

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 42 • Junio 2022

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- GONZÁLEZ DE LA GARZA, LUIS MIGUEL: *Cómo las tecnologías de la sociedad de la información afectan a la educación: ideas para corregir los problemas.*

II. ESTUDIOS

- GARCÍA FERNÁNDEZ, MARÍA LYDIA: *Los derechos digitales en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y de garantía de los derechos digitales.*
- GONZÁLEZ ESCUDERO, M.^a TERESA: *Consideraciones sobre la Ley de Presupuestos Generales del Estado a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional.*
- MARÍN CASTÁN, MARÍA LUISA: *Hacia la construcción de una bioética universal y sus avances más decisivos: el Convenio de Oviedo y la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: *Inclusión en el orden del día de una sesión de Comisión de una comparecencia solicitada conforme a lo dispuesto por el artículo 211 del Reglamento de la Asamblea.*

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- CID VILLAGRASA, BLANCA: *La doctrina del Tribunal Supremo sobre el alcance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- NIETO LOZANO, ÁNGELES; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2020 (XI Legislatura).*
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de enero a mayo de 2021 (XI Legislatura).*
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de junio a diciembre de 2021 (XII Legislatura).*

VI. RECENSIONES

- GARRIDO RUBIA, ANTONIO: *El derecho fundamental a la vida, de Óscar Ignacio Mateos y de Cabo.*
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, IGNACIO: *Salvajes de una nueva época. Cultura, capitalismo y política, de Carlos Granés.*

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

42

Junio
2022

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018 - Madrid

Esta publicación no podrá ser reproducida total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrostáticos, electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos, o cualquier otro medio, sin el permiso previo, por escrito, de la Asamblea de Madrid.

Edita: Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

Depósito Legal: M-30.989-1999

ISSN: 1575-5312

ISSNe: 2951-665X

Imprime: Unidad de Digitalización, Fotografía y Reprografía de la Asamblea de Madrid

MADRID, 2022

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENCIA

- Eugenia Carballado Berlanga
Presidenta de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
- Concepción Dancausa Treviño
- María Elvira Rodríguez Herrer
- José Ignacio Echeverría Echániz
- Paloma Adrados Gautier
- Juan Trinidad Martos
Ex-Presidentes/as de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Jorge Rodrigo Domínguez
Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
- José Ignacio Arias Moreno
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
- Esther Rodríguez Moreno
Vicepresidenta Tercera de la Asamblea de Madrid
- José María Arribas del Barrio
Secretario Primero de la Asamblea de Madrid
- Diego Cruz Torrijos
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Francisco Galeote Perea
Secretario Tercero de la Asamblea de Madrid
- Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo. Universidad Autónoma de Madrid
- Manuel Alba Navarro
Cortes Generales
- Manuel Aragón Reyes
Universidad Autónoma de Madrid
- Feliciano Barrios Pintado
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- José Antonio Escudero López
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Manuel Fraile Clivillés
Cortes Generales

- Pedro González-Trevijano Sánchez
Real Academia de Legislación y Jurisprudencia. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Tribunal Constitucional
- Carmen Iglesias Cano
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Luis López Guerra
Universidad de Extremadura. Tribunal Constitucional
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Universidades de Salamanca, Zaragoza y Complutense de Madrid. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- José F. Merino Merchán
Universidad Rey Juan Carlos
- Santiago Muñoz Machado
Universidad de Valencia, de Alcalá de Henares y Complutense de Madrid. Real Academia de la Lengua
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
Consejo de Estado. ICADE
- Luciano Parejo Alfonso
Universidades de La Laguna, Alcalá de Henares y Carlos III de Madrid
- Benigno Pendás García
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Universidad Complutense de Madrid. Cortes Generales
- José Luis Piñar Mañas
Universidad CEU San Pablo
- Emilio Recoder de Casso
Abogado del Estado. Cortes Generales
- José Manuel Sala Arquer
Universidad de Navarra. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- Miguel Sánchez Morón
Universidades de Barcelona, Castilla-La Mancha, Alcalá de Henares y Complutense de Madrid
- Juan Alfonso Santamaría Pastor
Universidad Complutense de Madrid. Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Cortes Generales
- José Eugenio Soriano García
Universidad Complutense de Madrid

CONSEJO TÉCNICO Y DE REDACCIÓN

- Marta Souto Galván
Parlamento de Cantabria. Tribunal Constitucional
- Daniel Capodiferro Cubero
Universidad Nacional de Educación a Distancia
- María Teresa González Escudero
Cortes Generales
- Antonio Lucio Gil
Asamblea de Madrid
- Ángel L. Sanz Pérez
Parlamento de Cantabria. Universidad de Cantabria
- Laura Seseña Santos
Cortes de Castilla y León
- Antonio Jesús Alonso Timón
ICADE

DIRECCIÓN

- Bárbara Cosculluela Martínez
Secretaria General de la Asamblea de Madrid

SUBDIRECCIÓN

- Tatiana Recoder Vallina
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SECRETARÍA

- Blanca Cid Villagrasa
Letrada de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Ana Villena Cortés
Jefa del Servicio de Publicaciones
- Gema Moreno Rodríguez
Jefa de la Sección de Publicaciones
- Susana Moreno Rodríguez
Jefa del Negociado de Publicaciones no Oficiales
- Raquel del Sol Herreros
Administrativa del Negociado de Publicaciones no Oficiales

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES PARA LA PUBLICACIÓN EN LA REVISTA “ASAMBLEA”

La Revista *Asamblea* tiene una vocación interdisciplinar, sin perder sus orígenes de ser una Revista esencialmente jurídico-pública, constitucional y administrativa, centrando su enfoque en el Derecho político, constitucional, administrativo, parlamentario y autonómico.

La Revista *Asamblea* es una publicación de carácter semestral, se edita en los meses de junio y diciembre, en formato digital y en papel y sigue un criterio de acceso abierto.

El Consejo Técnico y de Redacción de la Revista se reserva el derecho de rechazar cualquier original que considere que por criterios formales o de calidad no se adecue a la política editorial de la Revista.

1. Lugar y modo de presentación de originales

Los trabajos o colaboraciones remitidos para su publicación en la Revista *Asamblea* deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas.

Se presentarán por escrito en lengua castellana o inglesa. La revista utilizará herramientas antiplagio para garantizar la autoría y la originalidad de los trabajos.

Los trabajos o colaboraciones se enviarán por correo electrónico, en formato Microsoft Word, al correo institucional revistaasamblea@asambleamadrid.es o bien en papel acompañado de soporte electrónico, dirigidos al Servicio de Publicaciones, Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018 – Madrid.

2. Extensión y formato de presentación

— Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor/a o autores, y dirección de contacto y de correo electrónico. Así mismo, si se está en posesión del código ORCID, deberá incluirse.

Se acompañará una hoja a efectos administrativos en la que se harán constar el título del trabajo, los datos del autor/a o autores (dirección, NIF, teléfono, correo electrónico, situación académica y nombre de la institución científica a la que pertenecen).

— Extensión y formato

Los trabajos tendrán una extensión máxima aproximada de treinta y cinco páginas (DIN A4) y las recensiones de seis a ocho páginas. El tipo de letra deberá ser Times New Roman, 12, con interlineado sencillo y sangría en primera línea.

— Título del trabajo

Los trabajos irán encabezados por el título o enunciado (con traducción al inglés), en letra negrilla, Times New Roman, cuerpo superior a 12, texto en minúscula y en mayúsculas solo las palabras pertinentes.

— Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario en español y en inglés, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo. Los epígrafes de los apartados principales irán en mayúscula, numerados I, II, III... y los epígrafes de los subapartados en minúscula 1.1, 2.1, 2.2, 3.1... etc.

— Resumen, palabras clave, abstract y key words

Los trabajos incluidos en las Secciones de la Revista I. TEMA DE DEBATE, II. ESTUDIOS y III. NOTAS Y DICTÁMENES, deberán presentar, además del título y del sumario, de tres a cinco palabras clave identificativas del tema tratado y un RESUMEN en español y otro en inglés de entre 400 y 500 palabras. Dicho resumen debe reflejar los apartados del artículo: el estado de la cuestión, el contenido y desarrollo de la investigación y las conclusiones obtenidas.

— Notas a pie de página y referencias bibliográficas

Las notas a pie de página deberán ir en Times New Roman, cuerpo 9, numeradas correlativamente.

Las notas y referencias se harán de acuerdo con las normas UNE-ISO 690:

- **Libros:** APELLIDOS DEL AUTOR/ES, nombre con inicial en mayúscula (o nombre completo de autores y literatos de relevancia histórica como José ORTEGA Y GASSET, etc.), año de publicación entre paréntesis. *Título del libro en cursiva*. Ciudad de publicación: editorial y páginas.
- **Revistas:** APELLIDOS DEL AUTOR/ES, nombre con inicial mayúscula (o nombre completo de autores y literatos de relevancia histórica), año entre paréntesis. “Título del artículo o capítulo entrecomillado”, apellidos e iniciales del editor o coordinador del libro, si lo hubiere. *Título de la obra a la que pertenece en cursiva*, número de la obra a la que hace referencia en abreviatura núm. Ciudad de publicación: editorial y páginas. Para señalar el número de páginas se utilizará p. o pp., y ss. para indicar las siguientes.
- **Cita en el texto:** (Mankiw 2014).

— Bibliografía

Las obras citadas o referencias bibliográficas se incluirán siempre al final del trabajo en un listado, bien en el mismo documento, bien en un documento aparte.

— Ilustraciones

Las ilustraciones, fotos, gráficos, mapas, tablas, cuadros...etc., deberán ir insertados en el texto en el lugar exacto donde deban reproducirse, tendrán la suficiente calidad técnica y contener el título y la fuente de los datos mostrados.

— Pruebas de imprenta

Se enviarán para corregir posibles erratas, en ningún caso se podrán introducir cambios en el texto ya que una vez aceptados los trabajos, se considera que han sido presentados con su redacción definitiva.

3. Evaluación de los trabajos

Respecto a los trabajos recibidos, el Consejo de Redacción decidirá sobre su aceptación o no.

Los trabajos aceptados se remitirán al menos a dos evaluadores anónimos y externos, según el método “doble ciego”, los cuales realizarán una revisión objetiva, técnica y de carácter constructivo del trabajo.

La decisión sobre la publicación o rechazo de un artículo se le comunicará inmediatamente al autor. Si fuera afirmativa, se le indicará la fecha y número de la Revista Asamblea en el que se incluirá el trabajo.

Puede también que la publicación del trabajo quede condicionada por la introducción de cambios con respecto a la versión original por recomendación de los evaluadores. Entre los cambios propuestos podrá estar la inclusión del trabajo en otra sección de la Revista.

Para poder publicar un trabajo es necesario que el autor/a o autores ceda(n) en exclusiva a la Revista Asamblea los derechos de reproducción. Por lo tanto, en caso de peticiones de terceros para reproducir tanto artículos como parte de los mismos o para su traducción, la decisión corresponderá al Consejo de Redacción.

4. Política anti plagio

El plagio en cualquiera de sus formas será motivo de rechazo inicial del artículo o de retirada inmediata de los trabajos publicados en los que se constate.

A fin de evitar el mismo, los trabajos recibidos por la Revista Asamblea, podrán ser sometidos a un análisis de similitud, al efecto de garantizar su originalidad.

5. Política de acceso abierto

En cumplimiento de este objetivo la Revista se adhiere al sistema Open Access (OA), y remite la totalidad de sus contenidos a diversas bases de datos e índices nacionales e internacionales bajo este protocolo. Los usuarios podrán leer, descargar, copiar, distribuir e imprimir el texto completo de los artículos publicados, con la única salvedad del reconocimiento del autor y citación adecuada de los textos. Para ello los autores de los trabajos publicados por la Revista aceptan explícitamente el principio de acceso abierto y distribución.

NOTA DE REDACCIÓN: la Revista “Asamblea” no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

ÍNDICE

I. TEMA DE DEBATE

GONZÁLEZ DE LA GARZA, LUIS MIGUEL: <i>Cómo las tecnologías de la sociedad de la información afectan a la educación: ideas para corregir los problemas</i>	15
---	----

II. ESTUDIOS

GARCÍA FERNÁNDEZ, MARÍA LYDIA: <i>Los derechos digitales en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y de garantía de los derechos digitales</i>	69
GONZÁLEZ ESCUDERO, M. ^a TERESA: <i>Consideraciones sobre la Ley de Presupuestos Generales del Estado a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional</i>	99
MARÍN CASTÁN, MARÍA LUISA: <i>Hacia la construcción de una bioética universal y sus avances más decisivos: el Convenio de Oviedo y la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO</i>	135

III. NOTAS Y DICTÁMENES

ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: <i>Inclusión en el orden del día de una sesión de Comisión de una comparecencia solicitada conforme a lo dispuesto por el artículo 211 del Reglamento de la Asamblea</i>	167
--	-----

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

CID VILLAGRASA, BLANCA: <i>La doctrina del Tribunal Supremo sobre el alcance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno</i>	177
--	-----

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

NIETO LOZANO, ÁNGELES; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2020 (XI Legislatura)</i>	199
SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>La Actividad Parlamentaria de enero a mayo de 2021 (XI Legislatura)</i>	235
SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>La Actividad Parlamentaria de junio a diciembre de 2021 (XII Legislatura)</i>	259

VI. RECENSIONES

GARRIDO RUBIA, ANTONIO: <i>El derecho fundamental a la vida</i> , de Óscar Ignacio Mateos y de Cabo	323
ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, IGNACIO: <i>Salvajes de una nueva época Cultura, capitalismo y política</i> , de Carlos Granés.....	333

I

TEMA DE DEBATE

Cómo las tecnologías de la sociedad de la información afectan a la educación: ideas para corregir los problemas

How the technologies of the information society affect education: ideas to correct the problems

Fecha de recepción: 13/12/2021

Fecha de aceptación: 18/01/2022

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. QUÉ NOS MUESTRA LA EXPERIENCIA HASTA AHORA ACUMULADA.—III. ¿QUÉ IMPULSA A LAS TECNOLOGÍAS ELECTRÓNICAS PARA SU ACEPTACIÓN POR PARTE DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN NUESTRAS SOCIEDADES?—IV. RESTRICCIONES AL USO DE PANTALLAS A NIVEL MUNDIAL Y EL FUNDAMENTO DE LA CAPACIDAD ADICTIVA DE LAS REDES. EL “REFUERZO ALEATORIO”.—V. EL DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD ¿QUÉ SIGNIFICA EL PLENO DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD HUMANA EN RELACIÓN CON EL USO DE LA INFORMÁTICA EN LA EDUCACIÓN? LA NEOIDENTIDAD.—VI. RECOMENDACIONES DE LAS ASOCIACIONES DE PEDIATRÍA SOBRE EL USO DE LAS PANTALLAS QUE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEBERÍAN CONSIDERAR.—6.1. Impacto en el desarrollo cerebral - lactantes y niños pequeños.—6.2. Impacto en el desarrollo cerebral - niños de Primaria.—6.3. Impacto en el desarrollo cerebral - adolescentes.—VII. RECOMENDACIONES DE USO DE PANTALLAS POR EDADES.—VIII. LIMITACIÓN DEL USO DE LA INFORMÁTICA COMO GARANTÍA DEL ADECUADO DERECHO A LA EDUCACIÓN. LA NECESARIA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 18.4 DE LA CE.—IX. EL SUPERIOR INTERÉS DEL MENOR EN LA REGULACIÓN INTERNACIONAL Y ESPAÑOLA. LA INADECUADA ESTRATEGIA DE LA PONDERACIÓN EN SU INTERPRETACIÓN.—X. LOS ALGORITMOS EN LA EDUCACIÓN.—XI. TELÉFONOS MÓVILES Y NOMOFOBIA.—XII. TECNOLOGÍAS QUE ESTÁN DEBILITANDO LA ATENCIÓN Y EL PENSAMIENTO REFLEXIVO.—XIII. UNA SOCIEDAD CONFUNDIDA CON UN GRAN PROBLEMA DE SALUD MENTAL PÚBLICA.

* Profesor de Derecho Constitucional y Teoría del Estado. UNED.

RESUMEN

Una generación de jóvenes ha crecido y otras están creciendo bajo los efectos del uso sin limitación de la telefonía móvil denominada inteligente. Hay evidencia científica de que esas tecnologías afectan a la educación de forma grave y consistente pero no existe aún una alarma social que exija de los poderes públicos regulaciones coherentes con el nivel de daño ya detectado, singularmente porque los poderes públicos ignoran en amplia medida lo que las neurociencias han descubierto sobre cómo estas tecnologías afectan a la conducta humana, en especial de los menores y jóvenes. Es preciso desarrollar previsiones constitucionales fundamentales silentes, como la limitación del uso de la informática para proteger precisamente la educación, la dignidad y la formación de estos ya que son las principales víctimas de unas herramientas tecnológicas que se han demostrado corrosivas de la atención, generadoras de aislamiento y retracción social, adictivas, potenciadoras del narcisismo y destructoras de categorías y vínculos sociales esenciales para un desarrollo correcto y sano de nuestra naturaleza humana. En este estudio tratamos de describir el problema y proponer algunas líneas de acción para la resolución compleja de un drama social que se ha generado por no haber sabido administrar racionalmente una poderosa herramienta tecnológica que actúa como una droga sensorial.

