales puedan aducir algún título habilitante. En este sentido, es indiferente si la competencia legislativa sobre una u otra materia recae sobre la UE o sobre los Estados miembros¹¹⁶. En lo que no pueden convertirse las CPI españolas es en *fiscalizadoras* de la actividad de la UE, pero nada puede impedirles indagar sobre una cuestión de interés público para España. Por ejemplo, que la UE sea exclusivamente competente respecto de la “política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro”, conforme al art. 3.1.c TFUE, no impide que las CPI españolas debatan sobre ello¹¹⁷.

A lo anterior deben agregársele algunas consideraciones respecto de la competencia del propio Parlamento Europeo para nombrar CPI, en los términos del art. 226 TFUE:

En cumplimiento de sus cometidos y a petición de la cuarta parte de los miembros que lo componen, el Parlamento Europeo podrá constituir una comisión temporal de investigación para examinar, sin perjuicio de las competencias que los Tratados confieren a otras instituciones u órganos, alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional. [...] La existencia de la comisión temporal de investigación terminará con la presentación de su informe.

Las previsiones del art. 226 TFUE (desarrolladas en el art. 208 RPE) no impiden a las CPI españolas indagar sobre actividades de la UE. No están las CPI españolas restringidas, tampoco, a indagar sobre “alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión”, ni tampoco a suspender su actividad cuando esté conociendo al respecto un tribunal. Esas limitaciones operan respecto de las CPI del Parlamento Europeo, pero no respecto de las de los estados miembros.

115 Dictamen de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair, de 22 de abril de 2021, p. 17. Su debate puede encontrarse en *DSCG* - Congreso de los Diputados, n.º 101, 13 de mayo de 2021, pp. 8 y ss.

116 En contra, Álvarez Ossorio-Fernández (2000: 157).

117 *Cfr. DSCG* - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera, n.º 9, 12 de julio de 2017, p. 22, y n.º 12, 7 de septiembre de 2017, p. 3.

2.2.3. Las comunidades autónomas

De nuevo en España, la organización territorial del Estado condiciona el objeto de la investigación parlamentaria (art. 2 y tít. VIII CE)¹¹⁸. Las facultades indagatorias de las Cortes Generales quedan modalizadas —aunque no excluidas— por la distribución competencial que la CE realiza entre el Estado y las CC. AA. (Astarloa Huarte-Mendiocoa y Cavero Gómez, 1996: 643).

Ahora bien, el valor hermenéutico que habitualmente se atribuye en la doctrina a las cláusulas de competencia (arts. 148 y 149 CE) no debe exagerarse: esas normas regulan materias respecto de las que diversos sujetos pueden actuar, pero no impiden que (con base en otras normas constitucionales) una indagación sea legítima. Es decir, que las Cortes Generales tengan competencia exclusiva sobre la legislación penal (art. 149.1.6.ª CE) no significa que una CPI catalana carezca de legitimación para indagar sobre las desfavorables consecuencias que (en Cataluña) haya podido ocasionar una ley penal relativa, por ejemplo, al consentimiento en los delitos sexuales¹¹⁹. O para indagar, por ejemplo, las posibilidades de mejora del régimen de prescripción civil y penal respecto de tales delitos¹²⁰.

Al margen de esto, las Cortes Generales no están legitimadas para controlar la actividad de las CC. AA. que se realiza conforme al art. 153 CE. Este control queda reservado en exclusiva a los órganos que allí se mencionan. Lo anterior no impide, sin embargo, que en ejercicio de sus funciones constitucionales respecto de las CC. AA. las Cortes Generales puedan requerir información. Por ejemplo, la intervención del Senado en la aplicación del art. 155 CE puede exigir que una CPI indague sobre la conveniencia o no de dar la aprobación a que se refiere el precepto. En el curso de esa indagación es posible ordenar la comparecencia de altos cargos de las CC. AA., no al objeto del control parlamentario (Torres Bonet, 1999: 169; García Mahamut, 1996: 181), sino simplemente de valorar la posibilidad de aplicar el art. 155 CE que presupone un incumplimiento de las leyes o de la Constitución o una lesión del interés general de España (que prevalece respecto del de las CC. AA.) (Terol Becerra, 1985: 440).

La posibilidad de investigar cuestiones relativas a las CC. AA. por el Parlamento nacional deriva, además, de la posición de otros órganos derivados de las Cortes Generales: el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. Este último está constitucionalmente legitimado para fiscalizar la actividad económica y presupuestaria de las CC. AA. (art. 153.d CE). E, igualmente, el Defensor del Pueblo está legitimado (art. 12.1 LO 3/1981) para “supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las

118 Torres Muro (1999: 64), Torres Bonet (1999: 165 y ss.) y Álvarez Ossorio-Fernández (2000: 125 y ss.). Por otra parte, aunque sin desconocer la organización federal de Alemania, cfr. Simons (1991) o Shirvani (2022: 53 y ss.). También, ya fuera de Alemania, Campbell (1999: 212 y ss.).

119 Semejanzas con una indagación de tal clase fue la realizada por la CPI encargada, en Francia, del llamado *affaire d'Outreau*.

120 Cfr. Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, sessió n.º 4, 25 d'abril de 2023 (transcripció en brut), p. 34 (por ejemplo). Aunque la competencia del Parlamento catalán a ese respecto no está dada, sí puede proponer reformas legislativas en las Cortes Generales.

competencias definido por esta Ley”. Si estos órganos derivados de las Cortes Generales están facultados para indagar —con incisivas potestades— respecto de cuestiones relativas a las CC. AA., la conclusión que se impone es que el órgano delegante también está facultado para, por lo menos, investigar. Cuestión distinta es que las Cortes Generales carezcan —por la vía de las CPI— de potestad para producir efectos jurídicos respecto de las CC. AA. Y cuestión distinta es que la indagación parlamentaria no puede derivar en un inadmisibles control político de los entes autonómicos. Es decir, una CPI de las Cortes Generales no puede tener por objeto el control político de, por ejemplo, el *president* de la Generalitat Valenciana (que no responde ante el Parlamento nacional, sino ante Les Corts Valencianes: art. 28.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

2.2.4. Los entes locales

Las mismas consideraciones pueden realizarse respecto de los entes locales, cuya autonomía está igualmente reconocida por la CE (arts. 137 y 140 CE). Aquella supone la existencia de una garantía institucional de sus elementos esenciales, que el Parlamento —en funciones normativas y no normativas— está obligado a respetar¹²¹. A este respecto, el art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local enumera una serie de competencias que corresponden a los municipios. Sobre esas materias, la indagación de las Cortes Generales (y también de otros parlamentos) debe ser cautelosa (Lavilla Alsina, 2019: 465 y ss.). No implica, ahora bien, que cualquier investigación relativa a esas materias lesione la autonomía de los entes locales, sino tan solo aquellas que inciden en el núcleo esencial y que comporten una suerte de dirección o tutela de la actividad de los entes locales (Torres Muro, 1999: 66). La cuestión, en cualquier caso, está requerida de ponderación en el caso particular.

VI. TIEMPO: HECHOS PASADOS

Por último, también hay que hacer notar que el objeto de la investigación parlamentaria se delimita en relación con el tiempo. Hechos pasados (anteriores a la legislatura en que se nombra la CPI) pueden ser objeto de indagación, siempre que todavía revistan interés público y siempre que, como respecto de todos otros, las Cortes puedan aducir algún título habilitante. Ahora bien, nada tiene que ver esta posibilidad de indagar hechos anteriores a la legislatura en que se nombra la CPI con la pertinencia o no de investigar la actividad de anteriores gobiernos: aunque el control parlamentario de la oposición no es un fin constitucionalmente previsto (Astarloa Huarte-Mendicoa y Cavero Gómez, 1996: 645), las CPI no ejercen única y exclusivamente funciones de control.

121 STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5.

De lo anterior deriva, por tanto, que son legítimas las CPI que tienen por objeto proveer al Pleno información en que han podido verse involucrados gobiernos anteriores, cuyos miembros puedan contarse posteriormente entre las filas de la oposición (Dueñas Castrillo, 2020: 150). Así sucede con las distintas CPI nombradas durante la XV legislatura, que tienen por objeto examinar hechos pasados (por ejemplo, los atentados terroristas de agosto de 2017 en Cataluña). Al margen de eso, esta amplia potestad de las CPI para indagar sobre hechos pasados no exime a las Cortes Generales de justificar intensamente (y más cuando los hechos son más remotos en el tiempo) el interés público existente en la aclaración de tales asuntos.

Las CPI no pueden tener por objeto estudios históricos que, quizá dirigidos a satisfacer la legítima curiosidad de los parlamentarios, carecen hoy de interés público y que, en todo caso, podrían abordarse suficientemente con una comisión de estudio. En todo caso, la práctica parlamentaria da cuenta de solicitudes de creación de CPI sobre hechos remotos, como la presentada por los grupos parlamentarios Euskal Herria Bildu y Republicano, para indagar sobre los hechos acaecidos el 3 de marzo de 1976 en Vitoria-Gasteiz¹²². Su condición de “asuntos de interés público” es, como mínimo, dudosa. En cualquier caso, que la cuestión sea antigua es solo indicio de que su interés público puede ser menor, pero no necesariamente¹²³.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. El “interés público” (art. 76.1 CE) existente en los asuntos sobre los que las CPI pueden (ampliamente decidir) indagar presupone conexión con una norma jurídica. Norma jurídica que, a la vez, es expresión de una decisión política esencial para la comunidad. Lo político que subyace en aquel interés público exige, así, que la indagación se restrinja a cuestiones trascendentales para la sociedad. Lo anterior no impide reconocer que la falta de claros contornos en el concepto de interés público hace dudar, con razón, de su verdadera operatividad como presupuesto habilitante y como límite de la actividad indagatoria. En caso de duda, debe estimarse dado el interés público.

2. También la organización del Estado y sus principios esenciales concretan hasta qué punto puede extenderse la indagación parlamentaria: el principio de seguridad jurídica reclama concreción en la actividad indagatoria. De otro lado, el objeto de la investigación parlamentaria se delimita en relación con la actividad de otros órganos

122 Solicitud presentada el 11 de marzo de 2022 y calificada el 15 de marzo de 2022.

123 Por ejemplo, en las asambleas de algunas CC. AA. han comparecido afectados por abusos sexuales transcurridos hace cerca de cincuenta años. Cfr. Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, sessió n.º 5, 15 de maig de 2023 (transcripció en brut), p.

13. Esos hechos, en la medida en que todavía siguen presentes en algunas instituciones religiosas, son de interés público y, por tanto, sobre ellos puede legítimamente indagar un Parlamento.

del Estado: no es ilimitada respecto del jefe del Estado (aunque no está totalmente excluida). No puede, tampoco, abarcar cuestiones internas del Gobierno. Imponen también límites la autonomía de otras cámaras legislativas (e incluso de la misma en que se desarrolla la indagación parlamentaria) o la posición de la Administración de Justicia en el Estado. Igualmente, las relaciones con otros estados y organizaciones internacionales concretan el objeto de la investigación parlamentaria. De la misma manera, la organización territorial del Estado español limita el poder de indagación, obligando al Parlamento a respetar los derechos de las CC. AA. o la autonomía local.

Por último, el tiempo es un factor determinante de la investigación parlamentaria: el Parlamento no tiene habilitación para hacer objeto de su indagación hechos que, por ser remotos en el tiempo, carecen de interés público. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Ossorio-Fernández, C. (2000). *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*. Cádiz: UCA.

Arce Janáriz, A. (1994). Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias. En J. C. da Silva Ochoa, (Coord.). *Las comisiones parlamentarias* (pp. 225-360). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cauero Gómez, M. (1998). Artículo 76: Comisiones de investigación. En O. Alzaga Villaamil, (Dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Vol VI (pp. 569-663). Madrid: Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas.

Banacloche Palao, J. y Cubillo López, I. J. (2018). *Aspectos fundamentales del Derecho procesal civil* (4.ª ed.). Madrid: La Ley – Wolters Kluwer.

Beard, G. A. (1997). Congress v. The Attorney-Client Privilege: A “Full and Frank” Discussion. *American Criminal Law Review*, 35, 119.

Bock, F. (2010). Les commissions d’enquête dans la tradition parlementaire française. En J. Garrigues et al. (Dir.). *Actes du 57 congrès de la Commission internationale d’histoire des Assemblées d’Etat: Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours* (pp. 605-616). Paris: Assemblée nationale. Recuperado de https://www.parlements.org/publications/congres_CIHAIE_2006_Fabienne_Bock.pdf

Böhmert, V. (1927). *Die Straf- und Zwangsbefugnisse der nordamerikanischen gesetzgebenden Versammlungen und ihrer Untersuchungsausschüsse*. Leipzig: Universitätsverlag von Robert Noske.

Brito, M. (1998). Comisiones parlamentarias de investigación. En AA.VV. *Derecho administrativo: obra colectiva en homenaje al Profesor Miguel S.*

Marienhoff (pp. 377-386). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Buchhalter Montero, B. (2023). Algunos problemas procesales (penales) de la investigación parlamentaria: examen parlamentario de la función jurisdiccional, flujos de información y concordancia práctica. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 45, 43-80. <https://doi.org/10.59991/rvam/2023/n.45/473>

Buchholz, B. K. (1990). *Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß – Eine verfahrensrechtliche und grundrechtsdogmatische Untersuchung, insbesondere zur strafrechtlichen Behandlung von Falschaussagen*. Berlin: Duncker & Humblot.

Caamaño, F. (1994). Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate). *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 6, 149-152.

Campbell, E. (1999). Commonwealth Powers and the Privileges of State Parliaments. *University of Queensland Law Journal*, 20, 201-221. Recuperado de <https://www.austlii.edu.au/au/journals/UQLawJl/1999/3.pdf>

Cano Bueso, J. (1997). Información parlamentaria y secretos oficiales. *Revista de las Cortes Generales*, 42, 7-34. <https://doi.org/10.33426/rcg/1997/42/201>

Capello, H. J. (1952). Congressional Investigations and Individual Rights. *Catholic University Law Review*, 2. Recuperado de <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol2/iss1/3>

Carrasco Andrino, M. d. M. (2014). Tutela penal de las Comisiones Parlamentarias de Investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos. *Anuario de*

Derecho Penal y Ciencias Penales, 67, 155-192. Recuperado de <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADPCP/article/view/1192/1192>

Castillo López, F. (2019). Nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña que desconoce la configuración constitucional de la Corona. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 98/2019, de 17 de julio. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 5813-2018 (BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2019). *Revista de las Cortes Generales*, 107, 477-489. <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/107/1454>

Conde-Pumpido Ferreiro, C. (1986). Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal. En AA. VV. *II Jornadas de Derecho Parlamentario* (pp. 107-128). Madrid: Congreso de los Diputados.

Congreso de los Diputados S. G. (1988). Informes de la Secretaría General del Congreso de los Diputados acerca de diversas solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado. *Revista De Las Cortes Generales*, (15), 211-242. <https://doi.org/10.33426/rcg/1988/15/410>

Congreso de los Diputados SS.JJ. (1988). Dictamen a requerimiento de la comisión de investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias acerca de sus competencias, procedimiento de actuación y medios legales a su alcance. *Revista de las Cortes Generales*, 14, 97-180. <https://doi.org/10.33426/rcg/1988/14/373>

Conseil d'État (1999). Rapport Public 1999 – Jurisprudence et avis de 1998 – L'intérêt général. *Études & Documents*, 50.

Cortina et al (1857). *Dictámen dado a S. M. la Reina Doña María Cristina de Borbón, sobre el de la Comisión de las Cortes constituyentes de 1854, encargada de la información parlamentaria relativa a su persona*. Madrid: Imprenta de El Fénix.

Davidson, G. E. (1994). Congressional Extraterritorial Investigative Powers: Real or Illusory? *Emory International Law Review*, 8.

Dueñas Castrillo, A. I. (2020). ¿Comisiones para controlar al Gobierno o a la oposición? *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 20, 147-150. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7707765.pdf>

Friedrich, K.-D. (1990). *Der parlamentarische Untersuchungsausschuß*. Mannheim: Universität Mannheim.

Gage, S. M. (1958). Constitutional Limitations upon Congressional Investigations. *University of California - Los Angeles, Law Review*, 5.

García Mahamut, R. (1996). *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*. Madrid: McGrawHill: Aravaca.

García Molina, P. (2018). El estatuto jurídico de los testigos exentos de concurrir y de declarar o de concurrir, pero no de declarar, de los arts. 411 a 415 y 702 y 703 LECRIM. *Revista General de Derecho procesal*, 45.

González del Campo, L. (2019). El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y *ultra vires*. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 32, 109-149. Recuperado de https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/Anuari%2032%20GonzalezDelCampo.pdf

Greciet García, E. (2004). Posición constitucional de las Comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 10, 53-156. <https://doi.org/10.59991/ruam/2004/n.10/661>

Gude Fernández, A. (2000). *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

Härbele, P. (2006). *Öffentliches Interesse als juristisches Problem* (2. Aufl.). Berlin: BWV Berliner Wissenschafts – Verlag.

Hernández Oliver, B. (2018). Artículo 76. En P. Pérez Tremps y A. Saiz Arnaiz (Dirs.), y C. Montesinos Padilla (Coord.). *Comentario a la Constitución Española – Libro homenaje a Luis López Guerra* (pp. 1193-1203). Valencia: Tirant lo Blanch.

Himmelreich, J. (1993). *Das Parlamentarische Untersuchungsrecht im dezentralen Staat*. Berlin: Freie Universität Berlin.

Jiménez Díaz, A. (2012). Artículo 52. En Ripollés Serrano, M. R. (Coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 437-445). Madrid: Congreso de los Diputados.

Lagasse, N. y Baeselen, X. (1998). *Le droit d'enquête parlementaire*. Bruxelles: Bruylant.

Lavilla Alsina, L. (2019). Sobre las comisiones parlamentarias de investigación. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 96, 29.

Lewald, W. (1923). Enquêterecht und Aufsichtsrecht. Eine verfassungsrechtliche Studie. *Archiv für öffentliches Recht*, 44, 269 y ss.

Linke, T. (2015). *Entstehung und Fortbildung des Enquête- und Untersuchungsrechts in Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot.

López Calera, N. (2010). El interés público: entre la ideología y el Derecho. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 123-148. <https://doi.org/10.30827/acfs.v44i0.502>

Lucke, D. (2009). *Strafprozessuale Schutzrechte und parlamentarische Aufklärung in Untersuchungsausschüssen mit strafrechtlich relevantem Verfahrensgegenstand*. Berlin: Duncker & Humblot.

Masing, J. (1998). *Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Massó Garrote, M. F. (2001). *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional español*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Mayer, J. M. (1936). *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Millikan, K. B. (1967). Limitations on the Congressional Power of Investigation. *William and Mary Law Review*, 8, 630-660.

Morena y de la Morena, L. de la (1978). Los fines de interés público como “causa” y como “límite” de la competencia y como “medio” y “medida” de control jurídicos. *Revista de administración pública*, 85, 151-222. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/230371978085151.pdf>

Navas Castillo, F. (2000). *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. A Coruña: Colex.

Pace, A. (1973). *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*. Milano: A. Giuffrè.

Pascua Mateo, F. A. (2020). Nuevos (y necesarios) límites a las comisiones de investigación: competencias autonómicas y la inviolabilidad del rey. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2019, de 2 de octubre. (BOE Núm. 262, de 31 de octubre de 2019). *Revista de las Cortes Generales*, 108, 429-441. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1500>

Pérez-Ugena y Coromina, A. (1997). *El Consejo General del Poder Judicial y las Cortes Generales*.

[Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.

Punset, R. (2001). *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Richter, W. (1991). *Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß – Das Spannungsverhältnis zwischen dem Untersuchungsrecht des Parlaments und den Grundrechten*. München: Vahlen.

Roca Fernández, M. J. (2022). Investigación de los abusos de menores por clérigos en España a través de una Comisión Parlamentaria de Investigación, un Informe del Defensor del Pueblo y la actuación de la Fiscalía General del Estado. *Ius Canonicum*, 62(123), 399-429. <https://doi.org/10.15581/016.123.011>

Sainz Moreno, F. (1976). Reducción de la discrecionalidad – el interés público como concepto jurídico. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 8, 63-94.

Santaolalla López, F. (1981). *Información parlamentaria: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.

Santaolalla López, F. (2019). *Derecho parlamentario español* (2ª ed.). Madrid: Dykinson.

Schumpeter, J. A. (2003). *Capitalism, Socialism & Democracy* (with a new introduction by Richard Swedberg). London and New York: Routledge.

Secretaría General del Congreso de los Diputados. (1988). Informe acerca de una solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado para informar sobre la actividad procesal del Ministerio Fiscal en un sumario determinado. *Revista de las Cortes Generales*, 15, 211-242.

Shirvani, F. (2022). Die interföderale Dimension des parlamentarischen Untersuchungsrechts. *JuristenZeitung*, 77, 753-758.

Simion, M. (2018). Inquiry Committees of the Parliament in the Case Law of the Constitutional Court of Romania. *Annales of the Universiatis Apulensis Series Jurisprudentia*, 21.

Simons, W. (1991). *Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat – Zu den Auswirkungen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes auf das parlamentarische Untersuchungsrecht in Bund und Ländern*. Berlin: Duncker & Humblot.

Stamps, N. (1951). The Power of the Congress to Inquire and Punish for Contempt. *Baylor Law Review*, 4.

Terol Becerra, M. J. (1985). El interés general, su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, 433-454.

Teubner, P. (2009). *Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse*. Berlin: De Gruyter Recht.

Thonissen, J.-J. (1879). *La Constitution belge annotée ofrant sous chaque article l'état de la doctrine de la jurisprudence ét de la législation* (3ª ed.). Bruxelles: Bruylant - Christophe & Cie, Libraires – Éditeurs.

Torres Bonet, M. (1998). *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Torres Muro, I. (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Torres Muro, I. (2009). Artículo 76. En Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Brao-Ferrer, M. (Dir.). En *Comentarios a la Constitución Española* (pp. 1436-1442). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.

Villacorta Mancebo, L. (1989). *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Secretariado de publicaciones de la UVA.

Wolf, G. A. (2005). *Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Strafjustiz*. Berlin: Duncker & Humblot.

Zweig, E. (1913). Die parlamentarische Enquête nach deutschem und österreichischem Recht. *Zeitschrift für Politik*, 7.

DESINFORMAZIOA SAREKO KANPAINETAN: PUBLIZITATE POLITIKOAREN GARDENTASUN ETA SEGMENTAZIOARI BURUZKO (EB) ERREGELAMENDUAREN TESTUINGURU ETA ONDORIOAK

DISINFORMATION IN ONLINE CAMPAIGNING: CONTEXT AND CONSEQUENCES
OF THE REGULATION (EU) ON TRANSPARENCY AND TARGETING OF POLITICAL
ADVERTISING

Iker Lauzirika Ansola

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar / Nola aipatu: Lauzirika Ansola, I. (2024). Desinformazioa sareko kanpainen: Publizitate politikoaren gardentasun eta segmentazioari buruzko (EB) Erregelamenduaren testuinguru eta ondorioak. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 106-127
<https://doi.org/10.47984/legal.2024.009>



LABURPENA¹

Ikerketa honek onartu berri den Publizitate politikoaren gardentasun eta segmentazioari buruzko (EB) Erregelamendua ulertzea du helburu. Horretarako, lehenengo, Erregelamenduaren testuingurua aztertzen da, eta desinformazioaren zabalkuntzan izango dituen ondorioak ikertzen dira gero. Inguruabarrak aztertze-ko, sareko publizitate politikoa zer den, zertarako balio duen eta desinformazioarekin duen lotura analizatzen da. Behin erregulazioaren objektua erabakita, gaur

arte indarrean egon den araudiaren errebaso azkar bat egiten da, izan ditzakeen gabeziak identifikatze aldera. Erregelamenduaren testuingurua kokatuta, bere edukira sartzen da artikulua, testu normatiboaren irudi orokor bat emateko asmoz, bere neurri garrantzitsuenak aztertuz. Azkenik, ezarritako neurri horien balorazio bat egiten da, hasieran aztertutako desinformazioaren fenomenoaren zer puntutaraino murrizten duten erabakitze asmoz. Ikerketa osoaren ostean ondorioztatzen da, Erregelamendua hasieran plan-

1 Artikulu hau egitea Eusko Jaurlaritzako 2023-2024 ikasturtean doktoreak ez diren ikertzaileak prestatzeko Doktoratu Aurreko Programako laguntzari esker izan da posible.

teatutako arazoei eta gaur gaurkoz indarrean dagoen araudiaren gabeziei aurre egiten asmatzen duela. Gainera, orain arteko konstituzio-doktrinarekin bat eginez, edukiak kontrolatu gabe lortzen du helburu hori. Azkenik, Erregelamenduak komunitate bidezko komunikazio politikoa indartzen duela adierazten da, horrek desinformazioaren hazkundean izan dezakeen eragina azpimarratuz.

GAKO-HITZAK

Desinformazioa, publizitate politikoa, sareko kanpaina, Publizitate politikoa garrantzitsua eta segmentazioari buruzko Erregelamendua, komunitate-kanpaina, garrantzitsua, mikrosegmentazioa, Cambridge Analytica.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo comprender el recién aprobado Reglamento (UE) sobre transparencia y segmentación de la publicidad política. Para ello, primero se analiza el contexto del Reglamento y, después, se analizan sus consecuencias en la difusión de la desinformación. Para analizar dichas circunstancias, se analiza qué es la publicidad política en línea, para qué sirve y cuál es su relación con la desinformación, mayormente a través de la academia de las ciencias sociales. Una vez decidido el objeto de la regulación, se hace un breve repaso de la normativa vigente hasta la fecha, con el fin de identificar posibles carencias. Una vez establecido el contexto del Reglamento, el artículo entra en su contenido con la intención de ofrecer una imagen general del texto normativo, analizando sus medidas más relevantes. Finalmente, se realiza una valoración de las medidas analizadas con el fin de determinar hasta qué punto reducen el fenómeno de la desinformación inicialmente analizada. Tras toda la investigación, se concluye que el Reglamento acierta a hacer frente a los problemas planteados inicialmente y a las carencias de la normativa actualmente vigente.

Además, en consonancia con la doctrina constitucional hasta ahora, consigue este objetivo sin controlar los contenidos de la publicidad política. Por último, se señala que el Reglamento refuerza la comunicación política a través de la comunidad, incidiendo en el impacto que ello puede tener en el incremento de la desinformación.

PALABRAS CLAVE

Desinformación, publicidad política, campaña en línea, Reglamento sobre transparencia y segmentación de publicidad política, campaña comunitaria, transparencia, microsegmentación, Cambridge Analytica.

ABSTRACT

This study aims to understand the recently adopted Regulation (EU) on transparency and targeting of political advertising. To do so, the circumstances of the Regulation is first analysed, and then its consequences on the dissemination of disinformation are studied. In order to understand these circumstances, we examine what online political advertising is, what it is used for and what its relationship to disinformation is, mostly through the social science academy. Once the object of the Regulation has been decided, a brief review is made of the legal framework in force to date, which makes it possible to identify possible shortcomings. Once the circumstances of the Regulation have been established, the article moves on to its content with the intention of offering a general image of the regulatory text, examining its most relevant measures. Finally, an assessment is made of the measures analysed in order to determine to what extent they reduce the phenomenon of misinformation initially analysed. After all the research, it is concluded that the Regulation succeeds in addressing the problems initially raised and the shortcomings of the regulations currently in force. Moreover, in line with the consti-

tutional doctrine to date, it achieves this objective without controlling its contents. Finally, it is noted that the Regulation reinforces political communication through the community, highlighting the impact this may have on increasing misinformation.

KEYWORDS

Disinformation, political advertising, online advertising, Regulation on transparency and segmentation of political advertising, community campaign, transparency, microtargeting, Cambridge Analytica.

AURKIBIDEA

- I. SARRERA.
- II. SAREKO PUBLIZITATE POLITIKOA ETA DESINFORMAZIOA.
- III. PUBLIZITATE POLITIKOAREN ARAUDIA.
 1. Orain arteko araudia.
 2. Publizitate politikoaren gardentasun eta segmentazioari buruzko Erregelamendu berria.
- IV. NEURRIEN ERAGINKORTASUNA IRAGARKI POLITIKOEN BIDEZKO DESINFORMAZIOAN.
- V. ONDORIOAK.
BIBLIOGRAFIA.

I. SARRERA

Gizakiaren historian hauteskunde kopuru handieneko urtea izan da aurtengoa. Gutxi gorabehera, munduko biztanleriaren erdiak eman ahal izan du botoa 2024ko momenturen batean, 72 herrialdetan antolatu diren hautetsontzien bitartez². Mundu mailako demokraziaren mugarri behar lukeen honetan, demokrazia inoiz baino ahulago dagoela dirudi. International IDEA-ren Demokraziaren egoera globalari buruzko 2024ko txostenak³ ondorioztatu duenez, munduko hiru hautesletik bat hauteskundeen kalitatea jaitsi den estatu batean bizi da, eta 2020 eta 2024 urteen bitartean egindako bost hauteskundetik batean, hauteskundeak galdu dituen alderdietako batek ez ditu hauteskundeen emaitzak onartu.

Egoera hori arrazoi bakarrera mugatu ezin badaiteke ere, zenbaitek desinformazioa jotzen dute gainbehera horren erantzule nagusitzat. 2024an bozak deituak izan dituzten 16 herrialdetan UNESCOk egindako inkestan, inkestatuen % 87a arduratuta agertu da desinformazioak hauteskunde horietan izan zezakeen eraginagatik⁴. Ez da kasualitatea desinformazioaren kezka komunikazio digitalaren iraultzaren erdian hainbeste hazi izana, galdeketa berdinean inkestatuen % 68ak desinformazioaren jatorri nagusia sare sozialak zirela uste izan baitzuen.

Desinformazioaren fenomenoak betidanik egon bada ere, azken garaietako kezkaren jatorri nagusia 2016ko AEBetako lehendakaritza-hauteskundeen eta Brexitaren erreferendumaren kanpainetan dagoela esan ohi da. Bi bozketa haietako kanpainetan zehar, estatu barneko zein atzerriko eragileak sare sozialen ezaugarriez baliatu ziren ordura arte

2 United Nations Development Programme (2024). *A 'super Year' For Elections*. Hemendik eskuratua: <https://www.undp.org/super-year-elections>

3 International IDEA (2024). *The Global State of Democracy*, Estokolmo: IDEA. Hemendik eskuratua: <https://www.idea.int/gsod/2024/>

4 UNESCO (2023). *Survey on the impact of online disinformation and hate speech*. Hemendik eskuratua: https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2023/11/unesco_ipsos_survey.pdf

ikusi gabeko desinformazio-kanpainak aurrera eramateko (Wood eta Ravel, 2018: 1225). Zenbait urte geroago Cambridge Analytica enpresaren eskandaluaren harira jakingo zenez, sareko iragarki politikoak desinformazioa zabaltzeko tresna paregabeak dira.

Baliabide horrek demokrazian eragin lezakeen kalteagatik, akademia juridikoak bere egin zuen desinformazio horren aurka egiteko prebentzio- eta erantzun-sistema antolatzeke egin beharra. Besteak beste, iragarki politiko horiek diskurtso publikoan zuten eraginaren aurkako araudiaz (Harker, 2020), iragarki politikoek desinformazioan duten eraginaren erantzunaz (Sánchez Muñoz, 2020; Wood eta Ravel, 2018) edota desinformazioaren aurkako erregulazio osoaren barnean iragarki politikoentzako irtenbideez (Cotino Hueso, 2022; Tenove, 2020) aritu da akademia hori.

Ikerketa horien guztien fruitu, azkenean, 2024ko martxoaren 13an Europar Batasun mailan publizitate politikoaren bidez desinformazioari aurre egiteko arau loteslea onartu zen: Publizitate politikoaren gardentasun eta segmentazioari buruzko Erregelamendua⁵ (aurrerantzean, PPGSE edo Erregelamendua). Araua 2025eko urrian guztiz aplikagarria izan arte nola aplikatuko den jakin ezin badaiteke ere, behin betiko testua esku artean izanda, bere azterketarako une aproposa da hau.

Hori horrela, artikulu honek bi helburu nagusi ditu: alde batetik, Erregelamendua onartzearen arrazoia eta testuingurua aztertzea, publizitate politikoaren erregulazioak zer bide eraman duen ulertzeko eta, bestetik, ezartzen dituen neurriak publizitate politikoaren bidezko desinformazioari aurre egiteko eraginkorrak diren ikustea. Bi horiekin, PPGSEaren irudi oso bat ematea da asmoa, etorkizunean desinformazioaren hedapenean izango duen eragina erakusteko.

II. SAREKO PUBLIZITATE POLITIKOA ETA DESINFORMAZIOA

Sareko publizitateak nolakoa behar lukeen aztertzeke, lehenik eta behin, publizitate politikoa zer den aztertzea ezinbestekoa da. Europako Batzordeak⁶ “eragile politikoaren alde edo haien izenean sustatzen diren mezuak, edo hauteskunde edo erreferendum baten, legegintza- edo erregelamendu-prozesu baten edo boto-portaera baten emaitzan eragina izan dezaketen mezuak” direla ulertu du, betiere ordainsari baten truke gertatzen direnean.

Halaber, aproposa da García Guerreroren (1997: 85) ñabardura, publizitateak persuasio-helburu bat izateaz gain, asmo informatzaile bat ere badaukala esaten due-

5 Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2024/900 (EB) Erregelamendua, 2024ko martxoaren 13koa, Publizitate politikoaren gardentasun eta segmentazioari buruzkoa.

6 Komisioaren komunikazioa Europako Parlamentuari, Kontseiluari, Europako Ekonomia eta Gizarte Lantaldeari eta Eskualdeetako Lantaldeari. *Hauteskundearen osotasuna babestea eta parte-hartze demokratikoa sustatzea*. COM (2021) 730 azkena. Hemendik eskuratu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52021DC0730>

nean. Autore hori publizitatearen azken alderdi horretan oinarritzen da publizitatea adierazpen-askatasunaren barnean bermatu beharko litzatekeela babesteko. Era berean, kanpainetako iragarkiek “herritar arretatsuagoak, informatuagoak eta parte-hartzaileagoak sortzeko ahalmena” dutela erakutsi da (Freedman et al., 2004: 734), herritarrek informazioa bila dezaten eta haiek eztabaida politikora bideratzeko duten ahalmena bultzatzeko faktore garrantzitsu bat izanik.

Hau da, publizitate politikoa ezinbestekoa da demokraziarako. Hala uste du Giza Eskubideen Europako Auzitegiak (GEEA) ere, publizitate politikoa murrizketa oro Giza Eskubideen Europako Hitzarmenaren (GEEH) 10. artikuluko adierazpen-askatasunaren aurkako esku-hartze bat dela ulertzen baitu⁷.

Ildo beretik, gaur egun, publizitate politikoa tradizionala bezain ezinbestekoa da sareko publizitate politikoa. Ezin dezakegu ahaztu Espainiako herritarren erdiak baino gehiagok sare sozialak erabiltzen dituela informatzeko⁸. Are gehiago, publizitate horrek hautesle gazteengana iristeko aukera ematen du, hedabide tradizionalen bitartez horiengana iristea zailagoa izan daitekeen bitartean.

Alabaina, sarreran aipatu bezala, sareko publizitate politikoa desinformazioarekin batzuek arriskuak nabarmen haztea ekarri du. Propaganda desinformazioa zabaltzeko erabiltzea berrikuntza bat ez izan arren, sareko komunikazioaren zenbait ezaugarri egoera larritzea eragin dute. Ezaugarri horietatik sona gehien izan duena *mikrosegmentazioaren*⁹ arazoa izan da. Cambridge Analyticaren eskandaluaren haritik, iritzi publikoa konturatu zen gure datuek propaganda pertsonalizatua bidali eta gure nahia manipulatzeko balio zezaketela¹⁰.

Hain zuzen, mikrosegmentazioak prentsaren eta publiko orokorrako baten aurrean oharkabean pasatzea ahalbidetzen die iragarki horiei, beren edukia gezurtatzeko aukerarik eman gabe, hartzaileak engainatzea ahalbidetuz (Gorton, 2016: 72). Era berean, mezuak pertsonalizatzeko aukerak zenbait promesa bateraezin egiteko askatasuna ematen die politikariei, inkongruentziak agerian jarriko dizkien inor egongo ez den heinean (Heawood, 2018: 431). Hertsiki desinformazioaren eremutik kanpo ere, zenbait arazo larri daude mikrosegmentazioari lotuta¹¹.

Dena den, mikrosegmentazioa ez da sareko publizitate politikoa desinformazioa zabaltzeko duen erraztasunerako arrazoi bakarra. Gainera, sare sozialetan zabalduko

7 Giza Eskubideen Europako Auzitegiaren Epaiak (GEEAE), 2001ko ekainaren 28koa, *VgT Verein gegen Tierfabriken vs Suitza*, 48. paragrafoa.

8 Centro de Investigaciones Sociológicas (2023). *Estudio sobre audiencias de medios de comunicación*. Madril: CIS. 25. orrialdea. Hemendik eskuratua: https://www.cis.es/documents/d/cis/es3421sdmt_a

9 Sareko erabiltzaileen jokabide-datuetatik horien lehentasun politikoa edo gehien atsegin duten espektro politikoa ondorioztatzeko balio dezaketela erakutsi zenetik (Kosinski et al., 2013), eragile politikoei aukera izan dute iragarkiak erabiltzaile bakoitzaren beharren arabera moldatu eta iritsi nahi den hartzaileari bidaltzeko. Pertsonalizazio teknika hori mikrosegmentazio gisa ezagutzen da, mezuak oso eskala zehatz batera igortzea ahalbidetzen duelako.

10 Cambridge Analyticaren mikrosegmentazio-teknikaren erabileraren inguruko informazio gehiagorako, ikus Hankey et al., 2018.