PALABRAS CLAVE: *Teléfonos inteligentes; limitaciones de computación; adicción a las redes; desarrollo de la personalidad; algoritmos y educación; confusión social; libertad de pensamiento.*

ABSTRACT

A generation of young people has grown up and others are growing up under the effects of the unlimited use of so-called smart mobile telephony. There is scientific evidence that these technologies seriously and consistently affect education, but there is still no social alarm that demands regulations from the public powers that are consistent with the level of damage already detected, particularly because the public powers largely ignore what Neurosciences have discovered how these technologies affect human behavior, especially minors and young people. It is necessary to develop silent fundamental constitutional provisions, such as the limitation of the use of information technology to precisely protect their education, dignity and training, since they are the main victims of technological tools that have been shown to corrode attention, generate isolation and social withdrawal, addictive, enhancers of narcissism and destroyer of categories and social bonds essential for a correct and healthy development of our human nature. In this study we try to describe the problem and propose some lines of action for the complex resolution of a social drama that has been generated by not knowing how to rationally manage a powerful technological tool that acts as a sensory drug.

KEY WORDS: *Smart phones; computing limitation; network addiction; personality development; algorithms and education; social confusion; freedom of thought.*

I. INTRODUCCION¹

Casi todos los males de pueblos e individuos dimanar de no haber sabido ser prudentes y enérgicos durante un momento histórico, que no volverá jamás (Cajal: 2021: 185)², estas palabras de Santiago Ramón y Cajal nos advierten de que hay momentos críticos en la regulación de los problemas sociales antes de que estos se transformen o puedan transformarse en problemas colectivos de salud pública como veremos en este estudio.

Debemos recordar con carácter introductorio la *Primera Ley* de (Kranzberg: 1986: 547)³ *La tecnología no es ni buena ni mala, ni neutral*, efectivamente la tecnología *no es en ningún caso neutral* ya que posee un conjunto intrínseco de caracteres bien definidos que tienen un impacto directo en las formas de lo que se puede o no hacer con ellas, es decir, marcan unas directrices o caminos de aplicación rígidos o inflexibles que exigen adaptación a las mismas y por esa razón carece de neutralidad. Por ejemplo, la energía nuclear ofrece la perspectiva de recursos energéticos ilimitados, pero también ha traído la posibilidad de la destrucción mundial de las armas nucleares. Internet ha supuesto una revolución al poner al alcance de prácticamente todo el mundo el conocimiento universal acumulado, pero también las tergiversaciones más groseras y grotescas de la realidad mediante las *Fake news* o las *Deepfakes*. Aquí intentaremos poner de manifiesto cómo están afectando estas tecnologías a diversas generaciones de menores y jóvenes que serán los adultos del futuro con sus fortalezas y sus debilidades.

Bajo la expresión de este epígrafe queremos poner de relevancia un conjunto de fenómenos de base tecnológica que están cambiando o reformulando de forma significativa, es decir, profunda y sistemática las bases de nuestra forma tradicional de aprendizaje basada en la lectura de textos y que puede conducir a las actuales y a las siguientes generaciones a una situación sin apenas capacidad de pensamiento crítico basadas en un aprendizaje muy deficiente derivado del uso abusivo de esas tecnologías por desconocimiento, ignorancia y la siempre fatal existencia entre nosotros de gurús o nuevos chamanes sociales que evidencian que no hay nada más peligroso que *la ignorancia en acción* acerca de cómo afectan a nuestro cerebro estas tecnologías y que intentan influenciar desde una visión dogmática e ideológica cuestiones profundas que no entienden pero que, pese

¹ Este trabajo es resultado de dos proyectos de investigación financiados por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades RTI2018-096103-B-I00 “Enseñar la Constitución. Educar en Democracia”, aprobado en la Convocatoria I+D+i “Retos de investigación” correspondiente a 2018 y del Proyecto de I+D+i Retos MICINN “Derechos y garantías frente a las decisiones automatizadas en entornos de inteligencia artificial, IoT, big data y robótica” (PID2019-108710RB-I00, 2020-2022).

² CAJAL, Santiago Ramón (2021). *Charlas de Café, Pensamientos, anécdotas y confidencias*, Madrid: Ballon.

³ KRANZBERG, Melvin (1986). “Kranzberg’s Laws”, *Technology and Culture*, jul., Vol. 27, Núm. 3.

a ello, quieren transmitir a la sociedad a la que intentan seducir mediante sus *falsas creencias*. Como señalan (Mariette y Gauvrit, 2020: 50)⁴ no sólo la inteligencia cuenta para evitar descarrilamientos intelectuales sino *la resistencia a las creencias irracionales: o, dicho de otro modo, el pensamiento crítico es esencial*, pero es una variable que no miden bien las pruebas de inteligencia. El pensamiento crítico es, retomando una definición de la filósofa Elena Pasquinelli y de sus colegas, *saber calibrar la confianza que se deposita en una información*. Ello implica, entre otras cosas, identificar las hipótesis o los presupuestos de un discurso, evaluar los argumentos y las pruebas. Tener un pensamiento crítico *es un estado mental*, casi un rasgo de la personalidad que engloba el afán de conocer la verdad, la necesidad de disponer de pruebas, la tendencia a imaginar varias explicaciones posibles y *una cierta apertura a las ideas contrarias*, circunstancia añadamos muy difícil de encontrar en las religiones políticas. Es igualmente la huida de un pensamiento que primero *siente* emotivamente de forma intensa y después *se justifica cualquier pensamiento* racionalizándolo desde la emoción primitiva circunstancia propia o característica de la *posmodernidad* en su dimensión *emotivista*.

Las tecnologías a las que nos referimos aparte de las redes sociales que ya hemos considerado en otros estudios⁵ y que no son sino un epifenómeno del nuevo marco tecnológico, son el uso que hacen tanto los niños como los jóvenes de las tecnologías de telefonía móvil y aprendizaje por ordenador, elementos que en los últimos diez años se han adherido a nuestras vidas como *auténticas prótesis informacionales*. Esta adherencia ha sido mucho más intensa con ocasión de la pandemia planetaria de Covid-19 en la que el aislamiento social ha sido y es clave para limitar los efectos de la difusión de los virus. En estas circunstancias —verdaderamente excepcionales— la ponderación de intereses se ha decantado necesariamente por la educación desarrollada a través de estos instrumentos tecnológicos, desde ordenadores domésticos a teléfonos móviles que han venido a cubrir de forma imperfecta y deficiente una necesidad esencial como es la educación que de otra forma hubiese resultado insatisfecha. Pero hay que ser conscientes de que esa necesidad ha resultado ser y será puntual y que tras su finalización la reactivación de los procesos de aprendizaje mediante libros y profesores *no virtuales* que se llevan practicando desde hace centenares de generaciones deben volver a ser el cauce más adecuado para la formación apropiada de los menores y de los jóvenes.

Es preciso añadir y debemos advertir que las tecnologías que consideramos no resultan inadecuadas para determinados y específicos contextos de aprendizaje y sobre todo *a partir de ciertas edades* en las que la maduración

⁴ MARIETTE, Eléonore y GAUVRIT, Nicolas (2020). “Pensamiento crítico: más allá de la inteligencia”, *Mente y Cerebro*, núm. 105, noviembre-diciembre.

⁵ GONZÁLEZ DE LA GARZA, Luis Miguel (2015). *Redes sociales, instrumentos de participación democrática. Análisis de las tecnologías implicadas y nuevas tendencias*, Madrid: Dykinson.

cerebral de los seres humanos se encuentra ya avanzada sobre los modelos culturales de la educación presencial y que por ello tales tecnologías tienen su *momento* de operatividad bajo determinados esquemas de no abuso que son los que por el momento están siendo definidos.

No se trata de renunciar a las tecnologías de la sociedad de la información obviamente, se trata específicamente de administrarlas de forma que no dañen la capacidad de aprendizaje de los menores y jóvenes en preservación de la mejora de la racionalidad humana.

II. QUÉ NOS MUESTRA LA EXPERIENCIA HASTA AHORA ACUMULADA

Qué nos muestra la evidencia científica de cómo estas tecnologías están moldeando y afectando a nuestra forma de aprendizaje y de procesar la información transmutando el tipo de civilización que hemos sido en favor de la civilización que estas tecnologías están propiciando. (Desmurguet, 2020: 6)⁶ con quien estamos de acuerdo señala que la concienciación del problema que se avecina se ha desarrollado en tres tiempos, lo que ha sucedido con otras tecnologías o incluso con el consumo de sustancias como el tabaco: el primero fue el de las declaraciones entusiastas: *la era digital era una revolución*. Prometía transformar a nuestros hijos, los bien llamados *nativos digitales*, en unos genios omniscientes con capacidades mentales superiores. Gracias a Google y a sus socios iba a nacer una generación *mutante*, portadora de un cerebro diferente: más veloz, más poderoso y apto para los procesamiento paralelos y para la recepción de grandes flujos de información: los niños *multitarea*. Después llegó la hora de las primeras dudas, pero la amenaza fue detenida de inmediato por la difundida verborrea de unos expertos mediáticos devotos: no hay que ser alarmista, solo son perjudiciales los excesos; con las investigaciones no se ha llegado a ningún consenso, etcétera, pensemos que esta fase está financiada económicamente por los fabricantes de equipos y detentadores de plataformas lo que se denomina *intereses concentrados*. La herida se cierra durante unos años, luego vuelve a abrirse y, entonces, llega la hora del malestar y las verdaderas preocupaciones. Hay que decir que los hechos son testarudos. No se pueden cubrir indefinidamente las asperezas de la realidad con la alfombra de las falacias de la mercadotecnia y los discursos corruptos. Además de los padres, hoy en día todos los profesionales de la infancia hacen sonar la voz de alarma. Cada vez más docentes, pediatras y logopedas detectan niños afectados, incapaces de quedarse quietos en su sitio, de concentrarse, de controlar sus emociones, de retener una lección de diez líneas o de dominar las bases más elementales del lenguaje. Y cuál es la razón que fundamenta este problema, el autor es claro: nuestro cerebro, tal y

⁶ DESMURGET, Michael (2020). “Cómo las pantallas perjudican el cerebro de nuestros hijos”, Especial Cerebros y pantallas, *Investigación y Ciencia*, núm. 48.

como ha sido moldeado y esculpido por la evolución —*por cientos de miles de años, hay que añadir*— no está hecho para la era digital moderna. Esta no le conviene ni a su funcionamiento ni a su desarrollo. Acosado por pantallas de todo tipo, el cerebro sufre (Nooman: 2019: 159-160)⁷. Se construye mal y funciona de un modo enteramente deficiente. Pero cuando, a pesar de lo anterior, una corriente cultural *fuerza los procesos evolutivos de aprendizaje aparecen los problemas*. El cerebro humano aprende mucho mejor con una persona que con un tutorial o un vídeo en el que aparezca esa misma persona, lo cual no es de extrañar, ya que nuestra estructura neuronal está equipada —*neuronas espejo*— moldeada y construida para la interacción humana presencial no virtual. *El daño en las capacidades cognitivas y en el desarrollo cerebral son profundos y persistentes*. Hay que pensar como muestra de la capacidad de *distorsión cognitiva* en el hecho de que, que un teléfono inteligente esté presente en un aula incluso —*apagado*— distorsiona los niveles de atención y aprendizaje de alumnos universitarios como ha demostrado (Tanil y Yong: 2020: 12)⁸ de forma significativa, generando en las personas ansiedad.

(Ferris, 25: 2014)⁹ nos recuerda por qué el cerebro humano prefiere el papel a las pantallas electrónicas para el aprendizaje, para entender las diferencias entre la lectura en papel y en pantalla, conviene comenzar recordando algunos detalles sobre cómo asimila el cerebro el lenguaje escrito. Aunque las letras y las palabras son símbolos que representan sonidos e ideas, *el cerebro las interpreta también como objetos materiales*. Como explica (Wolf: 2008)¹⁰ no nacemos con circuitos cerebrales especializados en la lectura, pues la escritura no se inventó hasta el cuarto milenio a.C., una fecha relativamente reciente en nuestra historia evolutiva. Durante la infancia, el cerebro improvisa un nuevo circuito para la lectura entretejiendo fibras nerviosas dedicadas en principio a otras facultades, como el habla, la coordinación motora o la visión. Es decir, en las fases de aprendizaje se generan las estructuras nerviosas que de no darse tales circunstancias o bien se generan de forma defectuosa o con importantes deficiencias de desarrollo.

Al leer en pantalla, las personas parecen *menos inclinadas a implicarse en lo que los psicólogos llaman «regulación metacognitiva del aprendizaje»*; es decir, en fijarse objetivos concretos, releer los pasajes difíciles y comprobar sobre la marcha *cuánto han entendido*. Es decir, la lectura en pantalla no facilita la *memorización ni la profundización* en los contenidos que se están leyendo en la misma medida en la que se memorizan y se profundiza en textos escritos sobre un libro en papel.

⁷ NOOMAN, Aqeel Abbas (2019). “Impact of Mobile Phone Usage on Some Health Aspects of Children and Adolescents: Evidence Based Review Article”, *The Journal of Medical Research*; 5(4).

⁸ CLARISSA THEODORA TANIL, Min Hooi Yong (2020). “Mobile pones: The effect of its presence in learning and memory”, *PLoS ONE* 15(8).

⁹ JABR, Ferris (2019). “Por qué el cerebro prefiere el papel”, *Investigación y Ciencia*, núm. 48.

¹⁰ WOLF, Maryanne (2008). *Cómo aprendemos a leer. Historia y ciencia del cerebro y la lectura*, Barcelona: Ediciones B.

Los psicólogos —recuerda Ferris— distinguen entre *recordar algo* (una forma de memoria relativamente débil, en la que el sujeto evoca cierta información acompañada de detalles del contexto, como dónde y cuándo la aprendió) y *saber algo* que se asocia a una memoria más robusta, definida como la certidumbre de que algo es verdadero. En la prueba de Garland, los voluntarios deben marcar la casilla que creen correcta y, además, otra en la que han de explicitar si «sabían» la respuesta o si la «recordaban». Quienes han leído su material en pantalla *se apoyan mucho más en el recuerdo* que en el conocimiento, mientras que quienes utilizan el papel *emplean por igual ambas formas de memoria*. Garland y sus colaboradores creen que los sujetos que estudiaron en papel *aprendieron más a fondo y más rápido los contenidos*. No tuvieron que dedicar largo tiempo a rebuscar en su memoria la información del texto; a menudo, simplemente sabían la respuesta.

Lo anterior, como precisa (Desmurget: 2019: 247)¹¹ parece consistente con la tasa de abandono que se registra en el caso de los cursos en línea, los MOOC supuestamente divertidísimos, inspiradores y estimulantes, suele ser superior al 90-95 %, con picos que rebasan el 99 % en el caso de las materias más complicadas. Y qué decir de la extraordinaria eficacia de esos MOOC si se sabe que, ya en 2013, cuando apenas llevaba unos meses experimentando con ellos, la Universidad de San José, en California, decidió interrumpir en seco su cooperación con una plataforma especializada (Udacity), ante el escandaloso índice de fracaso registrado, que oscilaba entre el 49 y el 71 %, según los cursos. El propio creador de aquella plataforma llegó a reconocer en un artículo del *New York Times* después de haber abandonado el mundo académico para reorientar su carrera hacia la formación profesional, que estas herramientas *son excelentes para el 5 % de los estudiantes (los mejores), pero no para el 95 % restante*.

Existen muchas ideas erróneas que ya han sido claramente desmentidas por la ciencia, como la falsa idea de la *multitarea* de los niños y adultos que pueden hacer diversas acciones a la vez, como señala (Turkle: 2019: 274)¹². Cuando creemos hacer varias cosas a la vez, en realidad nuestros cerebros se desplazan rápidamente de una tarea a la otra y nuestro rendimiento *decrece con cada nueva tarea que añadimos a la combinación*. Dedicarnos a varias cosas al mismo tiempo nos produce *una sensación* con base neuroquímica que nos convence o nos produce la “sensación falsa” de que estamos trabajando cada vez mejor, cuando en realidad es al revés. Los estudiantes que piensan que enviarse mensajes de texto durante la clase no interrumpe su concentración ni su capacidad para entender y comprender el debate que se desarrolla en clase se equivocan completamente, interrumpen severamente el aprendizaje de cualquier materia que estén intentando estudiar. El mito de la multitarea solamente es eso: *un mito falso*, pero consistentemente perturbador cuando se cree en él y existe una falsa y popular creencia sobre la misma.

¹¹ DESMURGUET, Michel (2019). *La fábrica de cretinos digitales. Los peligros de las pantallas para nuestros hijos*. Barcelona: Península.

¹² TURKLE, Sherry (2017). *En defensa de la conversación. El poder de la conversación en la era digital*. Barcelona: Ático de los Libros, 493 p.

III. ¿QUÉ IMPULSA A LAS TECNOLOGÍAS ELECTRÓNICAS PARA SU ACEPTACIÓN POR PARTE DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN NUESTRAS SOCIEDADES?

Una de las cuestiones que debemos preguntarnos a la hora de determinar el porqué de la inmersión de las tecnologías en la educación de los menores son las razones o evidencias científicas sólidas que impulsan tal colonización sin apenas o con muy escaso análisis por parte de los poderes públicos y por la sociedad civil a remolque de las ideologías imperantes. La primera sería la tendencia humana por la novedad, todo aquello que es novedoso concita de inmediato la adhesión de grupos de *tecnoutópicos* que ven en el brillo del nuevo medio una revolución de características incalculables y que sin duda no tendrá más que los mejores efectos sobre la sociedad sin contrapartidas negativas o efectos secundarios. Antes de que aparezcan investigaciones serenas sobre el impacto de las tecnologías sobre la educación, estos grupos de forma militante ya estiman por su cuenta y sin base alguna, la naturaleza *taumatúrgica de la tecnología de turno* sobre algo tan sensible como es la educación en las etapas más delicadas de la maduración del cerebro humano en los niños pequeños y de los jóvenes.

Como señala el neurocientífico (Desmurguet: 2019: 19)¹³ en Taiwán, país cuyos estudiantes están entre los de mayor rendimiento académico del planeta, existe una ley que prevé importantes multas para aquellos padres que dejen a sus bebés de menos de veinticuatro meses utilizar aplicaciones digitales o que no limiten adecuadamente el tiempo de uso permitido para los menores de entre dos y dieciocho años (el objetivo que se perseguía con esta medida es que no se superaran los treinta minutos seguidos de uso de estos medios). En Estados Unidos, los colegios que estuvieron a la vanguardia en el reparto de ordenadores entre sus alumnos decidieron, hace ya diez años, dar un giro de ciento ochenta grados en vista de la ausencia de resultados concluyentes con respecto a la mejora de los alumnos.

En la actualidad las escuelas infantiles y colegios de mayor prestigio académico y pedagógico en los Estados Unidos como, entre otros el *Waldorf School of the Peninsula*, en San Francisco emplean experiencias de formación del alumnado tradicional, es decir, mediante libros con la *prohibición expresa* de hacer uso en las aulas de dispositivos electrónicos como ordenadores personales, tabletas o teléfonos móviles precisamente por los daños que generan en los menores. Es llamativa la velocidad del cambio en el lugar donde se originaron estas tecnologías y la inercia que se padece en Europa y singularmente en España que tardará no menos de 15 o 20 años en recoger las tendencias basadas en datos científicos que ya están consolidadas en los países más avanzados y que han verificado *con datos* los perjuicios que causan estas tecnologías sin que las ideologías y la ignorancia frustren la educación de los menores, lo que sucede entre nosotros.

¹³ DESMURGUET, Michel. *La fábrica de cretinos digitales. Los peligros de las pantallas para nuestros hijos*, op. cit.

IV. RESTRICCIONES AL USO DE PANTALLAS A NIVEL MUNDIAL Y EL FUNDAMENTO DE LA CAPACIDAD ADICTIVA DE LAS REDES. EL “REFUERZO ALEATORIO”

El hecho de que China¹⁴ haya desarrollado legislación para limitar el uso de juegos por parte de los niños a un máximo de *tres horas por semana* responde igualmente a la consciencia por parte de los poderes públicos de que estas herramientas generan *problemas adictivos* muy severos en el desarrollo de los menores con patologías graves para su normal desarrollo emocional e intelectual. De hecho, según establece la OMS esta adicción se ha contemplado en la reciente clasificación internacional de enfermedades mentales CIE.11 y, específicamente, se recoge como 6C51.0. Trastorno por uso de videojuegos, predominantemente en línea¹⁵.

Como señala entre nosotros (Echeburúa: 2013: 36-37)¹⁶ conectarse a la Red nada más despertarse, al llegar a casa o justo antes de acostarse y con ello reducir el tiempo dedicado a las tareas cotidianas (comer, dormir, estudiar o charlar con la familia) son algunos de los comportamientos usuales del adicto a las redes sociales o, en su caso, a las nuevas tecnologías o a los videojuegos, añadimos nosotros. Es decir, más que el número de horas, el factor determinante en la adicción es el grado de interferencia negativa que ejerce ese comportamiento en la vida cotidiana del afectado. Así, el teléfono inteligente —seguramente ya más inteligente que el usuario medio— puede crear dependencia en individuos que consideran el dispositivo indispensable para la vida y que no saben cuándo deben prescindir de él. Su atención a los mensajes que reciben es constante, por lo que con frecuencia desatienden otras actividades importantes, incluso *la comunicación cara a cara*, para contestar a los

¹⁴ China prohíbe que los menores dediquen más de tres horas semanales a los juegos por internet. El anuncio se produce en medio de una creciente preocupación de las autoridades por la adicción a esta actividad, que han llegado a calificar de “opio espiritual” <https://elpais.com/tecnologia/2021-08-30/china-limita-a-tres-horas-semanales-la-practica-de-juegos-online-por-parte-de-los-menores.html> (visualizado 23 sept 2021).

¹⁵ Descripción: El trastorno por uso de videojuegos se caracteriza por un patrón de comportamiento de juego persistente o recurrente (“juegos digitales” o “videojuegos”), que puede ser en línea (es decir, por internet) o fuera de línea, y que se manifiesta por: 1. deterioro en el control sobre el juego (por ejemplo, inicio, frecuencia, intensidad, duración, terminación, contexto); 2. incremento en la prioridad dada al juego al grado que se antepone a otros intereses y actividades de la vida diaria; y 3. continuación o incremento del juego a pesar de que tenga consecuencias negativas. El patrón de comportamiento del juego puede ser continuo o episódico y recurrente. El patrón de comportamiento del juego da como resultado una angustia marcada o un deterioro significativo en las áreas de funcionamiento personal, familiar, social, educativo, ocupacional u otras áreas importantes. El comportamiento del juego y otras características normalmente son evidentes durante un período de al menos 12 meses para que se asigne un diagnóstico, aunque la duración requerida puede acortarse si se cumplen todos los requisitos de diagnóstico y los síntomas son graves. <https://icd.who.int/browse11/l-m/es#/http%3a%2f%2fid.who.int%2fid%2fentity%2f1448597234> (visualizado 09/2021).

¹⁶ ECHEBURÚA, Enrique (2013). “Adictos a las nuevas tecnologías”, *Investigación y Ciencia*, (Mente & Cerebro), mayo-agosto.

contactos virtuales o lo que se ha dado en llamar *comunicación asíncrona* por el *estrés* que produce a los jóvenes el miedo de las comunicaciones en tiempo real¹⁷. Las consecuencias del uso abusivo de un teléfono inteligente suponen, asimismo, una diversidad de efectos negativos: existe una focalización atencional en torno al dispositivo y sus aplicaciones, se reduce la actividad física, y no se es capaz de diversificar el tiempo e interesarse por otras actividades o temas. El sujeto muestra ansiedad por las redes sociales y se produce un flujo de *transrealidad* que recuerda la experiencia adictiva de las drogas. Se crea un efecto bola de nieve, ya que los problemas se extienden a todas las parcelas personales (salud, familia, escuela y relaciones sociales). En definitiva, *la dependencia* y la supeditación del estilo de vida al mantenimiento del hábito conforman el núcleo central de la adicción. Así, la dependencia a las redes sociales no se caracteriza tanto por el tipo de conducta implicada, sino por la forma de relación que el sujeto establece con ella. Todo esto puede desembocar en una especie de *analfabetismo relacional* y facilitar la construcción de *relaciones sociales ficticias, deficientes y defectuosas*.

El uso indiscriminado y sin control alguno por parte de los menores de las redes —como en el caso del juego ya considerado— puede generar graves problemas de salud mental en la juventud. Como ha desvelado en fechas recientes *The Wall Street Journal*¹⁸ Facebook la empresa dueña de Instagram tiene un claro conocimiento de que Instagram es una aplicación *tóxica* para los adolescentes, el uso de la aplicación por millones de jóvenes en el mundo genera un importante problema de salud mental ya que una gran parte de ellos, pero singularmente en los menores de 22 años, les genera adicción a la misma que la compañía minimiza de cara al público. Quienes sufren un daño más acusado son, singularmente, las jóvenes que han convertido en adicción su presencia en esta red social diseñada para captar y explotar la dependencia emocional de la misma a través de los círculos de amistades que también las emplean en esas edades. El diario citó estudios internos de Facebook durante los últimos tres años que examinaron cómo Instagram afecta a su base de usuarios jóvenes. Una presentación interna de Facebook señaló que entre los adolescentes que informaron tener pensamientos suicidas, el 13 % de los usuarios eran británicos y el 6 % de los usuarios estadounidenses rastrearon el problema del suicidio hasta Instagram.

El treinta y dos por ciento (32 %) de las adolescentes dijeron que cuando se sentían mal con sus cuerpos, Instagram las hacía sentir peor, escribieron los investigadores. Según los informes, Facebook también descubrió que el 14 %

¹⁷ No llares, manda un audio: los milenials ya no hablan por teléfono por estrés. En la era del postexto y del consumo frenético de información, la comunicación asincrónica (o sea, la conversación fragmentada) gana terreno. Llamar se percibe como algo casi invasivo. <https://elpais.com/ideas/2021-11-21/no-llames-manda-un-audio-los-milenials-ya-no-hablan-por-telefono-por-estres.html> (visualizado el 22-11-2021).

¹⁸ <https://www.wsj.com/articles/facebook-knows-instagram-is-toxic-for-teen-girls-company-documents-show-11631620739>

de los niños en los EE. UU., dijeron que Instagram los hacía sentir peor consigo mismos. Según el informe, los investigadores advirtieron que la página Explorar de Instagram que sirve a los usuarios publicaciones seleccionadas de una amplia gama de cuentas, puede empujar a los usuarios hacia contenido que pueden ser dañinos para ellos. La aplicación también tiene un diseño algorítmico preparado *específicamente* para publicar solo las mejores imágenes y momentos y funciona como un instrumento *adictivo* para los usuarios, más adelante veremos brevemente el papel que juegan los algoritmos. Algo muy parecido sucede con TikTok y su capacidad *adictiva* por parte de los menores que hacen uso de ella.

TikTok ganó 682 millones de nuevos usuarios el año pasado, cada uno de los cuales pasa un promedio de 50 minutos al día en la aplicación (Koetsier: 2020)¹⁹, pero qué la hace tan adictiva. Simplemente se está por el usuario en un estado placentero, generando dopamina al visualizar y observar esas imágenes, dejándose llevar. Es casi hipnótico, seguirás mirando y mirando. Cuando te desplazas de una imagen a otra a veces ves una foto o algo que es llamativo, atractivo y te llama la atención, *en ese momento* se obtiene ese pequeño incremento de dopamina en el cerebro en el centro de placer del cerebro, *núcleo accumbens*. Así se desea seguir desplazándose, navegando y visualizando imágenes por esas redes sin fin de imágenes. Sigues desplazándote porque, a veces se visualiza algo que es agradable, pero *otras no*. Y esa *diferenciación*, muy similar a la que se produce en una máquina tragaperras de un Casino, es la clave, como señalan (James y colaboradores: 2016)²⁰. Plataformas como TikTok, incluidas Instagram, Snapchat y Facebook, han adoptado los mismos principios psicológicos que han hecho que los juegos de azar sean adictivos.

En términos psicológicos se denomina *refuerzo aleatorio* y significa que a veces se gana, y a veces se pierde. Los estudios sobre *el refuerzo aleatorio* provienen de las investigaciones con ratas en procesos de alimentación y recompensa. Y así es como están diseñadas estas plataformas, son exactamente como una máquina de juego de azar. Somos conscientes de que existe la adicción al juego y como patología extrema la ludopatía. Pero no consideramos a menudo cómo nuestros *teléfonos inteligentes* las plataformas y estas aplicaciones de gran difusión tienen estas mismas cualidades adictivas integradas en lo que nos ofrecen *por diseño*, es decir, se ofrece de forma consciente a los usuarios tecnologías claramente adictivas.

El descubrimiento de esta técnica (Morgan: 1974)²¹ vino dado por un conjunto de experimentos donde se estudiaba la respuesta de las ratas al

¹⁹ <https://www.forbes.com/sites/johnkoetsier/2020/01/18/digital-crack-cocaine-the-science-behind-tiktoks-success/?sh=40498c0678be> (visualizado el 10 de diciembre de 2021).

²⁰ JAMES, R. J. E., O'MALLEY, C. and TUNNEY, R. J. "Why are Some Games More Addictive than Others: The Effects of Timing and Payoff on Perseverance in a Slot Machine Game". *Front. Psychol.* 7:46. (2016) doi: 10.3389/fpsyg.2016.00046

²¹ MORGAN, M. J. (1974). "Effects of random reinforcement sequences", *Journal of the experimental analysis of behavior*, núm. 2, (septiembre), 22.

condicionamiento. Mediante un condicionamiento específico se proporcionaba una recompensa a las ratas cada vez que ejecutaban una simple tarea. Gratificar es una buena forma de incentivar a alguien a que haga algo. Pero los experimentadores se dieron cuenta de que había *algo mejor* que el *refuerzo positivo*. Era el *refuerzo aleatorio*. Esto supone que, bajo refuerzo aleatorio, cuando la rata realizaba la tarea, *unas veces obtenía recompensa y otras no*. Aunque pueda parecer contraintuitivo que gratificando a alguien siempre o en todas las ocasiones se conseguirá una finalidad que se desea que el sujeto realice, lo cierto es que es mucho más efectivo *recompensar sólo a veces*. En el caso de los seres humanos son las emociones las que son la materia prima con la juegan estos sistemas de condicionamiento electrónico. La emoción es lo realmente relevante y es la *incertidumbre* la que desencadena la sensación emocionante y adictiva de que al conseguir el objetivo se produce la *liberación de dopamina* (Eimeren: 2021: 66-67)²². Si nuestro equipo de fútbol o de baloncesto gana todos los partidos, pronto deja de interesarnos, la persona que siempre está encima de nosotros, atendiéndonos y dándonos todas las atenciones todo el tiempo, nos empieza a molestar. De hecho, siempre nos atrae aquello que parece más difícil de conseguir. Si siempre hay gratificación pronto alcanzamos un *nivel de saturación* y nos condicionamos, de manera que la recompensa ya no nos produce el mismo nivel de bienestar y placer que la primera vez. Valoramos pues las cosas de acuerdo con lo que nos cuesta conseguirlas, por eso valoramos más lo que tenemos o podemos conseguir *en algunas ocasiones, cuando ganamos* que no lo que tenemos siempre.

Es posible que pensemos que somos mucho más sofisticados que las ratas, pero para este aspecto concreto de la conducta humana no es el caso, operamos como ellas y otros muchos animales. La *emoción* de los partidos en directo, el hecho de que nos apasionen los juegos de todo tipo de apuestas o azar, buscando premios que podemos *conseguir o no*, la cuestión de que todos hemos querido lo que no podemos alcanzar y no valoramos lo que siempre tenemos o ya hemos conseguido. Todos y cada uno de esos hechos, tan humanos, son la demostración empírica de cómo el *refuerzo aleatorio* es lo más adictivo y es precisamente lo que ofrecen a las personas estas plataformas, naturalmente el impacto en la juventud es cuantitativa y cualitativamente mucho más adictivo que en los adultos porque sus cerebros no están aún desarrollados y precisamente por ello la capacidad adictiva es tan intensa y por ello debe ser controlada por padres, educadores, administraciones públicas o por *agencias públicas reguladoras* como más adelante proponemos.

²² EIMEREN, Thilo Van (2021). “Renunciar temporalmente a los dispositivos tecnológicos, el llamado “ayuno de dopamina”, puede prevenir la adicción a estos aparatos”, en *Mente & Cerebro*, noviembre-diciembre, núm. 111.