11 Mikrosegmentazioak botoen manipulazioan duen eraginaren azterketarako, ikus Susser et al., 2019.

iragarki politikoek opakotasun arazo larri bat daukate: zenbaitetan mezu arruntekin nahasten direnez, hartzaileek ez daukate *pertsuasioaren ezagutzarik*¹². Pertsuasioaren ezagutzak, oro har, iragarkien aurreko erreakzio negatibora bideratzen du kontsumitzailea, konbentzitzeko ahaleginei aurre egitea ahalbidetuz (Eisend eta Tarrahi, 2022). Aldiz, argitalpen arruntak diruditen iragarkiek ez dute erresistentzia hori izango. Hori bereziki arriskutsua da mezu horiek bozketa-prozesuaren, hautagaien edo hauteskunde-arazoan inguruko desinformazioa zabaldu eta hauteskundearen integritatea baldintzatzen dutenean (Tenove, 2020: 526).

Orobat, sare sozialetako publizitateak izan duen kontrol murrizak iragarkien bultzatzailea zein den kontrolatzea zailtzen du eta, ondorioz, zabaldu litekeen desinformazioaren ondorioak ekiditea oztopatzen da (Wood eta Ravel, 2018: 1233). Esaterako, hori bera baliatu zuen Errusiako Interneteko Ikerketa Agentziak 2016ko AEBetako hauteskundeak ezegonkortzea helburu zuten iragarkiak kontratatze¹³, eta egoera ez da oso desberdina Europar Batasunean.

Azken adibide horri helduz, hirugarren estatuen eta desinformazioaren arteko harremana ez da kasualitatea. Sareko hauteskunde-kanpainen kanpoko potentzien injerentzia orain arte ikusi gabeko maila baten garatzea ahalbidetzen dute, eta *bot* zein ordaindutako iragarkien bitartez zabalduko desinformazioa funtsezkoa da horretarako (Cotino Hueso, 2022: 212).

Horrela beraz, sareko kanpainen hiru ezaugarri horiei, hau da, mikrosegmentazioari, gardentasun ezari eta hirugarren estatuen parte-hartzeari, aurre egitea suposatzen duen erroka juridikoaz hitz egingo da artikuluan zehar.

Aztertuko diren ezaugarriak kokatuta, ezinbestekoa da sareko iragarki politikoek zabalkunde modu desberdinak izan ohi dituztela azpimarratzea. Alderdien kontu ofizialetan zabalduko iragarkietan, desinformazioaren zabalkunde ez da gaur egun handiegia. Cano Orón *et al.* (2021) 2019ko Espainiako hauteskunde orokorretan alderdien kontu ofizialetatik desinformaziodun iragarkiak kontratatu zirela erakutsi bazuten ere, erabilera hori “murrizta” zela ondorioztatu zuen ikerketak (Cano Orón, 2021: 225). Hala ere, frogatu egin da alderdietako kontu ofizial horiek propagandarako segmentazioa erabiltzen dutela (Baviera et al., 2023), eta beraz, etorkizunean desinformazioa zabaltzeko ere erabil liteke tresna hori. Beraz, desinformazio modu horri ematen zaion erantzuna etorkizuneko aukera bat uxatzera bideratuta behar luke, egungo arriskuari erantzutera baino.

12 Pertsuasioaren ezagutza iragarki baten arrazoi eta taktiken inguruko iritzi eta ezagutzen multzoa da. Ezagutza hau pertsuasio mezua egokitasuna eta efektibotasuna baloratzeko erabili ohi da, ondorioz, mezu honekiko hartzaileak duen erreakzioa moldatuz (Friestad eta Wright, 1994).

13 Indictment, United States v. Internet Research Agency LLC (In the US District Court for the District of Columbia. Feb. 16, 2018) (No. 1:18-cr-0032-DLF).

Bigarren maila batean, alderdi horren interesetan hirugarren pertsonak kontratatutako iragarkietan zabalduko desinformazioa legoke, horretarako finantzaketa, nolabait, alderdiak eman dezakeela baztertu gabe. Era horretako iragarkien ikerketa nahikorik egin ez bada ere, badirudi desinformazioa zabaltzeko aproposagoa dela bide hori. Horren adibide, 2019ko hauteskunde orokorretan *bere kabuz* Facebookeko iragarki engainagarrietan 17.000 € baino gehiago gastatu zituen PPko militantearen kasua dago, engainatzera bideratuta zirudien mezu bat zabaltzeko erabili baitzen iragarkia (del Castillo eta Reche, 2019).

Publizitate politikoaren eta desinformazioaren arteko lotura eginda ere, egoerari konponbide bat ematea ez da lan erraza. Desinformazioaren erregulazioa azken hamarkadan hainbat eztabaidaren erdian egon den afera izan da eta, hala ere, bere osaerak ziurtasun baino zalantza gehiago ekartzen jarraitzen du. Egun, badu premisa nagusi bat eztabaida horrek: akademia ados dago desinformazioa arrisku bat dela demokraziarako eta, beraz, erantzun bat ematea ezinbestekoa dela¹⁴.

Horren haritik, hasteko, argi izan behar da desinformazioaren arriskua ez dartzala soilik hauteskunde konkretu batean izan dezakeen eraginean. Gainera, sareko desinformazio eta propagandak ez dute zertan bereziki eraginkorrak izan hauteskunde-emaitzak zuzenean aldatzen demokraziaren funtzionamendurako toxikoak izan daitezten (Karpf, 2019). Izan ere, desinformazioak “erabakitze-sistema kaltetu dezake, sarean dauden erreklamazio faltsuen kopurua igotzeaz gain, herritarrek arrazoa, errespetua eta inklusioa uztartuko dituen eztabaida publikoetan parte hartzeko duten interesa eta gaitasuna murriztuz” (Tenove, 2020: 529).

Horrenbestez, demokraziak eta bere instituzioek ondorio horiei erantzun bat emateko erantzukizuna daukate. Erantzun horrek esku-hartze desberdinak uztartu behar ditu, epe motzean desinformazioak duen eragina murriztuz baina, epe luzean, herritarren eta demokrazia sistemen erresilientzia hobetzeko helburuz¹⁵. Noski, zuzenbidea ezin da izan konponbide-tresna bakarra, baina bere rola ezinbestekoa da bai epe motzeko babes baterako bai epe luzeko neurrien betearazpena bermatzeko ere.

Sareko publizitate politikoak zabalduko desinformazioa erregulatzeko beharra epe motz horretan kokatzen da batik bat. Erregelamenduaren testuingurua ulertzeko, ezinbestekoa egiten da hura guztiz aplikagarri egin arte oraindik ere indarrean jarraitzen duen marko normatiboa aztertzea. Beraz, hurrengo atalak araudi zahar eta berri horien arteko desberdintasuna azalduko du.

14 Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (2023) Desinformación en la era digital. Madrid: Informe C, 26. orrialdea. Hemendik eskuratua: <https://oficinac.es/es/informes-c/desinformacion-era-digital>.

15 Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (2023) Desinformación en la era digital. Madrid: Informe C, 18. orrialdea. Hemendik eskuratua: <https://oficinac.es/es/informes-c/desinformacion-era-digital>.

III. PUBLIZITATE POLITIKOAREN ARAUDIA

1. ORAIN ARTEKO ARAUDIA

Aurreko kapituluaren esan bezala, publizitate politikoa eta desinformazioaren arteko batura ez da gauza berria, baina orain arte emandako garrantzi apurrak gaur arteko araudia nahiko urria izatea eragin du. Antolatze aldera, lehenik publizitate politikoen gainean dagoen araudia aztertuko da, batik bat, zer kontsideratzen den publizitate politikoa; eta ondoren, eragileek hiritarren datuak erabiltzeko zer muga dituzten ikusiko da. Biekín, egungo egiturak desinformazioaren arriskuak zer puntura arte eteten dituen erabakiko da.

Publizitate politikoa bera ez dago definitua ez EBean ez Espainiako ordenamenduan. Espainiako hauteskunde-legediak dio hauteskunde-kanpaina dela “hautagai, alderdi, federazio, koalizio edo elkarteek sufragioak biltzeko asmoz egikaritutako legezko ekintzen multzoa”¹⁶. Horrenbestez, uler genezake ekintza horiek direla Espainian publizitate politiko kontsideratzen direnak, izan horiek kanpo-publizitatearen (HAOLO, 55 art.), aldizkari edo irratieko emisioen (HAOLO, 58 art.) zein baliabide teknologikoen (HAOLO, 58 bis art.) bitartez.

Ekintza horiek ondo zehaztea garrantzitsua suertatzen da beraien gainean ezartzen diren mugak betearazteko. Adibidez, hauteskundeak deitu ostean, aipatutako eragileetatik kanpoko inork ezingo du horrelako ekintzarik egikaritu (HAOLO, 50.5 art.), edota edozein eratako ekintza debekatuta dago hauteskunde-kanpainatik kanpo (HAOLO, 53. art.). Hain zuzen, hauteskunde-batzorde zentralak (HBZ) “hauteskunde-kanpainako ekintzen” interpretazio murriztailea babesten du, hauteskundeetako hautagaien arteko berdintasuna hausten duten adierazpenetara hertsituz¹⁷, eta alde batera utziz “hautagaien baten aldeko edo kontrako botoak lortzeko baliabide ekonomiko jakin batzuk erabiliz gauzatutako jarduerak ez diren ekintzak”¹⁸. Hori gutxi balitz, Auzitegi Gorenak (AG) esan zuen Hazte Oír-ek Cristina Cifuentesen aurka egikaritutako publizitatea ez zela HAOLOaren debekuen barnean sartzen, ez zuelako hertsiki botoen bilketa bilatzen¹⁹.

Ondorioz, Sánchez Muñozen (2020: 238) hitzetan,

hauteskundeetako lehiakideak ez diren pertsona juridikoen edozein motatako publizitate-kanpainak kontratatuzko aukera dute, gastu-mugarik gabe, hauteskunde-prozesuan eragiteko, baldin eta botoa zuzenean alderdi politiko bati eskatzen ez badiote, eta bestetik, hautagaiak ez diren pertsona juridikoen mota

16 5/1985 Lege Organikoa, ekainaren 19koa, Hauteskundearen Araubide Orokorrari buruzkoa (HAOLO), 50.4 artikulua.

17 HBZ 469/2015 erabakia, azaroak 11koa.

18 HBZ 56/2016 erabakia, apirilak 13koa.

19 Auzitegi Gorenaren 3415/2016 Epaia, maiatzaren 13koa.

guztietako publizitate-kanpainak kontratatzeko askatasuna dute, baita botoa eskatzekoa ere.

Era guztietako eragileek propaganda zabaltzeko daukaten askatasunaz aparte, Espainia-ko ordenamendu osoan ez da publizitate politikoari aplikagarri zaion gardentasun-obligaziorik aurreikusten. Obligazio bakarrak 2024ko otsailaren 17tik ondoreak dituen Zerbitzu Digitalen Erregelamenduak (ZDE)²⁰ sareko publizitate orokorrari ezarritakoak izango dira. Horrela, sareko plataformek ziurtatu beharko dute erabiltzaileak gai direla “argi, zehatz eta zalantzarik gabe identifikatzeko” eduki konkretu bat iragarki bat dela (ZDE, 26.1 art.), zein pertsonaren izenean aurkezten den, nork finantzatzen duen (ZDE, 26.2 eta 26.3 artikulua) eta hartzailea zehazteko erabilitako parametroei buruzko informazioa (ZDE, 26.4 art.).

Azken neurri horiek aurrerapauso ukaezina suposatzen badute ere, ezin da esan 2022ko Desinformazioaren Aurkako Jardunbide Egokien Gidaliburu Indartuaren²¹ konpromezuetara iristen direnik, batez ere, diruaren jatorriaren egiaztapenaren (7. konpromisoa) eta iragarkien biltegiaren (11. konpromisoa) puntuei dagokienez.

Bestalde, hiritarren datuen erabileraren arauak ere muga garrantzitsuak dira aurreko atalean aipatzen genuen pertsonalizazioa ekidin eta zabal daitekeen desinformazioak eraginkortasun murriztagoa izan dezan. Erabilera konkretu horrek ez daukan ez erregimen berezirik, Datuak Babesteko Erregelamendu Orokorra (DBEO)²² aplikatu beharko zaio. Horren harira, publizitate politikoa mikrosegmentatzeko erabil daitekeen informazio orok interesdunaren iritzi politikoak ezagutarazten dituela ulertu beharko genuke (Sánchez Muñoz, 2020: 298–299), eta beraz, DBEOaren arabera kategoria bereziko datuak direla ulertu beharko da.

Kategoria bereziko datuen erabilera debekatuta dago DBEOaren 9.2 artikuluko salbuespenen bat betetzen ez bada (DBEO, 9.1 art.). Hala ere, esan liteke datuen bilketa hauteskunde batzuen partaidetza igotzeko erabiltzea “funtsezko interes publikokoa” dela, DBEOaren 9.2.g artikulua legitimatua beraz. Interpretazio hori aurreikusiz, legegileak DBEOaren 56. kontuan hartuzkoan ezarri zuen hauteskundeak babes bereziko datuak erabiltzeko arrazoi izan litezkeela, betiere, estatuak “babes aproposa ezartzen duenean”.

Aukera hori aprobeztatuz, Cambridge Analyticako eskandaluaren osteko erreakzio batean²³, espainiar legegileak 58 bis artikulua gehitu zion HAOLORI. Bere lehenengo

20 Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2022/2065 (EB) Erregelamendua, 2022ko urriaren 19koa, Zerbitzu Digitalen Merkatu Bateratua ezarri eta 2000/31/EC Zuzentaraua indargabetzen duena.

21 Europar Batasuna (2022). *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*, Bruselas: EB. Hemendik eskuratua: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

22 2016/679 Erregelamendua (EB) 2016ko apirilaren 27koa, Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, datu pertsonalen tratamenduari eta datu horien zirkulazio askeari dagokienez pertsona fisikoak babesteari buruzkoa; eta 95/46/CE Zuzentaraua indargabetzen duena (Datuak Babesteko Erregelamendu Orokorra).

23 *Gorte Nagusietako Aldizkari Ofiziala*, A serie, 13-12 zk., 2018/04/18koa.

apartatuan “hiritarren iritzi politikoaren inguruko datu pertsonalen bilketa” ahalbidetzen zuen alderdi politikoaren partetik hauteskunde-kanpainan zehar “berme aproposak ematen baziren”; aitzitik, ez zuen ezartzen zer berme izan behar zituen datuen erabilera horrek, eta ondorioz, Konstituzio Auzitegiaren 76/2019 Epaia²⁴ araua bertan behera utzi zuen. Orduan ez denez berme horiek ezarriko dituen araurik onartu, ulertzen da Espainian iritzi politikoaren inguruko datuen bilketa ezin dela “funtsezko interes publikoan” oinarritu.

Gainera, kontuan izan behar da Datu Pertsonalak Babesteko eta Eskubide Digitalak Bermatzeko Lege Organikoaren²⁵ 9.1 artikulua ezartzen duela “interesdunaren adostasun hutsa ez da nahikoa izango datuen tratamendurako debekua bertan behera uzteko”. Beraz, DBEOaren 9.2 artikuluko beste salbuespenetara jo beharko du hiritarren datu horiek bildu nahi dituenak, aukerarik gertagarrienak “interesdunak datuok argiro publiko egin izana” (DBEO, 9.2.e art.) edo, alderdien kasuan, tratamenduak erakunde baten jardueran, bere “gaur egungo edo lehengo kideak hartzen baditu, edo (...) ohiko harremanak dituzten pertsonak” (DBEO, 9.2.d art.) izanik.

Amaitzeko, ezin dezakegu aipatu gabe utzi EBetik hartutako desinformazioaren aurkako *soft law* araudia. Bereziki esanguratsua da 2022an onartutako Desinformazioaren Aurkako Jardunbide Egokien Gidaliburu Indartua, zehazki, desinformazioz osatutako iragarki politikoaren aurkako neurriak aurreikusten dituelako. Besteak beste, informazio independentea sartzeko mekanismoen, iragarkien egiaztapen-sistemen eta plataformen erabakien azalpenaren inguruko neurriak aurreikusten dira bertan. Aitzitik, Gidaliburua loteslea ez den heinean, plataformen esku dago, betiere, horren betetzea.

Horregatik, orain arteko araudi hori nahikoa ez zen heinean (Cotino Hueso, 2022; Sánchez Muñoz, 2020), EBean neurri zorrotzagoak hartzeko erabakia hartzen da. Azkenik, 2021an “hauteskunde osotasuna babestu eta partaidetza demokratikoa bultzatzeko” lege-sortaren²⁶ baitan onartzen da jarraian aztertuko dugun Erregelamendua.

2. PUBLIZITATE POLITIKOAREN GARDENTASUN ETA SEGMENTAZIOARI BURUZKO ERREGELAMENDU BERRIA

Bere tituluan eta helburuetan hala jasotzen ez badu ere, Erregelamenduak argi erakusten du hasieratik desinformazioari aurka egiteko asmoa. Bere laugarren kontuan hartutakoak jasotzen du “desinformazioaren sofistikazioa” eta “informazioaren manipulazioaren zabalkunde-bideen garapena” demokraziaren erronka bihurtu direla, eta publizitate politikoak horiengan daukan eragina nabaria dela. Halaber jasotzen du “era objektiboan, gardenean eta pluralean informatua izateko oinarrizko eskubidea” babestea duela helburu ere

24 Konstituzio Auzitegiaren 76/2019 Epaia, maiatzaren 22koa (BOE 151. zenbakia, 2019ko ekainaren 25ekoa).

25 Datu Pertsonalen Babeserako eta Eskubide Digitalen Bermerako 3/2018 Lege Organikoa, abenduaren 5ekoa.

26 Batzordearen komunikazioa Europako Parlamentuari, Kontseiluari, Europako Ekonomia eta Gizarte Lantaldeari eta Eskualdeetako Lantaldeari, 6. oin-oharra.

(PPGSE, 6. kontuan hartuzkoa), desinformazio eta manipulazioaren arriskuei aurre eginez. Kontuan izan Erregelamendua EBaren barnean zabaldutako publizitate politiko orori zaiola aplikagarri, nahiz eta zerbitzu-emaileak ez kokatu EBaren barnean (PPGSE, 2.1 artikulua).

Publizitate politikoaren zedarrizko garaian, PPGSEk hurrengo definizioa ematen du:

3.2 artikulua: publizitate politikoak mezu bat prestatzea, txertatzea, sustatzea, argitaratzea, ematea edo zabaltzea esan nahi du, edozein bide erabilita, normalean ordainsari baten truke edo barne-jardueren bidez edo publizitate politikoko kanpaina baten zati gisa, betiere aktore politiko batek, bere izenean edo bere kabuz, salbu eta izaera hertsiki pribatu edo komertziala badu; edota hauteskunde edo erreferendum baten emaitzan, boto-portaeran edota prozesu legegile batean eragin dezakeena eta horretarako diseinatuta dagoena.

Definizio horretatik zenbait ondorio atera genitzake, Erregelamenduaren irismena neurtzeko orduan ezinbestekoak izango direnak. Alde batetik, ezinbestekoa da argitzea Erregelamendua “normalean ordainsari baten truke” gauzatzen diren mezuei aplikatuko zaiela. Horrek esan nahi du erantzukizun editorialpean edo norbere izenean zabaldutako iritzi politikoak ez direla publizitate politiko kontsideratuko inolaz ere (PPGSE, 1.2 eta 1.3 artikulua).

Bestalde, nabaria da definizio zabal baten hautua egin dela, *lobbyen* propaganda barneratzeaz gain, prozesu politiko ezberdinetan “eragin dezaketen eta horretarako diseinatutako” mezuak ere sartzen baitira. Zabalkuntza nabaria da Espainiako interpretazioarekin alderatzen badugu, hura hauteskunde edo erreferendumetan botoak biltzera bideratutako mezuetara mugatzen baita. Dena den, Batzordearen argibideei (PPGSE, 8.2 artikuluko mandatua) itxaron beharko zaie “mezuaren eta eragiteko indarraren arteko funtsezko harremana”²⁷ noiz dagoen jakiteko.

Behin bere aplikazio-eremua mugatuta, Erregelamenduko neurriak hiru multzotan sailka genitzake. Lehenik, hirugarren estatuen esku-hartzearen aurkako neurriak hartzen dira. Bigarren atalean aztertu bezala, desinformazioa presio geopolitikoaren egiteko tresna estrategiko bihurtu da azken urteotan. Aitzitik, gaur arte horien aurkako erantzuna segurtasun nazionalerako araudira²⁸ eta *soft law* neurrietara²⁹ mugatu izan da.

27 PPGSEaren 23. kontuan hartuzkoak aurreikusten du funtsezko harreman horren beharra. Gainera, paragrafo horrek berak ezartzen du harreman hori ezingo dela *ex post* ondorioztatu: beharrezkoa da mezua bidalitako momentuan funtsezko harremana izan dezakeela aurreikusi ahal izatea, ez du balio ondoren izandako oihartzuna harreman hori badagoela ulertzeko.

28 Horren adibide da Espainiako Segurtasun Nazionalerako Kontseiluak onartutako desinformazioaren aurkako prozedurei buruzko PCM/1030/2020 Agindua, urriaren 30koa. Bertan, desinformazio-kanpainen hautemate eta kudeaketa nola egingo diren ezartzeaz gain, etorkizunean onartu beharreko desinformazioaren aurkako estrategia nazionala lantzeko taldeak osatzen dira, batik bat kanpotik etorritako kanpainen aurrean erantzun eraginkorra emateko asmoz.

29 2022ko Desinformazioaren Aurkako Jardunbide Egokien Gidaliburua Indartuan desinformazioaren aurka borrokatzeaz hitz egitean adierazten da “atzerriko interferentzietan” aurre egitea badela bere asmoa. Horrenbestez, bertako neurri guztiek daukate hirugarren estatuek eragin ditzaketen erasoaren aurkako perspektiba.

Aldiz, PPGSEk erabakitzen du hirugarren estatuen interferentzia mugatzea estatuen subiranotasunean gehien eragin dezakeen unean: erreferendum edo hauteskunde batzuen aurreko azken hiru hilabeteetan, soilik EBeko hiritarrek, boto eskubidea daukaten atzerritarrek eta EBean kokatutako pertsona juridikoek kontratatu ahal izango dituzte publizitate politikoko zerbitzuak (PPGSE, 5.2 art.). Horrez gain, iragarki politiko baten finantzaketa EBaren barnetik edo atzerritik datorren jakinarazteko obligazioa (PPGSE, 12.1.e art.) ere, atzerriko eraginen aurkako defentsa-mekanismo legez uler genezake.

Bigarrenik, Erregelamenduko II. kapituluaren zehar gardentasun-arauak ezartzen dira publizitate politiko ororen gain, desinformazio-igorlearen erantzukizuna indartuz eta desinformazio hori hautemateko hiritarren gaitasuna handituz. Batetik, iragarki politikoak publizitate politikoa direla adierazten duen etiketa batekin agertu beharko dira beti³⁰, edukia partekatu ostean ere mantendu beharko dena (PPGSE, 11.3.II art.). Gainera, iragarkiarekin batera bere informaziorik esanguratsuena agertu beharko da (PPGSE, 11.1 art.), besteak beste, iragarkia finantzatu duen pertsonaren nortasuna adieraziz. Sareko publizitatean, informazio hori benetan irisgarria izan dadin, aplikazio edo orrialde berean agertu beharko dela ulertzen da, *pop up* baten bitartez.

Bestalde, etiketa horren barnean “gardentasun-ohar” batera eramango duen esteka bat egongo da. Oharra bera, ziurrenik, aplikaziotik kanpo edo beste orrialde batean egongo da, datu-babeseko oharrekin gertatzen den bezala. Iragarki konkretuaren inguruko informazio garatuagoa emateaz gain, oharrak desinformazioaren aurkako bermea ere ematen du. Era horretan, iragarkia hauteskunde edo erreferendum bati lotuta balego, horietan parte hartzeko moduei buruzko informazio ofizialerako esteka agertu beharko litzateke (PPGSE, 12.1.h art.) edota, aurretik iragarki hori bera eten edo kendu izan bada, horrela adierazi beharko da (PPGSE, 12.1.k art.).

Orobat, herritarrek publizitate politikoa ikuskatzea sustatzeko neurriak hartzen dira. Hori bilatzen du, adibidez, Europako sareko iragarki politikoen biltegiaren eraketak (PPGSE, 13. art.), atari berean Europa osoan argitaratutako iragarki politiko guztiak bistaratzea ahalbidetzen baitu. Horrek iragarki horiek zabal dezaketen desinformazioa zuzentzea ahalbidetu diezaieke erabiltzaileei. Halaber aurreikusten da publizitate politikoko zerbitzuak ematen dituztenek bildu behar duten informazio guztia ikertzaile zein kazetariak bezalako interesdunei bidaltzeko betebeharra, desinformaziorik zabalduko balitz horren inguruko ikerketak ahalbidetuz.

Hirugarren eta azkenik, sareko publizitate politikoen segmentazioaren araudia barneratzen du hirugarren kapituluak. Aipatu bezala, iragarki politikoak pertsona zehatzei bidaltzeko tresnak ezinbestekoak dira bertako desinformazioaren eraginkor-

30 Zehazki etiketa hori nola azaldu beharko den jakiteko Batzordearen betearazpen-egintzei itxaron beharko diegun arren, ulertzen da ZDEak sareko publizitatea identifikatzeko erabilitako etiketa antzeko bat izango dela. Batzordeak beranduenez 2025eko uztailaren 10erako onartu beharko ditu betearazpen-egintzak (PPGSE, 11.4 artikuluko mandatua).

tasunerako. Horri aurre egiteko, iragarki politikoetan segmentazio-tekniken³¹ eta iragarkiak entregatzeko³² tekniken erabilerak hiru baldintza bete beharko dituela ezartzen da.

Lehenengo baldintza da erabiliko diren datu pertsonalak interesdunak zuzenean tratamenduaren arduradunari eman izana (PPGSE, 18.1.a art.). Alegia, publizitate politikoko zerbitzu-emaileek ezingo dituzte hirugarren pertsonengandik jasotako datuak erabili helburu horrekin (PPGSE, 78. kontuan hartuzkoa).

Bigarren baldintza da interesdunak berariazko baimen berezia eman izana datu pertsonal horiek tratatzeko iragarki politikoak bidaltzerakoan (PPGSE, 18.1.b art.). Baimena askea dela bermatzeko, 18.4 artikulua debekatzen du dagoeneko baimena baztertu duen erabiltzaile bati berriz baimen-eskaera egitea, baimena ukatzen duten erabiltzaileei aukera baliokide bat emateko obligazioa ezartzeaz gain.

Hirugarren baldintza da teknika horiek ezin dituztela DBEOean kategoria bereziko datutzat jotzen diren datuak erabili profilak eratzeko³³ (PPGSE, 18.1.c art.). Hau da, ezingo da erabiltzaileen iritzi politikoan oinarritutako profila erabili iragarki politikoak zeini segmentatu erabakitzeko.

Dena den, bi egoeratan ez da arau orokor hori aplikatuko: alde batetik, tratamenduaren arduradunek “arrazoizko ziurtasunaz dakitenean, interesdunak arau nazionalak ezarritako boto-adina baino, gutxienez, urtebete gutxiago duela” ezingo dituzte haren datu pertsonalak inolaz ere erabili (PPGSE, 18.2 art.); eta bestalde, alderdi politikoek askatasuna izango dute segmentazio-teknikak erabiltzeko beren kideei eta kide ohiei egindako komunikazioetan (PPGSE, 18.3 art.).

Orobat, hiru baldintza horiek betetzen direnez segmentazio-teknikak baimenduta dituzten iragarki politikoek 19. artikuluan jasotako gardentasun-neurriak bete beharko dituzte. Gardentasun-obligazioen barnean kokatzen da, besteak beste, interesdunak erabilitako teknikek aplikatutako logika eta parametroak uler ditzaten eman beharreko informazioa (PPGSE, 19.1.c art.).

Amaitzeko, landutako hiru neurri-multzo horien betearazteko arduraren publizitate politikoko zerbitzu-emailea kokatuta dagoen estatuarena izango da (PPGSE, 23.1 art.). Iragarki politikoaren segmentazioaren arauen betearazpena DBEOeko zehapen-egituraren eta eskumenen bitartez antolatzen da (PPGSE, 22.1 art.). Aldiz, gainontzeko arauetarako, hasiera batean Erregelamenduak ZDEaren eta Ikus-entzunezko komu-

31 PPGSE 3.11) artikulua: “ ‘segmentazio-teknikak’: iragarki politiko bat pertsona edo pertsona-talde espezifiko bati bakarrik bideratzeko erabiltzen diren teknikak, edo pertsona edo pertsona-talde espezifiko bat baztertzeko erabiltzen direnak, datu pertsonalen tratamenduan oinarrituta”.

32 PPGSE 3.12) artikulua: “ ‘iragarkiak entregatzeko teknikak’: iragarki politiko baten zirkulazioa, irismena edo ikusgarritasuna areagotzeko erabiltzen diren optimizazio-teknikak, datu pertsonalen tratamendu automatizatuan oinarrituta, eta iragarki politikoaren pertsona bakar bati edo pertsona espezifikoaren talde bati bidaltzeko balio dezaketenak”.

33 DBEO 4.4 artikulua: “ ‘profilak egitea’: datu pertsonalen tratamendu automatizatu oro, pertsona fisiko baten datu pertsonalak erabiliz haren alderdi pertsonal batzuk ebaluatzea bilatzen duena, batez ere, pertsona fisiko horren errendimendu profesionala, egoera ekonomikoa, osasuna, lehenetsun pertsonalak, interesak, fidagarritasuna, portaera, kokapena edo mugimenduak analizatzeko edo aurreikusteko”.

nikazio-zerbitzuen Zuzentarauaren³⁴ ikuskapenaren arduradunek egitea proposatzen duen arren, estatuek beste autoritate batzuk izenda ditzakete, “hauteskunde-agintari edo agintari judizialak, esaterako” (PPGSE, 92. kontuan hartuzkoa).

IV. NEURRIEN ERAGINKORTASUNA IRAGARKI POLITIKOEN BIDEZKO DESINFORMAZIOAN

Erregelamenduan ikus daitekeenez, publizitate politikoari ematen zaion definizioak ondoren egin daitezkeen irakurketa guztiak erabakiko ditu. Definizio zabalegi bat eginez gero, adierazpen indibidualak diren mezuak publizitate kontsideratzeko arriskua dago, eta definizio hertsiegi batek edozein araudiren eraginkortasuna kaltetu dezake.

Aipatu dugu Erregelamenduak publizitate politikoari ematen dion definizioa zabal delako orain arte Espainian eman zaion adierarekin alderatuta. Zabaltze horrek bat egiten du Sánchez Muñozek (2020: 247) babestutakoarekin, hautagai baten alde bozkatzea eskatzen duten mezuez gain, hautagaien aurka edota abstentzioaren edo boto zuriaren alde egiten zuten mezuak ere definizioan sartu beharko lirakeela adierazten baitzuen. Printzipioz, eta azkenean egingo den interpretazioa jakin arte, positiboa da onartzen den adiera zabal. Halaber, hauteskundeetatik kanpo ere publizitate politikoak egon daitekeela ulertu izanak, horren eragina aztertzeke egon arren, bat egiten du orain arte plataforma digitalek politikotzat jo duten publizitatearen adierarekin.

Hauteskunde aurreko hiru hilabeteetan hirugarren estatuetako iragarkiak mugatzen dituen araua ebaluatzeko garaian, kontuan izan behar dugu bai GEEAk³⁵ bai Veneziako Batzordeak³⁶ hauteskunde-kanpainen adierazpen-askatasunak babes berezi bat izan behar duela aldarrikatu dutela. Hori oinarri hartuta, paradoxikoki, kanpainen zehar adierazpen-askatasunari muga handiagoak ezartzea justifikatuta dago, “legelaria hautatzeko orduan herriaren iritzia aske adierazten dela ziurtatzeko”³⁷.

Hau da, hain zuzen ere, arau horren helburua. Erregelamenduak ulertzen du atzerriko estatuetatik eratorritako publizitatea hemengo hauteskundeetan esku hartzeko baliabide gehigarri bat dela, eta horrek demokrazia arriskuan jartzen duela (PPGSE, 19. kontuan hartuzkoa). Bigarren atalean aipatu da harreman estua dagoela hirugarren estatuetatik eratorritako publizitate ordainduaren eta desinformazioaren artean, eta beraz, araua beharrezkoa eta aproposa dela dirudi.

34 Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2010/13/EB Zuzentaraua, 2010eko martxoaren 10ekoa, ikus-entzunezko komunikazio-zerbitzuak emateari buruz estatu kideek emandako lege-, erregelamendu- eta administrazio-xedapen jakin batzuk koordinatzeari buruzkoa (Ikus-entzunezko komunikazio-zerbitzuen Zuzentaraua).

35 GEEAE, Mathieu-Mohin eta Clerfayt us Belgika, 1987ko martxoaren 2a, 54. paragrafoa.

36 Veneziako Komisioko 974/2019 Iritzia, 2020ko abenduaren 11koa. *Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes*.

37 GEEAE, Bowman us Erresuma Batua, 1998ko otsailaren 19a, 43. paragrafoa.

Era berean, ezin da ahaztu debekua ordainsari bidezko publizitate politikora mugatzen dela. Zaila dirudi kanpoko eragile batek iragarki bat kontratatzean, bere helburu nagusia beste estatu bateko herritarrek informatzea dela imajinatzea. Horregatik, neurriak proportzioskoa dirudi.

Gardentasun-arauei dagokienez, esan daiteke 2022ko Desinformazioaren Aurka-ko Jardunbide Egokien Gidaliburu Indartuak publizitate politikoen gain ezarritako neurri gehienak azkenik lotesle bihurtzen direla. Bide egokia da hori, García Mahamutek (2023: 103) dioen bezala, herritarren eskubideak bermatzeko garaian ez baita *soft law* neurrietan soilik fidatzea komeni.

Halaber, hartutako gardentasun-neurri zehatzak ere eraginkorrak direla esan daiteke. Hasteko, sare sozialetako mezuak etiketa bidez iragarki gisa adierazteak hartzaileen pertsuasio-egagutza hazten laguntzen duela erakutsi da, mezu hori partekatzeke duten aukera murriztuz (Kruike-meier et al., 2016). Aztertzeke dago zer efektu izan dezakeen “pertsuasio-erresistentzian” mezu bat, iragarki gisa identifikatzeaz gain, iragarki politikoa dela adierazten duen etiketak; haatik, ez dirudi kalte handirik ekar dezakeen neurri bat, eta logikoa litzateke manipulazioaren aurreko pertzepzioa nolabait haztea. Hala ere, informazioaren eraginkortasunerako diseinua eta kokapena ere funtsezkoak dira (Wojdyski eta Evans, 2016), eta beraz, Batzordeak formatuaren inguruan eman beharreko argibideek determinatuko dute hori.

Diseinuaz gain, emandako informazio zehatzaren arabera ere bada pertsuasioaren egagutza (Wojdyski eta Evans, 2016). Horren harira, Dobber *et aliak* (2023) frogatu zuten ZDEko 26. artikulua jasotako informazioak garrantzizko efektua izan zuela hartzaileen pertsuasio-egagutzan, informazio murriztagoa eskaintzen zuten beste araudi batzuekin alderatuta. ZDEan jasotako informazioaz gain, Erregelamenduak ordaindutako diru-kopurua bezalako informazio esanguratsua erakustera derrigortzen ditu plataformak, eta beraz, onartutako gardentasun-araudiak aproposa dirudi manipulazioaren kontzientzia pizteko³⁸.

Orobat, informazio hori une oro Europako sareko iragarki politikoen biltegiaren bitartez erabilgarri egotea ere ezinbestekoa da gardentasunaren ikuspegitik, ez hainbeste herritar guztiek erabiliko dutelako, baina bai ikuskapen sozialeko tresna gisa funtziona dezakeelako. Metaren Iragarrien Liburutegia “estrategia politikoa, alderdien jokabideak eta, oro har, demokraziaren egoera aztertzeke tresna baliagarria” kontsideratu da (Calvo et al., 2021: 14); biltegiak, informazio hori emateaz gain, plataformen arteko irudi osatuago bat eratzeke aukera ere emango digu. Era berean, Metako Iragar-

38 ZDEko arauditik desberdintzen den puntu bakarra da, hartan iragarkia jaso izanaren arrazoia azaltzen den bitartean (esaterako, adieraztea iragarkia jaso dela audientzia konkretu baten parte izateagatik), PPGSEk etiketan soilik adieraziko du segmentazio-teknikak erabili direla, eta gardentasun-oharrea sartu beharko da informazio hori lortzeko. Aurreikusutakoa da gardentasun-oharrera etiketako informazioa baino erabilzaila gutxiago sartuko direla, eta baliteke desberdintasun horrek sartzen ez direnen pertsuasio-egagutza murriztea.

kien Liburutegiarekin gertatzen den antzera (Cano Orón et al., 2021: 225), litekeena da gardentasun horrek alderdiak desinformazioa erabiltzetik uxatzea.

Alabaina, gardentasunean oinarritutako araudi bat ezartzean, ezin dugu ahaztu neurri horien eraginkortasuna herritarren arretaren eta informazioaren aurrean erantzuteko gaitasunaren araberakoa izango dela. Sare sozialetako gardentasun-neurrien analisi desberdinetan, erabiltzaileen % 32ak ez zuen gogoratzen Facebookeko argitalpen baten gainean iragarki-etiketa ikusi izana (Kruikemeier et al., 2016), Instagramen kopuru hori % 38ra igotzen da (Evans et al., 2017) eta etiketa beharrean informazio gehigarria zegoen kasu batean, parte hartzaileen % 70a ez zen estimulu horretaz gogoratzen (Dobber et al., 2023).

Seinale horiek adierazten dute desinformazioaren erantzuna ezin dela soilik gardentasun-arauetara mugatu. Aldiz, desinformazioaren aurkako neurrien azken helburua gizartearen alfabetatze mediatiko eta digitala izan behar bada ere³⁹, hori gauzatu bitartean plataformen eta herritarren arteko desberdintasuna murriztera bideratutako neurriak ere ezinbestekoak dira.

Asmo horrekin ezartzen ditu PPGSEk publizitate politikoaren segmentazioaren inguruko neurriak. Erregelamenduaren prozesu legegilean gehiegi sartzeko asmorik gabe, aipatu behar da hasierako Europako Batzordeko proposamenak⁴⁰ bereziki babes-tutako datuen tratamenduan oinarritutako segmentazioa debekatzeko zuela; hala ere, aukera irekitzen zuen erabiltzaileen onespina zegoen kasuetan debeku hori bertan behera uzteko.

Azkenean, Europako Parlamentuko proposamenak⁴¹ datu babesaren indartu zuen, erabiltzaileen onespina beharrezko eginez, eta segmentaziorako erabiliko diren profilak babes bereziko daturik gabe eratu daitezkeen aginduz. Testuaren azalpenean esan bezala, interesdunaren iritzi politikoak babes berezi hori dute (DBEO, 9.1 art.). Ondorioz, iragarki politikoek ezingo dute erabiltzaileen iritzi politikoaren erabili publizitate politikoaren bideratzeko garaian.

Hemen sortu daitezkeen arazorik handiena datu arrunten pilaketaren ondorioz erabiltzaileen ideologia asmatzeko arriskua da, Kosinski *et al* (2013) erakutsitako bidetik. Aitzitik, Sánchez Muñozek (2020: 298-299) "artifiziosua" kontsideratzen du mikrosegmentaziorako erabili daitezkeen profilek ez dutela erabiltzaileen iritzi politikoaren islatzen defendatzea, are gehiago, Datu Babesaren Espainiako Agentziak ideologiaren interpretazio zabala egiten duenean. Beraz, datu arrunt horien

39 Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (2023) *Desinformación en la era digital*. Madrid: Informe C, 26. orrialdea. Hemendik eskuratua: <https://oficinac.es/es/informes-c/desinformacion-era-digital>.

40 Batzordearen proposamena Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren publizitate politikoaren gardentasun eta segmentazioari buruzko (EB) Erregelamendurako, 2021ko azaroaren 25ekoa. Hemendik eskuratua: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A0731%3AFIN>

41 Europako Parlamentuak Publizitate politikoaren gardentasun eta segmentazioari buruzko (EB) Erregelamendurako proposamenean onartutako aldaketak, 2023ko otsailaren 2an. Hemen eskuratua: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52023AP0027>

metaketak erabiltzaileen iritzi politikoa ondorioztatzeko balio lezakeen heinean, profil horrek erabiltzailearen iritzi politikoa erakusten duela ulertu beharko litzateke. Horrenbestez, arau hori nola aplikatuko den oraindik ez badakigu ere, PPGSEko 18.1.c. artikulua mikrosegmentazioaren zati handi bat amaitzen duela esan genezake.

Behin indarrean sartu ostean, debeku horren betearazpena 19. artikuluko gardentasun-arauen ondorioz eman beharreko informazioarekin ikuskatu ahal izango da. Datu-kontrolatzaileek segmentazio-tekniken logikak ulertarazi behar dituztela esatean, “segmentatutako audientzia” eta “erabilitako datuen kategoria” azaldu beharko direla jasotzen da (PPGSE, 19.1.c art.). Segmentazioari lotutako gardentasun-arau horiek izan ezean, ia ezinezkoa litzateke plataformek profilak egiten jarraitzen duten ala ez kontrolatzea; ostera, informazio hori eskuragarri izateak profilak eratzen jarraitzen diren ezagutzea ahalbidetu lezake. Ezin da ahaztu, gainera, obligazio horien ez betetzei DBEOeko zehapen-araubide gogorra zaiela aplikagarri.

Horrenbestez, behin Erregelamenduko neurriak erreparatuta, sareko kanpainen zabalduko desinformazioa gelditzeko eraginkorrak direla esan genezake. Lehenik, iragarkien bidez alderdiek zuzenean zabalduko desinformazioa guztiz ezabatzen dela dirudi. Orain arte modalitate horretako desinformazioa oso esanguratsua ez bazen ere (Cano Orón et al., 2021), gardentasun-neurriek eta, batik bat, sareko publizitate politikoaren biltegiak alderdien erantzukizuna nabarmen handitzen dute. Desinformazioak boto-jarrerari nola eragiten dion aztertzea ez dagokio artikulu honi, baina badirudi, behintzat, erantzukizun horrek desinformazioaren erabileraren hazkundera geldiaraz lezakeela. Hori gutxi balitz, mikrosegmentazioa erabiltzeko murriztapenak asko mugatzen du alderdiek bidalitako propagandaren eraginkortasuna, eta beraz, horren bitartez zabalduko desinformazioa ere mugatzen du.

Bigarrenik, alderdi ofizialetatik kanpo kontratatutako iragarkien desinformazioa hein handi batean murrizteko aukera ere ematen du. Gardentasun-neurriak ezinbestekoak dira, era horretako iragarkien ezkutuko interesa agerian uzteko balio baitute. Esaterako, lehen aipatu den PPko militantearen kasuan, iragarkiaren jatorria hedabide baten ikerketa batek azaleratu zuen. Gardentasun-tresnak areagotzeak eta mikrosegmentazioaren murriztapenak zeharkako iragarki horien irismena gutxitu eta emandako informazioa egiaztatzeko lana asko errazten dute. Hori gutxi balitz, babesa bikoitza da eragile horiek hirugarren estatuetatik datozenean, hauteskunde-fase erabakigarrienean ezingo baitute publizitaterik kontratatu.

Ezin da ukatu Cambridge Analyticatik ateratako ikasketak barneratzen dituela aztergai dugun Erregelamendu honek. Horrela, iragarki formalen bitartez kontratatutako kasuetan asko murrizten da desinformazioa. Aitzitik, azken urteetako sareko komunikazio politikoaren joera, hain zuzen, iragarki modu horietatik aldentzean datza; ostera, alderdien propaganda komunitateen bidezko zabalkuntzara migratu dela ikus daiteke (Hristakieva et al., 2022: 191). Komunikazio-modalitate horretan, alderdiak ka-

nal itxien bidez boluntarioak antolatu eta ahoz ahoko komunikazioaz aprobetxatzen dira propaganda zabaltzeko (Garrido et al., 2021).

Erregelamenduak komunikazio bide horiek ez barneratzea erabaki du, eta ziurrenik, barneratu nahiko balitu ez litzateke erraza erantzuna ematea⁴². Egia da zabalkunde modu hori ezingo litzatekeela hertsiki publizitate politiko kontsideratu, eta alderdien eta komunitate horien arteko harremana frogatzea ez dela beti erraza. Haatik, Erregelamenduaren neurrien eraginkortasuna neurtzean, ezin dira landu gabe utzi bere eremutik kanpo gelditzen diren komunikazio-bideak.

Hori epe ertainera kezkagarria izan daiteke, komunitate horiek desinformazioaren eta jokabide kaltegarrien presentzia nabaria baitute (Hristakieva et al., 2022). Vox da estrategia horren aitzindari Espainian. Alderdi horrek sarean oso publizitate politiko gutxi kontratatzen du, bere sareko komunikazio politikoa komunitate bidezko propagandara mugatuz, batik bat (Baviera et al., 2023: 13). Oro har, komunitate hauekin gertatzen den bezala, Voxen komunitatean ere desinformazioaren presentzia nabaria dela erakutsi izan da (Garrido et al., 2021).

Halaber, kontuan izan behar da publizitate formalaren gain neurri zorrotzak ezartzean are eta posibleago dela komunikazio politikoa modalitate horretara migratzea guztiz. Sareko publizitate politikoak orain arte alderdi askorentzat interesgarriak ziren tresna asko ematen bazituen ere, PPGSEaren onarpenak asko mugatzen ditu aukera horiek, artikuluan ikusi den bezala. Beraz, horiek utzitako tokia argitalpen arruntek eta aipatutako komunitateek bete lezaketela dirudi.

Dena den, azken muga hori kontuan hartuta, garrantzitsua da gogoratzea, Cotino Huesok (2022: 235) dioen bezala, desinformazioa “balazta emanda” erregulatu behar dela, “seguraski, galdua dagoen borroka bat dela onartuz”. Komunitateen bidez zabaldutako desinformazioaz hitz egitean, zenbaitek pentsatuko luke desinformazio hori zabaltzen duten eduki guztiak blokeatu beharko lirakekeela.

Alabaina, ez da fidatu behar desinformazioaren aurka proposatzen diren konponbide errazetan. Kontuan izan behar da “botereak ez duela egia bat, ezin duela izan askatasun eta berdintasunerako tresna den heinean” (Villaverde Menéndez, 2016: 153). Halaber, ez da ideia hobea plataforma digitalen esku uztea desinformazioa zer den erabakitzea, horiek ere interes politiko eta ekonomikoei erantzuten dieten heinean. Hori gogorarazten du Serra Cristobalek (2023: 42), plataforma horiei desinformazioaren aurka borrokatzeko arauak inposatzea arriskutsua dela adierazten duenean.

42 Gaur egungo eskeman, horrek suposatuko luke sarean egiten diren argitalpen guztien ikuskapen orokor bat ezartzeko obligazioa, partekatutako mezu hori hasieratik eragile politiko batek sortua den erabakitzeko. Alde batera utzita ikuskapen orokorra ezartzea debekatua dagoela ZDEko 8. artikuluan, barne-jardueren zailtasuna zabaldutako edukiaren eta publizitatea osatu duen eragile politikoaren arteko harremana aurkitzean datza. Kasu batzuetan erraza da harreman hori ikustea. Esaterako, alderdi batek egindako hauteskunde *spot* bat edo alderdiak sinatutako grafika bat partekatzean, argi dago horren egiletza. Aldiz, kasu gehienetan ez da argi egon ohi edukiaren jatorria, eta beraz, ikuskapen orokorreko neurriak ezartzeak aukera emango lieke plataformei sareetan argitaratutako eduki bakoitza publizitate politikoa den ala ez erabakitzeko. Noski, adierazpen-askatasunean eragin zuzena izan dezakeen erabaki hori plataformen eskuetan egotea ez da desiragarria.

Hain zuzen ere, konplexutasun hori barneratzen du Erregelamenduak, eta plataformek iragarkien edukia ahalik eta gutxien ikuskatu dezaten saiatzeko. Horren adibide da desinformazioaren kontrolean plataformak “desmonetizazio-politikak gauzatzera animatzera” mugatzen dela testua (PPGSE, 20. kontuan hartuzkoa). Gainera, argi uzten du edukiak soilik ezabatuko direla beste aukerarik baino ez dagoenean, esaterako, bertako informazio-betekizunekin bat egiten ez duten iragarkietan ere informazioaren ezabatzea azken baliabidea izan behar dela adieraztean (PPGSE, 72. kontuan hartuzkoa).

Konplexutasun hori bere eginda, desinformazioa arautzeko eredu da aztertutako Publizitate politikoaren gardentasun eta segmentazioari buruzko Erregelamendu berria. Komunitateen bidezko komunikazio politikoaren hazkundeak etorkizunean zer eragin izan dezakeen aztertzeaz badago ere, orain arte zeresan nabarmena izan duten zenbait desinformazioaren zabalkunde-modu kontrolatzea lortzen du araudiak. Hala ere, hori guztia iragarkien edukien kontrolean sartu gabe egitea lortzen da.

Alderdi politikoek zabaldutako desinformazioaren aurkako hurrengo pausoak ere bide horretatik joan behar dira. Sareko argitalpenen edukia kontrolatzea ahalbidetzen duten araudiak baino, sustatu beharko lirake datuetan eta plataformen egitura helburu dutenak (Iglesias Keller, 2022), egia bat inposatzea ekidinez. Horretarako, aitzitik, ezinbestekoa izango da iritzi publikoaren osieran plataforma horiek duten ahalmena neurtu eta beraien eraientza pribatu izatetik “izaera publikoko foro” bihurtzeko prozesua (Serra Cristóbal, 2023: 42) nola egikaritu behar den aztertuko duten lanketa sakonagoak egitea.

V. ONDORIOAK

Azken urteetan, sareko publizitate politikoak funtsezko papera jokatu du desinformazioaren zabalkundearen. Egoera horren aurrean onartutako zenbait mekanismo juridikoren ostean, 2024ko otsailean Publizitate politikoaren gardentasun eta segmentazioari buruzko Erregelamendua onartu zen. Araudiak hainbeste hitz egin den publizitate politikoaren bidezko desinformazioa amaitzea helburu duen heinean, artikulua honek bi helburu izan ditu: alde batetik, Erregelamendua onartzearen arrazoia eta inguruabarrak aztertzea, publizitate politikoaren erregulazioak zer bide eraman duen ulertzeko; eta bestalde, ezartzen dituen neurriak publizitate politikoaren bidezko desinformazioari aurre egiteko eraginkorrak diren ikustea.

Publizitate politikoak demokrazian informatzeko funtsezko funtzioa betetzen badu ere, sareko kanpainak desinformazioa zabaltzeko tresna bihurtu dira azken urteetan. Hiru dira desinformazioa zabaltzea errazten duten sareko kanpainen ezaugarri nagusiak: atzerriko eragileek parte hartzeko erraztasuna, publizitate politikoaren gardentasun eza eta mikrosegmentazioa. Era horretan, bigarren atalean egindako azterketak sareko kanpainak zer forma hartzen duten aztertzeko balio izan du. Bertan, publi-

zitate politikoaren bidezko desinformazioa geldiarazteko garrantzitsua izan daitekeen ñabardura bat azaldu da: sareko kanpainen zabaltzen den desinformazioak ez ditu eragile politikoak igorle bakarrak; aldiz, bere hedapena konplexua da subjektuaren aldetik.

Ondorioz, desinformazio horrek demokrazian duen eraginagatik, publizitate politikoaren bidezko desinformazioa erregulatzea ezinbestekoa dela ulertu da. Halaber, Erregelamendua guztiz aplikagarria izan arte oraindik ere indarrean dagoen marko juridikoa aztertuz, ikusi da horrek ez duela berme nahikorik ematen desinformazio-arriskuei aurre egiteko. Beraz, ondorioztatu da Erregelamendua beharrezkoa dela desinformazioari aurre egiteko, artikuluen lehenengo helburuari erantzunez.

Erregelamenduaren edukia aztertuta, esan daiteke onartutako neurri guztiak proposak direla: publizitate politikoaren definizioak beharrezko mezuak barneratzen ditu; atzerriko interferentzien aurka ezarritako neurria eraginkorra dela erakutsi da, epe motzean hauteskunderen integritatea bermatzen laguntzen duen heinean; gardentasuneko neurriek hartzaileen pertsuasio-ezagutza hazteko potentziala badutela ikusi da; eta mikrosegmentazioa hein handi batean mugatuta, bigarren atalean aipatutako arriskuei aurre egiten zaiela erakutsi da.

Eraginkortasun hori bigarren atalean aipatutako subjektuen aniztasunari aplikatzean ikusi da Erregelamenduak erantzun efektiboa ematen diela bai alderdiek zuzenean kontratatutako iragarkien bitartez zabaldutako desinformazioari, bai beste pertsonak alderdien interesetan kontratatutako iragarkiei, izan horiek estatu barneko zein atzerriko eragileak. Beraz, artikuluen bigarren helburuari erantzunez, zalantzarik ez dago, oro har, eraginkorra izango den araudi baten aurrean gaudela.

Aitzitik, azken urteetan komunikazio politikoa iragarki formaletatik aldendu eta komunitateen bidezko zabalkundera bideratzen ari dela kontuan hartzea ezinbestekoa da. Erregelamendu horrek bide hori indartzera eraman lezake, hain zuzen, eta horren ondorioak desinformazio politikoaren zabalkundearen aldetik izugarriak izan daitezke. Aldiz, onartutako araudiak ez du irtenbiderik ematen arrisku horren aurrean.

Muga horrek desinformazioaren aurkako neurriak hartzeko zailtasuna irudikatzen badu ere, azpimarratu da arazo horien konponbidea ezin dela egia baten ezartzea izan. Aldiz, Erregelamendu honek ematen duen eredia positiboa dela adierazi da, edukian beharrean, datuetan eta plataformen egituran eragiten duen aldetik. Hala ere, bide hau jarraituz, plataformen demokratizazio-prozesuan lagun dezaketen ikerketa gehiago egitea ezinbestekoa izango da. ♦

BIBLIOGRAFIA

- Bauiera, T., Cano-Orón, L., eta Calvo, D. (2023). Tailored Messages in the Feed? Political Microtargeting on Facebook during the 2019 General Elections in Spain. *Journal of Political Marketing*. <https://doi.org/10.1080/15377857.2023.2168832>
- Calvo, D., Cano-Orón, L., eta Bauiera, T. (2021). Global Spaces for Local Politics: An Exploratory Analysis of Facebook Ads in Spanish Election Campaigns. *Social Sciences*, 10(7). <https://doi.org/10.3390/socsci10070271>
- Cano Orón, L., Calvo Miguel, D., López García, G., eta Bauiera, T. (2021). Disinformation in Facebook ads in the 2019 spanish general election campaigns. *Media and Communication*, 9(1), 217-228. <https://doi.org/10.17645/mac.v9i1.3335>
- Cotino Hueso, L. (2022). Quién, cómo y qué regular (o no regular) frente a la desinformación. *Teoría y realidad constitucional*, 49, 199-238. <https://doi.org/10.5944/trc.49.2022.33849>
- Del Castillo, C., eta Reche, E. (2019, October 30). Un militante de Nuevas Generaciones y un asesor del partido: Todo apunta al PP en la campaña masiva de propaganda engañosa en Facebook. *elDiario. Es*. Hemendik eskuratua: https://www.eldiario.es/tecnologia/carteles-pegatinas-anuncios-facebook-pp_1_1281833.html
- Dobber, T., Kruikemeier, S., Helberger, N., eta Goodman, E. (2023). Shielding citizens? Understanding the impact of political advertisement transparency information. *New Media eta Society*, 26(11), 6715-6735. <https://doi.org/10.1177/14614448231157640>
- Eisend, M., eta Tarrahi, F. (2022). Persuasion Knowledge in the Marketplace: A Meta-Analysis. *Journal of Consumer Psychology*, 32(1), 3-22. <https://doi.org/10.1002/jcpy.1258>
- Evans, N., Phua, J., Lim, J., eta Jun, H. (2017). Disclosing Instagram Influencer Advertising: The Effects of Disclosure Language on Advertising Recognition, Attitudes, and Behavioral Intent. *Journal of Interactive Advertising*, 17, 138-149. <https://doi.org/10.1080/15252019.2017.1366885>
- Freedman, P., Franz, M., eta Goldstein, K. (2004). Campaign Advertising and Democratic Citizenship. *American Journal of Political Science*, 48(4), 723-741. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00098.x>
- Friestad, M., eta Wright, P. (1994). The Persuasion Knowledge Model: How People Cope with Persuasion Attempts. *Journal of Consumer Research*, 21(1), 1-31. <https://doi.org/10.1086/209380>
- García Guerrero, J. L. (1997). La publicidad como vertiente de la libertad de expresión en el ordenamiento constitucional español. *Revista española de derecho constitucional*, 17(50), 77-101. Hemendik eskuratua: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25347redc050077.pdf>
- García Mahamut, R. (2023). Elecciones, protección de datos y transparencia en la publicidad política: La apuesta normativa de la UE y sus efectos en el ordenamiento español. *Revista española de la transparencia*, 17 (Extra 2023), 4. <https://doi.org/10.51915/ret.307>
- Garrido, M. D., Farpón, C. R., eta Cano-Orón, L. (2021). La desinformación en las redes de mensajería instantánea. Estudio de las fake news en los canales relacionados con la ultraderecha española en Telegram. *Miguel Hernández Communication Journal*, 12, 467-489. <https://doi.org/10.21134/mhjournal.v12i.1292>
- Gorton, W. A. (2016). Manipulating Citizens: How Political Campaigns' Use of Behavioral Social Science Harms Democracy. *New Political Science*, 38(1),

61-80. <https://doi.org/10.1080/07393148.2015.1125119>

Hankey, S., Morrison, J. K., eta Naik, R. (2018). Data and Democracy in the Digital Age. *The Constitution Society*. Hemendik eskuratua: <https://consoc.org.uk/publications/data-and-democracy-in-the-digital-age/>

Harker, M. (2020). Political advertising revisited: Digital campaigning and protecting democratic discourse. *Legal Studies*, 40(1), 151-171. <https://doi.org/10.1017/lst.2019.24>

Heawood, J. (2018). Pseudo-public political speech: Democratic implications of the Cambridge Analytica scandal. *Information Polity*, 23(4), 429-434. <https://doi.org/10.3233/IP-180009>

Hristakieva, K., Cresci, S., Da San Martino, G., Conti, M., eta Nakou, P. (2022). The Spread of Propaganda by Coordinated Communities on Social Media. *Proceedings of the 14th ACM Web Science Conference 2022*, 191-201. <https://doi.org/10.1145/3501247.3531543>

Iglesias Keller, C. (2022). Don't Shoot the Message: Regulating Disinformation Beyond Content. In C. Blanco de Moraes, G. Ferreira Mendes, eta T. Vesting (Eds.). *The Rule of Law in Cyberspace* (309-330). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-07377-9_16

Karpf, David. 2019. On Digital Disinformation and Democratic Myths. *Social Science Research Council, MediaWell*. <https://doi.org/10.35650/MD.2012.d.2019>

Kosinski, M., Stillwell, D., eta Graepel, T. (2013). Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(15), 5802-5805. <https://doi.org/10.1073/pnas.1218772110>

Kruikemeier, S., Sezgin, M., eta Boerman, S. C. (2016). Political Microtargeting: Relationship Bet-

ween Personalized Advertising on Facebook and Voters' Responses. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 19(6), 367-372. <https://doi.org/10.1089/cyber.2015.0652>

Sánchez Muñoz, Ó. (2020). *La regulación de las campañas electorales en la era digital: Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Serra Cristóbal, R. (2023). Noticias falsas (fake news) y derecho a recibir información veraz. Dónde se fundamenta la posibilidad de controlar la desinformación y cómo hacerlo. *Revista de Derecho Político*, 116, 13-46. <https://doi.org/10.5944/rdp.116.2023.37147>

Susser, D., Roessler, B., eta Nissenbaum, H. (2019). Technology, autonomy, and manipulation. *Internet Policy Review*, 8(2). <https://doi.org/10.14763/2019.2.1410>

Tenove, C. (2020). Protecting Democracy from Disinformation: Normative Threats and Policy Responses. *The International Journal of Press/Politics*, 25(3). <https://doi.org/10.1177/1940161220918740>

Villaverde Menéndez, I. (2016). Verdad y constitución. Una incipiente dogmática de las ficciones constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106. <http://doi.org/10.18042/cepc/redc.106.04>

Wojdyski, B. W., eta Evans, N. J. (2016). Going native: Effects of disclosure position and language on the recognition and evaluation of online native advertising. *Journal of Advertising*, 45(2), 157-168. <https://doi.org/10.1080/00913367.2015.1115380>

Wood, A. K., eta Ravel, A. (2018). Fool me once: Regulating "fake news" and other online advertising. *Southern California Law Review*, 91, 1227-1287. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3137311

COMENTARIO A LA SENTENCIA 46/2023, DE 10 DE MAYO: ¿PREVISIÓN DE UN INCIDENTE DE EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES DEL TC, A TRAVÉS DE LA DESNATURALIZACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO?¹

COMMENT ON JUDGMENT 46/2023 OF 10 MAY: DOES IT INVOLVE AN INCIDENT OF EXECUTION OF TC RESOLUTIONS THROUGH THE DISTORTION OF THE PARLIAMENTARY PROTECTION APPEAL?

Raúl Gómez Iñigo

Eusko Legebiltzarra / Parlamento Vasco

Cómo citar / Nola aipatu: Gómez Iñigo, R. (2024). Comentario a la Sentencia 46/2023, de 10 de mayo: ¿previsión de un incidente de ejecución de resoluciones del TC, a través de la desnaturalización del recurso de amparo parlamentario? *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 128-137
<https://doi.org/10.47984/legal.2024.002>



RESUMEN

En esta sentencia el Tribunal Constitucional aplica su consolidada jurisprudencia sobre el deber de las mesas de las cámaras legislativas de inadmitir las iniciativas parlamentarias cuya tramitación puede suponer el incumplimiento de sus sentencias y autos, con ocasión de un recurso de amparo interpuesto *ex art. 42 LOTC* por parlamentarios que no son autores de la iniciativa parlamentaria, objeto de este. El TC estima el recurso,

afirmando que en el *ius in officium* del art. 23 CE también se comprende el derecho de los parlamentarios a impedir que se tramiten iniciativas parlamentarias de terceros parlamentarios, cuando estas últimas supongan la inejecución de previas resoluciones del TC. El análisis de la sentencia defiende que dicha doctrina arbitra un incidente de ejecución de las resoluciones del TC a favor de los parlamentarios a costa de desnaturalizar el recurso de amparo parlamentario.

1 Este comentario tiene su origen en mi intervención en el seminario de Derecho parlamentario que tuvo lugar en el Parlamento Vasco en enero de 2024. De esta intervención se publicó un resumen en la monografía correspondiente: *Última jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria*, Parlamento Vasco, 2024.

PALABRAS CLAVE

Tribunal Constitucional, ejecución en el sistema de justicia constitucional, recurso de amparo parlamentario.

LABURPENA

Epai honetan, errekurtsoren xede den ekimen parlamentarioaren egileak ez diren parlamentariak KALoren 42. artikulua araberako aurkeztutako babes-errekurtsoa dela eta, KAK gai honetan finkatuta duen jurisprudentzia aplikatu du: ganbera legegileetako mahaien betebeharrak KAKaren epaiak eta autoak ez betetzea ekar dezaketen ekimen parlamentarioak ez onartzeko. KAK errekurtsua baiesten du, eta baieztatzen du EKren 23. artikuluko *ius in officium*ean sartzen dela parlamentariak beste parlamentari batzuen ekimen parlamentarioak izapidetzea eragozteko duten eskubidea ere, baldin eta beste parlamentario horien ekimen parlamentarioek KAKaren aurretiazko ebazpenak ez betearaztea badakarte. Epaiaren azterketak defendatzen du doktrina horrek KAKaren ebazpenen betearazpen-intzidente bat arbitratzen duela, parlamentarien aldekoa, babes-errekurtso parlamentarioa desnaturalizatzen bada ere.

GAKO-HITZAK

Konstituzio Auzitegia, betearazpena justizia-sistema konstituzionalean, babes-errekurtso parlamentarioa.

ABSTRACT

In this judgment, the Constitutional Court applies its well-established case law on the duty of the bureaux of the legislative chambers to refuse parliamentary initiatives whose processing may lead to the failure to comply with their judgments and orders, on the occasion of an appeal for protection filed *ex Article 42 LOTC* by parliamentarians who are not the authors of the parliamentary initiative, which is the subject of the appeal. The Constitutional Court considers the appeal, stating that the *ius in officium* of Article 23 SC also includes the right of parliamentarians to prevent the processing of parliamentary initiatives filed by other parliamentarians, whenever these ones involve the non-compliance of previous TC resolutions. The analysis of the judgment argues that this doctrine poses an incident of execution of the TC resolutions in favour of parliamentarians at the expense of denaturalizing the parliamentary protection appeal.

KEYWORDS

Constitutional Court, parliamentary protection appeal, execution in the constitutional justice system.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
 - II. CASO PARTICULAR.
 - III. VALORACIÓN DE LA DOCTRINA DEL TC: PREVISIÓN DE UN INCIDENTE DE EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES DEL TC, A TRAVÉS DE LA DESNATURALIZACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO.
- BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Nadie pone en duda que hay que cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional (TC), ya sean acertadas o desacertadas, ya se esté de acuerdo o en desacuerdo con ellas. El cumplimiento de las sentencias y autos del TC es una condición *sine qua non* del Estado de derecho y reflejo del valor normativo de la Constitución de 1978 (CE 78). Sin embargo, y siendo aquello certeza jurídica pacífica, las certidumbres jurídicas se diluyen cuando se encara o se afronta la ejecución de estas. Si bien parecía que la ejecución de las sentencias y autos del TC no era un asunto problemático en el derecho procesal constitucional español, el “problema catalán” ha puesto de relieve que la ejecución de las resoluciones del TC sí constituye una compleja cuestión, que estaba lejos de estar resuelta. Prueba de esto es la propia reforma de la LOTC, operada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, tramitada de manera urgente mediante lectura única, en cuyo preámbulo se expone que, “si bien la actual regulación del TC contiene los principios generales para garantizar la efectividad de sus resoluciones, la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad obliga a desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de efectividad sea real”.

Sin perjuicio de la consideración u opinión jurídica que se tenga de la reforma de la LOTC, arbitrada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, la realidad es que la cuestión catalana pone en encima de la mesa la confrontación entre una asamblea parlamentaria, responsable democráticamente, y el Tribunal Constitucional, que no lo es, pero que tiene capacidad para vetar las funciones propias de la institución parlamentaria. Así las cosas, este comentario tiene por objeto la STC 46/2023, de 10 de mayo. Esta resolución del TC versa sobre el control del TC respecto de las facultades de calificación de las mesas de los parlamentos; en particular, sobre la admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que incumplen el deber de acatar lo resuelto por el TC. Pero no nos vamos a detener a reflexionar sobre ello, sino sobre el particular de la acción procesal que el TC reconoce a los parlamentarios, vía recurso de amparo parlamentario *ex art. 42 LOTC*, para impugnar las iniciativas parlamentarias de otros parlamentarios. La pregunta a la que quisiera dar respuesta es únicamente si el TC está reconociendo un incidente de ejecución de las sentencias a una parte no legitimada por la reforma operada por la LO 15/2015, a través de una vía indirecta como es el recurso de amparo parlamentario *ex art. 42 LOTC*, teniendo como resultado la desnaturalización de este. Ya les avanzo de entrada que no tengo una respuesta con pretensiones conclusivas. Mi intención es abrir el debate sobre esa duda que se me ha planteado, para poder dar un respuesta adecuada a esta.

II. CASO PARTICULAR

La Sentencia 46/2023, de 10 de mayo, resuelve el recurso de amparo parlamentario interpuesto, al amparo del art. 42 LOTC, por los diputados del grupo parlamentario

Ciudadanos del Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos de la Mesa de la citada Cámara legislativa, que admitieron a trámite diversas propuestas de resolución en el marco de un debate general sobre la situación política de la comunidad autónoma de Cataluña, en tanto en cuanto estiman que esas iniciativas parlamentarias contravienen una serie de pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional. A saber: STC 259/2015 y STC 98/2019. Se alega que los acuerdos impugnados de la mesa del Parlamento, al admitir a trámite las referidas propuestas de resolución, vulneraron el *ius in officium* de los diputados recurrentes en amparo protegido por el art. 23.2 CE, toda vez que esas decisiones les colocaban en la tesitura de tener que optar entre, atender al mandato representativo de los ciudadanos por los que habían resultado elegidos, para lo cual tendrían que asistir a un Pleno en el que se iban a debatir, contra la prohibición expresa de este tribunal, unas propuestas de resolución manifiestamente inconstitucionales y contrarias a lo resuelto por el TC, otorgándose así una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuir a una actuación contraria a la propia función de la Cámara; o no asistir a la sesión plenaria, lo que les llevaría a tener que ausentarse del Pleno, para desvincularse de aquellas iniciativas prohibidas, desatendiendo de ese modo sus funciones como tales parlamentarios electos.

En definitiva, se defiende que los acuerdos de la Mesa de la Cámara vulneraron el derecho de participación en asuntos públicos en condiciones de igualdad de los diputados recurrentes, al perturbarles injustificadamente su función representativa en lo relativo al control e impulso de la acción de gobierno, por verse obligados a participar en el debate para no hacer dejación de sus funciones y, a su vez, a no votar una iniciativa contraventora de lo resuelto por el TC, para ejercer la función representativa con respeto a la Constitución. De este modo ello, a juicio de los recurrentes, la admisión a trámite, y, en su caso, votación de las citadas iniciativas, supuso la vulneración de su derecho a ejercer las funciones parlamentarias sin restricciones ilegítimas (art. 23.2 CE) en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

El TC estima el recurso de amparo, siguiendo una doctrina ya consolidada. Tras no acoger la causa de inadmisibilidad alegada por la representación procesal del Parlamento catalán y estimar que concurre la especial trascendencia constitucional del recurso, el TC expone la doctrina constitucional sobre el alcance de las facultades de las mesas de las cámaras en el ejercicio de sus funciones de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias, específicamente en los supuestos en que la decisión de la Mesa de admitir a trámite una iniciativa parlamentaria constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el TC. Doctrina que se resumió en la STC 24/2022, (FJ 3). A saber:

- a. El TC ha afirmado, como regla general, que las facultades de las mesas de las asambleas legislativas en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas

parlamentarias lo son a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, de modo que las mesas no deben, con carácter general, inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, pues ello infringiría el derecho fundamental de los parlamentarios promotores de las iniciativas (art. 23.2 CE). Dicho de otro modo, el TC afirma que en el contenido del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE no se encuentra un pretendido “derecho fundamental a la constitucionalidad” de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los mismos acuerdos o normas a que aboquen. En sus palabras, de ser eso así, ello no solo disminuiría los contornos del derecho a la participación pública, sino que también alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo.

Ahora bien, la citada regla general lo es sin perjuicio de la facultad de las mesas para inadmitir a trámite aquellas iniciativas parlamentarias que sean inconstitucionales de manera clara e incontrovertible, sin vulnerar por ello el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios promotores, protegido por el art. 23.2 CE. De este modo, el propio TC afirma que, tratándose, por tanto, de una facultad de la Mesa de la Cámara, debe tenerse en cuenta que en aquellos supuestos en los que la mesa admita a trámite una iniciativa que pudiera reputarse contraria a la Constitución, esta decisión no podrá, en principio, considerarse que vulnera el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios, aunque incurra en evidentes infracciones constitucionales (SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3 y 109/2016, FJ 4), pues, por manifiestas que sean las vulneraciones de la Constitución que pueda contener, su admisión a trámite ni impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo ni conlleva una restricción de este, ya que, como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas (SSTC 46/2018, FJ 4; 96/2019, FJ 6 y 128/2019, FJ 2).

- b. No obstante lo anterior, el TC expone que la anterior doctrina no se puede aplicar en el caso de que la decisión de la Mesa de admitir a trámite una iniciativa parlamentaria constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por este, siendo esta la *ratio decidendi* del recurso de amparo comentado. Para el TC, el debido respeto a sus resoluciones impide a las mesas a admitir a trámite iniciativas parlamentarias que de forma manifiesta incumplan el deber de acatar lo decidido por el TC. En este sentido, afirma que el incumplimiento del obligado respeto a lo resuelto por el TC por parte de las mesas de las cámaras tiene una incidencia directa en el *ius in officium* de los parlamentarios no promotores de las iniciativas, pues, si estos participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de modo manifiesto un pronunciamiento del TC, estos también infringen el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y

de cumplir lo que el TC resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo decidido por el TC y no participan en ese procedimiento parlamentario, están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo. Es en esta disyuntiva donde el “juez de la Constitución” radica la vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes, que, no se olvide, no son los promotores de la iniciativa, ya que, según este, esa alternativa o dilema supone condicionar el ejercicio del derecho fundamental protegido por el art. 23.2 CE, condicionamiento que *per se* impide el ejercicio legítimo de las funciones representativas inherentes al cargo de parlamentario.

Así las cosas, el TC ampara el recurso de amparo parlamentario interpuesto por parlamentarios recurrentes por lesión del derecho fundamental protegido por el art. 23.2 CE, y, por conexión, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), porque, en definitiva, concluye que forma parte del *ius in officium* de los parlamentarios constitucionalmente relevante, o, lo que es lo mismo, del núcleo esencial de su función representativa, el derecho a que no se tramiten iniciativas parlamentarias que su tramitación conlleve incumplir el deber de respetar las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Además, la sentencia cuenta con un voto particular. Como premisa general afirma que la admisión a trámite por la Mesa de cualesquiera iniciativas parlamentarias no afecta ni impide ni perturba el ejercicio de las funciones representativas de cualesquiera parlamentarios, ya que la admisión a trámite supone exclusivamente dar viabilidad al debate, esencia de la función parlamentaria, y solo obliga a ejercer su cargo interviniendo en el debate plenario. Además, arguye que la inadmisión a la que obliga la doctrina del TC amplía el contenido del derecho fundamental a la participación de los parlamentarios, a costa del también derecho fundamental de los parlamentarios a presentar y defender iniciativas en ejercicio de la representación que ostentan, con lesión del derecho a la participación política de los ciudadanos a quienes representan (art. 23 CE). Esto es, según el voto discrepante, la doctrina del TC no toma en consideración que la obligación de la Mesa de inadmitir las propuestas contrarias a lo decidido por el TC restringe de manera radical el derecho fundamental que a los diputados que las presentan reconoce el art. 23 CE. Como argumento de cierre, el voto particular expone que la doctrina de la sentencia supone una tutela inaceptable de la jurisdicción constitucional sobre el funcionamiento de la actividad parlamentaria, y en la libertad de deliberación de las asambleas y de los parlamentarios, difícilmente compatible con el principio democrático, ya que, en su opinión, el control del TC debe ser sucesivo, no preventivo.