V. EL DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD ¿QUÉ SIGNIFICA EL PLENO DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD HUMANA EN RELACIÓN CON EL USO DE LA INFORMÁTICA EN LA EDUCACIÓN? LA NEOIDENTIDAD

Para poder proponer una respuesta a la pregunta que formulamos debemos ofrecer algunos datos centrales que la pediatría nos ofrece en respuesta al impacto que los dispositivos electrónicos como pantallas de telefonía o teléfonos inteligentes, ordenadores personales, tabletas, etc., están ejerciendo sobre los menores. Así señala el colegio americano de pediatría²³ que los medios²⁴, y especialmente los medios audiovisuales en los últimos años, están desempeñando un papel cada vez más importante en la vida de los niños, adolescentes y familias en los Estados Unidos. Si bien el uso limitado de medios de comunicación de alta calidad y apropiados para el desarrollo puede tener una influencia positiva, el uso excesivo o inadecuado para el desarrollo —y esta es la parte general— conlleva graves riesgos para la salud de los niños y sus familias. La exposición excesiva a pantallas (televisión, tabletas, teléfonos inteligentes, computadoras y consolas de videojuegos) especialmente en edades tempranas, se ha asociado con un rendimiento académico más bajo, más problemas de sueño, obesidad, problemas de comportamiento, mayor agresión, menor autoestima, depresión y aumento de los comportamientos de alto riesgo, incluida la actividad sexual a una edad más temprana. El Colegio Estadounidense de Pediatras *ACPed*s alienta a los padres a aprender a leer y escribir sobre los medios de comunicación y a limitar el tiempo que sus hijos pasan frente a la pantalla. Los padres también deben limitar su propio tiempo de pantalla, especialmente el uso de teléfonos inteligentes, para mejorar su interacción y compromiso con sus hijos, así como para garantizar la seguridad física de los mismos. La *ACPed*s alienta a los pediatras a discutir el impacto de los medios de comunicación con todas las familias y pide a la industria de los medios de comunicación, patrocinadores, educadores y legisladores que actúen de manera responsable para proteger la salud física y emocional de los niños y las familias.

Las asociaciones negativas entre la exposición excesiva a los medios de comunicación y el rendimiento académico han sido bien documentadas. (Zimmerman y Christakis: 2007: 478-479)²⁵ evaluaron a niños pe-

²³ Nos centramos en el colegio americano de pediatría porque ha estudiado el fenómeno con sumo detalle, en España la Asociación Española de Pediatría no ha abordado científicamente estos aspectos. <https://www.aeped.es/>

²⁴ Las fuentes de los estudios que se citan pueden verse en el *Colegio Americano de Pediatría - noviembre de 2016*. <https://acped.org/topics/parenting/effects-of-digital-media>

²⁵ ZIMMERMAN, Frederick J.; CHRISTAKIS, Dimitri A.; MELTZOFF, Andrew N. (2007). “Television and DVD/Video Viewing in Children Younger Than 2 Years”, *Arch Pediatr Adolesc Med*, vol. 161.

queños de hasta siete años con respecto al impacto de ver televisión en el desarrollo cognitivo. Al controlar la estimulación cognitiva de los padres y la educación materna, los investigadores encontraron que *cada hora de ver televisión diaria promedió antes de los tres años se asoció con efectos persistentes* en varias escalas que evalúan el reconocimiento y la comprensión de la lectura.

Se sabe que los niños que tienen un televisor en su dormitorio obtienen de 7 a 8 puntos menos en las pruebas estandarizadas de matemáticas y lectura que los que no tienen un televisor en su dormitorio.

Si se considera la mensajería instantánea a través de dispositivos electrónicos, la investigación señala que puede haber un impacto negativo en el rendimiento académico cuando la mensajería interfiere con el sueño. Un estudio de 1537 estudiantes de tres escuelas secundarias en Nueva Jersey encontró que aquellos estudiantes que reportaron un mayor uso de la mensajería instantánea después de “apagar las luces” tenían más probabilidades de reportar menos horas de sueño y menor rendimiento académico.

Varios estudios demuestran la relación entre un mayor uso del tiempo frente a la pantalla y la depresión. Un estudio longitudinal en Dinamarca siguió a una cohorte de 435 adolescentes hasta la edad adulta joven y descubrió que “cada hora / día adicional que se dedicaba a mirar televisión o ver pantallas en la adolescencia se asoció con mayores probabilidades de depresión prevalente en la edad adulta joven”.

Otro estudio de Canadá evaluó a 2482 jóvenes en los grados 7 a 12 y concluyó: “Los juegos de video y el uso de la computadora, pero no ver la televisión, se asociaron con síntomas depresivos más graves”. El tiempo frente a la pantalla puede representar un factor de riesgo o marcador de ansiedad y depresión en los adolescentes.

Un estudio de 8256 adolescentes australianos que utilizó encuestas de autoinforme encontró una relación entre un mayor uso de la pantalla en el tiempo libre y los síntomas depresivos en los adolescentes más jóvenes (de 12 a 14 años).

Un metaanálisis del *British Journal of Sports Medicine* en 2016 sugiere que el tiempo frente a la pantalla en niños y adolescentes está asociado con el riesgo de depresión de una manera no lineal de dosis-respuesta.

En lo que respecta al desarrollo socioemocional, las neuronas espejo son células del cerebro que parecen estar involucradas en el desarrollo de la empatía y la compasión. Permiten que un individuo tenga *empatía cognitiva*, la capacidad mental de adoptar la perspectiva del otro, y estas neuronas espejo están experimentando cambios dramáticos durante la adolescencia, al igual que otras áreas del cerebro.

Un estudio de UCLA demostró el impacto de los medios a través de teléfonos celulares en la capacidad de los estudiantes de sexto grado para *reconocer las emociones* de las personas en fotos y videos. Se comparó a los

estudiantes que asistían a un campamento de naturaleza y que no pasaron tiempo frente a la pantalla durante cinco días con los estudiantes que asistirían al campamento más tarde. Cada grupo de estudiantes fue evaluado al principio y al final de la semana, y los estudiantes que asistieron al campamento y no pasaron tiempo frente a la pantalla mejoraron en su cognición emocional después de solo cinco días de inactividad. Los autores declararon: “La disminución de la sensibilidad a las señales emocionales, perder la capacidad de comprender las emociones de otras personas, es uno de los costos. El desplazamiento de la interacción social en persona por la interacción con la pantalla parece estar reduciendo las *habilidades sociales*”.

Este aspecto es relevante ya que estas tecnologías *aislan* a las personas, a los niños, a los jóvenes en mundos interiores virtuales y por lo tanto no reales y desconectados de la realidad. La desconexión se produce en diversos niveles desde la creación de avatares que reúnen lo que podría ser una *identidad deseada* diversa de la real a aplicaciones informáticas que modifican los rasgos físicos de los usuarios como aquellas que envejecen o rejuvenecen, aquellas que distorsionan la morfología física de los usuarios y otras muchas que como App's que están a disposición en los repositorios de software de los principales fabricantes de telefonía móvil. Lo interesante del mundo online es que una persona puede ser todo aquello que quiera ser en éste mundo virtual, hay un desacoplamiento que puede ser absoluto de la propia identidad que deja a esta generación de niños y jóvenes en una situación flotando al margen de la realidad si no existe un control parental, por ejemplo, que restrinja esa situación. Mucha gente utiliza este potencial en el que se puede hacer todo lo imaginable, se puede pasar a ser una mujer en la fotografía, se puede engañar a quien está mirando un falso perfil, se puede modificar el nombre, se puede modificar los rasgos característicos de la edad, se puede digamos vivir con una identidad completamente ficticia, se puede tener varias identidades al mismo tiempo, una vivencia extraordinaria que no acontece en el mundo real pero que puede llegar a distorsionar éste, el único real.

El hombre masa del siglo XIX descrito por Ortega y Gasset *no era original* sino una persona masificada de la que en muchos casos *era consciente el propio sujeto*, Internet y las redes sociales en cambio, al *aislar* a las personas, opera con las mismas masas pero a diferencia de las masas del XIX *hace sentir* a esa masa atomizada como *original* a través de las elecciones que se generan en el mercado de identidades digitales ficticias que son posible construir con las múltiples herramientas informáticas disponibles. Estas personas pueden buscar su identidad, su individualidad a través de mundos virtuales personales una suerte de ensoñaciones identitarias construidas por la tecnología pero que en su inmensa mayoría carecen de la menor originalidad porque reproducen modelos estereotipados nada originales pero con la convicción de los sujetos de que sí lo son.

Las aplicaciones contribuyen como hemos señalado de modo poderoso a conformar y tener específicos tipos de *identidades definidas* por las condiciones de uso de estas, pensemos en *Twitter* la cual *exige por imposición* un número máximo de caracteres, primero fueron 140, posteriormente la empresa subió el número a 280 para determinar las comunicaciones, *la aplicación se orienta a la simplificación extrema y exige pensar en ese marco limitado, los marcos definen y especifican modos de comunicar, pero también de pensar*. Lo mismo ocurre con los videos de multitud de plataformas como *TikTok* u otras en las que se limitan a 30 segundos de expresión, hoy los videos que tengan en *YouTube* una duración de más de cinco minutos generan el aburrimiento de unas generaciones entrenadas por la tecnología para mensajes simplificados, breves y en la generalidad de los casos insustanciales, pero los jóvenes y adolescentes operan bajo esos marcos culturales creados por las empresas tecnológicas marcos que generan una realidad empobrecida y recortada y que ya hemos considerado más arriba como operan en la generación de la adicción. Cuando Wittgenstein expresara en su *Tractatus Logico-Philosophicus* que: *los límites de mi lenguaje significan los límites de mi mundo* no pensaba en sistemas de codificación informática en los que ese mundo fuese a propósito reducido a *fragmentos de pensamientos* y con ello a *involucionar* en los mundos de pensamiento e identidad de generaciones venideras que es lo que actualmente acontece en nuestra sociedad en amplias capas sociales que hacen uso de estos medios y que al simplificarse se simplifican.

Muchas personas albergan la idea errónea o equivocada de que la tecnología es un destino y un proceso inexorable que se desarrollan más allá de la voluntad humana, desconectada de lo ideológico, lo económico o lo político, pero eso es sólo una ideología falsa. La tecnología se puede modular, la tecnología se puede adaptar a las necesidades no las necesidades a la tecnología y singularmente a la técnica. En la base de lo anterior hay una forma ideológica y mistificada de ver la realidad tecnológica que hace pensar que ésta es como es y que no puede ser de otra forma, lo que, recalamos, es manifiestamente falso, pero como tantas falsedades es una falsedad extendida y que por repetida sin más reflexión adquiere el carácter de pseudoverdad popular.

La neoidentidad es la identidad sintética que se forma, que se transforma y se deforma por el uso intensivo de las tecnologías que venimos considerando, una identidad nueva en las generaciones de nativos digitales y que fusiona lo que somos en el mundo real con lo que creemos o queremos ser a través de la experiencia cada vez más inmersiva y virtual en la que ya muchas personas no distinguen una clara línea divisoria.

VI. RECOMENDACIONES DE LAS ASOCIACIONES DE PEDIATRÍA SOBRE EL USO DE LAS PANTALLAS QUE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEBERÍAN CONSIDERAR

Creemos importante resumir aquí algunas estrategias esenciales que las asociaciones pediátricas promueven para intentar limitar los efectos de estas tecnologías sobre el aprendizaje y la educación de los menores y que las Administraciones públicas deberían fomentar a través de una regulación normativa adaptada a lo que la Ciencia nos muestra al margen de las ideologías.

- Desalentar a todos los niños menores de dos años que vean televisión y que se expongan a todo tipo de pantallas (singularmente en teléfonos inteligentes y iPads).
- Desalentar el uso de juguetes electrónicos para los niños más pequeños.
- Fomentar el uso de juguetes que desarrollen la creatividad, como bloques y crayones.
- Tener el objetivo de limitar toda la exposición a los medios con fines de entretenimiento (televisión, películas, juegos de computadora / video y música) a *una hora o menos por día para niños mayores de dos años* y evitar todos los contenidos inapropiados para el desarrollo.
 - Apagar la televisión durante las comidas.
 - No permitir que un niño o adolescente tenga una televisión, computadora o acceso a Internet en el dormitorio, incluyendo consolas de juegos y teléfonos habilitados para Internet.
 - Determinar los límites de tiempo apropiados para el uso de las redes sociales con adolescentes.
- Aunque los adolescentes tienen la necesidad de desarrollar y practicar la independencia y la separación de sus padres, es importante fomentar formas alternativas de entretenimiento, especialmente aquellas que involucren actividad física con la participación de todos los miembros de la familia.
- Los padres deben controlar y monitorear la visualización de los medios de comunicación de sus hijos y adolescentes.
 - Ver la televisión con los hijos para saber qué programas están viendo y qué lecciones están recibiendo. Cada programa de televisión y videojuego les enseñará algo a los hijos. Elegir programas y juegos que apoyen los valores de cada familia.
 - Hacer preguntas a los hijos mientras ven los programas. ¿Entienden lo que está pasando? ¿Creen que lo que está sucediendo es

- real o posible? (Los niños pequeños a menudo no pueden entender la idea de la historia, solo ven la acción).
- Explicar los contenidos comerciales a los hijos. Los comerciales se hacen para animar a gastar dinero. Los niños pueden entender que no se necesita un determinado producto para ser realmente felices. Hacer a los hijos preguntas que estimulen las conversaciones sobre los comerciales.
 - Los padres también deben conocer el sistema de clasificación de los videojuegos y conocer la clasificación de los juegos que juegan sus hijos. La pornografía está incorporada y se accede a ella a través de una variedad de juegos dirigidos a los jóvenes.
 - Los videojuegos a menudo se vuelven más violentos y sexuales en niveles más altos. Los padres deben comprobar los niveles de los juegos a los que tienen acceso sus hijos y eliminar los juegos inapropiados de estos dispositivos.
 - Establecer límites en el juego de video al igual que con la televisión.
 - Prohibir la reproducción de videojuegos en Internet con jugadores desconocidos.
 - Los pediatras y los padres deben aprender a usar los medios de comunicación y *deben ser buenos modelos* para seguir e imitar por los hijos en el uso de los medios.
 - Los padres deben limitar su propio uso de los medios: apagar la televisión, los teléfonos inteligentes y las computadoras durante las comidas, los hijos imitan a los padres.
 - No enviar mensajes de texto ni hablar por teléfonos móviles mientras se conduce.
 - Pensar en otras formas de entretener a los hijos mientras viajan, como escuchar o cantar canciones juntos, inventar cuentos y llevar libros para que los hijos lean.
 - Se debe alentar a los padres a que consideren la posibilidad de utilizar filtros de enrutador o de Internet como *Covenant Eyes* o *Límites de enrutador*, o servicios de proveedores de Internet como *Integrity Online* para disminuir la probabilidad de acceso inapropiado a obscenidades o actividades en línea de alto riesgo.
 - Los pediatras y los padres deben discutir la profunda influencia que los medios de comunicación tienen en el bienestar de un niño y trabajar juntos activamente para mejorar la calidad general del contenido de los medios, así como para reducir la exposición del niño al acoso cibernético.

- Animar a los padres a discutir este tema con sus niños y adolescentes.
 - Limitar el acceso de los adolescentes más jóvenes a las redes sociales.
 - Animar a los padres a monitorear los sitios de redes sociales.
- Se alienta a los educadores a usar sólo medios de alta calidad y apropiados para el desarrollo, incluidos libros, en el aula. Además, se anima a los educadores siempre que sea posible a modelar y enseñar principios de alfabetización mediática, ciudadanía digital y seguridad en Internet. Alentamos a los educadores a maximizar los beneficios de los medios de comunicación y la tecnología y, al mismo tiempo, minimizar los riesgos cuando los niños y adolescentes están bajo su cuidado.

En el mayo de 2020 el Colegio Americano de Pediatría añadió nuevos datos sumamente interesantes como el consumo de tiempo de los niños y adolescentes con estas tecnologías, entendemos que los datos pueden ser extrapolados a España a poco que observemos nuestro entorno.

El uso de los medios de comunicación²⁶ por parte de niños y adolescentes ha aumentado considerablemente en los últimos 5 a 10 años, y el tipo de medios a los que se accede ha cambiado. *Common Sense Media* publicó un informe en 2019 que encuestó a una muestra representativa de 1677 familias de todas las regiones de los Estados Unidos. Su informe encontró que la experiencia de un niño de 8 a 12 años es de casi *cinco horas de exposición* a la pantalla cada día, y los adolescentes ven pantallas durante un promedio de casi *7 ½ horas al día*. Estos números no incluyen el tiempo que los niños están usando las pantallas para el trabajo escolar. Este informe también notó un aumento inesperado en la cantidad de tiempo que los preadolescentes y adolescentes pasaban viendo videos en línea. De 2015 a 2019, el porcentaje de niños que ven videos en línea a diario se duplicó con creces, de modo que, en 2019, el 56 % de los niños de 8 a 12 años y el 69 % de los de 13 a 18 años estaban viéndolos todos los días, gastando un promedio de 56 a 59 minutos al día. Esto se correlaciona con una disminución significativa de aproximadamente 30 minutos en la cantidad de tiempo que ambos grupos dedicaron a ver televisión.

6.1. Impacto en el desarrollo cerebral - lactantes y niños pequeños

El cerebro experimenta un desarrollo significativo durante los *primeros tres años* y el niño pequeño está aprendiendo rápidamente. Por lo tanto, el cerebro es vulnerable durante este tiempo a influencias tanto positivas como

²⁶ <https://acped.org/position-statements/media-use-and-screen-time-its-impact-on-children-adolescents-and-families>

negativas. Dado el rápido desarrollo del cerebro, no es sorprendente que los bebés y niños pequeños expuestos al tiempo de pantalla demuestren cambios tanto en la estructura como en la función de sus cerebros²⁷.

La Academia Estadounidense de Pediatría señala que: “El impacto cognitivo del uso de la televisión en bebés y niños pequeños (<2.5 años) está relacionado con la cantidad de exposición, el contenido del programa y el contexto social de visualización”. Hay estudios que demuestran que los niños pequeños (de 6 a 18 meses de edad) pueden aprender de la televisión e imitar los comportamientos que se ven en la pantalla. Pero estos estudios también muestran que los niños pequeños aprenden mejor de las demostraciones en vivo, es decir, de las personas. Los investigadores se refieren a un concepto llamado *déficit de transferencia de video* en los niños pequeños. Los niños menores de 30 meses pueden ver un programa de video bidimensional, pero *tienen dificultades para transferir ese conocimiento a su mundo tridimensional*, lo que demuestra nuevamente la importancia de la interacción personal con un adulto que les enseña. Los niños pequeños generalmente prestan poca atención a la programación de televisión para adultos, pero los estudios muestran que tener la televisión encendida de fondo puede interferir con la atención sostenida del niño para jugar y reducir la calidad y cantidad de interacciones con los padres.

El impacto del tiempo frente a una pantalla en el desarrollo general del niño pequeño demuestra un efecto claramente adverso en su desarrollo. Los investigadores utilizaron datos sobre 2441 madres y niños en el estudio de cohorte longitudinal de Canadá *Todas nuestras familias* que evaluó a niños de 24, 36 y 60 meses de edad. “Los niveles más altos de tiempo frente a una pantalla a los 24 y 36 meses se asociaron significativamente con un rendimiento deficiente en las pruebas de detección del desarrollo a los 36 meses”. Debido a que se trataba de un estudio longitudinal, ayudó a abordar la cuestión de qué es lo primero: el retraso en el desarrollo o el tiempo frente a una pantalla. Los datos muestran que un mayor tiempo frente a la pantalla a los 24 meses se asoció con una disminución del rendimiento del desarrollo a los 36 meses. Además, se observaron los mismos resultados adversos para un mayor tiempo de pantalla a los 36 meses, lo que condujo a peores resultados de desarrollo a los 60 meses de edad.

Los investigadores también han estudiado el papel de los programas de televisión en objetivos educativos específicos, como el desarrollo temprano del lenguaje y la alfabetización. Aunque hay estudios que demuestran un impacto positivo de los programas de televisión educativos para niños en edad preescolar en el vocabulario y la preparación escolar, estos niños casi siempre aprenden mejor cuando tienen interacciones directas con adultos que los crían. Diferentes tipos de investigación, incluidos estudios longitudinales y

²⁷ CHONCHAIYA, W., PRUKSANANONDA, C (2008). “Ver televisión se asocia con retraso en el desarrollo del lenguaje”. *Acta Pediátrica*; 97 (7): 977-82.

transversales, han demostrado que los niños pequeños que están expuestos a más tiempo frente a la pantalla diariamente tienen puntajes de comunicación *significativamente más bajos*. Un estudio de casos y controles que comparó a niños con retrasos en el lenguaje con niños sin retrasos entre los 15 y los 48 meses de edad encontró que los niños que comenzaron a ver televisión antes de 1 año y también vieron televisión más de 2 horas al día tenían casi *seis veces más probabilidades* experimentar retrasos en el desarrollo del lenguaje. Otro estudio evaluó el impacto de ver DVD para bebés en bebés de 8 a 16 meses de edad. Descubrieron que, por cada hora por día de visualización, había *una disminución* de casi 17 puntos en el Inventario de Desarrollo Comunicativo MacArthur-Bates. En un pequeño estudio de diecinueve niños de 3 a 5 años, la resonancia magnética cerebral mostró una mayor activación neuronal en el lado izquierdo del cerebro que apoya el procesamiento del lenguaje en los niños que estuvieron expuestos a más tiempo de lectura en casa.

6.2. Impacto en el desarrollo cerebral - niños de primaria

Utilizando datos del estudio longitudinal ABCD (Desarrollo cognitivo cerebral adolescente) de 10 años de 4520 niños estadounidenses de entre 8 y 11 años, los investigadores evaluaron a todos los participantes para determinar el cumplimiento de las pautas canadienses de movimiento de 24 horas para niños y jóvenes que incluían 60 minutos de actividad física por día, 2 horas o menos de tiempo de pantalla recreativa por día y 9-11 horas de sueño por noche. “En comparación con no cumplir con ninguna de las recomendaciones, se encontraron asociaciones con una cognición global superior en los participantes que cumplieron con las tres recomendaciones, solo la recomendación de tiempo de pantalla y tanto el tiempo de pantalla como las recomendaciones de sueño”. Tener menos exposición al tiempo de pantalla se asoció con una mejor cognición global en estos niños.

El estudio ABCD también encontró diferencias en los escáneres cerebrales de resonancia magnética cuando los niños tenían más de 7 horas de tiempo frente a la pantalla al día. Actualmente, el significado de esos cambios no está claro. Sin embargo, en un pequeño estudio de 19 niños de escuela primaria, la resonancia magnética del cerebro demostró que había una mayor conectividad cerebral entre las áreas involucradas en la formación visual de palabras, la formación del lenguaje y las funciones ejecutivas en los niños que pasaban más tiempo leyendo. Por el contrario, se encontró una menor conectividad en los niños que estuvieron expuestos a más tiempo frente a la pantalla²⁸.

²⁸ HOROWITZ-KRAUS, T., y HUTTON, J. S (2018). “La conectividad cerebral en los niños aumenta con el tiempo que pasan leyendo libros y disminuye con la duración de la exposición a los medios basados en la pantalla”. *Acta Pediátrica*; 107: 685-693.

6.3. Impacto en el desarrollo cerebral - adolescentes

A los adolescentes de hoy en día se les suele llamar “nativos digitales” cuando se habla de sus interacciones con los medios, ya que no recuerdan una época sin Internet, teléfonos inteligentes o redes sociales. Sus interacciones sociales consisten cada vez más en actividades relacionadas con los medios en las que hacen conexiones, buscan la aceptación de sus compañeros y supervisan las actividades de sus compañeros. Existen numerosos sitios de redes sociales disponibles para los adolescentes de hoy, con YouTube, Instagram y Snapchat ahora más populares que Facebook, según el informe del *Pew Research Center* en 2018, y los adolescentes generalmente acceden a más de una plataforma. Por ejemplo, el 85 % de los adolescentes informa que usa YouTube, el 72 % Instagram, el 69 % Snapchat y el 51 % Facebook. Los propios adolescentes reconocen los aspectos positivos y negativos de las redes sociales. Los efectos positivos incluyen la capacidad de conectarse con familiares y amigos, la capacidad de conocer a otras personas que tienen intereses similares y como medio de autoexpresión. Los efectos negativos informados por los adolescentes incluyen intimidación, efectos dañinos en las relaciones con falta de contacto personal, dar una visión poco realista de la vida de los demás y causar distracción o presión de grupo.

Dado que la adolescencia es una época de rápido desarrollo cerebral, es importante evaluar el impacto de los medios, especialmente las redes sociales, durante esta época vulnerable. Como se señaló en *Nature Communications*, ... *los cambios en el volumen de materia gris se observan más ampliamente en las regiones del cerebro que son importantes para la comprensión y comunicación, como la corteza prefrontal medial, la corteza temporal superior y la unión parietal temporal*²⁹. Una de las formas en que las redes sociales pueden afectar el desarrollo del cerebro y el adolescente es a través del rechazo social. Los investigadores han utilizado neuroimágenes de resonancia magnética funcional para evaluar el impacto del rechazo en las redes sociales sobre la actividad cerebral y han encontrado cambios en varias regiones del cerebro asociados con el juicio y las emociones³⁰. Además, cuando los adolescentes perciben el rechazo en situaciones de investigación, a menudo responden de manera más agresiva hacia quienes los han rechazado³¹. Por el contrario, la aceptación en las redes sociales (recibir “me gusta”) genera respuestas cerebrales que son similares a recibir recompensas como dinero con una mayor actividad en las regiones del cerebro aso-

²⁹ CRONE, EA y KONIJN, EA (2018). “Uso de los medios y desarrollo del cerebro durante la adolescencia”. *Nature Communications*; 9: 588.

³⁰ ACHTERBERG, M., VAN DUIVENVOORDE, A.C.K., VAN DER MEULEN, K., et al. (2017) “Los correlatos neuronales y conductuales de la evaluación social en la infancia”. *Neurociencia cognitiva del desarrollo*; 24: 107-117.

³¹ ACHTERBERG, M.; VAN DUIVENVOORDE, A.C.K.; BAKERMANS-KRANENBURG, M. J., y CRONE, E.A. (2016) “¿Controla tu ira! La base neuronal de la regulación de la agresión en respuesta a la retroalimentación social negativa”. *Neurociencia social cognitiva y afectiva*; 11 (5): 712-720.

ciadas con el placer y la recompensa (el cuerpo estriado ventral)^{32 33}. Tanto el rechazo como la aceptación en las redes sociales parecen estar modulados por la corteza prefrontal dorsolateral, el área del cerebro asociada con funciones ejecutivas, como el juicio. Dado que esta área no está completamente madura hasta alrededor de los 24 años, el adolescente puede ser más susceptible al contenido emocional de las redes sociales.

VII. RECOMENDACIONES DE USO DE PANTALLAS POR EDADES

Las conclusiones que acabamos de considerar se reproducen prácticamente idénticas en el estudio de la Sociedad Canadiense de Pediatría y de su grupo de trabajo de salud digital³⁴.

Y han sido bien sintetizadas por (Desmurget: 2020: 347-349)³⁵ en sus ampliamente conocidas siete normas esenciales sobre el uso de estas tecnologías informáticas en los menores con respecto a la educación.

— Antes de los seis años

Los niños no deben tener acceso a ningún tipo de pantallas, desde la televisión, a las tabletas pasado por los teléfonos móviles.

— A partir de los seis años

Como máximo, entre treinta y sesenta minutos al día, en total del uso de los dispositivos citados. En particular, cuando el consumo diario permanece por debajo de la media hora, no parece provocar impactos negativos detectables. Cuando es de entre treinta y sesenta minutos sí que aparecen efectos, pero todo indica que son lo suficientemente bajos y, en consecuencia, resultan tolerables. Sobre la base de estos datos, sería prudente plantear una gradación por edades:

Treinta minutos como máximo hasta los doce años y sesenta minutos a partir de ese momento. Pensando en los padres, conviene recordar que casi todos los soportes digitales (tabletas, *smartphones*, videoconsolas, ordenadores, televisores, paquetes de Internet y otros servicios, etc.) ofrecen hoy en día, a través de opciones o aplicaciones descargables, sistemas prácticos y eficaces

³² DAVEY, C. G.; ALLEN, N. B.; HARRISON, B. J., y col. (2010). "Ser querido activa la recompensa primaria y las regiones cerebrales autorelacionadas en la sección medial". *Cartografía del cerebro humano*. 31 (4): 660-668.

³³ El núcleo accumbens es parte del sistema de dopamina mesolímbico y está involucrado en la experiencia de placer y recompensa.

³⁴ Les médias numériques: la promotion d'une saine utilisation des écrans chez les enfants d'âge scolaire et les adolescents. *Paediatrics & Child Health*, Volume 24, Issue 6, September 2019, Pages 409-417, <https://doi.org/10.1093/pch/pxz096>

³⁵ DESMURGET, M. *La fábrica de cretinos digitales*, op. cit.

para controlar el tiempo de uso: una vez que se alcanza el límite diario establecido, el aparato se bloquea.

— **Nunca en el dormitorio**

Las pantallas en la habitación tienen consecuencias particularmente desfavorables, pues incrementan el tiempo de uso (sobre todo restando horas al sueño) y facilitan el acceso a contenidos inadecuados. El dormitorio debería ser un santuario libre de cualquier presencia digital.

— **Nada de contenidos inadecuados**

Ya sea en forma de videoclips, películas, series, videojuegos y demás, los contenidos relacionados con la violencia, el sexo, el consumo de tabaco o de alcohol, etc., tienen un profundo impacto en la manera en que los niños y los adolescentes perciben el mundo.

— **Nunca por las mañanas antes de ir al colegio**

Los contenidos “excitantes” agotan durante mucho tiempo la capacidad intelectual del niño.

— **Nunca por las noches antes de acostarse**

Las pantallas “nocturnas” alteran en buena medida la duración y la calidad del sueño.

— **Una cosa cada vez**

Un último punto, aunque no por ello menos importante que los demás: las pantallas deben utilizarse por separado (una cada vez) y mantenerse fuera del alcance de los niños mientras están comiendo, haciendo sus deberes o hablando con el resto de la familia. Cuanto más se someta un cerebro en proceso de desarrollo a la multitarea, más permeable será a la *distra*cción. Además, cuantas más cosas haga al mismo tiempo, menos rendirá, menos aprenderá y menos memorizará.

El número de estudios que sobre el desarrollo de los menores están teniendo las tecnologías de la sociedad de la información: telefonía móvil; tabletas, ordenadores personales etc., y que se han realizado en los últimos 10 años como hemos señalado es sencillamente abrumador. Sin embargo, son escasamente conocidos y menos aún difundidos, las razones se encuentran, en parte, en el poder de las grandes organizaciones que apoyan la difusión de estas tecnologías como algo deseable, necesario e imprescindible para el futuro de la humanidad. Grandes multinacionales cuyo negocio es precisamente *hacer sentir a la sociedad la necesidad de tales tecnologías* en todos los nichos potenciales de generación de beneficios, no cesan en su acción publicitaria alcanzando necesariamente a la educación.

No cabe duda de que estas tecnologías han desarrollado y desarrollan un importante papel en áreas muy extensas de nuestras vidas donde el precio a

pagar por disponer de ellas está en consonancia con los beneficios reales que aportan al progreso de la civilización. Sin embargo, hay áreas específicas como la educación y sobre todo “edades” como hemos considerado en las que estas tecnologías son sumamente dañinas para el aprendizaje y para la adecuada configuración de la estructuración cerebral de los menores y adolescentes.

Los breves estudios señalados aprecian cambios neurofisiológicos en el cerebro lo que demuestra con evidencia que estas tecnologías *modifican físicamente el cerebro humano* y como hemos señalado no para mejorar las habilidades humanas intrínsecas, sino para *deteriorarlas* como se ha acreditado en las investigaciones de rendimiento académico, dañando severamente como hemos comprobado la *empatía* o capacidad de situarnos en lugar de otras personas un elemento central para una sociedad democrática tolerante. Los datos ofrecen razones sólidas para apreciar un riesgo ya no potencial si no actual sobre las generaciones que ya han sido dañadas en diverso grado y medida y las que actualmente están siendo sumergidas con apoyo político —*seguramente más por ignorancia que por maldad*— contra la evidencia científica en modelos culturales en los que no se lleva a cabo un análisis cuidadoso de estas tecnologías, como en la educación, con daños para las generaciones actuales y venideras.

VIII. LIMITACIÓN DEL USO DE LA INFORMÁTICA COMO GARANTÍA DEL ADECUADO DERECHO A LA EDUCACIÓN. LA NECESARIA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 18.4 DE LA CE

Señala el apartado 4 del artículo 18 de la CE que La *ley limitará el uso de la informática* para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el *pleno ejercicio de sus derechos*, prácticamente todos los comentarios que hasta hoy se han realizado sobre este artículo por la doctrina científica han ido dirigidos a la fundamentación de la protección de datos como derecho fundamental autónomo, sin embargo el Constituyente desarrolla un instituto de garantía de otros derechos, seguramente pensando en posibles pero desconocidos usos y efectos nocivos de la informática en los momentos en los que se elaboró la CE. La ley limitará el uso de la informática para granizar [...] el pleno ejercicio de sus derechos. Sin perjuicio de una lectura expansiva, entre estos se encuentra el artículo 27 de la CE y a nuestro juicio el apartado 2 de tal precepto cuando señala que “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”.

El objeto de la educación es el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto [...] a los derechos y libertades fundamentales, entre los que se encuentra singularmente el apartado 4 del artículo 18.

En el sentido que venimos considerando la limitación del uso de la informática por ley, no mediante otros instrumentos de regulación normativa advierte de la relevancia que para el Constituyente tuvo ese riesgo que se apreció correctamente, aunque no por todos los grupos parlamentarios en sus enmiendas, una visión adecuada fue la expresada, en ese sentido por ejemplo por la enmienda 117 sostenida por el grupo parlamentario de la minoría catalana³⁶:

Redacción que se propone:

4. “La ley limitara el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”.