III. VALORACIÓN DE LA DOCTRINA DEL TC: PREVISIÓN DE UN INCIDENTE DE EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES DEL TC, A TRAVÉS DE LA DESNATURALIZACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO

Sin perjuicio de la opinión que se pudiera tener sobre la vulneración o no de la autonomía parlamentaria que puede llevar implícita la doctrina del TC relativa al deber de las mesas de inadmitir aquellas iniciativas parlamentarias que incumplan de manera manifiesta previas resoluciones del TC, este comentario se centra respecto a cómo el TC ha podido arbitrar una acción procesal constitucional incidental, no prevista en la LOTC, a favor de los parlamentarios para garantizar la ejecución de la sentencia del TC, so pena de desconfigurar el recurso de amparo previsto en el art. 42 LOTC; lo que el TC ha podido hacer ampliando, de manera injustificada, el contenido esencial del *ius in officium* de los parlamentarios al derecho a que no se tramiten iniciativas cuya tramitación conlleve incumplir el deber de respetar las resoluciones del Tribunal Constitucional.

A nuestro juicio, la *ratio decidendi* de la doctrina constitucional comentada se basa en un argumento artificioso, lo que suele significar que aquel no se sustenta en bases sólidas. El TC asume como cierta la disyuntiva que los parlamentarios recurrentes en amparo plantean para defender que sus funciones representativas están injustificadamente perturbadas, esto es, atender al mandato representativo de los ciudadanos por los que habían sido elegidos, para lo cual tendrían que asistir a debatir, contra la prohibición expresa del TC, unas propuestas de resolución manifiestamente inconstitucionales y contrarias a lo resuelto por el TC, otorgándose así una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuir a una actuación contraria a la propia función de la Cámara; o no asistir a la sesión plenaria, lo que les lleva a ausentarse del pleno, para desvincularse de aquellas iniciativas, desatiendo de ese modo sus funciones, como tales parlamentarios electos.

Esta disyuntiva no es cierta, porque no se da. Si, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no existe derecho a la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias (STC 107/2016, FJ 3), si la admisión a trámite cuya inconstitucionalidad sea “palmaria y evidente” ni impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público ni conlleva una restricción de este (STC 46/2018, FJ 4), y si, en todo caso, es constitucional la regular actividad representativa y deliberativa de las asambleas legislativas autonómicas en tanto en cuanto no haya sido suspendida, ex art. 155 CE, la autonomía de la correspondiente comunidad autónoma, ¿dónde queda el dilema constitucional de los parlamentarios no proponentes? Por tanto, no existe vinculación alguna entre el contenido esencial del *ius in officium* y la admisión a trámite de iniciativas parlamentarias cuya tramitación conlleve incumplir el deber de respetar las resoluciones del Tribunal Constitucional. Además, si se sigue la línea argumental del TC, en ningún caso la no intervención en el procedimiento parlamentario supondría desatender las funciones

representativas del cargo parlamentario, ya que, si, según sus palabras, aquellas solo se ejercen legítimamente dentro del marco constitucional, nunca concurriría el incumplimiento del deber parlamentario en el caso de procedimientos parlamentarios fuera de este.

Por otra parte, el TC ha precisado que, mediante el recurso de amparo parlamentario *ex art. 42 LOTC*, se preserva el derecho de participación de los diputados en los procedimientos parlamentarios frente a actos de admisión y calificación de las mesas, esto es, frente a la inadmisión de una iniciativa formulada por el recurrente, y en el supuesto estudiado estamos ante un recurso interpuesto contra una iniciativa presentada por un tercer parlamentario y en donde los reglamentos parlamentarios no reconocen “la existencia de un derecho a la admisión” ni se puede deducir su existencia; tampoco prevén un pretendido “derecho de veto” de los parlamentarios frente a las iniciativas parlamentarias de cualesquiera otros parlamentarios. Por el contrario, y respecto de la propuesta cuya admisión se discute, los parlamentarios discrepantes conservan intacto su derecho a participar en el debate de esta y votarla en el sentido que libremente decidan. El derecho de los diputados recurrentes a intervenir en esta tramitación parlamentaria, que es lo que forma parte del núcleo esencial del *ius in officium*, está plenamente preservado; y es que no puede sostenerse que la mera participación en el procedimiento parlamentario suponga no acatar lo resuelto por el TC e incurrir así en un grave ilícito constitucional. El ejercicio de las funciones deliberativas de las asambleas parlamentarias no puede constituir la consumación de ilícitos constitucionales, porque es consustancial a los principios democráticos, de separación de poderes y de inviolabilidad parlamentaria. Así, entender que el incumplimiento del deber de inadmisión por parte de la mesa de una cámara legislativa puede dar lugar a un recurso de amparo, basado en el art. 23.2 CE, interpuesto por los parlamentarios que no hayan presentado la propuesta, constituye un argumento tan alambicado que resulta difícilmente defendible (Lasagabaster Herrarte, 2020).

De todos modos, si, como defiende el propio TC al reconocer el amparo, el incumplimiento manifiesto del respeto a las resoluciones del TC es lo que determina que la mesa, al admitir la propuesta, infrinja el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que este TC resuelva (art. 87.1 LOTC), para lo cual no tiene relevancia el contenido material de esta, la cuestión constitucionalmente que se suscita no es la elusión por la mesa de la cámara de la doctrina del TC sobre un derecho fundamental, sino el incumplimiento de un fallo concreto del TC, y, por tanto, de la posible vulneración de la intangibilidad de las resoluciones del TC y de la propia posición institucional del TC. Así las cosas, el recurso de amparo parlamentario *ex art. 42 LOTC* no puede ser el cauce procesal adecuado para reaccionar frente a esos incumplimientos por infracción del derecho fundamental protegido por el art. 23 CE, sino que lo procedente es suscitar el incidente de ejecución del art. 92 LOTC, dando noticia de este al propio

TC. Por su propia naturaleza y finalidad, el recurso de amparo parlamentario ex art. 42 LOTC no puede ser trámite adecuado para pronunciarse si la iniciativa parlamentaria incumple de manera manifiesta una previa resolución del TC. La finalidad de este es la de garantizar que no se vulnere el núcleo esencial *del ius in officium* de los parlamentarios, no hacer cumplir o ejecutar una sentencia o auto del TC. Para ello se han reforzado las potestades de ejecución del TC. Por ello, el incidente de ejecución del art. 92 LOTC es el cauce procesal que el legislador orgánico ha puesto al servicio del TC para salvaguardar la intangibilidad y la obligatoriedad de sus pronunciamientos.

Por todo ello, se discrepa de la doctrina del TC por la cual el recurso de amparo parlamentario, previsto en el art. 42 LOTC, es la vía procesal para garantizar el cumplimiento de las sentencias y autos del TC por parte de las mesas de las cámaras legislativas, porque ello no se ajusta al sistema de justicia constitucional establecido. El TC ha arbitrado una acción procesal constitucional incidental, no prevista en la LOTC, a favor de los parlamentarios para garantizar la intangibilidad de las resoluciones y la propia posición institucional del TC, a costa de desnaturalizar el recurso de amparo previsto en el art. 42 LOTC, así como también del derecho fundamental de los parlamentarios a presentar y defender iniciativas en ejercicio de la representación que ostentan, con lesión del derecho a la participación política de los ciudadanos a quienes representan (art. 23 CE). ♦

BIBLIOGRAFÍA

García Rocha, M. P. (2020). La vulneración del “ius in officium” en la aplicación de los artículos 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 129 del Reglamento del Senado. *Revista de Estudios Políticos*, 187, 209-231.

<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.08>

Lasagabaster Herrarte, I. (2020). *Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes (con obligada referencia a Cataluña)*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea.

Rodríguez-Patrón, P. (2021). Voluntarismo judicial y autonomía parlamentaria (o de la jurisprudencia constitucional sobre las facultades de las mesas parlamentarias en la calificación y admisión a trámite de propuestas de comparecencia ante las cámaras o sus comisiones). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 25(1), 171-194. <https://doi.org/10.18042/cepc/ajc.25.07>

Villaverde Menéndez, I. (2016). Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 643-682.

¿HACIA UNA NUEVA VISIÓN DEL DERECHO DE ENMIENDA? A PROPÓSITO DE LA STC 149/2023, DE 7 DE NOVIEMBRE

A NEW VISION ON THE RIGHT OF AMENDMENT? COMMENT ON THE SPANISH CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGEMENT NO. 149/2023, OF 7TH NOVEMBER

Nicolás Pulido Azpíroz

Parlamento de Cantabria

Cómo citar / Nola aipatu: Pulido Azpíroz, N. (2024). ¿Hacia una nueva visión del derecho de enmienda? A propósito de la STC 149/2023, de 7 de noviembre. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 138-147
<https://doi.org/10.47984/legal.2024.003>



RESUMEN

La STC 149/2023 resuelve el primero de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, regulado en la Ley 38/2022, de 27 de diciembre. A efectos del presente comentario, se estudia la argumentación ofrecida por el Tribunal Constitucional para, en aplicación de la doctrina existente, avalar la constitucionalidad de la aprobación mediante enmienda del citado impuesto, si bien aceptando parámetros de conexión que desdibujan los contornos de dicha figura. Además, la peculiaridad derivada de que fue ejercida por los grupos mayoritarios abre la puerta a una nueva percepción de la enmienda, tradicionalmente concebida como un derecho en favor de las minorías parlamentarias. Todo ello invita a una reflexión sobre una nueva caracterización del derecho de enmienda en nuestro sistema y la garantía de los principios que deben regir el procedimiento legislativo.

PALABRAS CLAVE

Derecho de enmienda, procedimiento legislativo, impuesto temporal de solidaridad sobre grandes fortunas, mayoría parlamentaria, Congreso de los Diputados.

LABURPENA

Konstituzio Auzitegiaren 149/2023 Epaia fortuna handien gaineko aldi baterako elkartasun-zergaren aurka jarritako lehenengo konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsua ebazten du. Zerga hori abenduaren 27ko 38/2022 Legean arautzen da. Iruzkin honen ondorioetarako, aztertu egiten dira Konstituzio Auzitegiak, dagoen doktrina aplikatuta, zerga hori zuzenketa bidez onestearen konstituzionaltasuna bermatzeko emandako argudioak, nahiz eta aldi berean figura horren ertzak desitxuratzen dituzten lotura-parametroak onartzen dituen. Gainera, gehiengoa zuten taldeek baliatu zute-

nez zuzenketa, berezitasun horrek atek irekitzen dizkio figura hori beste modu batean ulertzeari, tradizionalki gutxiengo parlamentarioen aldeko eskubidetzat hartu izan baita. Horrek guztiak gure sisteman zuzenketak aurkezteko eskubidea berriz ere karakterizatzeari eta legegintza-prozedura gidatu behar duten printzipioen bermeari buruz hausnartzera bultzatzen gaitu.

GAKO-HITZAK

Zuzenketak aurkezteko eskubidea, legegintza-prozedura, fortuna handien gaineko aldi baterako elkartasun-zerga, gehiengo parlamentarioa, Diputatuen Kongresua.

ABSTRACT

The Spanish Constitutional Court ruled on the passing of the Solidarity Tax through an amendment to the Act 38/2022, of 27 December, in its Judgement no.

149/2023. In this comment, the merits of the ruling shall be analyzed according to the previous case-law of the Court, to which it adds a new and less clear criterion to define the scope of the right of amendment. Moreover, the conspicuous fact that the Tax was proposed and passed by the Government by means of its parliamentary groups, serves as a cornerstone to the applicable perception of the right of amendment, which, until now, has been considered mainly a right of the backbenchers. New reflections upon the right of amendment and, in general, the legislative procedure in the Spanish parliamentary system are therefore expected to be sparked sooner than later after the issuing of this judgement.

KEYWORDS

Right of amendment, legislative procedure, Solidarity Tax, parliamentary majority, Congress of Deputies.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA SENTENCIA 149/2023, DE 7 DE NOVIEMBRE. a) Hechos. b) Fundamentación jurídica. c) Voto particular.
- III. COMENTARIO.
- IV. CONCLUSIÓN.
BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Los límites del derecho de enmienda, no siempre fácilmente apreciables, han sido objeto de una conocida evolución jurisprudencial¹. El tránsito de una concepción puramente formal a otra material —y, dentro de esta, la exigencia de una mínima congruencia u homogeneidad— ha servido para encauzar su naturaleza subordinada respecto a una iniciativa principal que no puede sobrepasar, pero no por ello su examen deja de ser complicado durante la tramitación legislativa. Las distintas soluciones que se han aplicado por parte de la jurisprudencia constitucional han sido siempre un remedio *ad casum*; especialmente en materia tributaria, donde, al hilo de la sentencia objeto del presente comentario, el Tribunal Constitucional (TC) ha matizado sutilmente su doctrina. Si bien en términos generales la enmienda no deja de ser una facultad reconocida a diputados y grupos parlamentarios para modificar un texto cuyo objeto, principios y espíritu han sido previamente fijados, la doctrina que sucesivamente han construido las sentencias del TC no hace sino acrecentar la incógnita en torno a si mantiene su condición vicaria o, por el contrario, permite ejercer auténticas iniciativas legislativas independientes. Por otro lado, dicha jurisprudencia ha utilizado siempre una óptica eminentemente tuitiva, pensando en la enmienda como un derecho enmarcado en el art. 23.2 CE para preservar la posición de las minorías en un sistema parlamentario, pero que convendría revisar cuando el autor de la enmienda reúne la doble condición de promotor de la iniciativa y grupo o grupos que sustentan la mayoría parlamentaria.

Ambos temas son abordados en este comentario limitado de la reciente STC 149/2023, de 7 de noviembre, que estudia y avala la constitucionalidad del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas (ITSGF)², aprobado mediante la Ley 38/2022, de 27 de diciembre³, que se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el día siguiente⁴. Aunque el gran interés de dicha sentencia, aparte del mediático, es esencialmente de carácter tributario-financiero, el estudio de la alegada vulneración del estatus representativo de los parlamentarios durante el procedimiento legislativo permite hacer un breve examen de la nueva jurisprudencia que el TC fija en esta resolución, cuyas implicaciones, es de esperar, no pasarán desapercibidas y despertarán una reflexión más profunda sobre una posible revisión del derecho de enmienda.

1 Cabe destacar los trabajos de Arce (1994) y Del Pino (2016), que dieron cuenta de la innovación que supusieron la STC 23/1990 y el ATC 275/1993, y las SSTC 119 y 136/2011, respectivamente.

2 Nuestro más Alto Tribunal ha estudiado la naturaleza del impuesto en vía de recurso en diversas sentencias, si bien es esta en la que fija la doctrina a la que se remite en sus posteriores pronunciamientos y cuyo contenido —incluidos votos particulares— es el mismo. Se trata de las SSTC 170 y 171/2023, de 22 de noviembre, y 189 y 190/2023, de 12 de diciembre, que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Andalucía, la Xunta de Galicia, la Asamblea de Madrid y el Gobierno de la Región de Murcia, respectivamente.

3 Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.

4 *BOE* núm. 311, de 28 de diciembre de 2022.

II. LA SENTENCIA 149/2023, DE 7 DE NOVIEMBRE

A) HECHOS

La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra el artículo 3 de la Ley 38/2022. Conviene recordar en cuanto a su tramitación que la norma era fruto de una iniciativa conjunta de los grupos parlamentarios socialista y confederal de Unidas Podemos-En Común Podem-Galicia en Común, presentada como proposición de ley en el Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 271-1, de 30 de agosto de 2022). En su redacción original constaba de dos artículos y tras su toma en consideración y ser avocada por el pleno para su debate y votación, los grupos proponentes formularon quince enmiendas a su propia iniciativa (núm. 92 a 106), de las cuales la núm. 99 introducía en la futura ley un tercer artículo por el que se creaba *ex emendatione* el nuevo impuesto⁵.

Así pues, entre los diversos motivos aducidos en su recurso, desde un plano formal, el Ejecutivo de la Comunidad de Madrid alegó la vulneración del *ius in officio* de los parlamentarios reconocido en el art. 23.2 CE, por cuanto la enmienda por la que se creaba el ITSGF presentaba una “absoluta desconexión” con los dos gravámenes temporales (energético y de entidades y establecimientos financieros de crédito) que comprendía el texto originariamente. Dicha falta de conexión se debería a la divergencia en cuanto a la naturaleza de tales figuras: tributaria en el caso del impuesto, no tributaria en el de las otras dos por ser prestaciones patrimoniales públicas⁶.

En contra, la defensa del Congreso de los Diputados se amparó en la jurisprudencia actualmente aplicable, que predica la necesaria homogeneidad de las enmiendas en términos de afinidad —no de identidad— con las materias recogidas en la iniciativa, así como el amplio margen de valoración de que gozan los órganos de la Cámara para apreciarla. La Abogacía del Estado, en igual sentido, defendió la constitucionalidad formal del impuesto señalando que no afectó de forma sustancial a la formación de la voluntad a lo largo del procedimiento legislativo. Ambos, para defender la conexión material de la enmienda, apuntaron que su finalidad coincidía con la de la proposi-

5 BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 271-5, de 18 de noviembre de 2022. Otras enmiendas relacionadas con el ITSGF fueron las 92 y 93, que modificaban el título y la exposición de motivos de la proposición de ley, respectivamente, mientras que la enmienda 104 modificaba el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, para prever que el obligado tributario pueda pagar dicho impuesto mediante la entrega de bienes integrantes del patrimonio histórico patrio.

6 Es de reseñar que el resto de recursos ofrecieron argumentos complementarios, si bien con escaso éxito. En relación con la congruencia, la Junta de Andalucía puso de relieve la distinta finalidad públicamente reconocida —armonizar la cesión del impuesto sobre el patrimonio— del ITSGF (STC 170/2023, antecedente 1.b), y la Asamblea de Madrid basó la falta de homogeneidad en que, aun tratándose de un mismo sector material del ordenamiento jurídico, enmienda e iniciativa no compartían el mismo objeto (STC 189/2023, antecedente 1.b). Por su parte, el Gobierno de la Región de Murcia adujo que la aprobación vía enmienda suponía un fraude de ley prohibido por el artículo 6.4 del Código Civil, pues no respetaba el proceso de formación de voluntad de las cámaras (STC 190/2023, antecedente 1.b).

ción de ley, la cual era “exigir un esfuerzo solidario en momentos de subida de precios y de crisis energética” (antecedente 4.b) y “afrontar la situación excepcional derivada de la crisis energética y la inflación” (antecedente 5.a).

B) FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Para resolver la cuestión (FJ 2), el Tribunal expone con carácter previo la doctrina formulada en las SSTC 119 y 136, de 2011, sobre los contornos generales del derecho de enmienda, y en la STC 209/2012, respecto de la consabida polémica de introducir un tributo a través de una enmienda. Fue en esta sentencia donde fijó el ya conocido criterio de que “la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo” (FJ 4.b), y que ha venido aplicando desde entonces.

El Tribunal resuelve el recurso en aplicación de una doctrina consolidada. Partiendo del preámbulo de la norma como pauta interpretativa⁷, aprecia la existencia de una conexión mínima de homogeneidad de la enmienda por poder vincularse con el pacto de rentas (un concepto de política económico-recaudatoria) y el principio de reparto del esfuerzo que inspiran la iniciativa; señala en concreto que el impuesto “también se encamina a incrementar los ingresos públicos en un contexto de crisis energética y de precios”. Esta idea no es nueva, pues ya fue apuntada en la STC 167/2016, y se remite a ella, en la que acogió el principio de reparto de esfuerzo o asignaciones como un criterio específico al que recurrir en materia tributario-financiera para interpretar el contenido de las iniciativas legislativas.

Por último, salva la enmienda en términos no solo de homogeneidad, sino de congruencia, invocando el espinoso ejemplo de la STC 209/2012. A pesar de que en aquel caso avaló la introducción de un tributo en una ley de acompañamiento —pues, dentro del contenido heterogéneo de esta, consideró que la medida era congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales—, *mutatis mutandis* valida también aquí la posibilidad de crear un nuevo impuesto mediante enmienda en la Ley 38/2022, aceptando implícitamente que, sin ser una ley de medidas, el contenido de las leyes pueda ser igual de complejo y no seguir un hilo temático tan nítido como el que, en buena técnica legislativa, debería resultar exigible de estas. Para zanjar el recurso en este punto, el Tribunal aprecia la conexión mínima de homogeneidad y desestima el motivo alegado al considerar equiparables, a efectos del procedimiento legislativo, una figura tributaria y otras dos que no lo son, ya que “lo determinante es que [...] persiguen el mismo objetivo: coadyuvar al ‘pacto de rentas’ y al ‘reparto del esfuerzo’ para afrontar las consecuencias de la crisis energética y de precios” (FJ 2.C.b).

7 El TC ha reconocido el valor de los preámbulos de las normas como criterio interpretativo en las SSTC 67/2011, FJ 3, y 170/2016, FJ 2.

C) VOTO PARTICULAR

La sentencia cuenta con un extenso voto particular (formulado por los Sres. Enríquez Sancho y Arnaldo Alcubilla, la Sra. Espejel Jorquera y el Sr. Tolosa Tribiño) que constituye una auténtica sentencia alternativa a la adoptada por la mayoría de magistrados. Discrepa de la fundamentación ofrecida para validar la articulación de la enmienda y aprecia que no se ha respetado la doctrina actualmente vigente sobre sus límites; que el examen que ha hecho el Tribunal de los presupuestos de la enmienda debería haber sido más estricto⁸ y, en consecuencia, haber estimado el recurso por este motivo. Critica así la valoración que la sentencia hace de la conexión de homogeneidad, tanto en cuanto a la naturaleza de las distintas figuras que integran la Ley 38/2022⁹ como en la reconocida finalidad armonizadora del ITSGF, característica ausente en los gravámenes energético y sobre entidades de crédito, que tienen una finalidad exclusivamente recaudatoria. Igual de vehemente se muestra con la técnica consistente en invocar las sentencias recaídas años atrás en materia tributaria, de las que no queda claro si lo hace a título de analogía o de aplicación de una línea jurisprudencial inductada e incontestada, y que, además, partían de casos de distinto calado —uno, sobre las leyes de medidas (STC 209/2012), y el otro, sobre una ley para adaptar el impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito a la normativa europea (STC 59/2015)—. En definitiva, el *quid* del voto, lo que pretende desmentir, es que el necesario impacto recaudatorio que tienen todas las figuras de este tipo no puede constituir, *per se*, un vínculo de conexión suficiente entre todas las clases de tributos y no tributos, haciendo abstracción de su objeto o configuración. Considera, por tanto, que la controvertida enmienda ha supuesto, en realidad, aquello que no debe ser: una nueva iniciativa legislativa, materialmente independiente de la iniciativa en que se inserta.

III. COMENTARIO

Con esta sentencia, no parece aventurado afirmar que el derecho de enmienda está viviendo una transformación o, cuando menos, un nuevo cariz respecto al que tradicionalmente había tenido en la jurisprudencia recaída hasta el día de hoy. Para ello es necesario apuntar con carácter previo en qué está cambiando.

El concepto de enmienda en sí no suscita reparos, entendida como un derecho vicario cuyos rasgos esenciales consisten, como decía Pérez Serrano (1984: 791), en ser

8 No otra cosa parece querer decir cuando, citando la misma jurisprudencia invocada en la sentencia, señala que no basta “con ‘una genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado’, al ser necesario ‘que se inscriban en el mismo sector material’ y ‘que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado’, debiendo existir ‘una relación de homogeneidad’ mínima y material entre las enmiendas y el texto enmendado (conexión de homogeneidad) y que aquellas sean congruentes con este (conexión de congruencia)” (apartado 3.2).

9 Es sumamente ilustrativa la crítica que hace de la pretendida semejanza que comparten, de la que dice que se ha producido “un salto de la dualidad (no tributaria) a la trinidad (tributaria), por obra del espíritu de la ley, mezclando ‘materias’ y ‘objetos’ (de las iniciativas) con ‘fines’ (del Gobierno)” (apartado 3.4).

“una iniciativa secundaria, accesoria y conexas, incidental y restringida, que [...] pretende alguna supresión, adición o variante del texto que pretende modificar”. En cuanto a sus límites, está bien asentado que es un derecho de configuración legal, determinado en el Reglamento de la Cámara de origen del diputado o grupo parlamentario (SSTC 76/2017, FJ 3, y 4/2018, FJ 3). El problema, por tanto, no es *qué* es la enmienda, sino *hasta dónde* puede llegar, pues toda pretensión de modificar un texto existe como consecuencia de esa iniciativa principal preexistente, a la que queda ligada en una relación de subordinación que predetermina sus límites bajo un prisma material-sustantivo —y no únicamente formal-procedimental, como estableció el TC en una primera fase iniciada por la Sentencia 99/1987¹⁰—. Esta conexión material ha sido cincelada progresivamente por la jurisprudencia constitucional, que, desde las resoluciones que marcaron este giro doctrinal —la STC 23/1990 y el ATC 275/1993—, exige tanto de las enmiendas a la totalidad como de las parciales *homogeneidad* y *congruencia*. Por la primera se entiende que no solo se encuadre en el mismo sector material del ordenamiento sobre el que versa la iniciativa principal, sino también que no se desvincule de su objeto; mientras que la segunda cualidad, predicable en exclusiva de las enmiendas parciales, implica que estas no alteren dicho objeto ni los principios o espíritu del texto en tramitación, pues han sido fijados por el pleno en el correspondiente debate de totalidad o toma en consideración. Esta distinción, ya apreciada por Arce (1994: 169), es sobre la que se apoya el voto particular cuando distingue entre homogeneidad y conexión¹¹ de la controvertida enmienda núm. 99.

Por otro lado, está la no siempre sencilla tarea de su valoración. El examen del contenido de las enmiendas había arrojado un resultado dispar en función de si se trataba de un recurso de inconstitucionalidad —sede en la que se formuló la originaria concepción formal— o un recurso de amparo —sede en la que se formuló la concepción material vigente—, como apunta Del Pino (2016: 234). La imperante visión material, sin embargo, no deja de despertar ciertos recelos¹² por resultar, siquiera parcialmente, una sustitución de los órganos de la Cámara por el Tribunal en su función de calificación; objeción que, como es sabido, la jurisprudencia vigente busca paliar con el reconocimiento a aquellos de un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre la enmienda y la iniciativa objeto de debate.

En este contexto, la interpretación que hace el TC para salvar la constitucionalidad del ITSGF encuentra acomodo en la jurisprudencia habida hasta la fecha, a pesar de

10 En dicha sentencia se condensó la noción formal de enmienda al señalar que “no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno” (FJ 1).

11 La homogeneidad es identificada con la materia o sector en que se puede encuadrar la iniciativa, mientras que la conexión sería su objeto (apartado 3.2, *in fine*).

12 Para Ortega, está “plagada de dificultades dogmáticas y de aplicación práctica” (2023: 44).

que alguna voz había puesto en duda, ya antes de publicarse la sentencia, la adecuación tanto del contenido del impuesto como de su introducción vía enmienda (Varona y Arranz, 2023: 31-32).

Son muchas las cuestiones que se podrían abordar. De entrada, la STC 149/2023 extiende la doctrina vigente, que había sido establecida en relación con las enmiendas presentadas en el Senado a las iniciativas provenientes del Congreso de los Diputados, a las formuladas en la sede de origen, en este caso, el Congreso. No hablamos, por tanto, solo de las enmiendas que se pueden formular sobre las iniciativas de la otra Cámara en un diálogo entre ellas, sino sobre las propias iniciativas. Un aspecto simbólico, que en absoluto había impedido su aplicación en el resto de parlamentos a niveles nacional y autonómico, pero que es significativo en el marco de las facultades de las cámaras que componen nuestro sistema bicameral.

Otro punto, sin duda singular, presente en otras sentencias, pero al que se dota de una nueva proyección, es el parámetro empleado para analizar la conexión de la enmienda con la proposición de ley. No nos referimos a la reiterada conexión mínima de homogeneidad y congruencia (que el Tribunal emplea indistintamente cuando, en realidad, tratan ideas diferentes, y que interpreta de forma laxa en la medida en que no exige identidad, sino afinidad de materias). Nos referimos a que esa conexión no se entiende en relación con la proposición de ley, sino con un *objeto fuera de la norma*; en este caso, un *objetivo de política económica nacional* que, en nuestra opinión, desborda la materia que ya había sido acotada previamente —los gravámenes energético y a las entidades de crédito—, y que, de admitirse, da cabida a que puedan ejercerse auténticas iniciativas legislativas bajo la forma de enmienda¹³ y puedan cabalgar los temidos *cavaliers législatifs*. De este modo, con la aceptación de criterios de conexión tan amplios, parece que estamos volviendo a una noción formal del derecho de enmienda, en la que el incumplimiento de los requisitos de procedimiento previstos reglamentariamente sería el único motivo para la inadmisión de enmiendas por parte de los órganos de la Cámara.

Por otro lado, la idoneidad del llamado pacto de rentas como razón legislativa no es nueva, por cuanto ya había sido analizada y aceptada con anterioridad en la STC 167/2016. Pero con esta nueva sentencia el Tribunal extiende al derecho de enmienda la aplicación de una pauta interpretativa específica en materia tributario-financiera, a través de la cual las crisis económicas —que operan como un elemento hermenéutico no mencionado en la Constitución, pero de indudables repercusiones económicas y políticas— modulan el contenido de las iniciativas legislativas y, de forma entrelazada, el de las enmiendas que las modifiquen.

Como culminación de todo lo anterior, cabría señalar un punto esencial que está en la base de la sentencia: el ejercicio del derecho de enmienda por parte de los grupos

13 Se haría caer así en saco roto la esencia de la noción material, que había sido considerada una "garantía de la especificidad de los procedimientos" (Arce, 1994: 169).

que conforman el Gobierno y no por parte de la oposición. Y es que nos encontramos con enmiendas que no son formuladas por una minoría frente a la mayoría —que es el prisma desde el que se había estudiado y dotado de contenido a esta facultad, enmarcada en el art. 23.2 CE—, sino como una facultad que ejerce la mayoría sobre sus propias iniciativas. Se va asentado así una nueva concepción del derecho de enmienda, que no ha de poner el foco tanto en el contenido de esta facultad “de defensa” del diputado individual o la minoría parlamentaria, como sucedía hasta ahora, sino en su correcto encaje en el examen de los principios que rigen el procedimiento legislativo para apreciar la eventual existencia de vicios de inconstitucionalidad de este (Ortega, 2023: 52 y 57).

IV. CONCLUSIÓN¹⁴

Tras una primera lectura, parecería que la STC 149/2023 no hace sino reiterar jurisprudencia consolidada para, en otra resolución más sobre el derecho de enmienda ejercido en leyes de tributos, desestimar los distintos recursos interpuestos contra el ITSGF, aprobado por el Gobierno en vísperas de concluir el año 2022. No obstante, una lectura cuidada y de conjunto pone de manifiesto que el TC ha modificado su propia doctrina, introduciendo un elemento de imprevisibilidad al que a partir de ahora podrá recurrirse cuando se delimite el contenido de las leyes, hasta el punto de no tener muy claro si estaremos ante una enmienda o una auténtica iniciativa legislativa. Ello supone que el meritorio reconocimiento de una noción material se vacíe de contenido hasta dar lugar, en la práctica, a una noción formal y abierta del derecho de enmienda. Si, además, tenemos en cuenta un importante matiz, como es que la iniciativa fue modificada por sus propios autores, coincidentes con la mayoría parlamentaria, se hace inevitable la reflexión acerca de una nueva visión del derecho de enmienda en nuestro ordenamiento con el fin de preservar los principios que rigen el procedimiento legislativo. ♦

14 Habida cuenta del propósito de este comentario, debemos dejar fuera otras cuestiones relacionadas con el derecho de enmienda, cuyo análisis aconsejaría un trabajo de mayor extensión. Se trata de la distinta tramitación de enmiendas e iniciativas legislativas y su repercusión en el procedimiento legislativo, pues, como reconoce la sentencia, “la presentación de enmiendas no está sujeta a ninguna exigencia documental ni informe preceptivo” (FJ 2.C.a). Ello está estrechamente unido a la doctrina establecida en recientes resoluciones (SSTC 19/2023, FJ 3, y 128/2023, FJ 3), según la cual no existe mandato alguno por el que una materia deba tramitarse como proyecto o como proposición de ley, ni tampoco obligación de extender a esta las obligaciones procedimentales que los reglamentos imponen a las iniciativas provenientes del Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Arce Janáriz, A. (1994). El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, 41, 151-172.

Del Pino Carazo, A. (2016). Del tránsito de un concepto formal a un concepto material de enmienda en el procedimiento legislativo, ¿una cuestión zanjada? En F. Rubio Llorente, J. Jiménez Campo, J. J. Solozábal Echevarría, P. Biglino Campos y A. Gómez Montoro (Coords.), *La constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes* (pp. 223-239). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ortega Santiago, C. (2023). Notas de futuro sobre el derecho de enmienda, el procedimiento legislativo y su posible suspensión cautelar en el recurso de amparo parlamentario, a la luz del Auto 177/2022 del Tribunal Constitucional. *Revista General de Derecho Constitucional*, 38, 39-58.

Pérez Serrano, N. (1984). *Tratado de derecho político*. Madrid: Civitas, 2.^a ed.

Varona Alabern, J. E. y Arranz de Andrés, C. (2023). Análisis crítico del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas (ITSGF). *Nueva Fiscalidad*, 1, 23-55.

COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 8/2024, DE 16 DE ENERO, Y 18/2024, DE 31 DE ENERO: “CASO ALBERTO RODRÍGUEZ”

COMMENTARY ON THE JUDGMENTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT 8/2024, OF JANUARY 16, AND 18/2024, OF JANUARY 31: “ALBERTO RODRÍGUEZ CASE”

Francisco Javier Ruiz Bursón

Parlamento de Andalucía

Cómo citar / Nola aipatu: Ruiz Bursón, F. J. (2024). Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 8/2024, de 16 de enero, y 18/2024, de 31 de enero: “caso Alberto Rodríguez”. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 148-157

<https://doi.org/10.47984/legal.2024.008>



RESUMEN

Las sentencias analizadas tienen singular relevancia en dos aspectos: el recto entendimiento de conceptos técnico-jurídicos de carácter penal, tales como el principio de proporcionalidad, analogía e interpretación extensiva, así como el análisis de los límites del Tribunal Constitucional en relación con las funciones atribuidas a otros poderes del Estado, especialmente al Judicial y al Legislativo.

PALABRAS CLAVE

Principio de proporcionalidad, legalidad penal, analogía, interpretación extensiva, control de constitucionalidad.

LABURPENA

Aztertutako epaiek garrantzi berezia dute bi alderditan: izaera penaleko kontzeptu tekniko-juridikoen ulkerera zuzena, hala nola proportzionaltasunaren, analogiaren eta interpretazio hedakorren printzipioa, eta, orobat, Konstituzio Auzitegiaren mugen azterketa Estatuko beste botere batzuei esleitutako eginkizunei dagokienez, bereziki botere judizialari eta legegileari.

GAKO-HITZAK

Proportzionaltasun-printzipioa, legezotasun penala, analogia, interpretazio hedakorra, konstituzionaltasun-kontrola.

ABSTRACT

The sentences analyzed have singular relevance in two aspects: the correct understanding of technical-legal concepts of a criminal nature, such as the principle of proportionality, analogy and extensive interpretation, as well as the analysis of the limits of the Constitutional Court in relation to the functions

attributed to other powers of the State, especially the judicial and legislative.

KEYWORDS

Principle of proportionality, criminal legality, analogy, extensive interpretation, constitutionality control.

SUMARIO

- I. ANTECEDENTES.
 - II. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 8/2024. 1. Argumentación de la sentencia respecto al derecho a la legalidad penal desde la perspectiva de los principios de prohibición de interpretación extensiva o analógica de las normas sancionadoras y de proporcionalidad. 2. Principio de interdicción de analogía y de interpretación extensiva en derecho penal. 3. Principio de proporcionalidad en derecho penal. 4. Limitaciones del Tribunal Constitucional respecto a su injerencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.
 - III. SENTENCIA 18/2024. 1. Argumentación de la sentencia. 2. Crítica a la argumentación y otras soluciones al recurso planteado.
 - IV. CONCLUSIONES.
- BIBLIOGRAFÍA.*

I. ANTECEDENTES

La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó la Sentencia 750/2021, de 6 de octubre, por la que se condenaba a D. Alberto Rodríguez Rodríguez, integrante del grupo parlamentario Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común en el Congreso de los Diputados en aquellas fechas, como autor de un delito de atentado contra agentes de la autoridad con la atenuante muy cualificada de dilaciones indebidas, a la pena de un mes y quince días de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, sustituyendo la pena de prisión por la multa de noventa días con cuota diaria de sesenta euros en aplicación del art. 71.2 del Código Penal —en adelante, CP—.

El origen de este pronunciamiento tuvo lugar, según el relato de hechos probados, con ocasión de una manifestación convocada el 25 de enero de 2014 por la visita del entonces ministro de Educación a la ciudad de La Laguna, durante la cual el Sr. Rodríguez propinó una patada en la rodilla a un agente de la Policía Nacional uniformado que desarrollaba las funciones propias de su cargo.

El contenido de esta sentencia, así como el Auto de 8 de octubre de 2021, por el que se acordaba la ejecución de esta, fue comunicado el 13 del mismo mes por la Presidencia del Tribunal Supremo a la Presidencia del Congreso para su conocimiento y efectos oportunos, siendo recibida al día siguiente.

Tras un primer pronunciamiento de la Mesa de la Cámara, posteriormente rectificado por dicho órgano, la Sra. presidenta, previo informe oral del secretario general, comunicó el 22 de octubre de 2021 al Sr. Rodríguez, al Tribunal Supremo y a la Junta Electoral Central que, en ejecución de la citada sentencia, y de conformidad con el art. 6 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, se procedía a la sustitución del diputado condenado. Tres días más tarde, el Sr. Rodríguez interesó de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo la suspensión provisional de la ejecución de la sentencia, entendiéndolo el órgano jurisdiccional que no había lugar a dicha pretensión, y solicitó aclaración a la presidenta del Congreso sobre la resolución adoptada, la cual fue contestada el 3 de noviembre.