JUSTIFICACIÓN:

La limitación establecida en el presente artículo al uso de la informática, centrada exclusivamente en el honor y la intimidad personal y familiar, parece ignorar que los posibles perjuicios del uso de la informática pueden producirse, además y de manera fundamental, en el ejercicio de los derechos tanto políticos como cívicos por parte de los ciudadanos.

Por esa razón, se estima conveniente introducir en el artículo que se enmienda la expresión a que se ha hecho referencia del pleno ejercicio de sus derechos.

En otras palabras, el contenido tradicional del artículo 18 de la CE, ha sido desarrollado suficientemente en relación con el derecho al honor y con la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, así como con la protección de datos³⁷, como es bien conocido, razón por la que no nos extenderemos en ello³⁸. Pero existe un ámbito muy extenso, pero aún exento de regulación que se concretaría en la cláusula general de apoderamiento al legislador como instituto de garantía para *conformar* (Baño: 1988: 162)³⁹ otros derechos a través de la limitación del *uso de la informática cuando ésta afecte al pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos*, que alcanzaría a los derechos contenidos en el Título I, capítulo II, sección 1.^a de la CE. O en palabras de (Álvarez-Cienfuegos: 1999: 15) “la Constitución no sólo no se compromete expresamente con la defensa del honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, sino que invoca como *zona protegida* del abuso informático el

³⁶ Cortes. Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertad Públicas. Anteproyecto de Constitución, Índice de enmiendas por artículos. Enmienda 117, p. 80.

³⁷ Recordemos, en relación con el n.º 4, del artículo 18 de la CE, en particular la LOPD, L.O. 15/1999, de 13 de diciembre. Y, en relación con el n.º 1, la L.O. del Derecho al Honor, la L.O. de Videocámaras y la L.O. del Derecho de Rectificación.

³⁸ Tampoco nos detendremos en la creación jurisprudencial del derecho de protección de datos o la libertad informática STC 254/1993.

³⁹ BAÑO LEÓN, José María (1988). “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la CE”, *REDC*, año 8, núm. 24, septiembre-diciembre.

pleno ejercicio de los derechos [...] En esencia, *entendemos que el artículo 18.4 constitucionaliza la defensa de todos y cada uno de los derechos de los ciudadanos frente al uso indiscriminado de los medios informáticos*⁴⁰”. La Constitución, en este sentido y en una interpretación *expansiva* y probablemente pacífica, avanza una cláusula de salvaguardia de los derechos de los ciudadanos, protectora de la plenitud del ejercicio de sus derechos cuando estos pueden ser dañados o desconocidos por la informática. Es importante destacar –a nuestro juicio– la expresión “ejercicio” de sus derechos, ya que la misma remite, en cuanto a su regulación por ley se refiere, al artículo 53.1 de la CE. Lo aquí sostenido no es nuevo, desde luego, y en este sentido argumenta (Pérez Luño: 2001: 343), que “tal desarrollo legislativo —se hace referencia al artículo 18.4 de la CE, señalamos nosotros— debe tener presente que todos los derechos fundamentales son interdependientes y que su conexión no depende del dato formal de su posición en un determinado sector del texto constitucional, sino de su interrelación material [...]. Es más, el propio artículo 18.4, que en su formulación literal está pensado únicamente para limitar el uso de la informática como garantía de la intimidad personal y familiar, *extiende expresamente dicho límite a todo uso de la informática que pueda atentar contra el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos*⁴¹. Esta alusión, que en su contexto parece circunscribirse a la esfera individual, puede debido a su propia ambigüedad dar pie a una interpretación amplia y progresiva o, si se quiere, alternativa del precepto. Tal interpretación en sentido social y colectivo vendría avalada no sólo por el artículo 105.b de la CE, sino también por el artículo 10.1 de nuestro texto fundamental que cifra en la dignidad de la persona, en sus derechos y en el libre desenvolvimiento de la personalidad el fundamento del orden político; así como en el 9.2, que exige a los poderes públicos remover los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio efectivo de la libertad y la igualdad por el individuo y los grupos”⁴². En análogo sentido se pronuncia (Serrano Alberca: 2001: 442)⁴³.

El problema medular se centrará en determinar cuándo la “informática” habrá de limitarse para garantizar el pleno ejercicio de los derechos en relación concretamente con el artículo 27.2 de la CE y con la regulación mediante ley del régimen en el que la informática afecta al pleno desarrollo de la personalidad. Inicialmente podría sostenerse que a partir del momento en que el derecho a la educación fuese erosionado, desconocido o vulnerado por los procedimientos informáticos integrados en las normas educativas que impulsen el uso de los sistemas informáticos en la educación *sin un control*

⁴⁰ ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J. M. (1999). *La defensa de la intimidad de los ciudadanos y la tecnología informática*. Navarra: Aranzadi.

⁴¹ La *itálica* es nuestra.

⁴² PÉREZ LUÑO, A. E. (2001). *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*, Madrid: Tecnos, 7.ª edición.

⁴³ GARRIDO FALLA, E. (2001). *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas.

de impacto sobre sus destinatarios afectando a un desarrollo psicológicamente adecuado de la personalidad, aquí el papel de la *psicología del aprendizaje* más que el de la pedagogía debe intensificarse. Hay que precisar que cuando hacemos referencia a la informática debemos contemplar tanto el “software” o la programación de cualquier aplicación como el hardware, si bien éste último será siempre instrumental del primero, pero operan de forma sinérgica para la consecución de una determinada finalidad, singularmente en las más modernas tecnologías de redes de aprendizaje profundo donde ambos elementos operan conjuntamente.

IX. EL SUPERIOR INTERÉS DEL MENOR EN LA REGULACIÓN INTERNACIONAL Y ESPAÑOLA. LA INADECUADA ESTRATEGIA DE LA PONDERACIÓN EN SU INTERPRETACIÓN

No se puede afirmar que no exista un marco regulatorio detallado en lo que respecta al menor tanto desde ámbitos como la UNESCO, a la Unión Europea y España en el ámbito de concretas conductas fundamentalmente delictivas o del ámbito del derecho de familia que afecten a los menores, sin embargo y como veremos ese marco normativo no contempla adecuadamente los supuestos que hemos venido considerando a lo largo de la exposición de este estudio y ello obliga a pensar en la creación, tanto de instituciones de control y salvaguardia como acabamos de señalar en el apartado anterior como en desarrollar normativa que contemple correctamente los supuestos que hemos venido considerando.

Desde la Convención de los Derechos del niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, se establece en el párrafo 1 de su artículo 3 que: *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*. Convención de aplicación en nuestro ordenamiento al amparo del apartado 4.º del artículo 39 de nuestra Constitución al establecer que: *los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos*. Que debe interpretarse de acuerdo con la Observación general N.º 14 de 29 de mayo de 2013 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3, párrafo 1)⁴⁴. Se

⁴⁴ La observación general tiene por objeto garantizar que los Estados parte en la Convención den efectos al interés superior del niño y lo respeten. Define los requisitos para su debida consideración, en particular en las decisiones judiciales y administrativas, así como en otras medidas que afecten a niños con carácter individual, y en todas las etapas del proceso de aprobación de leyes, políticas, estrategias, programas, planes, presupuestos, iniciativas legislativas y presupuestarias, y directrices (es decir, todas las medidas de aplicación) relativas a los niños en general.

pone de manifiesto en la citada Observación que este concepto es complejo y su contenido deberá determinarse caso por caso, en función de las circunstancias específicas de cada niño. Es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, atendiendo al contexto, la situación y las necesidades personales de cada menor. La Carta Europea de Derechos del Niño, DOCE n.º C 241, de 21 de septiembre de 1992 no prevé mecanismos pertinentes y jurídicamente precisos en la materia de la que nos ocupamos.

Pero el enfoque de la *Convención de los Derechos del niño*, como hemos señalado, no nos parece correcto porque el mismo uso de las tecnologías, repetamos, en la educación de los menores, afecta a *todos* no se trata de supuestos de caso por caso o en función de las circunstancias del niño. *Mutatis mutandis* sería la experiencia análoga de ofrecer una sustancia tóxica a un menor, para *todos es un tóxico* y es algo que hay que evitar ya que es nocivo con carácter general no circunstancial o casuístico, pensemos en el alcohol no hay circunstancia en la que esté justificado que un menor ingiera una dosis de ginebra o de cualquier otro tipo de bebida de alto grado alcohólico o de cualquier estupefaciente, el daño a su salud y el riesgo —cuando las víctimas son claramente identificables— como señala Prittwitz (2021: 116)⁴⁵ y las repercusiones en su salud y conducta se producirán necesariamente de forma indefectible y el interés del menor ha de ser *categorico*, es decir debe abordarse desde una perspectiva interpretativa subsuntiva y no estar sujeto a las técnicas de ponderación que, a nuestro juicio, han penetrado en materia de derechos fundamentales de forma abusiva e injustificada, como argumentamos al final de este apartado.

Centrando nuestra atención en el concepto del *superior interés del menor* recogido también y en derecho interno por el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor⁴⁶, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil⁴⁷, este artículo prescribe⁴⁸ que:

1. Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea **valorado** y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas con-

⁴⁵ PRITTWITZ, Cornelius (2021). *Derecho penal y riesgo. Investigaciones sobre la crisis del Derecho penal y la política criminal en la sociedad del riesgo*. Madrid: Marcial Pons.

⁴⁶ En los desarrollos posteriores de las normas sobre esta materia, singularmente en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y a la adolescencia o en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia u a la adolescencia, no se contempla de modo adecuado la afectación que estas tecnologías proyectan en su uso en la educación, a salvo y mediante una interpretación sumamente forzada, del concepto de violencia que se desarrolla en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

⁴⁷ Introducido por la LO 8/2015, de 22 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia.

⁴⁸ Las negritas son nuestras.

cernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor.

2. A efectos de la interpretación y aplicación en cada caso del interés superior del menor, se tendrán en cuenta los siguientes criterios generales, sin perjuicio de los establecidos en la legislación específica aplicable, así como de aquellos otros que puedan estimarse adecuados atendiendo a las circunstancias concretas del supuesto:

a) La protección del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo del menor y la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto materiales, físicas y educativas como emocionales y afectivas.

b) La consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior.

c) La conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia. Se priorizará la permanencia en su familia de origen y se preservará el mantenimiento de sus relaciones familiares, siempre que sea posible y positivo para el menor [...]

d) La preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, orientación e identidad sexual o idioma del menor, así como la no discriminación del mismo por éstas o cualesquiera otras condiciones, incluida la discapacidad, garantizando el desarrollo armónico de su personalidad.

3. Estos criterios se **ponderarán** teniendo en cuenta los siguientes elementos generales:

a) La edad y madurez del menor.

b) La necesidad de garantizar su igualdad y no discriminación por su especial vulnerabilidad, ya sea por la carencia de entorno familiar, sufrir maltrato, su discapacidad, su orientación e identidad sexual, su condición de refugiado, solicitante de asilo o protección subsidiaria, su pertenencia a una minoría étnica, o cualquier otra característica o circunstancia relevante.

c) El irreversible efecto del transcurso del tiempo en su desarrollo.

d) La necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten para promover la efectiva integración y desarrollo del menor en la sociedad, así como de minimizar los riesgos que cualquier cambio de situación material o emocional pueda ocasionar en su personalidad y desarrollo futuro.

e) La preparación del tránsito a la edad adulta e independiente, de acuerdo con sus capacidades y circunstancias personales.

f) Aquellos otros elementos de **ponderación** que, en el supuesto concreto, sean considerados pertinentes y respeten los derechos de los menores.

Los anteriores elementos deberán ser valorados conjuntamente, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, de forma que la medida

que se adopte en el interés superior del menor no restrinja o limite más derechos que los que ampara.

4. En caso de concurrir cualquier otro interés legítimo junto al interés superior del menor deberán priorizarse las medidas que, respondiendo a este interés, respeten también los otros intereses legítimos presentes.

En caso de que no puedan respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, deberá primar el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Las decisiones y medidas adoptadas en interés superior del menor deberán valorar en todo caso los derechos fundamentales de otras personas que pudieran verse afectados.

5. Toda resolución de cualquier orden jurisdiccional y toda medida en el interés superior de la persona menor de edad deberá ser adoptada respetando las debidas garantías del proceso y, en particular:

a) Los derechos del menor a ser informado, oído y escuchado, y a participar en el proceso de acuerdo con la normativa vigente.

b) La intervención en el proceso de profesionales cualificados o expertos. En caso necesario, estos profesionales han de contar con la formación suficiente para determinar las específicas necesidades de los niños con discapacidad. En las decisiones especialmente relevantes que afecten al menor se contará con el informe colegiado de un grupo técnico y multidisciplinar especializado en los ámbitos adecuados.

c) La participación de progenitores, tutores o representantes legales del menor o de un defensor judicial si hubiera conflicto de interés o discrepancia con ellos y del Ministerio Fiscal en el proceso en defensa de sus intereses. Se presumirá que existe un conflicto de interés cuando la opinión de la persona menor de edad sea contraria a la medida que se adopte sobre ella o suponga una restricción de sus derechos.

d) La adopción de una decisión que incluya en su motivación los criterios utilizados, los elementos aplicados al ponderar los criterios entre sí y con otros intereses presentes y futuros, y las garantías procesales respetadas.

De la redacción de los Tratados así como de la Ley podemos observar que el concepto de *superior interés del menor* sería de *aplicación previa*, es decir, se trata de un *prius lógico* ya que cuando una tecnología daña objetivamente —como hemos tratado de mostrar— los fundamentos, por ejemplo, del aprendizaje, ese *interés del menor* exigiría de inmediato su limitación, artículo 18.4 de la CE, como hemos venido considerando y para ello y en la determinación de esa limitación el Derecho debe acudir necesariamente a la experiencia científica que sobre la materia disponemos para preservar ese *superior interés del menor frente a la propia tecnología si ésta es quien lo daña* en aspectos centrales como la dignidad del menor, artículo 10 de la CE, en relación con el pleno desarrollo de la personalidad de estos, la salud, artículo 43.1 de la CE —con respecto a las adicciones derivadas del uso de estas tecnologías— y el derecho fundamental

a la educación, 27.2, pero y, a nuestro juicio, suprimiendo las perniciosas técnicas de ponderación.

Como señalamos más arriba la relación entre medios y fines constituye el núcleo de la base epistemológica del principio de proporcionalidad y por ende de la ponderación. Debemos recordar que el principio de proporcionalidad cumple en la actualidad la función de estructurar el procedimiento interpretativo para la determinación de los derechos fundamentales, si bien, su ámbito específico fue en su origen *el derecho administrativo*, no el derecho constitucional cuya naturaleza estructural es muy diferente del administrativo. Este principio de proporcionalidad se desarrolló, como hemos señalado, de forma importante durante el periodo del derecho de policía de Prusia (derecho administrativo). En tal ambiente fue de importancia la aportación de la doctrina de Carl Gottlieb Svarez quien perfiló los sub-principios de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto. En el marco de la referida cultura jurídica, la cual se extiende hasta Alemania⁴⁹ de los tiempos modernos, residen los problemas, por lo menos, respecto de:

- la interpretación del “alcance” de los derechos,
- la determinación de quién o quiénes son los legitimados para interpretarlos, y
- los límites a la limitación de los derechos (“Schränken-Schränken”).

El concepto del límite a la limitación de los derechos se refiere a aquellos que deben observarse cuando se limitan los derechos. El límite a la limitación de los derechos es un elemento de la estructura triádica del examen al que se deben someter las limitaciones de los derechos. Es decir, para examinar la justificación a la limitación de un derecho fundamental hay que poder determinar:

- el bien jurídico protegido que es limitado,
- el acto por acción excesiva, por acción insuficiente o por omisión que produce la intervención en el derecho, y
- de acuerdo con el derecho fundamental limitado, los “límites a la limitación” del derecho que deben ser aplicados para examinar la justificación de la intervención.