El 27 de octubre de 2021 la Junta Electoral Central tomó conocimiento de las resoluciones adoptadas y de la baja del Sr. Rodríguez como diputado, procediendo a expedir credencial en favor de la candidata que figuraba a continuación en la lista electoral.

Por su parte, el grupo parlamentario del condenado presentó una solicitud de reconsideración contra la resolución de la Presidencia del Congreso, la cual fue inadmitida por la Mesa el 3 de noviembre del mismo año.

Tras la liquidación de la pena, aprobada en el Auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 20 de diciembre, el exdiputado requirió a la Sra. presidenta del Congreso su reincorporación a la condición de parlamentario, denegándosele mediante escrito de 30 de diciembre de 2021.

Finalmente, el Sr. Rodríguez interpuso sendos recursos de amparo, tanto contra la resolución de la Presidencia de la Cámara Baja que le privó de la condición de parlamentario —rec. 74/2022, presentado el 4 de enero de 2022— como contra la sentencia penal condenatoria —rec. 697/2022, presentado el 2 de febrero de 2022—.

II. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 8/2024

1. ARGUMENTACIÓN DE LA SENTENCIA RESPECTO AL DERECHO A LA LEGALIDAD PENAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PRINCIPIOS DE PROHIBICIÓN DE INTERPRETACIÓN EXTENSIVA O ANALÓGICA DE LAS NORMAS SANCIONADORAS Y DE PROPORCIONALIDAD

El objeto del presente apartado se desarrolla en el fundamento jurídico sexto de la resolución, cuya redacción —a nuestro humilde entender— es farragosa y oscura a partes iguales.

En síntesis, el Tribunal Constitucional considera que la sentencia dictada por el Tribunal de casación vulneró el principio de legalidad penal desde la perspectiva del principio de interdicción de interpretación extensiva o analógica de los preceptos sancionadores. A tal efecto, distingue entre un soporte metodológico y otro axiológico de la interpretación, concluyendo que, si bien desde la primera perspectiva la argumen-

tación del Tribunal Supremo resulta irreprochable, en un análisis axiológico, dado el contexto de ambigüedad interpretativa de los criterios tanto literales como sistemáticos en las normas aplicadas, se ha producido una vulneración de las bases valorativas constitucionales referidas a la exigencia de proporcionalidad en la intervención penal.

Seguidamente, los apartados iv y v del citado fundamento explican la tacha de inconstitucionalidad de la Sentencia 750/2021, apoyándose en las siguientes ideas básicas:

- El CP establece que la imposición de una pena de prisión conlleva, como consecuencia accesoria, otras penas privativas de derechos que implican, normalmente, suspensiones o inhabilitaciones.
- La pena de prisión, según su regulación general, tiene una duración mínima de seis meses. Sin embargo, como consecuencia de la atenuante muy cualificada de dilaciones indebidas —al transcurrir más de siete años desde que ocurrieron los hechos hasta que se dictó sentencia—, el fallo rebajó esta en dos grados, reduciéndose a un mes y quince días. Por mor del art. 71.2 del CP, las penas de prisión inferiores a tres meses deben sustituirse en todo caso por la de multa, siendo esta la última de las sanciones incluidas como pena leve en el art. 33 del citado cuerpo legal y sin que en dicho precepto se haga referencia alguna a la privación de libertad en cualquier lapso temporal.
- Por tanto, dado que no existe legalmente una pena de prisión inferior a tres meses, debido a su sustitución *ex art.* 71.2 del CP, constituye una interpretación imprevisible, contraria al soporte axiológico propio del principio de proporcionalidad y al art. 25 de la Constitución, considerar subsistente una pena accesoria a la de prisión ante la inexistencia legal de esta última, dada su sustitución legal por otras sanciones punitivas menos aflictivas para las que no se prevén dichas consecuencias accesorias.

2. PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE ANALOGÍA Y DE INTERPRETACIÓN EXTENSIVA EN DERECHO PENAL

En primer lugar, deviene imprescindible definir estas figuras jurídicas para que, una vez delimitadas, podamos comprobar si realmente fueron vulneradas por la sentencia recurrida en amparo.

Si bien es cierto que parte de la doctrina penal insiste en la dificultad de distinguir entre ambas, ello es posible en sede teórica (Bacigalupo, 1994: 38; Castán, 1988: 550-551 y 568-574; Quintero Olivares, 2009: 127-128). La analogía constituye un elemento de aplicación del derecho, en su vertiente de integración de un ordenamiento que se presume completo. Siguiendo la literalidad del art. 3.2 del Código Civil, esta requiere dos premisas: la primera es que haya una laguna o supuesto de hecho no regulado, y la segunda es que dentro del ordenamiento exista alguna norma que contemple otro supuesto semejante o que guarde identidad de razón con el no previsto en el derecho vigente. Por otro

lado, la interpretación extensiva es aquella indagación sobre el verdadero sentido de la norma que nos lleva al resultado de ampliar el significado de sus términos más allá del tenor literal, en contraposición a una interpretación estricta que se ciñe a la letra de la ley.

Pues bien, la Sentencia 750/2021 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo no utiliza ninguna de estas figuras. No hay analogía porque la sustitución de las penas se encuentra expresamente regulada en el art. 71 del CP y, consecuentemente, no existe laguna legal. Tampoco se da interpretación extensiva de la norma sancionadora en tanto que el órgano jurisdiccional se limita a aplicar de forma rigurosa la letra de dicho precepto: sustitución de la pena privativa de libertad inferior a tres meses por la de multa. Ni más ni menos. Y es que de la literalidad del artículo no puede derivarse —porque no se dice en este— que dicha sustitución implique, de forma obligada, la extinción de la pena accesoria. Solo cabría sostener este último argumento si así resultara de una futura reforma legislativa cuya competencia corresponde a las Cortes Generales y no al Tribunal Constitucional, pues este último, en palabras de Kelsen, solo actúa como “legislador negativo” (2016: 54 y 56).

3. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHO PENAL

También se plantea la necesidad de definir, con meridiana claridad, el principio de proporcionalidad en la esfera penal.

Desde el punto de vista doctrinal, probablemente sea Ferrajoli quien lo haya expuesto con mayor claridad, describiendo dicho principio como la exigencia, dirigida tanto al Legislativo como a los jueces, de que la elección de la calidad y cantidad de la pena se realice en relación con la naturaleza y la gravedad del delito (2001: 398).

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional tomada como referencia en la sentencia comentada, “el juicio de proporcionalidad en materia penal, respecto a la cantidad y calidad de las penas”, dentro del amplio margen que se concede al legislador, tiene como fin “la proporción entre las conductas que pretende evitar y las penas con las que intenta conseguirlo”, por lo que “sólo cabrá calificar la reacción penal como extraordinariamente desproporcionada cuando concurra un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma”¹.

De acuerdo con estos parámetros, consideramos que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 8/2024, ha incurrido en dos graves errores en cuanto a la apreciación del juicio de proporcionalidad.

Primeramente, se han confundido los términos de la relación de equilibrio que configura la proporcionalidad. En efecto, este principio requiere una adecuación entre los hechos delictivos y su culpabilidad con la sanción penal aplicable, y no una correlación

1 Fundamento jurídico sexto, punto iii, con cita expresa de las sentencias 136/1999, de 20 de julio, y 121/2021 y 122/2021, estas dos últimas de 2 de junio.

entre las penas principales y las accesorias². En efecto, el ilícito, consistente en una agresión física intencionada a un agente de la autoridad, no genera una desproporción o desequilibrio respecto a la pena de multa de un mes y quince días e inhabilitación por el mismo tiempo, máxime cuando la reducción de la sanción inicialmente prevista por el legislador no obedece a una menor culpabilidad del condenado respecto de la conducta reprobada, sino a un hecho totalmente ajeno a esta, cual es el retraso indebido en la actividad de la Administración de Justicia. Asimismo, la sustitución de la pena privativa de libertad por la de multa no se debe a la menor gravedad de los hechos acreditados, sino a razones de política legislativa que aconsejan la sustitución de las penas cortas de prisión por otras más leves conforme a criterios de prevención general. A mayor abundamiento, durante el corto lapso temporal de la pena accesoria no se convocó ningún proceso electoral, con lo que la restricción al sufragio pasivo no produjo efectos prácticos³.

En segundo lugar, tampoco es cierto que la pena de prisión, por aplicación del art. 71.2 del CP, sea “inexistente”, como afirma la sentencia en dos ocasiones. Sustituir, según el *Diccionario* de la Real Academia, significa poner algo o a alguien en lugar de otra persona o cosa. Es decir, para que algo sea sustituido, aunque sea de forma legal y sin excepciones, es necesario que ese algo antes haya ocupado un lugar o haya existido. Utilizando un símil deportivo, para que se pueda sustituir a un futbolista, es necesario que este haya intervenido en el partido, aunque sea un instante, pues, si no participa en el tiempo reglamentario, jamás puede ser sustituido. A la misma conclusión, desde el punto de vista sistemático, nos lleva la antigua redacción del art. 88 del CP, que mantenía la posibilidad de sustituir las penas privativas de libertad “en la misma sentencia, o posteriormente en auto motivado”. Por tanto, derivar la inexistencia de la pena de prisión por el hecho de su obligatoria sustitución legal constituye un salto en el vacío sin base jurídica que lo sustente. Entre otras razones porque, como hemos dicho, no puede sustituirse algo que no existe.

A las anteriores afirmaciones deben añadirse otras que cuestionan el pronunciamiento del órgano constitucional. Partiendo de una interpretación estricta y literal, el art. 71.2 del CP no establece que la sustitución de las penas de prisión implique la extinción de las penas privativas⁴. Y ello resulta lógico puesto que el fundamento de la sustitución de la pena de prisión obedece a razones de política legislativa que aconse-

-
- 2 Voto particular de los magistrados Sra. Espejel Jorquera y Sres. Arnaldo Alcubilla, Tolosa Triñiño y Enríquez Sancho a la Sentencia 8/2024: “La sentencia declara indebidamente la desproporción de la pena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo de un mes y quince días, alejándose de la doctrina constitucional, al no contrastar la gravedad de la pena con la gravedad del delito, sino la pena principal con la accesoria”.
 - 3 No se debe confundir, como hace la parte recurrente, entre la privación del derecho de sufragio pasivo y la pérdida de condición de diputado, pues esta última es una consecuencia extrapenal que no se deriva del CP, sino de la legislación electoral, y, por tanto, queda al margen de la presente sentencia.
 - 4 Como acertadamente señala el fundamento jurídico tercero del Auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2021, dictado con ocasión del incidente de nulidad de actuaciones planteado por el Sr. Rodríguez, el art. 71.2 del CP no afirma que cuando la pena de prisión sea inferior a tres meses “se impondrá” una pena diferente, sino que “se sustituirá” dicha pena por otra distinta. Asimismo, hay ocasiones en que la sustitución tendrá lugar después del fallo, al requerirse audiencia de las partes, como es el caso de la imposición de trabajos en beneficio de la comunidad, que exige el consentimiento del penado, y puede que este último no haya sido oído en el plenario.

jan imponer, en lugar de penas cortas de prisión, otras más leves; por el contrario, las penas accesorias traen causa de un especial reproche por la conducta ilícita observada. Tampoco debe obviarse que el art. 71 constituye una norma excepcional dentro de la aplicación de las penas, por lo que no cabe su extensión a supuestos distintos de los expresamente previstos en ella (art. 4.2 del Código Civil)⁵.

En síntesis, la aplicación del juicio de proporcionalidad por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 8/2024 ha sido —paradójicamente— tan desproporcionada que lo hace conceptualmente irreconocible.

4. LIMITACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO A SU INJERENCIA EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES

El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico séptimo de la resolución comentada, modifica el fallo de la Sentencia 750/2021 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en su apartado primero, declarando la nulidad de aquella parte en que se impone al recurrente la pena de un mes y quince días de prisión con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo para el tiempo de la condena, conservando su validez el resto del pronunciamiento.

Resulta de todo punto inadmisibles —a nuestro entender— que el supremo intérprete de la Carta Magna, cuya función se ciñe al control de constitucionalidad, proceda a modificar —o rehacer, según se vea— la sentencia de un órgano judicial, materializando así una injerencia en la función de juzgar que, por mandato del art. 117.3 de la Constitución, corresponde solo a la jurisdicción ordinaria. No se debe confundir amparar con revisar. Y es que la imposición de la pena por la realización de hechos delictivos constituye una competencia exclusiva de los tribunales de justicia. Recordemos que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 de la Constitución) y que el Tribunal Constitucional es uno de ellos, al cual corresponde interpretar la Constitución, pero no reformarla.

Por otro lado, el cambio de doctrina en la sentencia que estamos comentando respecto de la jurisprudencia anterior carece de motivación. Sin ir más lejos, en su Sentencia 54/2023, de 22 de mayo, el supremo intérprete de la ley fundamental, en otro procedimiento relativo a la sustitución de las penas de prisión con vulneración de derechos fundamentales, declara la anulación de los autos judiciales y la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior al de dictar las resoluciones recurridas, para que el órgano judicial pronuncie una nueva resolución respetuosa con el derecho vulnerado. Este debiera haber sido el criterio en la Sentencia 8/2024, el cual,

5 Otro extremo de singular importancia, en el que no podemos detenernos por limitaciones de espacio, es la palmaria incongruencia entre el recurso de inconstitucionalidad, que basa la vulneración del principio de proporcionalidad en la pérdida de la condición de parlamentario del Sr. Rodríguez, y la sentencia del Tribunal Constitucional, donde se reconstruye la demanda para fundar la lesión de dicho principio en la “excesiva” pena impuesta en el fallo del Tribunal Supremo, el cual no se pronunció acerca de la permanencia o no en la condición de diputado electo por carecer de competencia para ello. *Vid.* el voto particular de los magistrados Sra. Espejel Jorquera y Sres. Amaldo Alcubilla, Tolosa Tribeño y Enríquez Sancho a la Sentencia 8/2024, apdo. 1.

sorprendentemente, no se ha observado. Asimismo, es preciso recordar que, si bien el Tribunal Constitucional puede cambiar su doctrina, ello requiere un esfuerzo motivador que no aparece reflejado en la resolución comentada. Y es que el deber de motivar, inherente al ejercicio de las potestades públicas, debe reforzarse en el caso de separarse de los criterios anteriores del mismo órgano, so pena de incurrir en arbitrariedad, poner en peligro la seguridad jurídica y afectar al principio de igualdad ante la ley⁶.

Como acertadamente destaca el voto particular disidente, es la primera vez que el Tribunal Constitucional modifica directamente la sentencia de un órgano jurisdiccional, afectando de esta manera a la separación de poderes⁷. Solo podríamos encontrar un precedente similar en la Sentencia 186/2001, de 16 de septiembre, donde se cambió el *quantum* indemnizatorio fijado por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo⁸. Ante el lógico revuelo que en su día produjo aquella sentencia, no deja de resultar llamativo que el presente caso, con una injerencia mucho más intensa en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, no haya provocado una mayor contestación en los ámbitos jurídicos.

III. SENTENCIA 18/2024

1. ARGUMENTACIÓN DE LA SENTENCIA

Al contrario que en la resolución anterior, el contenido del fundamento jurídico único de la presente sentencia adolece de densidad jurídica. De hecho, su extensión es de poco más de un folio y puede resumirse en un silogismo.

El Tribunal Constitucional mantiene que la modificación o anulación parcial de la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que condenaba al Sr. Rodríguez implica la desaparición de la pena de prisión con la consiguiente accesoria de inhabilitación para el sufragio pasivo. En consecuencia, la resolución de la Presidencia del Congreso habría vulnerado el derecho a la representación política del diputado al carecer de sustento legal, ya que, si no existe pena accesoria, tampoco resultaría de aplicación el art. 6 de la ley electoral de la que trae fundamento la resolución recurrida.

6 *Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/2000, de 27 de marzo, fundamento jurídico segundo, respecto de las exigencias de motivación sobre los cambios de criterio en las sentencias judiciales.

7 Voto particular de los magistrados Sra. Espejel Jorquera y Sres. Arnaldo Alcobilla, Tolosa Tribiño y Enríquez Sancho a la Sentencia 8/2024, apdo. 3: “Es la primera vez que una sentencia del Tribunal Constitucional modifica la pena que debe imponerse a un condenado y considera que la pena impuesta es la de multa y no la de prisión, y lo hace además no sólo sin sustento alguno argumental, sino sin que se hubiera solicitado por el recurrente de amparo”. Desafortunadamente, parece que insiste en esta peligrosa deriva la reciente Sentencia 72/2024, de 7 de mayo, ya que esta declara la firmeza de la sentencia absolutoria dictada en instancia, tras anular el fallo de la audiencia provincial, sin ordenar la retroacción de las actuaciones al órgano jurisdiccional *a quo*.

8 En su voto particular a esta sentencia, los magistrados Sres. Conde Martín de Hijas y Sánchez Jiménez manifestaron: “La fijación directa por este Tribunal Constitucional de la indemnización procedente [...] consideramos que supone una implicación en ámbitos propios del ejercicio de la jurisdicción, confiados a los órganos del Poder Judicial [...] que este Tribunal prudentemente ha evitado en otras ocasiones, sin que veamos la razón para que no se continúe esa actitud en este caso”.

2. CRÍTICA A LA ARGUMENTACIÓN Y OTRAS SOLUCIONES AL RECURSO PLANTEADO

No podemos compartir el criterio del órgano constitucional, y no solo por el hecho de que, como ya expusimos en el punto anterior, entendamos que el Tribunal Supremo se ajustó a la legalidad vigente en su fallo, sino por otra razón igualmente importante.

Aun admitiendo a efectos puramente dialécticos que la resolución del Tribunal de casación fuera inconstitucional, se soslaya en la presente sentencia un factor esencial en la eventual vulneración del derecho fundamental: el elemento temporal. En efecto, cuando se adoptó la resolución por la presidenta de la Cámara Baja, la sentencia del Tribunal Supremo era firme y gozaba de una presunción de legalidad y constitucionalidad. Por tanto, su ejecución por el órgano parlamentario resultaba obligada⁹. Es más, incluso hubiera incurrido en el delito de desobediencia de no haberlo hecho (art. 410 del CP). Según este contexto cronológico, el acto parlamentario fue absolutamente conforme a derecho en el momento en que se adoptó y, por tanto, no debió entenderse que lesionaba normas constitucionales.

Por esta razón, diferimos de la actuación procedimental del Tribunal Constitucional. Este, en el fallo de su Sentencia 8/2024, podría haber dejado constancia de la obligación de comunicar su contenido a aquellos órganos que hubiesen intervenido en la ejecución de la resolución anulada al Tribunal Supremo, con el propósito de que estos adoptaran las medidas oportunas. El Congreso, al recibir la pertinente notificación, vendría obligado a dictar una nueva resolución que dejara sin efecto la previamente adoptada ordenando la sustitución del diputado, a la vista de la nueva redacción dada a la sentencia recurrida en amparo. Finalmente, el Tribunal Constitucional, una vez puesto en su conocimiento el nuevo acuerdo parlamentario, declararía extinguido el proceso de amparo por pérdida sobrevenida de su objeto. Este hubiera sido el *iter* más lógico, dado el carácter meramente ejecutorio del acto impugnado, y también el más respetuoso con el principio de autonomía parlamentaria¹⁰.

IV. CONCLUSIONES

- La Sentencia 750/2021, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, no incurre en analogía ni interpretación extensiva del art. 71.2 del CP, según la definición doctrinalmente aceptada de ambas figuras.
- El Tribunal Constitucional aplicó de forma indebida el principio de proporcionalidad en la Sentencia 8/2024, y ello porque no tomó en consideración el equi-

9 Así lo afirma, con rotundidad, la letrada de las Cortes Generales (antecedente 7).

10 Asimismo, la solución que proponemos tampoco produce ninguna distorsión en la práctica, ya que el efecto de esta sentencia fue —como otras muchas en el ámbito de los amparos parlamentarios— puramente declarativo, al dictarse con posterioridad a la finalización de la legislatura en que ocurrieron los hechos.

librio entre los hechos delictivos y la pena impuesta, sino entre penas principales y accesorias. De este modo, se desfigura dicho principio, convirtiendo el denominado soporte axiológico en un “comodín” conceptual cuya indeterminación permite usarlo de la forma que en cada caso se estime pertinente.

- Asimismo, la resolución citada en el párrafo precedente incurre en un evidente exceso al invadir la función jurisdiccional, que la Constitución atribuye de forma exclusiva y excluyente a los tribunales ordinarios, modificando directamente la pena impuesta en el fallo del Tribunal Supremo en lugar de anularlo y requerirle para que dicte otra sentencia que se ajuste a los parámetros constitucionales.
- La Sentencia 18/2024, de muy escasa densidad argumental, omite la valoración del momento en que se adoptó la resolución por la Presidencia del Congreso, la presunción de legalidad de la resolución cuya ejecución se le requería y el deber ineludible de ejecutar las sentencias judiciales por las autoridades públicas.
- No deja de ser sintomático que incluso en cuestiones de carácter eminentemente técnico-jurídico, como sucede en el presente caso, se produzca una división en bloques de los magistrados del Constitucional. El crecimiento exponencial e inusitado de los votos particulares, desde el año 2023, pone de manifiesto dos hechos: una evidente falta de diálogo y de búsqueda de consensos por parte de la mayoría de sus miembros, así como la fuerte erosión que, debido a ello, sufre una pieza clave de nuestro sistema constitucional¹¹. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Bacigalupo, E. (1994). *Principios de derecho penal*. Barcelona: Akal.

Castán, J. (1988). *Derecho civil español, común y foral*, tomo I. Madrid: Reus.

Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón, Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.

Kelsen, H. (2016). *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Quintero Olivares, G. (2009). *Parte General del Derecho penal*. Cizur Mayor: Aranzadi.

11 Según la base de datos del Tribunal Constitucional, el número de votos particulares ha aumentado más del doble durante el año pasado. Salvo error, en el año 2022 se formularon en 54 resoluciones (44 sentencias y 10 autos), mientras que en 2023 se reflejan votos particulares en 119 resoluciones (90 sentencias y 29 autos). Ello supone un incremento del 121,18 %.

KONSTITUZIO AUZITEGIAREN 10/2024 EPAIAREN INGURUKO IRUZKINA: LEGE-DEKRETUAK ETA AURREKARIEN BALIZKO BEHARREZKOTASUNA. *IUS IN OFFICIUM* PRINTZPIOAREN EGIKARITZA¹

COMMENT ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGEMENT 10/2024: DECREE-LAWS AND POSSIBLE NECESSITY OF PRECEDENTS. EXERCISE OF THE *IUS IN OFFICIUM* PRINCIPLE

Aratz Labaien Gorospe

Markel Zubiaga Iriarte

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar / Nola aipatu: Labaien Gorospe, A. eta Zubiaga Iriarte, M. (2024). Konstituzio Auzitegiaren 10/2024 Epaiaren inguruko iruzkina: lege-dekretuak eta aurrekarien balizko beharrezkotasuna. *Ius in officium* printzipioaren egikaritza. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 158-169
<https://doi.org/10.47984/legal.2024.005>



LABURPENA

Konstituzio Auzitegiaren 10/2024 Epaiaren inguruko iruzkina da hau. 36/2020 Errege Lege Dekretuaren baliozkotzearen harira sortu zen epaiari bide eman zion gatazka. Talde Popularreko diputatu baten ustez, Gobernuak ez zuen aipatutako errege lege-dekretuaren inguruko nahikoa informaziorik igorri Kongresura errege lege-dekretua baliozkotzean. Epai honetan, Konstituzio Auzitegiak aztertzen du informazio falta hori *ius in officium*aren aurkakoa ote den, eta zer neurritan. Zehatzago esanda, lege-dekretuei lotutako irizpen teknikoek, besteak beste Estatu Kontseiluarenek, parlamentarien *ius in officium*ean izan dezaketen eraginaz mintzo da. Lege-dekretuek Kongresuan jarraitzen duten prozedu-

ran aipatzekoa da parlamentarien *ius in officium*a zalan-tzan jar daitekeen bi une erabakigarri daudela. Batetik, lege-dekretuak baliozkotzen diren unea; eta bestetik, lege-dekretuak lege-proiektu gisa izapidetzen diren unea. Gatazka nabaria dago legeak zorrozki dioenaren eta printzipio parlamentarioen artean. Konstituzio Auzitegiak ikuspuntu positibista lehenesten du, baina printzipioak erabat alboratu gabe. Azkenik, epai horrek botere exekutibo eta legegilearen arteko oreka eta kontrapisuei nola eragiten dien hausnartzen da laburki.

GAKO-HITZAK

Konstituzio Auzitegia, *ius in officium*, lege-dekretua, txosten teknikoak, botere banaketa.

¹ Artikulu hau gaztelaniaz ere eskuragarri dago <https://doi.org/10.47984/legal.2024.005>

RESUMEN

El presente comentario jurisprudencial trata sobre la Sentencia 10/2024 del Tribunal Constitucional. El debate jurídico que da pie a la sentencia surgió a raíz de la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, pues en opinión de una diputada del Grupo Popular, el Gobierno no remitió la debida información al Congreso en relación con el real decreto ley. El Tribunal Constitucional valora en qué medida pudo haber afectado esta falta de información al *ius in officium* de los parlamentarios y parlamentarias; más concretamente, se examina si la falta de informes técnicos, que habitualmente suelen acompañar a los decretos leyes, puede acarrear una vulneración del *ius in officium*. Cabe destacar que el *ius in officium* puede estar en riesgo en dos momentos clave: a la hora de convalidar el decreto-ley por una parte y, por otra, al tramitar el decreto como un proyecto de ley. Ante esta situación, existe un debate notable entre lo que estrictamente exige la ley y lo que aconsejan los principios parlamentarios. El Tribunal Constitucional aboga por una solución positivista, pero sin ignorar del todo los principios. Finalmente, se incluye una breve reflexión sobre el efecto que esta sentencia ha podido tener en el equilibrio de poderes entre el legislativo y el ejecutivo.

PALABRAS CLAVE

Tribunal Constitucional, *ius in officium*, decreto-ley, informes técnicos, división de poderes.

ABSTRACT

This commentary deals with the ruling 10/2024 of the Constitutional Court. The controversy underneath arose when a Government's decree had to be validated by Parliament. According to a deputy from the Popular Group, the Government failed to send all the necessary information related to the decree. The Constitutional Court assesses whether this lack of information would imply a violation of the *ius in officium* of parliamentary members. More specifically, the Court explains to what extent a lack of technical reports can affect the fundamental rights of deputies. It is worth mentioning that the *ius in officium* can run risk, particularly in two key moments. Firstly, when a law decree is validated. And secondly, when law decrees are brought under the rules of law-projects. There is a remarkable clash between what law strictly says, and what parliamentary principles recommend. The Constitutional Court leans towards a more positivist view, although not leaving the referred principles aside. Finally, a brief comment can be found on how this ruling has affected the checks and balances between the legislative and the executive.

KEYWORDS

Constitutional Court, *ius in officium*, law decree, technical reports, division of powers.

AURKIBIDEA

- I. SARRERA.
 - II. GERTAKARIAK ETA ARAZOAREN PLANTEAMENDUA. 1. Gertakariak. 2. Aldeen ikuspuntuak.
 - III. AZALPEN OROKORRA: "IUS IN OFFICIUM" PRINTZIPIOA ETA KONSTITUZIO AUZITEGIAREN JURISPRUDENTZIA ETA DOKTRINA.
 - IV. KONSTITUZIO AUZITEGIAREN ERABAKIA.
 - V. BOTO PARTIKULARRAREN ANALISIA.
 - VI. ONDORIOAK ETA HAUSNARKETA.
- BIBLIOGRAFIA.

I. SARRERA

Botere exekutiboaren eta legegilearen arteko harremana gatazkatsua izaten da sarrri. Parlamentua da Gobernua eratzen duena eta hari eusten diona, baina aldi berean, Gobernuaren ikuskari zorrotza ere bada (Aja, 1984: 30-32). Azken boladan parlamentu gero eta zatikatuagoak ikusten ditugu inguruan. Zatikatzeko hau ez da zentzu negatiboan ulertu behar, eztabaida politikoa eta desberdinen arteko akordioa sustatzen baititu. Baina, neurri berean, Gobernu eta Parlamentuaren arteko talkak areagotzen ditu (Montilla Martos, 2023: 21-22). Bi botereak igurztean txinpartak sortzen diren eremuetako bat lege-dekretuena da, zalantzarik gabe. Hala izan da historikoki, eta gaur egun ere bai (Iglesia, 1997: 160-164).

Lege-dekretuak Gobernuak onartutako lege-mailako arauak dira, eta 30 eguneko indarraldia dute, Parlamentuaren inongo babesik izan ez arren. Izatez Parlamentuari dagokion funtzio bat, legegintza, Gobernuari aitortzen zaio lege-dekretuen bidez². Hala ere, ez da guztiz zuzena lege-dekretuak Gobernuaren aginte-tresna besterik ez direla pentsatzea. Lege-dekretuak Parlamentuak baliozkotu behar ditu, eta hala gertatzen ez denetan, Gobernua ahuldade politikoan gelditu daiteke. Hots, aho biko ezpatak dira lege-dekretuak (Montilla Martos, 2023: 31-34). Beraz, ukaezina da arau hauen izaera delikatuak, botereen arteko kontrapisu eta orekei zuzenean eragiten dietelako.

Horregatik, biziki interesgarria da Konstituzio Auzitegiaren 10/2024 epaia lantzea. Izan ere, berehala ikusiko dugun bezala, 36/2020 Errege Lege Dekretua baliozkotzean, parlamentari batzuei iruditu zitzaie ezin izan zituztela beraien funtzioak egoki bete, Gobernuak ez omen zuelako nahikoa informaziorik eman dekretuaren inguruan. Beraz, Gobernuak abusuz jokatu zuen aztergai dugun kasuan? Legegilearen eta exekutiboaren arteko oreka kolokan jarri zen? Zer dio zehazki Konstituzio Auzitegiak Estatu-ko botereen arteko harremanez lege-dekretuen kasuan? Besteak beste, galdera hauek erantzuteaz arduratuko da segidan datorren lana.

II. GERTAKARIAK ETA ARAZOAREN PLANTEAMENDUA

1. GERTAKARIAK

2020ko abenduaren 22an 36/2020 Errege Lege Dekretua onartu zuen Ministroen Kontseiluak. Lege-testu hori lantzeko hiru irizpen baliatu zituen Gobernuak; besteak beste, Estatu Kontseiluak egindakoa. Ministroen Kontseiluak onartu ondoren, Kon-

2 Ikus. KAE 137/2011, 2011ko irailak 14. "[...] el art. 86 CE habilita, desde luego, al Gobierno para dictar, mediante real decreto-ley, normas con fuerza de ley, pero en la medida en que ello supone una sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción..." 4. OJ.

gresura igorri zen aipatutako lege-dekretua³. Ordea, testua lantzeko Gobernuak erabili zituen irizpenak ez ziren bidali. Hala ere, Kongresuak 2021eko urtarrilaren 28an baliozkotu zuen lege-dekretua. Behin onetsita, lege-proiektu forma hartu zuen eta zego-kion batzordera bideratu zen bertan onar zedin.

2021eko otsailaren 3an Talde Popularreko parlamentari batek kexa-idazki bat aurkeztu zuen Kongresuko presidenteari. Errege lege-dekretuari Estatu Kontseiluaren irizpena falta zitzaiola argudiatzen zen kexan. Otsailaren 4an, Kongresuko presidentek atzera bota zuen kexa-idazkia. Otsailaren 5ean, bigarren idazki bat aurkeztu zuen Talde Popularreko parlamentariak, eta Mahaiak atzera bota zuen otsailaren 9an. Jarraian, Talde Popularreko diputatuak babes-errekurtsoa aurkeztu zuen otsailaren 4 eta 9ko ebazpenen aurka.

Badira kontuan hartzeko beste bi jazoera: 1) otsailaren 3an, kexa-idazkia aurkeztearekin batera, Talde Popularreko ordezkariak Estatu Kontseiluaren irizpena eskatuzion Gobernuari, Kongresuko Erregelamenduko 7. artikulua araututako bidetik⁴; eta 2) 36/2020 Errege Lege Dekretua lege-proiektu bilakatzean irekitako zuzenketen epea 2023ko maiatzaren 30a arte luzatu zen.

2. ALDEEN IKUSPUNTUAK

Errekurtsogileak uste du, Kongresuko presidenteari eta Mahaiaren erabakiek parlamentarien *ius in officium* delakoa urratu zutela. Tesi hau bi argudiotan oinarritzen da. Batetik, Kongresuko presidenteari otsailaren 4ko ebazpenak parlamentarien eskubideak zentzu murriztailean interpretatu zituela. Izan ere, errekurtsogilearen ustez, Estatu Kontseiluaren irizpena ez da derrigorrezkoa lege-dekretuak egin eta Kongresuak onesteko. Baina, Gobernuak eskatu badu, beharrezkoa da irizpen hori Kongresura bidaltzea lege-dekretua baliozkotzeko. Egiazki, ez dago betebeharrak ezartzen duen artikulurik; ordea, Talde Popularreko diputatuak dioenez, arau parlamentarioak *ius in officium*aren betaurrekoekin interpretatuz gero, hala ondorioztatu beharko litzake. Bestetik, otsailaren 9ko ebazpena legez kanpoko delako deritzo, lege-dekretuak onetsi eta lege-proiektu bihurtzean Estatu Kontseiluaren irizpena aginduzkoa baita (betiere, irizpen hori eginda badago). Kasu horretan irizpena eginda egon arren, ez zen Kongresura bidali lege-dekretua lege-proiektu bilakatzean eta, beraz, *ius in officium*a urratu zitzaizen parlamentariari.

3 Espainiako Konstituzioko 86.2 artikulua eta Kongresuko Erregelamenduko 151.1 artikulua agintzen dutenez, Ministroen Kontseiluak lege-dekretuak onartu eta 30 eguneko epean Kongresuak onetsi beharko ditu.

4 Kongresuko Erregelamenduko 7. art.: "Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas".

Kongresuko zerbitzu juridikoak ez daude ados errekurtsoarekin. Lehen argudioari dagokionez esaten dute, lege-dekretuak onesteko ez dela derrigorrezkoa Estatu Kontseiluaren irizpena, ez baitago obligazio hori ezartzen duen araurik. Gainera, ez dute uste Kongresuko presidentek egindako interpretazioa *ius in officium*aren aurkakoa denik, 36/2020 Errege Lege Dekretua baliozkotzean Talde Popularrak ez baitzuen inongo gabeziarik adierazi Estatu Kontseiluaren irizpenari lotuta. Bigarren argudioari erreparatuz, zerbitzu juridikoek diote ezin direla lege-proiektuak eta lege-proiektu bihurtutako lege-dekretuak parekatu. Bi izate desberdin dira, eta ondorioz, bati aplikatzen zaizkion arauak ezin zaizkio besteari aplikatu analogiaz. Horrek zera esan nahi du: lege-proiektuen kasuan Estatu Kontseiluaren irizpena derrigorrezkoa den arren, ez dela horrela lege-proiektu bilakatutako lege-dekretuen kasuan.

Fiskaltzak erdibideko ikuspuntua du. Errekurtsogilearen lehen argudioari erreparatuz, ez du uste lege-dekretua onesterako unean Estatu Kontseiluaren irizpena eskura ez izateak diputatuen *ius in officium*a urratu zuenik. Onartzen du irizpenaren gabezia oztopo bat izan zitekeela lege-dekretuaren inguruko iritzi sendo bat osatzeko, baina ez nahikoa oztopo larria. Aldiz, bigarren argudioaren kasuan, *ius in officium*a urratu zela uste du Fiskaltzak. Izan ere, lege-dekretu bat lege-proiektu bilakatzean parlamentariaren rola indartzen da, beraien funtzio legegilea aktibatzen baita. Hortaz, Estatu Kontseiluaren irizpena falta bada, ezingo dute legegile-papera behar bezala bete; hau da, *ius in officium*a urratuko zaie.

III. AZALPEN OROKORRA: “*IUS IN OFFICIUM*” PRINTZIPIOA ETA KONSTITUZIO AUZITEGIAREN JURISPRUDENTZIA ETA DOKTRINA

Epai honetan *ius in officium* printzipioa da eztabaida-iturri nagusia. *Ius in officium* printzipioa Espainiako Konstituzioko 23.2 artikuluan barnebiltzen da eta gai publikoetan parte hartzeko eskubidearekin zuzenki lotuta dago. Errekurtsogileen iritzi, Diputatuen Kongresuko Lehendakariaren eta Mahaiaren akordioek aipatutako eskubide hori urratu zuten. Aitzitik, eta datorrenaren aurrerapen gisara, Konstituzio Auzitegiak atzera bota du babes-errekurto, *ius in officium* printzipioaren urraketarik egon denik ukatuz. Beraz, azter dezagun *ius in officium* printzipioaren kategoria juridiko zein edukia, eta baita printzipio honen inguruko doktrina eta jurisprudentzia ere.

Ius in officium printzipioa ordezkartza-kargu publiko bat izateko eskubidea izango litzateke, legeek aurreikusten dutenarekin bat (Monereo eta Guindo, 2007: 6). Lehenik eta behin, *ius in officium* printzipioa Konstituzioko 23. artikuluekin lotu behar da. Kargu publiko edota ordezkari izatera iristeko eskubidean hezuramaitzen da eta ordezkarien lana, eskubideak eta gainerakoak identifikatzen dira, parlamentariaren estatutua osatzen duten ahalmenen multzoa definituz. *Ius in officium* printzipioa bermatzen duena 23.2 artikulua da, kargu publikoetara sartzeko aukera-berdintasunari

erreferentzia eginaz. Konstituzio Auzitegiaren 23/1984 Epaia eskubidea hiru une ezberdinetan ezarri zuen: kargu publikorako sarbidean, kargu publikoan jarraitzean eta kargu publikoan jardutean (Moral, 2017: 16).

23.2 artikuluan ordezkatzeko-politikorako eskubidea jasotzearekin batera, esan behar da parlamentuetako erregelamenduei dagokiela ordezkari politikoen eskubide eta eginbeharrak ezartzea. Konstituzio Auzitegiaren doktrinaren arabera, 93/2023 Epaian kasu, *ius in officium* printzipioa urratutzat joko da soilik parlamentuetako erregelamenduen urraketek parlamentarien berdintasuna ezbaian jartzen badute. Hala ere, Konstituzioaren 72.1 artikuluan jasotako autonomia parlamentarioaren printzipioarekin lotu behar da ezinbestean. Izan ere, parlamentuetako organoei (Mahaia eta Lehendakaritza, kasu) erregelamendua interpretatzeko ahalmena aitortzen zaie (Sánchez Navarro, 2024: 65). Hala jasotzen da, esate baterako, aztergai dugun Konstituzio Auzitegiaren 10/2024 Epaian ere, oinarri juridikoetako bigarreanean.

Era berean, parlamentuetako mahaiei dagokie ekimen parlamentarioen juridikotasuna eta bideragarritasun prozesala zaintzea, erregelamenduek ezartzen dituzten baldintza formalak betetzen direla ziurtatuz. Horrez gain, parlamentuetako mahaien funtzioen pean sartzen dira ekimen parlamentario bakoitzean beharrezkoak diren aurrekariak ezartzea edota lege-proiektuen onargarritasunari buruzko erabakiak hartzea. Hala eta guztiz ere, erabakiak arrazoituak izan beharko dira. Beraz, auzitegien kontrola arrazoiketaren nahikotasunera eta koherentzia juridikora mugatuko da. Laburbilduz, auzitegiek ezingo lukete parlamentuetako mahaien erabakien eta kexei emandako erantzunen aurka egin, behar bezala arrazoituak eta justifikatuak badira. Hala berretsi du Konstituzio Auzitegiak bere hainbat epaietan, 40/2003 eta 242/2006 epaietan besteak beste.

Konstituzio Auzitegiaren 68/2013 Epaian jasotzen denez, izapide parlamentarioko aurrekari baten hutsuneak garrantzia izango luke, soilik ezinbesteko elementua bada dagokion ganberako kideek erabaki bat hartzeko. Kasu horretan, *ius in officium* printzipioaren urraketa larria gertatuko litzateke. Guri dagokigunez, Estatu Kontseiluaren irizpena ezinbesteko elementua den ala ez erabaki beharko litzateke *ius in officium* printzipioaren urraketarik egon den jakiteko.

Hala ere, eta irizpena ezinbestekoa den gorabehera, garrantzitsua da Konstituzio Auzitegiaren 108/1986 Epaia aipatzea. Epaian jasotzen denez, nahitaezko aurrekari baten kasuan, aurrekariaren hutsunearen salaketak berehalakoa izan beharko du eta salaketarik gabe ezingo da esan *ius in officium* printzipioaren urraketarik egon denik. Beraz, gure kasura etorruta, garaiz egindako salaketarik ezak (lege-dekretua baliozkotu aurretik, behintzat) garrantzia izango du *ius in officium* printzipioaren urraketaren ezespenean.

IV. KONSTITUZIO AUZITEGIAREN ERABAKIA

Puntu honetan Konstituzio Auzitegiaren epaia aztertuko dugu, babes-errekurtsioa ezesteko erabilitako oinarri juridikoen azterketa egitearekin batera.

Lehenik eta behin, babes-errekurtsioaren objektua zehazten da eta, horren arabera, babes-errekurtsioaren muina izango da 2021eko otsailaren 4ko Diputatuen Kongresuko lehendakariaren eta otsailaren 9ko Diputatuen Kongresuko Mahaiaren akordioek errekurtsogileen ordezkaritza politikorako eskubidea⁵ edo *ius in officium* urratu zuten ebaztea.

Ius in officium printzipioaren balizko urraketarik badagoen aztertzeko, legegintza-prozedurako bi une ezberdinetan egingo da azpimarra: alde batetik, 36/2020 Errege Lege Dekretua baliozkotzen den unean eta, bestetik, lege-proiektu gisa izapidetzen den unean.

Lege-dekretua baliozkotzeko uneari dagokionez, Estatu Kontseiluaren irizpena baliozkotze-unearen aurretik ez emateak, prozedura parlamentarioa urratu eta diputatuek euren funtzioak egoki betetzea eragotzi zuela salatu du errekurtsogileak.

Aldiz, Estatu Kontseiluaren irizpen falta salatu zen uneari erreparatzen dio Konstituzio Auzitegiak. Lege-dekretua urtarrilaren 28an baliozkotu zen eta otsailaren 3ra arte errekurtsogileak ez zuen kexarik adierazi. Beraz, Estatu Kontseiluaren txostena ez edukitzeak ez zuen oztopatu parlamentarien *ius in officium* printzipiorik, baliozkotze-edo indargabetze-faseari dagokionez. Gainera, diputatu guztiek zuten (edo izan zeza-keten) irizpenaren berri, lege-dekretuarekin batera Diputatuen Kongresuari igorritako arauen eragina aztertzeko memorian jasota zetorrelako. Ondorioz, *ius in officium*aren urraketa zegoela uste bazuten, baliozkotzeko izapidetaren aurretik aurkeztu behar zuten kexa eta ez ondoren, kasu honetan gertatu den bezala.

Diputatuen Kongresuko Mahaiak eta Lehendakaritzak Talde Parlamentario Popularraren idatziei emandako erantzunak ere aztertu ditu Konstituzio Auzitegiak. Horren iritziz, erantzunak egokiak eta behar beste arrazoituak izan ziren. Horrez gain, Mahaiak Diputatuen Kongresuko Erregelamenduaren inguruan egindako interpretazioa egokia eta arrazoizkoa dela deritzo. Izan ere, nahikoa da lege-dekretua Estatuko Aldizkari Ofizialean⁶ argitaratzea⁷ eta Estatu Kontseiluaren txostena ez da beharrezkoa.

Lege-dekretua lege-proiektu bezala izapidetzeko unean ere baztertu egiten du Auzitegiak *ius in officium*aren urraketarik egon denik. Nahiz eta lege-dekretua lege-

5 Espainiako Konstituzioko 23.2 artikulua bidez babestua dena.

6 Estatuko Aldizkari Ofiziala. Gazteleraz, *Boletín Oficial del Estado*.

7 Diputatuen Kongresuko Erregelamenduaren 151.1 artikulua.

proiektu bezala izapidetuko den presazko prozeduraren bidez⁸, horrek ez du esan nahi lege-proiektuei eskatzen zaizkien baldintzak bete beharko direnik. Izan ere, Konstituzioak eta Diputatuen Kongresuko Erregelamenduak diote baliozkotutako lege-dekretuak, lege-proiektuen bidetik izapidetuko direla baina ez direla lege-proiektu bilakaturiko izaerari eta jatorriari dagokionean.

V. BOTO PARTIKULARRAREN ANALISIA

Epaiarekiko desadostasuna adieraziz, boto partikularra eman zuten lau magistratuk⁹. Horien iritziz, babes-errekurtsoak onetsia izan beharko zukeen, Talde Parlamentario Popularreko diputatuen *ius in officium*erako eskubidea urratu zela aitortuz.

Epaiarekin ez ziren ados agertu, iritzi baitzuten parte-hartze politikorako esku-bidea bertan behera geratu zela, Estatu Kontseiluaren irizpena ematea justifikaziorik gabe ukatu zutelako Diputatuen Kongresuko lehendakariak eta Mahaiak.

Oinarri juridikoen atalean bezala, hemen ere bi zatitan banatuko dugu balizko *ius in officium*aren urraketaren azterketa. Lege-dekretua baliozkotzeko izapideari dagokionez, boto partikularra eman duten magistratuek ere ukatu egin dute *ius in officium*aren urraketarik egon denik. Lege-dekretu bat baliozkotu edo atzera botatzeko Konstituzioak eta Diputatuen Kongresuko Erregelamenduak ezartzen duten baldintza bakarra diputatuek horren berri izatea da. Hain zuzen ere, Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratu zen, arauetan jasotzen den moduan.

Hala ere, boto partikularra emandako epaileek diote, beharrezkoa ez izanagatik ere, komenigarria litzatekeela funtzio parlamentarioaren mesedetan lege-dekretuak osatzeko erabili diren testu, txosten edota dena delakoak partekatzea. Hala eta guztiz ere, onargarritzat jotzen dituzte Diputatuen Kongresuko lehendakariak eta Mahaiak Talde Parlamentario Popularreko bozeramaileak egindako kexei emandako erantzunak, arauekin bat datozen heinean.

Aldiz, bestelakoa da lege-proiektu modura izapidetzen ari diren bitartean Estatu Kontseiluaren irizpena ez bidaltzearen inguruan duten iritzia. Kasu honetan, ez datoz bat epaiaren zentzuarekin. Izan ere, boto partikularra ematen dutenek ulertzen dute lege-proiektu bezala izapidetzean lege-proiektuei aplikagarri zaizkien baldintzak bete behar direla; horien artean, Estatu Kontseiluaren irizpena emateko betebeharra sorraziz. Aldiz, Konstituzio Auzitegiaren gehiengoak dioenez, lege-proiektu bezala iza-

8 Espainiako Konstituzioko 86.3 artikulua.

9 Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, César Tolosa Tribiño eta Concepción Espejel Jorquera magistratuek.

pidetu arren, lege-dekretu izaten jarraitzen du. Jakina, espresuki lege-proiektuentzat aurreikusitako arauak eta baldintzak aplikagarri izan gabe.

Horrenbestez, boto partikularra ematen duten magistratuen ustez, Espainiako Gobernuak Estatu Kontseiluaren irizpena bidali behar zion Diputatuen Kongresuari, lege-dekretua lege-proiektu gisa izapidetzeko orduan.

Egiari zor, Espainiako Gobernuak 2021eko martxoaren 9an Estatu Kontseiluaren irizpena bidali zuen. Epaian jasotzen zenez, Estatu Kontseiluaren irizpena bidali izanagatik, *ius in officiumaren* urraketarik ez zen egon eta egindako bidalketa horretan egin zuten azpimarra. Baina bidalketa oso berandu egin zen, boto partikularrean jasotzen denez. Lau magistratuek uste dute berandu entregatzeak *ius in officiumaren* urraketa dakarrela berarekin. Jada osoko zuzenketen fasea igarota zegoen eta soilik artikuluen gaineko zuzenketak ziren posible.

Gainera, Gobernuari egindako informazio-eskaera baten bitartez jaso zen Estatu Kontseiluaren irizpena eta ez Diputatuen Kongresuko Mahaiak diputatuen parte-hartze politikorako eskubidearen baitan eskatu zuelako. Horrez gain, boto partikularren arabera, ez omen zen irizpena bera entregatu, Estatu Kontseiluaren datu basera bidaltzen duen *link* bat baizik. Laburbilduz, boto partikularra eman duten magistratuentzat hori guztia nahikoa litzateke diputatuen *ius in officiuma* urratu zela ondorioztatzeko.

VI. ONDORIOAK ETA HAUSNARKETA

Talde Popularreko ordezkariak planteatutako lehen eztabaida ildoari dagokionez, logikoa da pentsatzea Kongresuko presidentearen otsailaren 4ko erabakiak ez zuela diputatuen *ius in officiuma* urratu. Konstituzio Auzitegiaren epaia eta boto partikularra ere bat datoz puntu horretan. Izan ere, Kongresuko Erregelamenduko 151.1 artikulua¹⁰ interpretazio posible eta arrazoizkoa da lege-dekretuak baliozkotzeko Estatu Aldizkari Ofizialean argitaratzea nahikoa izatea.

Bada, ordea, zalantza sortzen duen elementu bat. Epaiak garrantzi handia ematen dio Talde Popularrak kexa planteatu zuen uneari. Gogora dezagun lege-dekretua baliozkotu ondoren adierazi zuela parlamentariak lehenengoz ezinegona, otsailaren 3an. Hortaz, Konstituzio Auzitegiak dio lege-dekretua baliozkotzean ezin izan zela diputatuen *ius in officiuma* urratu. Baina, zer gertatuko litzake lege-dekretua onetsi aurretik egin izan balitz kexa?

10 Kongresuko Erregelamenduko 151.1 art.: "El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En todo caso la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado".

Aztergai dugun epaitik honakoa ondoriozta daiteke: lege-dekretua baliozkotu aurretik adierazten bada informazio faltari lotutako kexa, ulertu behar da iritzia osatzea eta funtzio parlamentarioa betetzea oztopatu zaiela diputatuei. Hots, garaiz egindako kexak *ius in officium*aren urraketa bat dakar, betiere, kexa horren objektua ezinbesteko informazio falta bada. Pentsatzekoa da Estatu Kontseiluaren irizpena ezinbesteko informaziotzat har daitekeela, lege-testuaren lanketa tekniko-juridiko sakona egin ohi baita bertan. Baina, aldi berean, Gobernuak ez dago behartuta Estatu Kontseiluari txosten bat eskatzera lege-dekretuak egiteko¹¹. Horrenbestez, parlamentarien *ius in officium* urratuko da, soilik hurrengo baldintzak betetzen badira: 1) Lege-dekretua onetsi aurretik adierazi bada kexa; 2) eskatutako irizpena eginda badago, irizpenak ez baitira aginduzkoak kasu guztietan; 3) irizpen hori ezinbesteko informaziotzat hartzen bada lege-dekretuaren inguruan parlamentariak beraien iritzia osatzeko eta 4) aurreko hiru baldintzak bete arren, Gobernuak ez badu lege-dekretuarekin batera dagokion irizpena bidali Kongresura.

Horrela, Kongresuko Erregelamenduko 151.1 artikulua dioenaren interpretazio egokia, gure ustez, honakoa litzake: lege-dekretuak baliozkotzeko nahikoa da horiek Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratzea, salbu eta azaldutako egoera gertatzen bada: 1) lege-dekretua lantzeko Gobernuak irizpenak eskatu badizkie aholku organoei; 2) irizpen horiek ez badira Kongresura igorri lege-dekretuarekin batera; 3) aipatutako irizpenak ezinbesteko informaziotzat hartzen badira lege-dekretuaren onespenera begira, eta 4) lege-dekretua baliozkotu aurretik adierazi bada kexa.

Bigarren argudio lerroari helduz, marko orokor bezala, uste dugu interpretazio oro jarduera parlamentarioaren mesedetan egin behar dela. Ezin dugu ahaztu parlamentuak direla demokrazien ezinbesteko organoak, bertan islatzen delako hobekien herritarren egiazko borondate politikoa (Balaguer et al., 2020: 538-539). Are presentago eduki behar dugu ideia hori gaur egun, botere legegilea indarra galtzen ari baita exekutiboaren mesedetan (Ferrajoli, 2013; 46).

Tesi hau gurera ekarriz, uste dugu lege-dekretu bat lege proiektu bezala izapidetzeak esan nahi duela lege-proiektuaren eskakizun guztiak bete beharko dituela. Horrela, informazio gehiago edukiko dute eskura parlamentariak, kontuan izanik, lege-proiektuen izapidetzean rol garrantzitsuagoa dutela lege-dekretuen onespenera baino. Hortaz, Estatu Kontseiluaren irizpena bidaltzea derrigorrezkoa litzake Konstituzioko 88. artikulua oinarri hartuta. Ikusi dugun bezala, Gobernuak muzin egin zion betebeharrak horri.

Hala ere, gure ustez ez da parlamentarien *ius in officium* urratu, nahiz eta arau-urraketa bat egon. Printzipioz, Espainiako Konstituzioko 23.3 artikulua lege-konfigu-

11 Hala ondorioztatzen da Estatu Kontseiluaren 3/1980 Legeko 21 eta 22. artikuluetatik.

razioko eskubidea da. Horrek esan nahi du, parlamentuetako erregelamenduei dago-kiela eskubide horri forma ematea. Hala ere, Konstituzio Auzitegiak zera dio:

No obstante, el art. 23.2 CE no consagra un derecho al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse vulnerado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas [...] contrarían la naturaleza de la representación por afectar al núcleo de sus derechos y facultades (KAE 93/2023, 2023ko irailak 12, 3. OJ).

Gure kasuan informazio-eskaera baten bidez jaso zuen Talde Popularreko ordezkariak Estatu Kontseiluaren irizpena. Gainera, zuzenketak aurkezteko epea irekita zegoen oraindik aipatutako irizpena jaso zuenean. Hortaz, Kongresuko Mahaiak arau bat oker aplikatu zuen arren, ez zen diputatuen *ius in officiuma* urratu, Talde Popularreko parlamentariak, beste bide batetik (informazio-eskaeraren bidetik) baina garaiz, jaso zuelako Estatu Kontseiluaren irizpena.

Bukatzeko, azken hausnarketa modura, gardentasunari eta Gobernu eta Parlamentuaren arteko informazio-elkartrukeari aipamen txiki bat egin nahiko genioke. Logikoa da Parlamentuaren eta Gobernuaren arteko harremana tenkatuta egotea; are gehiago, Parlamentuko gehiengoak hauskorak direnean. Oposizioak etekin politikoa atera nahi izaten du eztabaida parlamentariotik, eta ondorioz, Gobernuak estualdiak bizi ohi ditu lege-testu bat Parlamentutik igarotzen den aldiro. Egoera hori, orekatuta mantentzen den bitartean, guztiz arrunta eta beharrezkoa da. Baina, botere exekuti-boak tentuz erabili behar ditu legegintza sustatzeko eskura dituen tresnak; esate baterako, lege-dekretuak. Bestela, erraz galtzen da oreka. ♦

BIBLIOGRAFIA

Balaguer Callejón, F. et al. (2020). *Manual de derecho constitucional*. Volumen II. Madrid: Tecnos.

Ferrajoli, L. (2013). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trota.

Iglesia Chamarro, A. de la (1997). *El Gobierno por decreto*. Iruñea: Universidad de Navarra.

Lasalle, F. (1984). ¿Qué es una constitución?. E. Aja, Estudio preliminar (7-72 orr.). Ariel: Madrid.

Monereo Pérez, J. y Guindo Morales, S. (2020). El *ius in officium* y la reincorporación al puesto de trabajo desde una posición jurídica de excedencia forzosa. *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 7. https://doi.org/10.55104/RJL_00161

Montilla Martos, J. A. (2023). Fragmentación parlamentaria y forma de gobierno en España (2015-

2023). *II Jornadas Parlamentarias del Congreso de los Diputados: el parlamento fragmentado y la forma de gobierno: 30 y 31 de enero de 2023* (19-54 orr.). Madrid: Diputatuen Kongresua.

Moral Sánchez, I. del (2017). *El mandato representativo y el ius in officium de los cargos públicos representativos en el Derecho Español* [Trabajo de Fin de Grado]. Universidad de Valladolid.

Sánchez Navarro, A. J. (2024). El procedimiento legislativo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Última jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria: 2024ko urtarrilaren 22an eta 23an Vitoria-Gasteizen egindako mintegia* (43-78 orr.). Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra.

COMPARECENCIA DE MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN ANTE LA COMISIÓN ESPECIAL SOBRE AUTOGOBIERNO DEL PARLAMENTO VASCO (21.5.2002)

HEARING OF MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN IN THE SPECIAL COMMITTEE ON SELF-GOVERNMENT OF THE BASQUE PARLIAMENT (2002.5.21)

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón

Consejo de Estado

Elixabete Piñol Olaeta

Abogada

Cómo citar / Nola aipatu: Herrero y Rodríguez de Miñón M. y Piñol Olaeta E. (2024). Comparecencia de Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón ante la Comisión Especial sobre Autogobierno del Parlamento Vasco (21.5.2002). *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 170-204
<https://doi.org/10.47984/legal.2024.007>



NOTA INTRODUCTORIA: ESKUBIDE HISTORIKOAK: KONPONBIDERAKO BIDE BATERANTZ LOS DERECHOS HISTÓRICOS: UNA VÍA DE SOLUCIÓN

XIII. Legealdia hasi berri da. Pradales lehendakariak Gernikako Estatutua bete eta euskal autogobernua eguneratzeko garaia iritsi dela defendatu du. Ausardia eskatu dio Legebiltzarrari. Lana ez da zerotik hasiko. XI. Legealdian, estatus berriaren oinarri eta printzipioak finkatu ziren: Euskadiren nazio aitortza, aldebikotasuna Euskadiren eta Estatuaren arteko harremanetan, ahots propioa Europan, erabakitze eskubidea, eta aniztasun politikoa errespetatzea, besteak beste. Hor dago ere adituen lana. XXI. men-

derako autogobernua behar dugula aspaldiko aldarria da. Hor dago VII. Legealdian egin zen lehen saiakera.

Etorkizuneko euskal autogobernua gorpuzteko ditugun giltzarri juridiko garrantzitsu bat Konstituzioaren lehen xedapen gehigarrian eta Gernikako Estatutuaren xedapen gehigarrian dugu. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón jaunak luze idatzi du Foru-lurraldeen eskubide historikoaz eta Konstituzioaren lehen xedapen gehigarriaz. 2002. urtean Eusko Legebiltzarreko Autogobernuari buruzko Batzorde Berezira etorri zen. Berak esandakoa berreskuratzea eta gogoratzea oso lagungarria izan daiteke.

[Acaba de echar a andar la XIII Legislatura. El lehendakari Pradales ha defendido que ha llegado el momento de cumplir el Estatuto de Gernika y actualizar el autogobierno vasco. Ha pedido valentía al Parlamento. El trabajo no va a empezar de cero. En la XI Legislatura se establecieron las bases y los principios del nuevo estatus: reconocimiento como nación de Euskadi, bilateralidad en las relaciones entre Euskadi y el Estado, voz propia en Europa, derecho a decidir, así como el respeto a la pluralidad política, entre otros. He ahí también el trabajo de las personas expertas. La necesidad del autogobierno para el siglo XXI es una vieja reivindicación; muestra de ello es el primer intento realizado en la VII Legislatura.

Una de las claves jurídicas más importantes para vertebrar el autogobierno vasco del futuro reside en la disposición adicional primera de la Constitución y en la disposición adicional del Estatuto de Gernika. Don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, quien en el año 2002 compareció en la Comisión Especial sobre Autogobierno del Parlamento Vasco, ha escrito profusamente acerca del derecho histórico de los territorios forales y de la disposición adicional primera de la Constitución. Recuperar y recordar sus palabras puede resultar de gran ayuda.]

Fue en la VII Legislatura, siendo lehendakari D. Juan José Ibarretxe Markuartu, cuando el Parlamento Vasco, el 25 de octubre de 2001, celebró un pleno monográfico sobre autogobierno. No era la primera vez que el legislativo abordaba esta cuestión: en 1993 había aprobado el llamado *Informe Zubia*, y en 1995 había debatido y aprobado el *Informe de prioridades de las transferencias pendientes*.

El pleno monográfico tenía lugar veintidós años después de la aprobación del Estatuto de Gernika, cuando quedaban 37 transferencias pendientes. Tras un intenso y largo debate parlamentario se aprobó una única resolución. En ella, el Parlamento Vasco acordaba crear una comisión parlamentaria especial sobre autogobierno con dos objetivos: impulsar el cumplimiento íntegro del pacto estatutario y estudiar las opciones de actualización de nuestro Estatuto a partir de sus propias potencialidades. Así nació y echó a andar la Comisión Especial sobre Autogobierno. Era la primera vez que se constituía una comisión especial centrada en el autogobierno vasco.

Dicha comisión estaba formada por dieciocho miembros: 6 del grupo parlamentario Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos, 4 del grupo Popular Vasco, 3 del grupo Socialistas Vascos, 2 del grupo Eusko Alkartasuna, 2 del grupo Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Sozialista Abertzaleak y 1 del Grupo Mixto-Ezker Batua-Berdeak. Asimismo

contaba con la asistencia técnica de la letrada del Parlamento Montserrat Auzmendi del Solar, a quien aprovecho estas líneas para agradecerle el eficiente, riguroso e intenso trabajo realizado. Ahora llama la atención que las únicas parlamentarias participantes fuéramos dos: M.^a Enriqueta Benito Bengoa por el grupo Popular Vasco y yo misma –del grupo Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos– como presidenta de la comisión.

Presidirla fue un honor, un verdadero privilegio. Dicho esto, les tengo que reconocer que uno de mis mayores desvelos era que nadie se levantara y abandonara el nuevo órgano parlamentario. Eran tiempos difíciles, porque el zarpazo terrorista de ETA amenazaba con hacer saltar por los aires la comisión en cualquier momento. Y, aunque vivimos algunas situaciones muy delicadas, lo conseguimos: todos los grupos permanecimos hasta el final.

La primera tarea fue elaborar el plan de trabajo consensuado. En seis meses, la Comisión Especial sobre Autogobierno debía presentar y elevar al Parlamento Vasco el dictamen con sus propuestas.

Todos los grupos tenían claro que había que invitar y escuchar la opinión de expertos. Cada grupo presentó los nombres que consideró más idóneos. Creo recordar que no hubo ningún veto y todas las propuestas salieron adelante. Se acordó, también, solicitar tres informes jurídicos: uno al Gobierno Vasco, otro al Gobierno de España y el tercero a la letrada de la comisión. En los dos primeros se solicitaba que ambas instituciones dieran su visión sobre el desarrollo estatutario y la situación de las transferencias pendientes. El tercero era un informe jurídico con todos los pronunciamientos aprobados desde el 1 de julio de 1993 en los que el Parlamento Vasco reclamaba el íntegro cumplimiento estatutario. El único que no cumplimentó su informe fue el Ministerio de Administraciones Públicas.

A lo largo de catorce maratonianas sesiones, escuchamos cincuenta y siete testimonios con opiniones y visiones muy diferentes. De todas ellas aprendimos.

Una de esas comparecencias que mantengo en el recuerdo fue la del jurista, político y ponente constitucional D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón. Era uno de los llamados “padres de la Constitución del 78” y ese protagonismo directo suyo en la fase constituyente dotaba a su testimonio de una *auctoritas* indiscutible. No rehuyó ninguna pregunta.

En su intervención, D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón optó por dar una visión jurídica, no política, de lo que se podía hacer a partir del propio Estatuto de Autonomía vigente en pro del autogobierno vasco. Desde esa perspectiva, defendió que el Estatuto de Gernika no era un estatuto de autonomía al uso. Según explicó, la gran diferencia radica en que es el único que se sustenta en unos derechos históricos pre y para constitucionales (anteriores y externos), que la Constitución reconoce y ampara en la Disposición Adicional Primera. “No se ampara lo que uno crea, ni se respeta lo que uno establece” –señaló–. Creía firmemente que sin los derechos históricos vascos no habría habido autonomía vasca, y, probablemente, no habría autonomías en España.

Recordó que el Estatuto de Gernika fue fruto de un pacto político en el que hubo cesiones de un lado y del otro. Para él era inexplicable que el Estatuto vasco siguiera incumplido. Recordó que el Estatuto de Gernika no sólo constituía la norma institucional suprema de Euskadi en ese momento sino que “¡es una parte del bloque de constitucional del Estado entero!”. No entró en si eran siete o treinta y siete las materias pendientes de transferir, con que faltara una sola ya estaría incumplido.

En su comparecencia, habló de “cosoberanía”, de “pacto”, y del “principio de subsidiaridad” –que en la Unión Europea ha sentado plaza– como principios que podrían facilitar una eventual reforma y profundización del Estatuto vasco. No creía que hubiera un límite material a la decisión del pueblo vasco. En ese sentido, defendió que el futuro del pueblo vasco tiene que ser el que los vascos y vascas quieran. Y apeló a la utilización de los derechos históricos, reconocidos y amparados en la Disposición Adicional Primera de la CE, junto con la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika y todo el grupo normativo organizado en torno a ella, como herramienta y fundamento jurídico de la actualización del autogobierno. Esa fue la fórmula que planteó como vía de solución “para utilizarlo como instrumento de progreso hacia un futuro en el que nada puede estar prescrito, por supuesto, ni proscrito tampoco” (sic).

Concluido su trabajo, la Comisión Especial sobre Autogobierno plasmó sus conclusiones y propuestas en un dictamen que tuvo muy presente lo defendido por D. Miguel. Dicho dictamen se elevó al pleno y el Parlamento Vasco lo aprobó el 12 de julio de 2002¹.

Acabamos de iniciar una nueva legislatura, la XIII, y se retoma la idea de elaborar un nuevo Pacto Político. El Parlamento Vasco no parte de cero. Ahí están las bases y principios pactados entre los grupos parlamentarios Euzko-Abertzaleak-Nacionalistas Vascos, EH-Bildu y Elkarrekin Podemos en la Ponencia para la actualización del autogobierno de Euskadi en la XI Legislatura, así como las propuestas de textos articulados.

Ahora como entonces, se hablará, a buen seguro, de la disposición adicional primera de la CE, de la disposición la adicional del Estatuto de Gernika y de los derechos históricos como vías para articular y anclar el nuevo estatus. Y es ahí donde recobra un gran interés lo dicho por el señor Herrero y Rodríguez de Miñón en la Comisión Especial sobre Autogobierno. Por eso, finalizo felicitando a *Legal*, la revista del Parlamento Vasco por haber rescatado su testimonio y les animo a que lo lean con detenimiento y disfruten de su magistral intervención, como he hecho yo. Eskerrik asko!

Elixabete Piñol Olaeta
6.9.2024

1 *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, VII Legislatura, n.º 55, pp. 5236 y ss.

COMPARECENCIA DE D. MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, A PETICIÓN DE LA COMISIÓN, A FIN DE QUE APORTE DATOS E INFORMACIONES ACERCA DE LAS MATERIAS OBJETO DE ESTUDIO DE LA COMISIÓN ESPECIAL SOBRE AUTOGOBIERNO.

PARLAMENTO VASCO, 21.5.2002

MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN JAUNAREN AGERRALDIA, BATZORDEAK ESKATUTA, DATUAK ETA INFORMAZIOAK EMAN DITZAN AUTOGOBERNUARI BURUZKO BATZORDE BEREZIAK DITUEN AZTERGAIEI BURUZ. EUSKO LEGEBILTZARRA, 2002.5.21

Transcripción literal de la comparecencia / Agerraldiaren hitzez hitzeko transkripzioa

La PRESIDENTA (Sra. Piñol Olaeta):

Egun on guztioi.

Gai-zerrendako laugarren puntua: “Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón jaunaren agerraldia, batzordeak eskatuta, datuak eta informazioak eman ditzan Autogobernuari buruzko Batzorde Bereziak dituen aztergaiei buruz”.

En primer lugar, bienvenido (ongi etorri), señor Herrero de Miñón. Eskerrik asko por haber aceptado la invitación que el Parlamento le ha cursado y por estar hoy aquí con nosotros.

En torno a la figura del señor Herrero y Rodríguez de Miñón procede señalar que es doctor en Derecho, Letrado del Consejo de Estado y Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia. Colaboró directamente en la elaboración de la ley para la Reforma Política y en la primera normativa electoral tras la dictadura; fue diputado, de UCD primero y de Alianza Popular-Partido Popular después, entre los años 1977 y 1993. Participó directamente en la redacción de la Constitución Española del 78 y ocupó el cargo de portavoz en el Congreso de los Diputados, tanto del partido del Gobierno, UCD, como de la oposición. Estudioso del Derecho Constitucional y las relaciones internacionales, ha publicado numerosos trabajos, y en la actualidad ejerce como abogado y consultor internacional, y asimismo es Presidente del Tribunal Constitucional de Andorra.

Hecha esa presentación, considerábamos que contar con la presencia del señor Miguel Herrero, precisamente por lo que fue su participación en todo el proceso de la Constitución, era importante tenerle aquí, conocer también sus opiniones. Y, hecha esa brevísima presentación, le cedo directamente la palabra al señor Miguel...

El Sr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN:

Muchas gracias, Presidenta. Ya no soy abogado, me he retirado, con lo cual no puedo llevarles ningún pleito.

Quiero empezar dando las más sinceras gracias al Parlamento Vasco por haberme convocado a esta sesión informativa de esta importante Comisión sobre el desarrollo del autogobierno.

Comprenderán, porque lo he dicho muchas veces en circunstancias nunca populares, que esta gratitud es real. Me siento verdaderamente honrado porque las tesis que yo haya podido defender a lo largo de estos últimos 25 años, y que siempre prácticamente han sido las mismas –lo cual puede ser prueba de una rigidez mental mía, pero también puede ser prueba de cierta lealtad a mis propias ideas–, les hayan merecido a ustedes consideración suficiente para traerme aquí y que las exponga una vez más. De manera que sinceramente, Presidenta, muchas gracias a usted, a la Comisión y al Parlamento Vasco.

Yo voy a dar aquí una visión estrictamente jurídica. Todo el mundo sabe que yo he sido político y que he tenido mis ideas políticas, y más o menos se sabe cuáles son, pero no vengo aquí a defender ideas políticas, sino a dar una visión estrictamente jurídica de lo que se puede hacer en pro del autogobierno vasco, no sólo con el Estatuto de Autonomía, sino desde el Estatuto de Autonomía.

Siempre he creído que el Derecho, o es un instrumento para resolver conflictos, o no sirve para nada, es un cascarón vacío. El Derecho Mercantil, o sirve para resolver los conflictos de los comerciantes, o no sirve para nada, y el Derecho Civil, o sirve para resolver los intereses de las familias y los intereses de los patrimonios, o no sirve para nada. Y, en consecuencia, el Derecho Constitucional, o sirve para resolver los conflictos de poder, los conflictos de identidad, los conflictos que plantea la libertad, o no sirve para nada.

El Derecho, en mi modesta visión, es un mero instrumento, pero es un instrumento que, como toda herramienta, requiere estar bien pulida y estar en disposición de servir. Por eso los conceptos jurídicos, la dogmática jurídica, es útil, no porque sirva para comentar cosas abstractas y categorías abstrusas, sino porque con esas categorías y con esos instrumentos se puede contribuir, nada más contribuir, pero sí contribuir, a resolver determinados problemas.

Yo no vengo, en consecuencia, a hablar de la historia del autogobierno vasco en el pasado, de lo que fue o no fue pero pudo ser, o sería deseable que hubiera sido, sino del Derecho hoy vigente, y de lo que con ese Derecho se puede hacer para abordar la realidad actual.

Sin duda, manejar los instrumentos jurídicos requiere una voluntad política. Yo doy por supuesto que esa voluntad política o existe o puede llegar a existir, pero la voluntad política necesitará siempre esos instrumentos, y será tanto más eficaz cuando sepa manejarlos paso a paso, en mi modesta opinión, hasta un horizonte ilimitado.

Y, dicho eso como introducción, yo quiero señalar ante ustedes los siguientes puntos.

Primero, el Estatuto de Autonomía de 1979, a mi juicio, no es un Estatuto de Autonomía como los demás Estatutos de Autonomía. Diga lo que quiera el Tribunal Cons-

titucional, es una norma foral. ¿Y por qué creo que es una norma foral? Porque trae causa de la foralidad.

Todos sabemos que, de acuerdo a la terminología clásica, las causas pueden ser formales, eficientes, materiales y finales. Pues, bien, la causa formal del Estatuto no es la foralidad: no se menciona en el inexistente preámbulo al Estatuto ningún precedente histórico, como es, sin embargo, el caso del preámbulo al Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el artículo primero del Estatuto basa el autogobierno en el principio de la nacionalidad. Un ilustre profesor vasco, el profesor Gurutz Jauregi, ha señalado cómo el Estatuto de Autonomía es la institucionalización de la nacionalidad vasca.

De manera que la causa formal del Estatuto no es la foralidad, pero su causa eficiente, es decir, el motor que lleva al Estatuto, sí es la foralidad, sí son los derechos históricos. Sin derechos históricos vascos no hubiera habido Autonomía vasca y, probablemente no habría Autonomías en España. Pero incluso jurídicamente el Estatuto de Autonomía del 79 se liga a la pre-autonomía vasca, al Consejo General Vasco creado por aquel Real Decreto-Ley de 4 de enero del 78, que, a su vez, se apoya en la restauración de las instituciones forales de los territorios históricos.

A mi juicio, el Consejo General Vasco, por el propio principio dispositivo que lo inspira, de manera que los diversos territorios históricos participaron en él en la medida en que dieron su expresa adhesión al mismo, reanuda aquella convergencia de los territorios históricos en el Antiguo Régimen, es decir, antes de la abolición foral, que el profesor Agirreazkuenaga ha ilustrado tan brillantemente en sus volúmenes, en los que ha reeditado las actas de las Diputaciones de los antiguos territorios históricos. El “irurak bat” se reanuda en el Consejo General, y el Consejo General fundamenta incluso formalmente la elaboración ulterior del Estatuto de Autonomía. De manera que la causa eficiente sí es la foralidad.

Sin embargo, eso es todavía mucho más claro en la causa material, es decir, los signos de identificación foral que hay en el Estatuto. En la estructura de Euskadi, no existe Euskadi sin los territorios históricos, según el artículo 2.1 del Estatuto de Autonomía, territorios que no son parte, sino miembros, según el Estatuto de Autonomía, y que tienen además un derecho a participar en esa versión institucionalizada de Euskal Herria que es Euskadi o País Vasco.

Es decir, sin territorios históricos no hay Euskadi, y esa estructura politerritorial es un signo de identificación foral, como lo es, en segundo lugar, la propia situación de los territorios históricos en los artículos 3 y 24.2 del Estatuto de Autonomía, que, como ustedes los conocen mejor que yo, pues, voy a ahorrar leerlos, porque todos los conocen, el 3 y el 24.2. Y, por supuesto, en las competencias previstas por el Estatuto, tanto a favor de los territorios históricos (en los artículos 10, número 34, y 37, y, en su consecuencia, la famosa ley de Territorios Históricos) como en las propias competencias de Euskadi.