Uno de los límites a la limitación de los derechos de mayor relevancia es el llamado “principio”, “regla” o “máxima” de la “proporcionalidad en sentido amplio”. Intervenciones o limitaciones a los derechos son, en principio, sólo admisibles cuando logran superar el examen de proporcionalidad en sentido amplio. Dicho examen exige que las limitaciones a los derechos puedan ser fundamentadas teniendo en cuenta la validez del derecho afectado, esto es, que puedan ser compatibles con una fundamentación iusfundamental (*grundre-*

⁴⁹ CLÉRICO, María Laura (2009). *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional*. Argentina: Eudeba.

chtlich begründbar). Dicha exigencia significa mucho más que la exigencia de justificabilidad de una medida estatal que emana de una interpretación formal del principio del Estado de derecho. No basta con que a favor de la medida estatal hable una “razón objetiva”, o que la misma no sea infundada en forma “evidente”, “clara” u “obvia”. La exigencia de la justificabilidad iusfundamental se deja aclarar a través de la vertiente pasiva y activa de la validez de los derechos. La vertiente pasiva de la validez de los derechos permite que los derechos puedan ser limitados. Los derechos valen en el marco de un conjunto de normas, por ello, para su concretización se debe considerar la validez de las otras normas que conforman el sistema jurídico. A su vez, como las otras normas valen, empero, no en forma “aislada”, se debe considerar la validez del derecho afectado; esto es, la vertiente activa de la validez del derecho. Considerar la validez del derecho en oportunidad de su limitación significa, primero, que los derechos actúan como límites, que a su vez ponen límites a su limitación (a través de medidas estatales o de otros derechos o bienes colectivos). Segundo, esto presupone que cuando un derecho se encuentra positivizado en una Constitución, la validez del derecho eleva una pretensión de ejercicio del mismo. De ahí que se asuma que la validez de los derechos impone límites frente a un exceso (Übermaß) de intervención o limitación o restricción al mismo, como así también frente a una insuficiente reglamentación o realización de actos positivos (Untermaß) que imposibiliten injustificadamente la concretización de su ejercicio. Estas exigencias surgen en el derecho constitucional alemán del mandato de proporcionalidad en sentido amplio. Dicho mandato contiene criterios para determinar si en el caso concreto se ha permitido que el derecho afectado se realice lo más ampliamente posible de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas. Estos criterios están dados a través de los tres subcriterios contenidos en el mandato de proporcionalidad en sentido amplio, a saber:

- el mandato de adecuación técnica o idoneidad (das Gebot der Geeignetheit),
- el mandato del medio alternativo menos gravoso o mandato de necesidad (das Gebot des mildereren Mittels o das Gebot der Erforderlichkeit), y
- el mandato de la proporcionalidad en sentido estricto (das Gebot der Proportionalität im engeren Sinne).

No podemos concluir aquí sin señalar que este principio ha recibido solventes críticas científicas que compartimos como las de Ralf Poscher (2011:71-90)⁵⁰, las de Ernst Wolfgang Böckenförde (1993: 124-125)⁵¹, la de

⁵⁰ SIECKMANN, Jean-R. (ed.) (2011). *La teoría principalista de los derechos fundamentales*. Madrid: Marcial Pons.

⁵¹ BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang (2006). *Escritos sobre derechos fundamentales*, Nomos, Baden-Baden, 1993. También y con más detalle en: *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*. Milano, Italia: Giuffrè Editore.

W. Leisner (2005: 174-175)⁵², Forsthoff (2005: 196-197)⁵³, o la de Alexander Aleiknikoff (1987: 984)⁵⁴ entre las más destacadas y en nuestro país sostenidas por García Amado (2019: 82)⁵⁵, conviene por ello ser cuidadosos en su análisis y prudentes en su aplicación ya que los riesgos de una adscripción irrestricta al principio de proporcionalidad en todos los ámbitos de colisión de derechos fundamentales puede tener consecuencias desastrosas para la interpretación de los mismos, al disolverlos en un casuística circunstancial que puede llevar a un relativismo interpretativo políticamente condicionado y jurídicamente inaceptable al *volatilizarse la seguridad jurídica* como consecuencia de una preocupante polaridad de la normatividad de la parte dogmática de la Constitución, argumento bien advertido por Werner Kagi (2005: 197)⁵⁶. Este tipo de “interpretación” lleva a un ablandamiento de la Constitución normativa. La norma cede a las conexiones racionales “fluidas” que se sustraen de una interpretación objetiva. Se torna “dinámica”, es decir, se crea un espacio más amplio a la decisión del momento, a la voluntad del poder político; parece directamente inherente al sentido de la Constitución que ella deje “el curso libre a la inclinación de la vida constitucional hacia una autoformación (integrativa, a lo Smend)”. La norma constitucional o el derecho fundamental pierde su sentido verdadero —*sentido iusimperativo*— al convertirse, finalmente, en un concepto “con una docena de puertas accesorias, laterales y traseras, o sea, en un vehículo de ambigüedad sin límite”. Las consecuencias para la seguridad jurídica son, por tanto, imprevisibles. Esto ha sucedido, por ejemplo, con el criterio de la “interpretación evolutiva”⁵⁷ en la STC 198/2012, de 6 de noviembre, por la que se desestima el recurso interpuesto contra la Ley 13/2005, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio. Este es un ejemplo paradigmático en el que se pone de manifiesto cómo, a través de interpretaciones audaces, se hurta a la soberanía popular la facultad que le corresponde en

⁵² BERNAL PULIDO, Carlos (2005). “El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales”, Madrid: CEPC.

⁵³ En efecto, según Forsthoff el principio de proporcionalidad es un instrumento *idóneo para el control jurisdiccional de las actuaciones de Policía, porque éstas se desenvuelven en un marco relativamente estrecho y controlable. La finalidad de la Policía aparece por lo general bastante delimitada en la ley: se trata de preservar la seguridad y el orden. Para cumplir este cometido, la Policía debe actuar con los medios de intervención más benignos que tenga a su disposición. No parece ser una tarea difícil en extremo identificar cuáles son dichos medios más benignos en cada caso, porque la ley predetermina con detalle el catálogo de medios entre los cuales la policía puede elegir, esto no ocurre en el ámbito del Derecho Constitucional, en donde las actuaciones legislativas son el objeto de control. Op. cit., El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid: CEPC, 2005.

⁵⁴ ALEINIKOFF, Alexander T. (1987). “Constitutional Law in the Age of Balancing”, *Yale Law Journal*, vol. 96, núm. 5.

⁵⁵ GARCÍA AMADO, Juan Antonio (2019). “La ponderación judicial. Escritos críticos”, Perú: Zela.

⁵⁶ KÄGI, Werner (2005). *La Constitución como ordenamiento jurídico fundamental del Estado*, Madrid: Dykinson.

⁵⁷ Puede verse el voto particular que formula el Magistrado D. Andrés Ollero Tassara respecto a la Sentencia del Pleno, de fecha 6 de noviembre de 2012, dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad n.º 6864/2005, o el del Magistrado Ramón Rodríguez Arribas, entre otros.

exclusiva de reformar su Constitución con arreglo a los preceptos y método contenidos en el Título X de la CE. Si un Tribunal Constitucional se arroga facultades soberanas que le corresponden al pueblo español, tal y como dispone el número 2 del artículo 1.º de la Constitución Española, no sólo peligra la normatividad de la Constitución con arreglo a lo señalado, peligra la propia Democracia. La supremacía de lo existencial, aunque sea fruto de la interpretación de un Tribunal Constitucional, sobre toda mera normatividad (Carl Schmitt) se convierte cada vez más en dogma. Desde que Sièyes ideó el *Jury constitutionnaire*⁵⁸ el Tribunal Constitucional nunca ha dejado de ser un órgano político, la jurisdicción constitucional es, por fuerza, una jurisdicción política. Así lo expuso claramente Heinrich Triepel en la ya lejana reunión de Profesores de Derecho político celebrada en Viena en 1928 y, por lo tanto, incompatible con la independencia del poder judicial.

Lo que queremos señalar es que la ponderación es el instrumento idóneo del *constructivismo ético* de origen Alexiano y que por ello materias, no sólo ésta, que deberían estar al margen de las contingencias iusnaturalistas que la herramienta ponderativa favorece supone o puede suponer el sacrificio de derechos en ningún sentido contingentes, tema que no podemos desarrollar más aquí porque nos aparta en exceso del objetivo de este artículo.

X. LOS ALGORITMOS EN LA EDUCACIÓN

Son bien conocidos los conflictos que están generando en nuestras modernas sociedades los usos más variados y extensos de los algoritmos, éstos como software que son forman parte naturalmente de la informática y entran por ello dentro de la limitación como garantía institucional que prevé el artículo 18.4 de la CE. Hay ámbitos de aplicación, singularmente en la educación, en los que el uso de estos debería estar regido bajo el *principio de precaución*⁵⁹. El recurso al principio de *precaución* sólo se produce en la hipótesis de riesgo potencial, aunque este riesgo no pueda demostrarse por completo, no pueda cuantificarse su amplitud o no puedan determinarse sus efectos debido a la insuficiencia o al carácter no concluyente de los datos científicos. La realidad, sin embargo, es que el desarrollo de los algoritmos se produce en un peligroso

⁵⁸ Recordemos el discurso, de 18 de termidor de 1795, publicado por la Convención Nacional con el título: *Opinion de Sièyes sur les attributions et l'organisation du Jury constitutionnaire* proposé le 2 thermidor.

⁵⁹ Aunque en el TFUE sólo se mencione explícitamente el principio de precaución en el terreno del medio ambiente, artículo 191, su ámbito de aplicación es mucho más amplio. Este principio abarca los casos específicos en los que los datos científicos son insuficientes, no concluyentes o inciertos, pero en los que una evaluación científica objetiva preliminar hace sospechar que existen motivos razonables para temer que los efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal pudieran ser incompatibles con el alto nivel de protección elegido. “Sobre el recurso al principio de precaución”, Comunicación de la Comisión, COM (2000) 1 final, Bruselas, 2, 2, 2000.

vacío ético y normativo que opera en el ámbito del derecho industrial sin controles. Los algoritmos éticos o aquellos que deben operar con imparcialidad exigen regulaciones precisas de lo que se quiere obtener de ellos y de las contrapartidas a las que hay que renunciar para su consecución (Kearns y Roth: 2020)⁶⁰ quizá aquí la existencia de agencias de regulación científicas y jurídicas como la que propondremos más adelante podrían tener la capacidad de solucionar algunos problemas relevantes como abordar la desigualdad que puede producir el uso de estos algoritmos de forma muy fragmentaria y con distintos ritmos de resolución de los problemas si es que estos son detectados en función del tipo de herramienta de predicción —abierto y público al escrutinio o cerrado y privado— como ha estudiado en relación con la pobreza (Eubanks: 2021: 204)⁶¹.

La casuística con respecto a los algoritmos ha tenido, tiene y tendrá cada vez más impacto en el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, podemos recordar tan sólo a título de ejemplo, el inmenso impacto que estos algoritmos están teniendo en la actualidad en las formas automatizadas de búsqueda de empleos y en las fórmulas en las que la discriminación basada en algoritmos representa para las personas, es decir el software de contratación automatizado está rechazando por error a millones de candidatos a puestos de trabajo viables como señalan (Fuller y colaboradores: 2021)⁶² en un reciente informe de *Harvard Business School*. La mecánica exacta de cómo el software automatizado rechaza por error a los candidatos es variada, pero generalmente se deriva del uso de criterios demasiado simplistas para dividir a los candidatos en “buenos” y “malos” para el puesto de trabajo.

Por ejemplo, algunos sistemas rechazan automáticamente a los candidatos con brechas temporales en su actividad profesional de más de seis meses en su historial laboral, sin siquiera preguntar la causa de tales ausencias a los candidatos. Pueden deberse múltiples factores como a un embarazo, porque estaban cuidando a un familiar enfermo o simplemente porque encontraron dificultades para encontrar trabajo en una recesión económica, pero es fácil observar como tales algoritmos discriminan claramente a las mujeres en el caso de embarazos. Pero también a cómo los sistemas de puntuación automática de currículums son valorados por sistemas de lectura automática e inteligencia artificial como Gestmax⁶³ o muchas otras

⁶⁰ KEARNS, Michael y ROTH, Aaron (2020). *El algoritmo ético. La ciencia del diseño de algoritmos socialmente responsables*, Madrid: La Ley.

⁶¹ EUBANKS, Virginia (2021). *La automatización de la desigualdad. Herramientas de tecnología avanzada para supervisar y castigar a los pobres*, Madrid: Capitán Swing.

⁶² FULLER, Joseph B.; MANJARI RAMAN, Eva Sage-Ravin y HINES, Kristen (2021). *Hidden Workers: Untapped Talent. How leaders can improve hiring practices to uncover missed talent pools, close skills gaps, and improve diversity*, USA: Harvard Business School.

⁶³ GestMax es una solución de reclutamiento electrónico en modo SaaS (software como servicio). Accesible a través de la web, modo SaaS no requiere instalación o infraestructura de TI en su lugar. Se ha dado prioridad al rendimiento de visualización y a los tiempos de respuesta más rápidos utilizando tec-

aplicaciones que son opacas al escrutinio público al ser software y hardware propietario de empresas de servicios que los desarrollan para clientes finales. Lo mismo sucede en nuestro país con algoritmos con *VioGen* o *BOSCO*⁶⁴. Hay que añadir aquí —aunque no podemos detenernos en ello— que estos algoritmos como recuerda (Bleacher: 2017)⁶⁵ basados en IA predictiva operando sobre redes neuronales profundas que en muchas ocasiones *muestran un comportamiento desconocido para los propios programadores* debido a que las redes neuronales se programan esencialmente a sí mismas, a menudo aprenden reglas enigmáticas que ningún ser humano puede comprender por completo. *Es muy difícil averiguar por qué [una red neuronal] tomó una decisión en particular* aunque lo anterior pueda sonar paradójico es así y cuanto mayores son las redes neuronales más complicado resulta saber cómo se adoptan las decisiones, pensemos que las mayores redes neuronales pueden trabajar con un *billón* de parámetros.

Lo señalado y algunos otros argumentos han impulsado a las Naciones Unidas a desarrollar el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, titulado: *El derecho a la privacidad en la era digital*⁶⁶ en el que se aborda con preocupación los efectos de la IA sobre la privacidad y otros derechos humanos recomendado básicamente una moratoria en el uso de estas poderosas tecnologías para aumentar la transparencia de este tipo de software así como la *explicabilidad* o la interpretabilidad de lo que hacen los algoritmos para lo que la estrategia de *los árboles de decisión* es muy importante o la de *los puntajes* como señala (Lumbreras: 2021)⁶⁷ ayudan a conocer qué hace exactamente un algoritmo.

nologías comprobadas como el equilibrio de carga automático en los servidores. Esta solución funciona en todas las computadoras, tabletas o teléfonos inteligentes en modo de diseño receptivo.

⁶⁴ En España son diversos los algoritmos que se emplean en aplicaciones públicas. Por ejemplo y en el caso de la policía se emplea el sistema *VioGen* que evalúa el riesgo que pueden correr las denunciadas de violencia de género. El titular de la aplicación, el Ministerio del Interior se ha negado a que el algoritmo pueda ser conocido y evaluado, es decir auditado por organizaciones independientes para estudiar sus principios de funcionamiento y si cumple o no con criterios racionales y estadísticos ajustados a la función que se le “presume”. Algo análogo sucede con el programa *BOSCO* que está directamente implicado en aceptar o denegar el derecho a recibir las ayudas del bono social eléctrico, en este supuesto como en el anterior el Gobierno también se ha negado a revelar su código fuente ante las peticiones de organizaciones de consumidores. Existe una presunción de lo que debe hacer el algoritmo, pero no existe la certeza de si cumple o no con esa presunción, es claro que la transparencia no se cumple con este tipo de aplicaciones que representan tan sólo una muestra de muchas otras aplicaciones existentes o que existirán en las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas.

⁶⁵ BLEACHER, Ariel. “Desmitificando la caja negra que es la IA. Los seres humanos estamos confiando nuestra seguridad, salud a máquinas inteligentes de *caja negra*, *Scientific American*, 9 de agosto de 2017. Puede verse en: <https://www.scientificamerican.com/article/demystifying-the-black-box-that-is-ai/>

⁶⁶ “El derecho a la privacidad en la era digital”, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 13 de septiembre de 2021, A/HRC/48/31.

⁶⁷ LUMBRERAS, Sara (2021). “Es hora de exigir explicaciones a la inteligencia artificial. El campo emergente conocido como inteligencia artificial interpretable puede resolver los problemas más importantes de los algoritmos actuales”, *Investigación y Ciencia*, noviembre.

El informe que consideramos es importante pero no se debe desconocer que el uso de algoritmos tiene implicaciones relevantes muy positivas que hay que proteger en muchos ámbitos y entornos operativos, la clave se encuentra en efectuar un control eficaz sobre un funcionamiento defectuoso de los mismos (Sunstein: 2021)⁶⁸ y equilibrar los posibles efectos en lo que respecta a *sesgos* y a *ruido*. Ahora bien, existe un riesgo que es el contrario al del sesgo y el ruido y se centra en que mediante políticas públicas de base *ideológica* se intente transformar la realidad en sentido contrario y, en vez de neutralizar los sesgos y el ruido que sería la estrategia apropiada se promueva la *implantación artificial* de nuevos conjuntos de sesgos ésta vez ideologizados lo que supondría *falsificar la realidad* para adaptarla a las expectativas *ideológicas* de los detentadores del poder en cada momento histórico dado. Es decir, si la sociedad reproduce un sesgo histórico, se suprime éste y se “inventa e inyecta” a cambio otro sesgo manipulando la realidad que sea del gusto de quien tenga capacidad de dar instrucciones políticas a los creadores de algoritmos, de esa forma se recrea una *realidad alternativa* del gusto de la sensibilidad política de la ideología dominante del *relato algorítmico de turno* modificando, por ejemplo, la historia o datos de ésta en cualquier dimensión que se nos pueda ocurrir. Lo señalado sin duda va a suceder y es por ello conveniente advertirlo, cuándo y cómo es sólo cuestión de tiempo. A este efecto técnico se suma en una segunda fase el sesgo psicológico *Bandwagon* o efecto de arrastre que es la tendencia a hacer (o creer en) algo porque muchas personas lo hacen (o lo creen) y una falsificación de la realidad es aceptada por un grupo social. Está relacionado con el pensamiento de grupo o el comportamiento gregario. El efecto bandwagon (que tomó su nombre de la carreta que lleva la banda musical de un tren de circo) dicta que la probabilidad de que una persona adopte una creencia o conducta es *directamente proporcional a cuántos otros ya la tengan*, lo que significa que existe una tendencia psicológica a seguir o imitar las acciones y pensamientos de los demás, porque preferimos ajustarnos a lo preexistente, ya que es imposible no derivar nueva información de lo que otros piensan y hacen. Este sesgo es tan poderoso que es capaz, como ha demostrado (Edelson y colaboradores 2011: 111) de lograr *que se llegue a la distorsión de la memoria de las personas individuales para que se adapte a la memoria del grupo en base a su capacidad de influencia*. La memoria humana es sorprendentemente susceptible a las influencias sociales, pero se sabe poco sobre los mecanismos subyacentes. En los experimentos realizados se analizó cómo los errores de memoria *inducidos socialmente* se generan en el cerebro al estudiar la memoria de individuos expuestos a recuerdos de otros. Los participantes exhibieron una fuerte tendencia a conformarse con recuerdos erróneos del grupo, produciendo errores tanto duraderos como temporales, incluso cuando su memoria inicial era fuerte y precisa. Las imágenes cerebrales de resonancia magnética funcional revelaron que la influencia social modificó

⁶⁸ SUNSTEIN, Cass R. (2021). “Governing By Algorithm? No Noise and (Potentially) Less Bias”, Forthcoming, *Duke Law Journal*, 15/09/2021.

la representación neuronal de la memoria. Específicamente, una firma cerebral particular de actividad mejorada de la amígdala y conectividad mejorada entre amígdala e hipocampo predijo alteraciones de la memoria duraderas, pero no temporales. Los hallazgos revelan cómo la *manipulación social* puede alterar la memoria y extender las funciones conocidas de la amígdala para abarcar las distorsiones de la memoria mediadas socialmente. Quizá este hallazgo permita comprender la razón de la *conformidad* de los grupos y como una falsedad sostenida por el grupo logra hacer que los individuos que se suman a él *se adapten al error* cambiando su propia memoria. Pensemos, por ejemplo, en construcciones históricas falsas sostenidas por organizaciones políticas que logran imponer a sus correligionarios tales contenidos falaces, pero lo mismo podría suceder con ideas falsas sostenidas por sectas contra toda evidencia si esto lo sumamos a las maravillas que pueden obrar los algoritmos cerramos un circuito de engaño y condicionamiento social Orwelliano perfecto.

Retornando a la educación, no existen organizaciones públicas encargadas de valorar científicamente las aplicaciones *software y hardware* que se autodenominan educativas y si realmente lo son y en qué grado cumplen con tal supuesta finalidad o tan sólo son argumentos de marketing vacíos de contenido educativo destinados a las organizaciones educativas que los adquieran por la corriente cultural que acepta acríticamente la validez de estas *supuestas* herramientas educativas. Acontece como advierte (Kuran: 1997: 157)⁶⁹ que, como señalamos más arriba, corrientes culturales elitistas conservadoras o sedicentemente progresistas imponen relatos sociales aparentemente verdaderos y contra mayoritarios que son los que es preciso desenmascarar mediante evaluaciones fiables capaces de corregir los excesos que las tecnologías sólo replicarán y magnificarán.

Si como venimos observando los datos disponibles ofrecen un considerable número de observaciones científicas ampliamente fundamentadas tras más de una década de estudio que ponen en duda la eficacia de las tecnologías electrónicas *en la educación* parecería razonable que los gobiernos dedicaran un esfuerzo serio a diseñar una educación en la que estos graves riesgos se evitaran.

Por lo anterior entendemos que sería pertinente y necesaria la creación en un futuro próximo de una *Agencia de límites de la informática*, en análoga medida a la existencia de una Agencia de protección de datos. Una *Agencia Española de límites de la informática AEDLDLI* con base en el artículo 18.4 de la CE podría estudiar, evaluar y efectuar recomendaciones e *informes de impacto* en diversos campos en los que la informática es empleada con poca o ninguna restricción o transparencia, como en el campo de la educación que venimos aquí considerando permitiendo que expertos —no que así se autocalifiquen sino que realmente lo sean— puedan exponer a la sociedad

⁶⁹ KURAN, Timur (1997), “Private Truths, Public Lies. The social consequences of preference falsification”, Londres: Harvard University Press.

los riesgos y posibles soluciones que se proponen para limitar los peores efectos de la informática en una sociedad interconectada por la informática y cada vez más afectada pero escasamente protegida frente a ella. Es claro que el diseño de las personas que deberían formar parte de ésta Agencia debe reclutarse prioritaria y esencialmente entre expertos en salud mental fundamentalmente y neurobiólogos, es decir científicos relacionados con el cerebro y la mente.

XI. TELÉFONOS MÓVILES Y NOMOFOBIA

En sus comienzos (Michel: 2021: 61)⁷⁰, la llegada de los teléfonos inteligentes que facilitaban la hiperconexión se vivió como una revolución, pero ahora se trata de un reto de salud pública, ya que implica no solo riesgos psicosociales, sino también y en especial, el riesgo grave de *dependencia*. Recordemos que en España 1 de cada 3 jóvenes pasa *un mínimo* de 6 horas al día conectado a su “smartphone”⁷¹ eso es una genuina dependencia.

En el IV estudio de adicción al móvil de la empresa *rastreator*⁷² se obtuvieron los siguientes datos:

- El 60 % de los españoles —más de 17 millones— reconoce que lo primero y lo último que hace cada día es mirar su teléfono móvil.
- 7,1 millones de españoles *se consideran adictos al móvil*, es decir, cerca del 25 % de la población de entre 18 y 65 años.
- Con un *uso diario de 6 horas y 43 minutos*, el 44 % de los jóvenes entre 18 y 24 años ya se considera adicto al móvil, 19 puntos por encima de la media nacional (24 %).
- Las mujeres utilizan el móvil 50 minutos más al día que los hombres, *una media de 4 horas y 57 minutos diarios*, casi un 9 % por encima de la media.
- El 35 % de los conductores reconoce utilizar el móvil mientras conduce, un dato que se eleva al 49 % en el caso de los más jóvenes.
- Nuevos dispositivos como los smartwatches hacen que se consulte menos veces el móvil al tener activas en él las notificaciones, pero dificultan la desconexión digital.

⁷⁰ GRÉGORY, Michel (2021). “El secreto de Inés, adicta al teléfono inteligente. Un caso clínico” en *Mente & Cerebro*, noviembre-diciembre, núm. 111.

⁷¹ <https://www.europapress.es/portaltic/sector/noticia-cada-jovenes-pasa-minimo-horas-dia-conectado-smartphone-20191028162810.html> (visualizado el 7 de diciembre de 2021).

⁷² <https://www.rastreator.com/sala-de-prensa/notas-de-prensa/estudio-adiccion-al-movil> (visualizado el 7 de diciembre de 2021).

Los investigadores (Wilhem Hofmann y Kathleen Vohs: 2012) definen la *hiperconexión*⁷³ como el exceso y la saturación de información, solicitudes, interacciones e interrupciones en las conexiones digitales combinados con la noción de incapacidad de desconexión. Así pues, diferentes términos se relacionan con la adicción al teléfono inteligente como apunta (Michel: 2021: 61)⁷⁴.

- Ningufoneo: La persona se halla tan absorbida por el móvil que ignora su entorno y la gente que la rodea.
- Infobesidad: Se trata de una sobrecarga de información que crea un sentimiento de presión permanente.
- Nomofobia: Describe el miedo excesivo a separarse del teléfono inteligente. En febrero de 2008, un estudio reveló que el 53 por ciento de los usuarios de teléfono móvil presentaban síntomas de ansiedad si perdían el móvil o se quedaban sin cobertura de red o sin batería. Aunque este trastorno no está contemplado en el *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales* (DSM-5), numerosos investigadores y expertos en adicciones consideran que se trata de una enfermedad del mundo moderno originada por la comunicación virtual.

Signos clínicos de la nomofobia.

- Necesidad de llevar consigo permanentemente el teléfono inteligente.
- Utilización incesante del móvil por la calle, en los comercios, los transportes, durante las compras, las reuniones con amigos, etcétera.
- Necesidad irreprimible de responder al teléfono, a los correos electrónicos, a los mensajes.
- Sensación de angustia (desmesurada) por los siguientes acontecimientos pérdida, olvido o rotura del teléfono inteligente, robo, falta de batería o de conexión a Internet.
- Síntomas de pánico durante las situaciones citadas: sensación de asfixia, transpiración excesiva, aceleración de la frecuencia cardíaca.

Posibles consecuencias para la salud.

Aunque la nomofobia sea reciente, algunos estudios ya han destacado efectos potenciales sobre la salud:

- Somáticos: Miopía precoz, migrañas oftálmicas, problemas auditivos y musculoesqueléticos (mano, dedo pulgar, codo, hombros, cervicales).

⁷³ HOFMANN, Wilhem y VOHS, Kathleen (2012). "What People Desire, Feel Conflicted About, and Try to Resist in Everyday Life", *Psychological Science*, April.

⁷⁴ GREGORY, Michel (1997). "El secreto de Inés, adicta al teléfono inteligente", *Mente y Cerebro*, noviembre-diciembre 2021, núm. 111.

- Psicológicos: Trastornos del sueño y cansancio, síntomas de ansiedad y depresión, pérdida de confianza en uno mismo, baja autoestima que provoca una disminución del autocontrol, intolerancia a las frustraciones de la vida real, irritabilidad y cólera, alteración de ciertas capacidades cognitivas (por ejemplo, la memoria, la atención y la concentración), que se manifiesta durante las actividades profesionales y escolares.
- Relacionales: Introversión, aislamiento social y rechazo a las salidas sociales, perturbación de las relaciones familiares (pérdida de diálogo y de momentos compartidos entre padres e hijos o con la pareja, aumento de los conflictos) y amistosas (menos escucha, disminución de la asistencia a los encuentros, etcétera).

Orígenes de la nomofobia.

- Causas neurobiológicas: Como en otras adicciones, en la nomofobia y la hiperconexión interviene la implicación del circuito cerebral de recompensa. Este sistema, que interviene en todos nuestros comportamientos motivados (entre ellos, la conducta alimentaria, sexual y social), se activa y refuerza de forma positiva en cuanto aparece un estímulo de recompensa. Ello aumenta la liberación de dopamina (neurotransmisor de la recompensa). Así pues, tras determinadas tareas o comportamientos, la dopamina se segrega en este circuito y se «percibe» como una recompensa, lo cual favorece la reiteración de la experiencia o del comportamiento. En el caso de la nomofobia, varios estudios han demostrado que recibir mensajes positivos y valorizadores de nuestros congéneres, como los «me gusta» o el incremento de seguidores, actúa como estímulos sociales que activan las propias vías de la recompensa y liberan dopamina. Puesto que los teléfonos inteligentes ofrecen una cantidad infinita de estímulos sociales que sirven de refuerzo positivo, a veces pueden dar lugar a una adicción.
- Causas psicológicas: La susceptibilidad al aburrimiento, la búsqueda de nuevos estímulos o la intención de huir de lo cotidiano (por estresante o decepcionante), ya sea en la vida familiar, de pareja o laboral. Ello favorece la necesidad constante de navegar verticalmente por la pantalla (*scrolling*), de enviar fotos y vídeos, de responder a los comentarios, pero también el miedo a estar aislado o desconectado del mundo y de perderse una información importante (de ahí la urgencia de comprobar compulsivamente el hilo de actualidades en las redes sociales, las notificaciones, los correos electrónicos, los mensajes, las primicias). También aumenta la necesidad de afiliación social y de reconocimiento (unirse a grupos, subir comentarios o fotos, exhibirse, etcétera).

XII. TECNOLOGÍAS QUE ESTÁN DEBILITANDO LA ATENCIÓN Y EL PENSAMIENTO REFLEXIVO

Señala (Carr: 2020:103)⁷⁵ que docenas de estudios a cargo de psicólogos, neurobiólogos, educadores y diseñadores web apuntan a la misma conclusión: cuando nos conectamos a la Red, entramos en un entorno que fomenta una lectura somera, un pensamiento apresurado y distraído, un *pensamiento superficial*. Es posible pensar profundamente mientras se navega por la Red, como es posible pensar someramente mientras se lee un libro, pero no es éste el tipo de pensamiento que la tecnología promueve y recompensa. Una cosa está clara: si, sabiendo lo que sabemos hoy sobre la plasticidad del cerebro, tuviéramos que inventar un medio de reconfigurar nuestros circuitos mentales de la manera más rápida y exhaustiva posible, probablemente acabaríamos diseñando algo parecido a Internet. No es sólo que tendamos a usar la Red habitualmente, incluso de forma obsesiva. Es también que la Red ofrece exactamente el tipo de estímulos sensoriales y cognoscitivos —*repetitivos, intensivos, interactivos, adictivos*— que han demostrado capacidad de provocar alteraciones rápidas y profundas de los circuitos y las funciones cerebrales como hemos observado.

La *superficialidad* de que habla Carr es una consecuencia natural de la forma en la que las tecnologías se muestran en los sistemas de reproducción informática. Obtenemos una enorme cantidad de información cuando navegamos por internet o cuando usamos el teléfono móvil, pero nos llega de manera muy fragmentada; muchos segmentos de información multimedia (sonidos, fotos, imágenes en movimiento, textos) que compiten entre sí, solapándose mutuamente por obtener la atención de un cerebro y un sistema nervioso al que esos efectos le producen placer y en muchos casos adicción a esa fuente ininterrumpida de estímulos positivos. En adultos es problemático y genera múltiples disfunciones en diversos órdenes de la conducta humana que aquí no abordamos, pero en la educación y en los menores los efectos se muestran dramáticos, razón por la que el legislador debe ser consciente de ello e impedir que estas tecnologías se usen en la educación de forma totalmente indiscriminada.

Como señalara Chris Anderson al *New York Times*⁷⁶, el exeditor de la revista especializada *Wired*. *En la escala entre los dulces y la cocaína en crack, se parecen más a la droga*, dijo Anderson sobre las pantallas de telefonía, tabletas, etc. Agregó que los tecnólogos que crearon estos productos y los escritores que observaron la revolución tecnológica fueron ingenuos. *Creímos que podríamos controlarlo*, señaló Anderson. *Controlarlo está más allá de nuestro poder. Estas tecnologías van directamente a los centros de placer del cerebro en desarrollo. Entender la situación está más allá de nuestra capacidad*".

⁷⁵ CARR, Nicholas (2020). *¿Qué está haciendo Internet con nuestras mentes? Superficiales*, Barcelona: Taurus.

⁷⁶ <https://www.nytimes.com/es/2018/10/27/espanol/cultura/hijos-dispositivos-moviles-silicon-valley.html>

Lo señalado nos está dirigiendo hacia una sociedad en la que el pensamiento crítico con sus corolarios, como ya señalamos singularmente la búsqueda de la verdad se ha debilitado a extremos alarmantes y en la que la *credulidad, la falta de reflexión y pensamiento contra mayoritario* erosionan día a día el substrato humano de un *demos* progresivamente atrofiado. Característica de esa superficialidad hace posible el éxito de la desinformación ya que se da igual valor a cualquier información cuya característica fundamental sea *la novedad, la notoriedad*, la que estimule el *narcisismo* y la rapidez en su aparición. La desinformación es un fenómeno de base social y si la sociedad que procesa la información está fuertemente polarizada, carece de una adecuada educación y se la *infantiliza intencionalmente* hasta límites insospechados mediante la destrucción del pensamiento crítico es fácil que esa información falsa enfrente a grupos, fragmente consensos básicos en muchos casos son esenciales e implícitos para el funcionamiento coherente de la sociedad y esta sea usada por una clase política neopopulista que explote adecuadamente las debilidades y carencias educativas que estas tecnologías hacen posible. El fenómeno FOMO sería una de las múltiples manifestaciones de ello, acrónimo de la expresión inglesa *fear of missing out*, es decir, miedo a perderse algo. El síndrome FOMO corresponde a la angustia que algunos usuarios de las redes sociales presentan por temor a no enterarse de informaciones o eventos, al parecer, trascendentales. Este tipo de miedo a la exclusión social, que siempre ha existido, puede causar frustración y es causa de un