Los artículos 10.5 del Estatuto, 16, 17 y 41 atribuyen no a los territorios, sino a Euskadi, competencias no de raíz foral, sino que mencionan expresamente que consisten en actualización de derechos históricos forales, tanto en lo que hace al desarrollo del Derecho Civil como a la educación, como a la Policía, como al sistema de financiación mediante concierto.

Y, por último, la causa final del Estatuto de Autonomía también es foral. ¿Por qué? Porque, aparte de suponer una actualización de derechos históricos forales en todos los artículos que vengo citando, hace una reserva de derechos históricos en su disposición adicional única.

¿Y qué supone esa disposición adicional única? La reserva a favor del pueblo vasco de los derechos históricos que pudieran corresponderle. Es decir, hay una reserva no ya a favor de unos territorios históricos, sino del pueblo vasco como magnitud existencial, como entidad política.

Y esto es importante destacarlo, porque fíjense ustedes que en toda la historia de esta neoforalidad renaciente, que casi es en sus orígenes coetánea a la abolición de la foralidad, primero, los territorios forales en el Código Civil aparecen como meros espacios donde rigen determinadas normas de Derecho privado, y a partir de la adicional primera de la Constitución los territorios históricos se personalizan y ya no son ámbitos puramente de vigencia de unas normas, sino que son titulares de unos derechos. Pues, bien, en la adicional única del Estatuto, tan se ha institucionalizado y corporativizado el territorio, que desaparece el territorio, y lo que surge es una entidad política, una magnitud existencial, que es el pueblo vasco, que es titular de unos derechos.

Pero esa remisión al pueblo, por otra parte, supone que el ejercicio de esos derechos tiene que ser democrático, es decir, tiene que ser decidido por el pueblo vasco en forma e instituciones democráticamente establecidas, sea directa o sea indirectamente. Y como se supone que es la democracia: la aceptación del principio mayoritario y el respeto de las minorías y la reversibilidad de las mayorías.

Y ese ejercicio, y probablemente después volveremos sobre ello, especialmente en el coloquio que, al parece, debe culminar esta comparecencia mía, este ejercicio de derechos por el pueblo vasco, ¿tiene límites?

Yo antes me he referido a un horizonte ilimitado, pero creo que ese ejercicio democrático tiene límites, que son los signos de la propia identidad foral, que no son derechos disponibles, sino que son bienes jurídico-políticos indisponibles. Esto es, los signos constitutivos de una identidad no son disponibles por la propia identidad, salvo que se llegue a una vía rupturista o revolucionaria capaz de sacrificar la propia identidad.

Hay un texto famoso de Mirabeau en los albores de la Revolución Francesa, que decía: “No somos una horda de salvajes llegados a la ribera del Orinoco” (era la idea que Mirabeau se hacía de los habitantes de las Indias), “no somos una horda de salvajes llegados a la ribera del Orinoco, somos un viejo pueblo que no puede prescindir de su

propia identidad”. No sé si Mirabeau sabía algo de derechos históricos, pero prácticamente intuía lo que esto era.

Entonces, les pongo un breve ejemplo de lo que yo entiendo por indisponibilidad. El artículo 6 del Estatuto de Autonomía reconoce al euskera como la lengua propia del pueblo vasco y como uno de sus signos de identidad. Lo mismo se hace en Cataluña con el catalán, y en Galicia con el gallego. Y las normas de política lingüística de las tres Comunidades, que son muy parecidas las tres, aunque unas causen escándalo y otras no, pues, afirman que la lengua es un signo indeclinable de identidad. Felizmente, las normas de política lingüística lo que han hecho es normalizar la lengua, fomentar su utilización, y, en consecuencia, incrementar su conocimiento y difusión.

¿Podría haber sido a la inversa? ¿Es concebible que Cataluña, o en este caso el pueblo vasco, en uso del ámbito de autogobierno, hubiera proscrito el euskera o hubiera decidido que el euskera ya no era su signo de identidad? Sinceramente, yo creo que no. Creo que la capacidad de utilización democrática de los derechos que corresponden a una identidad tiene como límite indeclinable los signos determinantes de esa propia identidad. Por eso digo que no son derechos, que son bienes jurídico-políticos indisponibles.

Y el legislador vasco, en la ley de Derecho Civil vasco, que ahora mismo no me acuerdo de su fecha, pero creo que es de enero del 99, la Ley 3/99, pues, dice eso en su preámbulo. Dice: “Claro que se puede desarrollar y modificar el Derecho Civil, pero no se puede hacer por saltos, no se puede cambiar, no se puede prescindir de lo que es un signo de identidad del propio pueblo”. Y por eso el artículo 47 del Estatuto de Autonomía, cuando prevé la reforma del Estatuto, establece determinadas cautelas especialmente rígidas a la hora de modificar la estructura politerritorial, que es un signo de identidad foral de Euskal Herria.

Pues, bien, de esta naturaleza foral del Estatuto de Autonomía, ¿qué se deduce? Yo creo que el Estatuto de Autonomía, aunque no mencione la adicional primera, sí se apoya en la adicional primera de la Constitución. Y creo que ha sido un inmenso error –permítanme que lo diga con la misma sinceridad con que estoy diciendo las demás cosas–, que ha sido un inmenso error por parte de los exégetas jurídicos y políticos del Estatuto de Autonomía no insistir más en que se apoya en la adicional primera de la Constitución, porque eso es lo que le da al Estatuto de Autonomía, como en su momento le dio al Amejoramiento del Fuero Navarro, un fundamento excepcional respecto al resto del Estado de las Autonomías.

¿Qué se deduce de esa naturaleza foral del autogobierno vasco? Yo creo que tres cosas. Primero, la paraconstitucionalidad del autogobierno vasco: parte en su actualización de la Constitución, de la adicional primera, pero su fundamento no es tanto la Constitución como los derechos históricos que la Constitución reconoce y ampara. Y sólo se reconoce y ampara lo que es anterior y exterior. No se ampara lo que uno crea, ni se respeta lo que uno establece. Cuando se ampara y respeta algo, es que ese algo

está fuera y es distinto, y suele ser anterior. Por eso yo creo que los derechos históricos vascos son pre y paraconstitucionales. Ya sé que el Tribunal Constitucional no ha dicho eso, pero, bueno, yo lo creo, y además creo que tiene un fundamento literal claro en la Constitución.

Hay muchas cosas que la Constitución reconoce y son anteriores a ella. Por ejemplo, los derechos humanos, a los que se remite el artículo 10, o por ejemplo la legitimidad de la dinastía, a la que se remite el artículo 56. Si se reconoce que la legitimidad de la dinastía o los derechos humanos son anteriores a la Constitución, y la Constitución lo que hace es recogerlos, creo que hay tanta o mayor razón para reconocer que aquellos derechos históricos que se amparan y reconocen es porque son anteriores y exteriores.

Es decir, primera consecuencia: la paraconstitucionalidad de los derechos históricos que fundamentan el autogobierno actual o futuro del pueblo vasco.

Segundo, el carácter pactista que siempre ha sido esencia de la foralidad. Carácter pactista que políticamente está en el fundamento del Estatuto. Todo el mundo sabe que el Estatuto se pactó, y por eso cedieron unos y otros, porque se pactó. Si hubiera sido una decisión unilateral del Consejo General Vasco o de los parlamentarios vascos, pues, probablemente no habría sido un pacto. Si hubiera sido una decisión unilateral del Gobierno del Estado, tampoco lo habría sido. Pero es que fue un pacto, una concurrencia de voluntades en que unos cedieron una cosa, otros cedieron otra, y se pusieron de acuerdo en una meta final que, se supone, era superior a las apetencias de unos y otros.

Pues, bien, eso es un pacto frente a una decisión unilateral, y eso políticamente es evidente. Nadie discute que ahí hubo un pacto, pero lo absurdo es que, si reconoce que políticamente las cosas son así, después, a la hora de manejarlas jurídicamente, se considere que el Derecho no tiene nada que ver con la realidad política. Porque, claro, si el Derecho Constitucional no tiene nada que ver con la realidad política, es que es un cascarón vacío. Entonces, si políticamente fue un pacto, había que tratarlo jurídicamente como un pacto.

No siempre se hace así, pero lo cierto es que en artículos tales como el 20 del Estatuto, que se refiere a la utilización del artículo 150 de la Constitución, sobre transferencias, hay un elemento claramente pactista, y en el artículo 46 vuelve a haber un elemento pactista, y en el artículo 22.2, cuando se aborda el tema de la territorialidad de Euskal Herria, es claro que hay un elemento pactista.

Y fíjense ustedes que el elemento pactista es tan evidente que, si no se reconoció paladinamente en el Estatuto vasco, aunque sí en el Amejoramiento del Fuero Navarro –y de ahí yo creo que el interés de interpretar el Estatuto vasco como una norma foral, porque entonces emerge el elemento pactista–, ese elemento es claro en la ley del Concierto. Tan claro que el Tribunal Supremo, en sentencia de 28 de octubre del 95, lo ha reconocido paladinamente, que en el Concierto hay un elemento de pacto.

Y tercera consecuencia de la foralidad del autogobierno vasco. Primero hemos dicho que es su paraconstitucionalidad; segundo, el carácter pactista; tercero, ni más ni menos que la cosoberanía. Y después abundaré en esto.

Porque ¿qué es la cosoberanía? Vamos a ver, de la soberanía se han dicho muchas cosas, han corrido ríos de tinta. Ahora está de moda decir que la soberanía es un concepto declinante. El General De Gaulle, que sabía de esas cosas, decía: “La souveraineté c’est quelque chose”. La soberanía es una cosa importante. Y, en último término, ¿qué es la soberanía? Pues, en último término, es la competencia sobre la propia competencia; es decir, es la palabra última sobre qué se es competente. Y no le demos más vueltas, lo demás son revestimientos: la soberanía es competencia sobre la propia competencia. Y, en consecuencia, ¿qué sería cosoberanía? Pues, es que la competencia sobre la propia competencia no se puede ejercer unilateralmente, sino en relación con un tercero, y, en consecuencia, es cosoberano aquel que tiene competencia sobre la propia competencia siempre que lo pacte con el otro cosoberano.

Mi modesta interpretación sobre el carácter pactista inherente a la foralidad es que aboca al concepto de cosoberanía, algo que, bueno, puede parecer muy exótico decirlo, pero creo que hay firmes argumentos para decir que es así. Nadie discute, o pocos discuten que en la foralidad había un gran ingrediente de pactismo, y que precisamente la supresión de la foralidad consistió en la negación del carácter pactado y la toma de decisiones unilaterales por el Estado constitucional español. Pues, bien, ese carácter pactista inherente a la foralidad puede calificarse de cosoberanía siempre que el pacto sea para todas las cosas, es decir, no sólo para un sistema fiscal, sino para que las decisiones últimas sobre el modo y forma de ser de una comunidad política no se puedan decidir unilateralmente, sino por el acuerdo de los cosoberanos.

Hasta ahora, lo que he dicho no me parece que sea ninguna nimiedad, pero puede parecer bastante abstruso, y entonces me acerco al final de lo que quiero exponer ante ustedes.

¿Cómo se puede llevar a la práctica esto? Es decir, por una parte tenemos el problema del cumplimiento actual del Estatuto: unos dicen que faltan 37 competencias por transferir, otros dicen que sólo siete. La verdad, aunque haya mucha diferencia cuantitativa, la cualitativa es la misma. Es decir, lo que se podría decir, en todo caso, es que el Estatuto no está cumplido, falten 37 o falten siete competencias. Con que faltara una, ya estaría incumplido. Entonces, claro, el primer paso, no ya para desarrollar el Estatuto o ir a otras cotas de autogobierno desde el Estatuto, como creo que es posible y después diré, sino para exigir lealtad al Estatuto, pasa por el cumplimiento del Estatuto.

Es decir, si yo estuviera en la piel de quienes pueden y deben, y quieren sobre todo, exigir lealtad al Estatuto, partiría del pleno cumplimiento del Estatuto haciendo las necesarias transferencias. Porque es muy difícil pedir lealtad a una norma que no se cumple por la parte que tiene que hacer las transferencias que tiene que hacer. De manera que la primera de mis provisionales conclusiones es que antes de entrar en el desarrollo del Estatuto habría que cumplir íntegramente el Estatuto mediante las transferencias

necesarias. Que sean siete o 37 yo no estoy en situación ahora de abordarlo, pero insisto en que da igual que sean 37 o siete, porque el caso es que es una norma que se reconoce está incumplida..., bueno, yo soy muy malo para los números, pero muchos años después... Del 79 acá, como decía D>Ors, ¡Dios sabe cuántos años habrán pasado!

Bien, si después se quisiera avanzar, es claro que el Estatuto puede ser reformado por los procedimientos previstos en el artículo 46 del mismo y 152 de la Constitución. Y esos procedimientos de reforma suponen la puesta en práctica del pacto, porque, insisto, basta leer el 152 de la Constitución o el 46 del Estatuto para darse cuenta de que hay elementos pactistas muy grandes. Hace falta llegar a acuerdos.

Lo que sugiero es que, si esto se hiciera, sería la ocasión de llevar al texto del Estatuto reformado los elementos pactistas explícitos. Y hay precedentes, porque el Amejoramiento del Fuero Navarro habla reiteradamente del carácter pactista. Lo que se admitió el año 83 pareció escandaloso el año 78 y 79.

Yo recuerdo cuando se presentó aquella enmienda del Partido Nacionalista Vasco en las constituyentes, que hablar de pacto parecía verdaderamente un dislate, y por ilustres profesores se habló del dislate que era hablar de pacto dentro de una organización estatal. Bueno, eso se hizo cinco años después en el Amejoramiento del Fuero, y a todo el mundo le pareció normal.

Yo creo que, si alguna vez se reforma el Estatuto por estas vías y con esta intención, sería la gran ocasión de llevar el pactismo explícito al preámbulo y a los artículos iniciales del propio Estatuto como norma institucional del autogobierno.

Y esa actualización, que no tiene por qué ser definitiva... Nadie hace bien una tortilla varias veces, y yo he hablado tantas veces y he escrito tantas cosas sobre esto que ya creo que ya he dicho lo que no he dicho, pero al final yo he traído... Como uno anda siempre deseando tener lectores, yo les he traído unos ejemplares de unas cosas más y las voy a repartir al final. La verdad que no para que las lean del todo, tampoco voy a pedir yo eso, pero hay una muy breve que resume las demás. Pero perdonen si allí se dicen cosas que debería haber dicho aquí y no he dicho.

Yo señalé al principio que el Estatuto actual es una actualización parcial de los derechos históricos. Creo que se puede hacer otro paso en la actualización, que tampoco tiene por qué ser el definitivo, porque, claro, una actualización nunca es definitiva. La actualización no quiere decir modernizar lo que antes era, en el siglo XVIII, y convertirlo en lo que debe ser en el XXI, no es pasar de lo antiguo a lo moderno. Es pasar de la potencia al acto. Y entonces por eso la actualización nunca se puede acabar, porque supone adecuar el autogobierno de una identidad nacional caracterizada por determinados derechos históricos, que son la expresión jurídica de su personalidad política, a lo que exige en cada momento la coyuntura.

Y, claro, no es lo mismo lo que exige la coyuntura en el siglo XXI de lo que podía ser en el XX. La coyuntura europea e internacional en el siglo XXI no es la misma que hace un cuarto de siglo; en el año 78 ninguno suponíamos que la Unión Europea podía

ser lo que es ahora, y, probablemente, lo que vaya a ser o no ser dentro de unos años tampoco lo podremos suponer ahora.

Pero, entonces, esa actualización por la vía del pacto, ¿en qué podría consistir? Yo, en un trabajito que después, insisto, les repartiré, me he tomado el trabajo de comparar el artículo 149.1, de competencias exclusivas que la Constitución atribuyó al Estado, con las propuestas que el Partido Nacionalista Vasco hizo el año 78 y con las propuestas que Herri Batasuna hizo en su plataforma (creo que se llamaba “Plataforma Nacional”), que yo leí hace tiempo detenidamente. Y la verdad es que yo no lo puedo demostrar ahora texto con texto, pero incluso estaría dispuesto a hacer una versión y enviársela a la Presidenta de la Comisión.

El artículo 149.1 de la Constitución, depurable en virtud de las previsiones del artículo 150, que se refiere a las transferencias y que fue introducido en la Constitución expresamente para atender a las necesidades del País Vasco, y sobre eso hay testimonios suficientes, desde luego, acercaría mucho las competencias exclusivas del Estado del 149.1 a unas competencias pactadas entre el pueblo vasco y el Estado para el ejercicio de aquellas competencias que debieran ejercerse en común.

Yo recuerdo, durante los debates del 78, que el Partido Nacionalista Vasco presentó una enmienda que pasó desapercibida y que fue defendida por el señor Arzalluz en el Pleno, en la cual se preveía una lista de competencias exclusivas del Estado, para atribuir el resto al País Vasco. Bien, yo creo que aquella lista de competencias exclusivas del Estado, a quienes consideran en peligro la integridad estatal, les habría sido utilísima, porque al menos era una lista extraordinariamente clara.

Aquella enmienda se desechó, como todas, por una cosa que yo llamaría el proceso parlamentario de autor (es decir, si lo presenta fulano debe ser rechazado, si lo presenta mengano hay que tomarlo en consideración). Aquello se rechazó, pasó desapercibido, y creo que fue un error desde el punto de vista no de las relaciones del Estado con el País Vasco, sino desde el punto de vista del equilibrio constitucional español en su conjunto, porque habría sido verdaderamente utilísimo.

Para terminar con esta actualización de competencias, yo sugiero un criterio que se podría tomar en cuenta, aunque ello supondría no ya una reforma del Estatuto, sino incidir en un punto de la reforma de la Constitución, pero punto que viene facilitado por la dinámica europea.

El artículo 149.3 atribuye las competencias residuales (es decir, las que no han sido asumidas por los Estatutos de Autonomía ni transferidas a los mismos en virtud del artículo 150 de la propia Constitución), se le atribuyen al Estado. Es decir, el Estado sería titular de los poderes residuales. Pues, bien, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, que en la Unión Europea ha sentado plaza y que muchos consideran que es un principio emergente de la práctica constitucional española y que a mí personalmente me parece un dislate tal como se está formulando y manejando, pero el principio de subsidiariedad –y alguna vez habrá que poner en conexión nuestro bloque de constitucionalidad con

los tratados constitutivos de la Comunidad, donde cada vez se habla más de principios de subsidiariedad– debería facilitar que una eventual reforma del Estatuto supusiese la asunción de todos los poderes residuales. Es decir, que el Estado tuviese los poderes exclusivos que se pactasen, y que pueden ser los del 149.1 depurados en virtud del artículo 150, y que los demás se atribuyesen en bloque al autogobierno en cuestión.

Aquí llegamos a lo de siempre: si eso se aplica con carácter general a todo el Estado de las Autonomías, primero, es inviable, y, segundo, pierde su utilidad identificatoria. Perdonen el inciso, y además excúseme la Presidenta, porque me estoy extendiendo demasiado.

Desde el año 78 se está cometiendo un error, que es hacer transferencias que pudieran tener un alto valor de identificación, y que al generalizarse pierden esa utilidad, además de ser disfuncionales.

Y para poner un caso ajeno al País Vasco, aunque sería aplicable a este país, sin duda, la Generalitat de Catalunya ha solicitado infinidad de veces la supresión de los Gobernadores Civiles. Entonces, se suprimieron los Gobernadores Civiles y se sustituyeron por los Delegados del Gobierno, pero, como se hizo con carácter general, lo que hubiera tenido un alto valor identificatorio perdió el valor identificatorio. Pero, como además los Gobernadores Civiles eran útiles en Cuenca y en Ciudad Real, pues, a continuación hubo que dar más competencias a los Delegados y Sub-delegados del Gobierno, con lo cual la institución resultó disfuncional, y encima perdió el valor identificatorio.

Entonces, cualquiera de estas cosas, que yo creo que son especialmente valiosas a la hora de reconocer la identidad nacional (porque el autogobierno no sólo son unas competencias ni unos recursos, es también un signo de identidad y de expresión de esa identidad política), si eso se generaliza, primero, yo creo que es disfuncional.

Porque cuando los madrileños... Yo soy de la Comunidad de Madrid, lo tengo a mucho orgullo, vamos, tengo mucho orgullo de ser de la ciudad de Madrid (la Comunidad es una provincia sustantivada). Pues, bien, cuando los madrileños queramos tener una política cultural y lingüística propia, pues, será disfuncional, precisamente porque nuestra cultura y nuestra lengua, bueno, no son nada menospreciables, tienen un valor universal, es la tercera lengua del mundo, pero lo que no podemos es tener una política lingüística distinta. Si se nos diera una política lingüística distinta sería tremendamente disfuncional, y además perderían valor identificatorio las políticas lingüísticas de quienes tienen una lengua propia.

Esto es una caricatura, pero no crean que es una caricatura tan caricaturesca, porque ha habido Comunidades que han reclamado competencias porque las tenía otra Comunidad, aunque no tuvieran el lago o el río que tenía la otra Comunidad. De manera que mi última sugerencia es ésta de la utilización del principio de subsidiariedad para asumir las competencias residuales del 149.3.

Y con esto voy a terminar totalmente. ¿Cuál es la utilidad de los derechos históricos, a los que verdaderamente que cierta atención ya les he dedicado en mi vida, en

conexión con el Estatuto? Pues, cuando en su reciente estancia en Barcelona el Lehendakari ha dicho que los derechos históricos eran la Constitución del pueblo vasco, me he alegrado mucho, porque, aparte de estar absolutamente de acuerdo con la tesis, me ha recordado que en 1812, cuando se quiere pedir a los representantes de las provincias vascas la adhesión a la Constitución de Cádiz, los representantes de las Diputaciones dicen: “No, nosotros tenemos nuestra propia Constitución, que son nuestros derechos históricos y forales”.

De la no aceptación de aquella posición en 1812 yo creo que viene un malentendido que ha durado hasta ahora. Que casi dos siglos después el Lehendakari vasco diga lo mismo que dijeron los representantes forales vascos en 1812 me hace soñar con que ésta sería la ocasión, si hubiera voluntad política, por supuesto, por todas las partes implicadas, de reanudar un tracto que puede conducir, como he dicho antes, a horizontes ilimitados.

Hasta ahora, desde que las Diputaciones lo empezaron a utilizar en 1917, el concepto de derechos históricos ha funcionado como un horizonte descalificador de la autonomía, porque siempre ha parecido que la autonomía era una cosa muy parcial y que ni por asomo llegaba a lo que debería haber sido la reintegración foral plena. Es decir, los derechos históricos han funcionado como descalificador de la autonomía. Yo propondría que se utilizaran como fundamento del autogobierno, no para romper el tracto ni histórico ni legal, sino para utilizarlo como instrumento de progreso hacia un futuro en el que nada puede estar ni prescrito, por supuesto, ni proscrito tampoco.

Nada más, Presidenta. Muchas gracias.

La PRESIDENTA:

Muchísimas gracias.

Ahora, a continuación, vamos a abrir un turno a los grupos para que puedan formular preguntas o aclaraciones sobre lo que ha sido motivo de exposición por parte del señor Miguel Herrero.

En primer lugar tiene la palabra, en nombre del Grupo Mixto-Izquierda Unida, el señor Antton Karrera.

El Sr. KARRERA AGIRREBARRENA:

Bai, lehendakari andrea.

El señor Herrero de Miñón ha dicho... Muchas gracias porque nos ha dicho muchas cosas, y es grato escucharle siempre, y también leerle. En ese sentido, hacerle una pregunta es muy difícil, porque nos ha dicho muchas cosas, muy importantes, muy interesantes, y en ese sentido...

Usted habla de cosoberanía, habla del pacto, habla de los derechos históricos como Constitución del pueblo vasco. Pero después de veintitantos años, como usted decía,

el Estatuto no se ha cumplido, y cuando no se cumple, aunque sea un artículo, no se puede decir y defender ese Estatuto, porque hay un incumplimiento. Pero aquí lo más importante es que no solamente no se está cumpliendo, sino que el contenido estatutario ha ido para atrás, ha ido retrocediendo. Entonces, conseguir lo que dicen los derechos históricos o lo que dice usted de cosoberanía... Estamos en una situación, por supuesto, muy importante, pero muy difícil de lograrlo.

Usted ha hablado desde el punto de vista jurídico, no quería meterse en lo político, pero para eso todos sabemos que se necesita voluntad política. Y precisamente estamos en ello, en esa voluntad política que necesitamos para poder dar el salto. Usted, ¿cómo liga eso con la voluntad mayoritaria del pueblo vasco, con lo que decide democráticamente y pacíficamente la voluntad mayoritaria del pueblo vasco?, ¿cómo lo liga a los derechos históricos? ¿Y hasta dónde llega eso, hasta dónde llega, le haría esa pregunta, según su criterio? Ya sé que está ligado lo jurídico con lo político y se necesita voluntad política, pero, fundamentándose en lo jurídico, eso ¿hasta dónde puede llegar?

Gracias.

El Sr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN:

¿Puedo responder uno a uno, o...?

La PRESIDENTA:

Eso como usted quiera. Vamos con tiempo de sobra, o sea que lo que le resulte más cómodo.

El Sr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN:

Ustedes ¿qué prefieren? A mí me da igual.

¿Respondemos uno a uno, o hacemos al final un turno? Como quieran. Uno a uno, casi mejor, ¿no?

La PRESIDENTA:

Uno a uno. Pues entonces tiene la palabra el señor Miguel Herrero.

El Sr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN:

Mire, yo creo que los derechos históricos, en cuanto fundamento del autogobierno, a quien dan la palabra es al pueblo vasco.

Segundo, yo no creo que haya un límite material a la decisión del pueblo vasco. El futuro del pueblo vasco tiene que ser el que los vascos quieran. Y con esto no hago nada más que repetir las palabras que una voz muy autorizada del Estado dijo respecto a Cataluña: “El futuro de Cataluña será lo que los catalanes quieran”. Por otra parte, en una sociedad abierta, como felizmente es la española, es imposible negar que eso sea así.

Creo que hay un límite jurídico formal: “lo que el pueblo vasco quiera” tiene que ser lo que exprese formalmente en procesos democráticos formales. Es decir, no lo que se grite por las calles, sino lo que se vote sobre programas concretos, con mandatos concretos. Esa noción del mandato electoral es muy importante: con mandatos concretos y en un proceso electoral concreto.

Tercero. Yo he señalado antes que hay un signo de identidad, que, sin duda, en un momento de locura colectiva un pueblo puede abolir. El coste es altísimo, y he puesto el ejemplo del idioma. En la hipótesis nada verosímil de que un pueblo renuncie a su idioma, bien, comete una terrible locura. Puede renunciar a otras cosas igualmente locas, pero yo creo que eso es una hipótesis que hay que dejar ahí.

Y, tercero, la experiencia demuestra que los pueblos formal y directamente consultados suelen ser más sensatos que muchos de sus dirigentes, y raramente optan por locuras, y procuran mantener los lazos de continuidad y de estabilidad y de integración que les pueden ser beneficiosos.

Entonces, claro, yo haría... Quiero decir, esto es un condicional imposible, porque ni tengo responsabilidades políticas ni probablemente las tenga nunca ya, pero ¿cómo veo yo el desarrollo del autogobierno vasco? Como el pueblo vasco quiera, dentro del respeto a los cauces formales. Es decir, no lo que algunos vascos o no vascos griten en una calle, sino lo que el pueblo vasco vote en unas elecciones con unos programas electorales concretos, y decida a través de instituciones formal y democráticamente establecidas.

Y tengo personalmente gran confianza en la sensatez popular para el desarrollo del autogobierno precisamente paso a paso, porque, como decía Mirabeau, no se trata de una horda de salvajes llegados a la ribera del Orinoco. Y, ¡Dios mío!, que nos perdonen los habitantes de la ribera del Orinoco, no tenemos nada contra ellos. Y ahora dirán que somos etnocentristas, pero es simplemente citar a un clásico.

Creo que he contestado.

La PRESIDENTA:

Muchísimas gracias.

Ahora ya llega el turno de... Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Sozialista Abertzaleak Taldearen izenean, Arnaldo Otegi jaunak dau hitza.

El Sr. OTEGI MONDRAGÓN:

Guk ere, eskerrak eman.

Darle las gracias, evidentemente, porque ha sido una intervención ciertamente, a nuestro entender, brillante. Los que seguimos desde hace tiempo los trabajos que usted ha elaborado por lo menos nos permitimos hoy manifestar que usted, que se ha definido muchas veces como un patriota español, pues, uno entiende que usted, por lo menos, intenta hacer un discurso de un patriota español que es agresivo en lo intelectual y no es agresivo en lo físico. Lo cual es de agradecer, porque la tradición de la derecha española precisamente no ha sido esa.

En todo caso, habría muchos temas que comentar. Nosotros sabe usted que tenemos un problema de territorialidad, pero bueno, no viene al caso. Las preguntas que le querría hacer serían... ¿Usted tiene la esperanza de que la derecha española algún día entienda, en el siglo XXI, que sólo se puede mantener, digamos, unificada la estructura del Estado desde el entendimiento de que eso solamente, con criterios democráticos, se puede hacer entendiendo que los ciudadanos de Euskal Herria, de Cataluña y de Galicia puedan decidir al respecto; es decir, que entiendan definitivamente que en las puertas del siglo XXI no se pueden mantener esquemas del XIX, y que, por lo tanto, la única posibilidad real de mantener estabilizado el Estado de manera unitaria consiste en convencer a los ciudadanos de las naciones sin estado de que eso tiene que ser así? Si tiene alguna esperanza...

Yo comparto su tesis, en el sentido de que los pueblos raramente votan locuras, aunque no sé si la mayoría absoluta del Partido Popular en las últimas elecciones desmiente el argumento. Pero, en todo caso, la segunda de las preguntas sería: ¿usted considera que cuando hablamos de foralidad –es una cosa que nosotros solemos utilizar normalmente en el argumento–, cuando hablamos de foralidad, de soberanía, en definitiva no estamos hablando de un estadio anterior de soberanía, entendida como en aquellos tiempos se entendía por parte del pueblo vasco? Es decir, hay una soberanía preexistente del pueblo vasco que después de materializaba con pactos con la Corona, etcétera, etcétera, pero que existía ciertamente. ¿Es a eso a lo que se refiere?

Y una tercera pregunta es: ¿para llegar a un escenario de cosoberanía el principio que debería regir sería, primero, el reconocimiento de la existencia del pueblo vasco como sujeto político, como sujeto soberano, que para nosotros además, en lo que es la estructura del Estado español, contemplaría también la realidad de Navarra, y que, por lo tanto, a partir de ese reconocimiento, y del reconocimiento de su capacidad de decisión, si siempre..., no sería nuestra opción, pero ésa sería una de las opciones posibles, que es la del pacto por la cosoberanía?

Eskerrik asko.

La PRESIDENTA:

Muchísimas gracias.

Tiene la palabra ahora el señor Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón para responder a esas preguntas.

El Sr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN:

Muchas gracias, Presidenta.

Efectivamente, yo me he considerado siempre no un patriota español, un nacionalista español. Lo que pasa es que mi nacionalismo es tan intenso que sólo creo en lo que Prat de la Riva denominaba la “España grande”, que tiene que ser tan grande que quepan naciones diversas, y tan grande que se pueda estar cómodo en ella, sin perjuicio de la propia identidad. Y, efectivamente, yo creo que esa España grande sólo puede ser fruto de la libre adhesión, de la libre adhesión de los pueblos que la integran. Y eso creo que debería constituir el españolismo. Pero, en fin, claro, es que no venimos a esta Comisión para hablar de españolismo, sino para hablar de autogobierno vasco.

Mire, yo sí tengo esperanza en que esas ideas terminen prosperando. En términos históricos; es decir, no sé si será esta generación aquí presente la que lo vea. Espero que sí, espero verlo yo mismo. Pero yo creo que hay que ser suficientemente modestos para saber que la historia no es la propia biografía; que viene de lejos, y que va a continuar mucho más.

Entonces, la misión de cada generación es su propia tarea, y la tarea que nos tocó el año 78 fue dar unos pasos, que fueron muy importantes. Es decir, lo que se hizo el año 78 podía y debía haber sido más en cuanto al pueblo vasco se refiere, pero fue un paso muy importante si se compara con la situación anterior. Y yo desearía que se dieran otros pasos igualmente importantes que contribuyesen a la normalización política de este país.

Eso no se hace levantándose una mañana y haciéndolo, y probablemente quien cree que levantándose una mañana y dando un puñetazo en la mesa lo resuelve en un sentido o en otro se equivoca, porque las cosas no son así. Se resuelven primero a través de una labor de pedagogía que tiene que venir de las dos partes necesariamente, haciendo que la opinión pública y publicada, la opinión docta y la opinión popular, asimile ciertas cosas.

Yo le aseguro a usted que esto no es fácil hacerlo cuando se hace en gran soledad, porque la verdad es que somos muy pocos quienes en este país y en el resto de España lo hacemos. Porque tanto en este país como en el resto de España se utilizan palabras gruesas, con pico y garras, que sirven, pues, eso, como palabras de presa para fastidiar al otro. Pero, claro, el otro a su vez utiliza palabras semejantes... Y aquí conste que sólo hablamos de palabras; hay cosas más graves que las palabras, pero, en fin, hablemos sólo de palabras. Cuando las palabras son muy hirientes por un lado y por otro, es muy difícil realizar una labor de pedagogía.

Es evidente que si lo que yo, que tampoco soy muy representativo de la derecha española... Yo digo que soy conservador, no sé ya si soy de derechas, soy muy conservador; lo que pasa es que yo no sé si la derecha, no ya la española, sino en general, es conservadora. Yo soy conservador. Pero quiero decir que si hubiera muchos conservadores que dijeran veinte veces esto mismo, en este Parlamento y fuera de este Parlamento, pues, hombre, probablemente contribuirían a la pedagogía. Pero si desde el mundo nacionalista y el mundo abertzale se dijeran cosas también igualmente constructivas, pues, también se avanzaría mucho. Y una vez que se hubiera avanzado en la pedagogía probablemente emergerían soluciones en la vía que usted ha dicho.

De manera que yo la esperanza no la pierdo. Pero no es que no la pierda, pero es que además procuro que no se pierda y la cultivo, y lo que me gustaría es que la cultivara mucha gente.

Usted ha afirmado que esto pasa por el reconocimiento de la subjetividad nacional del pueblo vasco, y yo estoy absolutamente de acuerdo, creo que ésa es la meta, y que ese pueblo vasco, en uso de su autodeterminación, decida qué es lo que quiere.

Yo espero que alguna vez sea así. Y, más aún, he dicho y he escrito que la teoría de los españolistas como yo está en plantear la autodeterminación para obtener la integración, la integración voluntaria, esa integración voluntaria que en las constituyentes se quiso plasmar en la idea de pacto. Y hay intervenciones suficientes en aquellas Cortes que señalaban que la idea de pacto, tan denostada, pues, no era nada más que la expresión simbólica de esa integración voluntaria.

Ojalá se hubiera conseguido entonces mediante una fórmula constitucional que hubiera sido muy mayoritariamente votada en este país, lo cual no se consiguió. Ojalá eso se consiga alguna vez, desde mi punto de vista. Y comprendo que haya otras opciones, pero creo que es un paso muy importante que otras opciones, como la que usted representa, digan que, dentro de la pluralidad de las opciones, una opción también es la integración voluntaria a través del pacto y de la cosoberanía.

Noción de pacto –y con esto termino, señor Otegi– que serviría también para abordar problemas de territorialidad, porque fórmulas de pacto están previstas en el Estatuto de Autonomía Vasco y en el Amejoramiento del Fuero a efectos de la territorialidad. Yo recuerdo algún documento de ustedes, de su coalición, en que hablan de una Navarra soberana dentro de la territorialidad vasca, o algo así, y eso sería una vía de pacto.

Y, desde luego, cuando se habla tantas veces de la territorialidad con Iparralde, pues, la verdad es que el Derecho internacional, e incluso el Derecho comunitario actual, prevé fórmulas de cooperación transfronteriza que se utilizan, por otra parte, entre Italia y Austria, y se utilizan entre Suecia y Finlandia, que yo no me explico cómo aquí nadie ha insistido en ellas, que serían muy útiles. Curiosamente, los únicos que hablamos de eso en su momento fuimos mi fraternal amigo, el difunto Ernest Lluch, y yo.

La territorialidad, aparte de invocarla, hombre, no estaría mal tratar de instrumentarla a través de fórmulas que fueran asimilables, y probablemente nadie se opondría a la conversión de la frontera hispano-francesa en una zona de buena vecindad. Yo, como españolista, así lo deseo.

La PRESIDENTA:

Muchísimas gracias.

Aurrera jarraituz, orain..., llega el turno al Grupo Eusko Alkartasuna. Tiene la palabra el señor Rafa Larreina.

El Sr. LARREINA VALDERRAMA:

Muchas gracias, señora Presidenta.

En nombre de mi grupo, también agradecerle profundamente al señor Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón su comparecencia, que yo creo que ha aportado conceptos importantes, de los que ayudan a reflexionar además, y que nos hacen pensar a todos y creo que nos van a ayudar también a avanzar en los trabajos de esta Comisión.

Yo quería hacerle dos preguntas que en cierta forma están relacionadas.

Otro compareciente anterior subrayaba que era importante conciliar el Derecho y la política, precisamente para poder abordar los problemas que tenemos encima de la mesa, que tienen ese componente jurídico y político, y desde ese punto de vista me gustaría saber cuál es su opinión para avanzar a la hora de resolver el *impasse* en el que estamos.

Usted se refería a que efectivamente el Estatuto está incumplido, y es cierto, y decía que había que cumplirlo, y yo creo que ahí, al menos nuestro grupo, es partidario de que se cumpla en su integridad, pero el problema surge cuando la realidad nos muestra que no hay voluntad de cumplirlo. O sea, que ya se ha dicho, incluso por representantes del Gobierno central, que hay competencias que no se van a transferir nunca, porque eso sería ir en contra de la propia Constitución, incluso, se ha señalado.

Entonces, claro, ante esa situación, ¿cuál es la capacidad de actuar, de ese conciliar Derecho y política, de ese actualizar los derechos históricos que usted señalaba, es decir, convertir la potencia en acto? Es decir, en este momento ¿cómo se puede, desde su punto de vista, conciliar todas esas posiciones muy bloqueadas, muy extremas, muy negativas...? Porque al final estamos en el “no” al otro, y en el “no” a las otras posiciones, y el “no” al cumplimiento de lo pactado.

Es decir, al menos desde nuestro grupo tenemos la convicción de que el Estatuto no sólo es que se haya incumplido, sino que se ha modificado por la vía de hecho, es decir, que incluso lo que tenemos encima de la mesa no es lo que se pactó y lo que se aprobó en referéndum en su día. Entonces, ante esa situación de bloqueo, ¿cómo piensa usted que se puede avanzar en esa línea?

Y la otra cuestión que planteaba es, cuando usted se refería al sentido pre y para-constitucional de los derechos históricos, que después, en alguna otra respuesta, ya ha apuntado que, en cierta forma, sería el fundamento también de un derecho de autodeterminación, de alguna forma, ¿no?

¿Eso nos podría llevar a la conclusión de que en el actual texto constitucional, desde ese punto de vista, estaría contemplado o admitido, al menos de forma indirecta, el derecho de autodeterminación de los territorios vascos, de los territorios forales, o es hacer una alarde exagerado de imaginación?

La PRESIDENTA:

Gracias.

Tiene la palabra el señor Miguel Herrero.

El Sr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN:

Claro, la voluntad política..., desde luego, yo no soy capaz de decir si la hay o no la hay, o cuándo la puede haber. Lo que yo sí creo es que esa voluntad política al final se determina, o se coadyuva a determinarla, mediante eso que he denominado pedagogía social.

Yo creo que el País Vasco en general, y dentro del País Vasco el mundo nacionalista, tal vez está aislado en exceso, y, en consecuencia, no contribuye a transmitir a la opinión pública no sólo de este país, sino del resto de España, determinadas ideas. Yo no creo que insistir mucho en un imaginario pseudo-histórico contribuya mucho a ello, y no creo que la insistencia conjunta en cosas muy importantes y cosas menos importantes tampoco contribuya.

Mire, yo recuerdo que en los años en que yo era portavoz de UCD, es decir, en el año 80, en las negociaciones entre Vitoria y Madrid se hablaba a la vez de la soberanía originaria y del carné de mariscador. Ya saben lo que es el carné de mariscador, ¿verdad? Había quien consideraba que la unidad de España estaba en el carné de mariscador, lo cual yo creo que era un error, y lo digo como españolista. Pero, claro, también es verdad que mezclar la soberanía originaria con el carné de mariscador yo no creo que conduzca a nada bueno, ni para los mariscadores ni para la soberanía. Es decir, todo mezclado llega a no entenderse.

Entonces, yo creo que sería muy bueno para la normalización de este país, y en consecuencia de España entera, y para la consecución de objetivos concretos, distinguir lo que es inmediatamente accesible de lo que no lo es, de lo que es planteable en su momento. Y, claro, el cumplimiento del Estatuto, sean siete o 37 las competencias, y la autodeterminación son cosas distintas.

Yo tengo mi opinión sobre la autodeterminación, y después la diré, pero lo que no creo es que se puedan mezclar ambas cosas, porque es que entonces se perjudican las dos.

El cumplimiento del Estatuto es una exigencia de nuestro bloque de constitucionalidad, y yo estoy seguro de que se podrían..., ahora mismo no sé cómo, ¿verdad?, pero se podrían plantear cuestiones ante el Tribunal Constitucional. Es decir, si hay una previsión de competencia expresamente hecha en el Estatuto, es asombroso que no se cumpla, porque el Estatuto es parte de nuestro bloque de constitucionalidad. No es que sea la norma institucional suprema de Euskadi en este momento. ¡Es que es una parte del bloque de constitucionalidad del Estado entero!

Bueno, entonces ésa es una cosa que yo creo que no hay que conseguir: hay que realizar, porque ya está previsto, y lo que habría es que hacerlo ya. Y supongo que habría remedios, y eso se podría estudiar jurídicamente, para instar a que así se hiciera.

Y después hay otros conceptos, como es la cosoberanía. Y fíjense si a mí me gustan estos conceptos, primero porque me gusta más la cosoberanía que la marisquería, pero, bueno, en parte porque también he contribuido a inventarlos, modestia aparte, y a uno le gusta su propia obra. Entonces, a mí esas cosas me parecen importantísimas y capitales. Realmente las importantes son esas, y no la competencia tal o cual. Pero yo creo que hay que plantearlas en su momento y no mezclarlas, porque si se mezclan se perjudican ambas.

Entonces, lo que yo sí recomendaría, con la modestia que supone que ustedes me piden una opinión y yo la doy, sabiendo que es irrelevante y probablemente errónea, lo que yo creo que sería muy bueno para el País Vasco, en general, y para todas sus fuerzas políticas sin excepción, y concretamente para la comunidad nacionalista, es que contribuyera..., no que realizara, sino que contribuyera, porque todos tenemos que contribuir, a la pedagogía social. Es decir, explicar que determinadas predicciones estatutarias deben cumplirse, porque es una exigencia del Estado de Derecho, y que hay otras cosas que, como decía en su momento el Lehendakari Garaikoetxea, y ésta es una frase suya que yo le oí en el año 79, “se puede avanzar ilimitadamente en el autogobierno sin romper nada esencial”.

Y yo no excluyo que haya opciones que quieran romper lo esencial. Eso dependerá de lo que el pueblo vasco diga, en cuya sensatez, insisto, junto con el señor Otegi, que creo. Pues yo no deseo ni creo que se rompa nada esencial. Comprendo que haya opciones que lo defiendan; ahora, sería muy bueno que quien no quiera romper nada esencial contribuyese a explicar a la opinión pública de España entera que no se quiere romper nada esencial. Y eso sería muy positivo para la determinación social de esa voluntad política.

Porque, claro, la voluntad política... Ya sabemos que hay muchos líderes que consideran que tienen todas las ideas absolutamente claras y definitivas en la cabeza y se levantan por la mañana y organizan el mundo, pero, en fin, al fin y al cabo, al fin y al cabo, esos líderes, y lo que hay alrededor de esos líderes, son sensibles, lógicamente, a la opinión pública, y falta mucho por ilustrar a la opinión pública sobre lo que el autogobierno vasco, basado en los derechos históricos, y el espacio de soberanía vasco, suponen.

Yo creo que he respondido a su pregunta...

La PRESIDENTA:

Sobre el derecho de autodeterminación, si podía estar en la Constitución...

El Sr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN:

La Presidenta me insiste en que hable de la autodeterminación. Bien, pues lo hago... Sí, sí, yo estoy encantado. (*Murmullos*)

Sí, sí, es verdad. No, porque yo creía que saldría más adelante.

Yo creo que la autodeterminación es de estas palabras cargadas de gran afectividad; es de esas palabras que yo digo “de presa”, con pico y garras. Entonces, se pueden distinguir diversos sentidos de autodeterminación. Hay la autodeterminación externa, que es que un país decide ser independiente, o integrarse en otro o asociarse con otro. Hay la autodeterminación interna, que es el ejercicio de la democracia a través de elecciones periódicas.

Las Naciones Unidas, como ustedes saben mejor que yo, han pasado de poner el acento en la autodeterminación externa a la interna. Lo que ocurre es que la autodeterminación interna en realidad sólo es posible si se reconoce la externa. ¿Por qué? Porque la externa es la que determina aquel ámbito en que la interna tiene sentido. Es decir, unas elecciones generales a un Presidente europeo, por poner un ejemplo que está en boca de todos, en que los 80 millones de alemanes determinaran la voluntad de los 9 millones de portugueses, pues, probablemente no tendría vigencia. Es decir, la autodeterminación interna, el elegir un Parlamento representativo, sólo tiene posibilidad dentro de un ámbito que se considera una unidad política, y ésa sería la autodeterminación externa.

Pues, bien, yo creo que hay otra tercera acepción de la autodeterminación, que es la autodeterminación histórica, que es la que establece aquellos pre-requisitos de identificación necesarios para ejercer a su vez la autodeterminación externa. Es decir, ¿por qué determinada comunidad política es capaz de decidir si quiere ser independiente o no, y, una vez que ha decidido ser independiente o no, es un ámbito de soberanía, es capaz de elegir un Parlamento? Porque hay una serie de factores pre-políticos que la determinan.

Por eso, toda esa tesis del patriotismo constitucional de Habermas a mí me parece una logomaquia, ¿verdad? Porque, mire usted, no es la Constitución la que fundamenta la comunidad política. Es la comunidad política la que fundamenta la Constitución. Si no hay un sentido de que se pertenece a una comunidad política, la Constitución es un papel mojado. Solamente un sentido de comunidad política, que suele ser una identidad nacional, o, como yo creo, en el caso de España, plurinacional, es capaz de mantener unas instituciones constitucionales.

Pues, bien, esa autodeterminación histórica son esos signos de identidad foral que yo he dicho antes, es decir, la estructura politerritorial, la lengua y algunas cosas más, funda-

mentalmente lo que llamamos derechos históricos. Porque, claro, no es la raza, ni siquiera la lengua lo que identifica al pueblo vasco: son los derechos históricos. Y es muy difícil encontrar otra identificación para fundamentar después esa voluntad de identidad nacional, que, por supuesto, no es sólo recordar lo que fue o suponemos que fue, sino lo que queremos que sea. Cuando digo “queremos”, me refiero a ustedes. Yo soy ajeno a ese “nosotros”.

Entonces, yo la autodeterminación la veo así: hay unos signos irrenunciables de identidad, entre los cuales está esa foralidad desarrollable ilimitadamente (insisto, no hay nada prescrito ni proscrito), pero a través de pactos sucesivos, y esa autodeterminación histórica es lo que permite esas dos autodeterminaciones externas e internas.

Yo creo, efectivamente, que los derechos históricos fundamentan esa capacidad de decisión del pueblo vasco, que, por otra parte, en una sociedad abierta es innegable.

La PRESIDENTA:

Muchísimas gracias.

Ahora es el turno del Grupo Socialistas Vascos, y en su nombre tiene la palabra el señor Víctor García.

El Sr. GARCÍA HIDALGO:

Gracias, Presidenta, muy amable.

En primer lugar, lógicamente, también, como han hecho el resto de intervinientes o de portavoces del resto de los grupos que me han precedido en el uso de la palabra, agradecer la comparecencia del señor Herrero de Miñón. Y felicitarle, porque, de alguna manera, y en mi modesta opinión, ha mantenido la brillantez que yo le reconozco y admiro de otras intervenciones y de otros escritos. No en vano, señor Herrero de Miñón, yo he dedicado –lo digo modestamente– muchas horas a leer su contribución a la teoría de los derechos históricos, y hasta tal punto he llegado a tantas horas, que yo tengo pocas dudas acerca de cuál es su posición en relación a la materia.

No obstante, tenía dos cuestiones que plantearle. La primera, y debido al recordatorio que le acaba de hacer la Presidenta ya se ha manifestado, era su opinión acerca del derecho de autodeterminación y su basamento en lo que es su teoría sobre la naturaleza de la autonomía y de los derechos históricos. Y la segunda ya sería más política.

Señor Herrero de Miñón –yo no sé, es una pregunta que mi grupo suele hacer a los distintos comparecientes–, ¿usted cree que se dan las condiciones apropiadas para que una eventual actualización, como usted le llama, del Estatuto de Autonomía, una actualización, según su teoría, de los derechos históricos, contara hoy, en función de las circunstancias –repito– que se dan..., podría contar o tendría la esperanza de contar con un mayor consenso que el que tuvo en su día la aprobación del Estatuto de Autonomía vigente?

Nada más. Y muchas gracias, señora Presidenta.

La PRESIDENTA:

Tiene la palabra el señor Miguel Herrero.

El Sr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN:

Primero, por la atención que ha dedicado... Ya sabe usted aquello de Groucho Marx, cuando entró en un club muy importante en Nueva York y dijo: “¡Cómo puedo yo entrar en un club en que me admiten!”. Pues yo, que le tenía gran aprecio, ahora, si me dice que ha dedicado muchas horas a leerme, digo: “¡Caramba, caramba!”. (Risas)

En fin, excusen la broma, pero yo creo que es bueno introducir de vez en cuando algún rasgo de humor en las cosas serias porque, precisamente así son serias.

Primero, muchas gracias por la atención que ha dedicado a mi modesta obra escrita. Segundo, creo que la segunda pregunta es también extraordinariamente acertada. Es decir, en este país, ahora, hay un grado de crispación, fundamentalmente debido a la violencia, eso es clarísimo, pero también debido a la retórica política, que dificulta los consensos necesarios para esa actualización.

Es claro que esa actualización sólo puede hacerse si hay un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas. Alto grado de consenso entre las fuerzas políticas siempre difícil de conseguir, pero que sería difícil pero posible, primero, si se rebajase la agresividad de la retórica, y fundamentalmente si cesase la violencia.

Es decir, cuando hay una situación de violencia terrorista como la que sufre el pueblo vasco, y de rechazo el resto de España, es claro que los consensos políticos son muy difíciles, y que las crispaciones son, lógicamente, mayores. El drama es que la violencia sirve de excusa y de dificultad objetiva para abordar el problema político. Y la subsistencia del problema político, desde luego, no legitima ni explica, ni reduce un ápice de la criminalidad de la violencia, pero no cabe duda de que también contribuye, de una u otra manera, a ese fenómeno.

Entonces, claro, aquí hay dos problemas gravísimos que se entrecruzan (la violencia y el problema político), y creo que todos deberían esforzarse, o deberíamos esforzarnos, primero en erradicar por todos los medios, desde los policiales y judiciales a los políticos, que probablemente serían más eficaces, la situación de violencia, para que, una vez erradicada la violencia, pudiera abordarse el problema político, que es indeclinablemente necesario abordar.

Pero, por supuesto, mientras exista una situación de violencia, y la subsiguiente crispación retórica que existe, el consenso va a ser muy difícil de alcanzar, por no decir imposible. Y yo creo que una cosa tan seria como la actualización de derechos históricos para avanzar a mayores cotas de autogobierno, y al reconocimiento de la subjetividad nacional del pueblo vasco y sus derechos cosoberanos, etcétera, eso requiere un consenso verdaderamente muy, muy grande, y además muy consistente entre las fuerzas políticas vascas y las fuerzas políticas vascas [sic] pero que tienen una conexión con

grandes partidos estatales, como es el caso del Partido Popular y del Partido Socialista. Y eso, verdaderamente, la situación actual no lo facilita. Al contrario.

La PRESIDENTA:

Muchísimas gracias.

Ahora ya es el turno del Grupo Popular Vasco, y tiene la palabra, en su nombre, el señor Antón Damborenea.

El Sr. DAMBORENEA BASTERRECHEA:

Muchas gracias.

Pues, como todos, agradecerle al señor Herrero de Miñón su presencia y las ideas que ha expuesto, que algunos, pues, tampoco es por darle mucha coba, también somos lectores no impenitentes, pero sí de alguno de sus libros. Y, bueno, las posibles dudas que teníamos las ha respondido a preguntas también de otros grupos, y simplemente agradecerle su presencia una vez más.

Muchas gracias.

La PRESIDENTA:

Muchísimas gracias.

Y ahora, para terminar la ronda de grupos, en nombre de Euzko Abertzaleak tiene la palabra el señor Emilio Olabarria.

El Sr. OLABARRIA MUÑOZ:

Gracias, Presidenta. Gracias, señor Herrero y Rodríguez de Miñón.

Siempre es un extraordinario placer, primero saludar a un viejo amigo (bueno, un antiguo; vamos a usar expresiones de naturaleza difusa), en segundo lugar a una persona brillante en sus exposiciones, y con aportaciones realmente relevantes.

Quizás sean éstas las causas, algunas de las causas que provocan que no sean tenidas demasiado en relevancia o en consideración sus aportaciones, que en nuestra opinión sí que son relevantes, porque tenemos un amplísimo grado de concertación con lo que usted ha explicado, y tenemos muchas veces, en nuestro grupo, la duda de que realmente se quiera, en algunos ámbitos por lo menos, resolver los problemas, problemas graves que subsisten y con los que tenemos que convivir.

Y, en tercer lugar, gracias incluso por la cita de Mirabeau. Usted saber perfectamente que hay un conocido ensayo de Ortega y Gasset que se refiere a Mirabeau como el paradigma del político, pero con todo lo bueno y con todo lo malo que un político

conlleva siempre en su seno. Y esas referencias a los habitantes del Orinoco yo no sé hasta qué punto se podrían convalidar como políticamente correctas en los términos de la ciencia política de hoy, pero, bueno, vamos a pasar como si fuera un *obiter dicta* sobre esta cuestión.

Para decirle sólo que nosotros también somos ávidos lectores de su obra. No lo decimos para que se considere integrado en este club ni para que nos lo agradezca, pero realmente su obra tiene aportaciones ilustres y notables sobre los problemas de la territorialidad, de la nacionalidad y de la soberanía, y sus acotaciones conceptuales son terriblemente relevantes, en nuestra opinión. Lo que pasa es que también tenemos algunas dudas.

Leyendo detenidamente su obra, donde efectivamente se han dicho muchas cosas, y la primera haría referencia al carácter o a la causa foral, casi exclusivamente foral, que usted atribuye al Estatuto de Autonomía. Porque la propia Constitución Española, como sabe perfectamente, se refiere a otro título de legitimación que no parece de naturaleza foral, en una *prima facie*, en una lectura, en una exégesis normal del texto constitucional, que es la que hace referencia a los Estatutos que fueron plebiscitados antes del año 1939, donde al parecer se les imprime a éstos de algún tipo de legitimación institucional diferente a la pura foralidad.

Ésa sería la primera cuestión a plantear: hasta qué punto estamos hablando de una norma institucional básica, como es el Estatuto de Autonomía, que tiene una legitimación, una causa de naturaleza exclusivamente foral, o hay algunas otras causas que deberían ser tomadas en consideración, como esta histórico-jurídico-política, como es la consistente en la preexistencia de unos Estatutos de Autonomía que fueron plebiscitados antes de la Guerra Civil. Ésa sería la primera cuestión.

La segunda acotación, que nos parece terriblemente relevante, señor Herrero de Miñón, sería la referencia al propio concepto de soberanía, como usted lo acota. Se habla mucho de soberanía, y no siempre se habla bien de soberanía.

Cuando se habla de soberanía con carácter general estamos hablando de un concepto que en ciencia política es indubitado, que es el poder originario que corresponde a todos los ciudadanos, en cuyo nombre, y por delegación, actuamos los representantes políticos. Lo que pasa es que cuando se habla de soberanía en esos términos normalmente se está hablando del ámbito territorial de ejercicio de la soberanía, que es otro concepto diferente.

Y, desde esta perspectiva del ámbito territorial del ejercicio de la soberanía, que es un tema más polémico y un concepto jurídico y político más difuso, sí que nos gustaría que concretara un poco mejor cuáles son los recorridos que usted atribuye a los derechos históricos y a su carácter paraconstitucional, preconstitucional, como bien ha indicado, y también, por qué no decirlo, su carácter paraestatutario y preestatutario.

Evidentemente, no está la base de los derechos históricos, su legitimación, sólo en la Constitución; no están en la Constitución, son anteriores a la Constitución. Están

al margen, son al margen de la Constitución, y también son previos y están al margen del Estatuto de Autonomía.

Hay un dato muy relevante a estos efectos, que son los conflictos existentes entre las Juntas Generales de Euskadi, de los territorios históricos de Euskadi, y este propio Parlamento en relación a quién ostenta la competencia para normar sobre la propia legislación electoral a Juntas Generales de Euskadi, lo cual ya indica cómo el carácter paraestatutario de los derechos históricos también puede provocar conflictos *ad intra*, dentro del propio entramado institucional de la Comunidad Autónoma, y cómo este recorrido de una perspectiva de legitimación institucional, que es a la que usted se refiere en sus libros, pero también de una perspectiva normativa, puede conducir a posiciones de soberanía, de real soberanía, y cómo supone una forma de instrumentar concreta, peculiar, desde esta perspectiva, un verdadero derecho de autodeterminación de este pueblo, del pueblo vasco.

Y alguna concreción, desde la perspectiva de conceptos que usted ha utilizado en sus obras, como el carácter o la condición de Euskadi como *annexa pars*; no una parte del Estado español, sino una parte conexas o una parte anexa del Estado español, realmente posibilita un elemento, constituye un elemento de legitimación que atribuye no sólo el ejercicio del derecho de autodeterminación, sino el derecho de autodeterminación desde esta posición de *annexa pars*, no de parte integrante o de parte integrada en el propio Estado español.

Lo cual nos parece, desde nuestro punto de vista, un debate sumamente interesante científicamente, políticamente, y poco explorado, desgraciadamente, porque son de esto que comentábamos: fórmulas inteligentes, fórmulas brillantes que se hablan desde metacultura española, genuinamente española, bueno, incluso nacionalista española, pero la derecha española tradicionalmente ha manifestado un carácter un tanto refractario, un tanto renuente a su indagación y a su propia posibilidad de vehiculización jurídica.

Decir también, y ésta es una pregunta que usted, como ponente de la Constitución, nos gustaría que nos explicara, por qué el tenor literal de la disposición adicional primera de la Constitución no es igual a la disposición adicional única del Estatuto de Autonomía, es sustancialmente diferente.

La disposición adicional primera de la Constitución se refiere a la reintegración de la foralidad en los territorios históricos, reconoce los derechos forales de los territorios históricos, pero la disposición adicional única del Estatuto de Autonomía se refiere a la no renuncia –y utiliza esa expresión que usted recuerda perfectamente–, por parte del pueblo vasco, de los derechos que por su historia le pudieran corresponder.

Hay importantes e ilustres autores que hablan de una verdadera novación sustantiva de los derechos históricos, que se acomete por la disposición adicional que forma parte del Estatuto, que forma parte del bloque de constitucionalidad, singularizando los derechos históricos o diferenciándolos de lo que prevé la propia Constitución Es-

pañola. Y aquí también hay un tramo sobre el que se ha especulado poco, incluso en el ámbito científico, y en el cual su opinión nos parecería particularmente interesante.

Y ya, por último, sus obras sobre la integración europea, sobre el Derecho europeo, el Derecho comunitario, son menos conocidas, pero no son menos relevantes científicamente. Y nos gustaría saber qué perspectivas, qué recorrido, desde una perspectiva también de legitimación institucional, incluso desde la perspectiva normativa, la conformación de un Derecho europeo, con una identidad cada vez más clara, posee para también ejercer un verdadero derecho de autogobierno, promocionar un derecho, avanzar en el ámbito del derecho de autogobierno, y para consolidar también un verdadero derecho de autodeterminación.

Sobre todo tras la vigencia del Tratado de Ámsterdam, que usted conoce perfectamente, que es el primer tratado de la Unión que establece un catálogo de derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, lo cual supone tanto como iniciar en el ámbito europeo, en el ámbito normativo europeo, un verdadero proceso constituyente.

Yo creo que ya el Tratado de Roma incluso inicia un proceso constituyente incipientemente, pero lo del Tratado de Ámsterdam es una verdadera novación sustantiva en materia del Derecho comunitario. Es la primera vez que hay un catálogo de derechos fundamentales reconocido por un tratado de la Unión. Nunca había sucedido hasta el Tratado de Ámsterdam algo así, y realmente estamos hablando de realidades políticas que se avizoran en el horizonte, que se esbozan sustancialmente diferentes a las actuales.

Desde esa perspectiva, yo no sé, yo comprendo que es un esfuerzo especulativo notable el que solicito, y que es muy difícil tener capacidad de prospección sociológica para llegar tan lejos, pero cómo percibe usted, desde este doble vector, en el cual inciden en una dirección los derechos históricos y su legitimación, y por otra parte, desde arriba, el Derecho comunitario y su propio instrumento de legitimación, hasta qué punto podemos estar hablando de un verdadero estado-nación, tal como se concibe hoy en día, en términos de ciencia política, dentro de muy poco tiempo incluso.

Ésas serían, señora Presidenta, esta vez creo que ajustadas al trámite y a las admoniciones de mis compañeros para que reprima cierta propensión a la exuberancia verbal, éstas serían las preguntas que me gustaría...

La PRESIDENTA:

Muchísimas gracias, señor Olabarria.

A continuación responderá el señor Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón.

El Sr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN:

En primer lugar dar las gracias al señor Olabarria por eso que ha dicho de que no somos “viejos”, sino que somos “antiguos amigos”. Yo creo que todo el mundo sabe que

yo soy viejo, y él lo que ha querido es evitar que además nos conozcamos hace tanto que, claro...

Segundo, yo le voy a decir a mi editorial que no me diga que no se venden mis libros, puesto que parece que todo el mundo los ha leído. De manera que muchas gracias por eso. *(Risas)*

Vamos a ver, aquí hay cinco preguntas yo creo que de la mayor importancia.

Primero, el Estatuto del 36. Evidentemente, el autogobierno vasco se nutre, creo yo, de tres tradiciones: la tradición foral, efectivamente; la tradición de residuo de la foralidad, que fue el Concierto, y la tradición estatutaria del año 36.

Yo creo que, de haber plebiscitado un Estatuto de Autonomía el año 36, es precisamente un derecho histórico más. Porque, claro, los derechos históricos no sólo tienen que acabarse en el siglo XVIII o en 1839, o cuando se provincializa la foralidad hasta el 78, sino que también el Estatuto del 36 es un derecho histórico.

Más aún, en una exégesis global de la Constitución, para que la disposición adicional primera sirva no sólo a efectos de Euskal Herria, sino también a efectos de Cataluña y Galicia, como comunidades con identidad nacional, yo he defendido que había que interpretar la adicional primera a la luz de la transitoria segunda, que es la que se refiere, al haber plebiscitado un Estatuto de Autonomía, que es un derecho histórico más.

Por cierto, en el mapa del libro, como ven ustedes, hay una diferencia entre el mapa original que se reproduce en el interior y el mapa que aparece en la portada. Ha habido quien nos ha acusado a mí y a mi querido amigo Ernest Lluch de haber falsificado ese mapa. Y no, se dice en la contraportada que lo que aparece en la portada es una elaboración del mapa original, que para efectos de... se reproduce en el interior.

De manera que, a la primera pregunta, el Estatuto del 36 por supuesto que es un derecho histórico más, y además de gran utilidad a efectos de la interpretación de la adicional primera.

Segunda cuestión. Efectivamente, todos sabemos que la foralidad se ha utilizado frente al autogobierno. Es decir, la foralidad de los territorios históricos se ha utilizado como ariete frente al autogobierno desde los inicios de la elaboración del Estatuto. Y no hay más que ver el libro de Tamayo para darse cuenta de eso.

Yo creo que ha sido un error de todo el mundo, primero, haber utilizado la foralidad contra el autogobierno, y, segundo, haber querido hacer del autogobierno una forma, digamos, “moderna”, entre comillas, de autonomía frente a lo que se suponía arcaísmo foral. Sinceramente, creo que para fundamentar realmente el autogobierno vasco hace falta recurrir a los derechos históricos.

Y creo, y con esto empalmo con la pregunta 4..., no, no sé con cuál pregunta, pero con una de las preguntas. Efectivamente, ha habido una novación, ha habido una novación de los derechos históricos reconocidos en la adicional primera de la Constitución y en la adicional única del Estatuto, por lo que he dicho antes: de ser titulares del derecho los territorios históricos, el elemento popular ha tenido tal sustantivación y tal

emergencia que ya en el Estatuto hay una novación, y entonces el titular es el pueblo vasco, y no sus diversos territorios.

¿Cómo se plasma esto en la realidad? Hombre, en la realidad se plasma en que inicialmente los titulares de los derechos eran los tres o cuatro territorios históricos, y después el propio Tribunal Constitucional –creo que además se inspiró en un trabajito mío– reconoció que Euskadi también era titular de derechos forales. Y por eso creo que Euskadi es un territorio foral, como tal Euskadi.

Ahora, en esa tensión entre territorios y Euskadi, yo creo que la *maior pars* es Euskadi. Hubo un gran debate, como todos sabemos, en torno a la LTH, pero está claro que, al final, quien es el titular de la potestad suprema es el Parlamento Vasco, y no son las Juntas Generales, sin perjuicio de que en virtud del Estatuto hay una reserva muy rígida de competencias a favor de las instituciones forales de los territorios históricos, y sin perjuicio de que, como he dicho antes, creo que si en un momento dado se renunciase a los signos de identidad foral que son, entre otros, la organización politerritorial de Euskal Herria, bueno, pues, se estaría renunciando a un signo de identidad y, en consecuencia, a la propia identidad determinada por ese signo.

Se puede renunciar a eso, se puede renunciar al idioma y se puede renunciar al mar Cantábrico, claro, pero, bueno, eso tiene su coste. Entonces se convierte uno en ese pueblo llegado a orillas del Orinoco por casualidad, cuando podía haber llegado a orillas del Vístula también, o a cualquier otra orilla.

Yo he defendido, efectivamente, que se podía considerar Euskal Herria como una *annexa pars*, y eso lleva a una organización pactada entre el Estado y Euskal Herria. Lo cual no empece, en absoluto, que haya un catálogo que puede llegar a ser muy amplio de competencias comunes o competencias que no ejercen ya ni Euskal Herria ni el Estado español, sino instituciones supranacionales.

Pero la consideración de *annexa pars* tiene una utilidad simbólica de expresión de una identidad. Y a mí se me ha acusado muchas veces de poner excesivamente el acento en los símbolos, pero es que creo que los símbolos son absolutamente fundamentales para la expresión de las identidades nacionales y en general de las identidades colectivas. Y si se pone mucho el acento simplemente en el carné de mariscador, o en las transferencias de recursos económicos para otorgar el carné de mariscador, se pierde lo esencial. Por eso yo creo que el proceso de transferencias, que puede ser muy amplio, sin reconocer simbólicamente la identidad, al final se demuestra bastante estéril.

Es como... el ejemplo es de Bismarck, y, como después voy a hablar del salchichón, por eso cito antes a Bismarck, para darle autoridad. Es decir, es como el que corta ilimitadamente un salchichón y se lo va comiendo poco a poco, y al final se encuentra sin salchichón y sin haber calmado el hambre. Entonces, claro, se pueden hacer ilimitadas transferencias competenciales y económicas, y, si no se reconoce la identidad que justificaría esas transferencias, al final el que transfiere se queda sin nada, pero la identidad

que reclamaba su reconociendo (y no le han hecho nada más que transferencias, sin reconocerle nada) se queda muy insatisfecha.

Y yo creo que es lo que está pasando aquí. Sinceramente, creo que es lo que está pasando aquí. Entonces, *annexa pars* tiene ese valor de reconocimiento de una identidad, y justifica, desde luego, la relación pactada.

¿Cuál es la trascendencia competencial de la relación pactada? Bueno, pues lo que el pacto decida. Y un pacto no puede ser ni unilateralmente interpretado ni unilateralmente revisado. Como sabemos por el Código Civil, tiene que revisarse e interpretarse y cumplirse por acuerdo de las partes.

Hay una diferencia muy sensible en la redacción de la adicional primera, que, como ustedes saben, fue extraordinariamente polémica, que fue la introducción de la palabra “marco”. La palabra “marco” se introdujo probablemente con intención de asociarla a la unidad constitucional de la monarquía del año 39, y desde luego se interpretó aquí como referente a la unidad constitucional de la monarquía del año 39. Lo cual, realmente, es un ejemplo de torpeza máxima en la redacción de algo: “Vamos a poner una palabra tal que moleste extraordinariamente y que pueda interpretarse de manera molesta”, con lo cual no se consigue ningún objetivo, sino simplemente que se frustre la intención de la adicional primera.

Es claro que si la adicional primera no hubiera hablado de marco y hubiera dicho prácticamente lo mismo con palabras sin pico y garras, pues, el resultado hubiera sido otro, y muy distinto, y ocasiones hubo de hacerlo.

Esa palabra “marco” ha desaparecido de la adicional única del Estatuto, claro está, y yo creo eso positivo. ¿Cómo habría que interpretar ahora la palabra “marco”? Hombre, yo sobre eso he escrito bastante. Desde luego, el marco de la Constitución, por definición, no puede ser toda la Constitución, porque entonces el marco no dejaría lugar para el cuadro. El marco no es todo el objeto, sino lo que hay alrededor del objeto.

Y, desde luego, hay argumentos en la propia Constitución, en el 150, y en el artículo 37 del Estatuto (creo que es el 37 cuando habla del marco estatutario), para saber que marco quiere decir no todo el texto, sino los principios fundamentales del texto. Lo cual nos llevaría a una interpretación principal de la Constitución, lo cual haría posible que la adicional primera fundamentase un régimen de autogobierno distinto del contemplado en el Título VIII.

Y de hecho ya es así en algunos aspectos. Porque, claro, el Concierto Económico, que nadie discute, supone una exorbitancia respecto al artículo 133 de la Constitución, y nadie discute que pueda ser así. Y la ley de Amejoramiento del Fuero Navarro tiene una serie de disposiciones que caben en una interpretación principal de la Constitución, pero que se apartan muy mucho del Título VIII y de las normas que lo desarrollan. Luego, claro, si se interpreta “marco” como toda la Constitución, y el Título VIII en particular, entonces sobra la disposición adicional primera. Sería redundante.

Entonces, claro, es absurdo hablar de una Constitución normativa y de lealtad a la Constitución cuando una parte de la Constitución que molesta se considera que es puramente retórica. Eso me parece absolutamente contradictorio, y me parece muy desleal, muy desleal a la Constitución, la desvalorización de la adicional primera.

Y por último el señor Olabarria me ha preguntado sobre el futuro europeo. Yo ahí la verdad es que no podría dar ninguna respuesta con el mínimo viso de verosimilitud ni de experiencia. Yo creo que ninguno sabemos lo que va a ser de la Unión Europea en veinte años.

Yo creo que ahí también ha habido dos posiciones muy contradictorias, y muy erróneas las dos: la de los que han creído que la Unión Europea no avanzaría nunca, que era un sueño eso de la integración europea; pero ha habido otra no menos equivocada y que sigue vigente, que es creer que el proceso de integración europea es un proceso unilineal, que va en una sola dirección, que es irreversible y que es prácticamente inmediato.

Hay un gran ingrediente marxista en esta idea de la integración europea y de los procesos globalizadores mundiales, que es creer que la infraestructura económica determina un proceso histórico absolutamente irreversible, y que los avispados que como vanguardia de la historia conocen por dónde va a ir la historia tienen que forzarlo. Yo creo que hay un ingrediente del futuro de una ilusión, para utilizar la expresión de Furé, en esa versión de la integración europea.

Yo creo que es una cosa muy ambigua, muy importante, y que no podemos predecir lo que va a ser de ella. En todo caso, habría quien deseara (yo deseo) que se conserven fuertemente las identidades nacionales con estado o sin estado, o con estados compartidos y comunes, en el seno de una futura Unión ampliada e incluso profundizada. Creo que sería una gran pérdida para Europa y para los europeos que se diluyeran las identidades nacionales y lo que suponen de acervo cultural, lingüístico y político de decisión, de ámbitos propios de decisión, que no pueden ser diluidos en un inexistente pueblo europeo.

Y, hablando de la presencia de las naciones sin estado en esa Unión, yo creo que hay un error a evitar. Error a evitar que por ahora no se está evitando, y es hablar de la Europa de las Regiones. Porque, claro, en una Europa de las Regiones donde Euskal Herria o Cataluña o Bretaña tengan prácticamente la misma representación que el gran París, o que Escocia se homologue a East Anglia, es repetir a escala europea el error que se cometió con la generalización y homogeneización del Estado de las Autonomías en España.

Creo que las naciones sin estado, pero con fuerte personalidad nacional e histórica, pueden aspirar a tener un protagonismo. Pero no tiene que ser un protagonismo que pretenda la sustitución de los estados que son por las regiones que son y las que no son, sino que son pura creación artificial. Y, desgraciadamente, hay signos de marchar por ese camino.

Las instituciones supranacionales..., porque todos sabemos que toda institución combate a sus rivales fomentando a los rivales de sus rivales, entonces, las instituciones supranacionales fomentan el protagonismo de las regiones para debilitar a los Estados, y los Estados responden fomentando el protagonismo de las corporaciones locales (y véase el último pacto local anunciado), para diluir la personalidad de las Comunidades Autónomas. Entonces, ahí el principio de subsidiariedad puede ser muy peligroso.

Entonces, claro, se puede llegar a un magma, a un magma en que todo el poder termina estando en los distritos municipales, y yo creo que ésa no es la vía para conservar algo tan valioso como son las identidades nacionales.

Nada más, Presidenta.

La PRESIDENTA:

Muchísimas gracias, don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón.

Desde luego, su comparecencia ha sido de gran interés, y será de gran valía para las tareas que tiene que desarrollar esta Comisión.

Sin más, aquí interrumpimos la sesión, y la reanudaremos a las cuatro y media con la comparecencia del señor Portilla...

El Sr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN:

Perdone, señora Presidenta.

Yo he traído –como he visto que hay aquí lectores apasionados y benevolentes–, aparte del libro, que tampoco les recomiendo su lectura, más que a los que ya han caído en esa trampa, he traído estas separatas de la Revista Internacional de Estudios Vascos, en que digamos que se hace un resumen de lo que tantas veces he repetido hasta ya ser pesado.

Muchas gracias, Presidenta. ♦

Se suspende la sesión a las catorce horas y veintinueve minutos.



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO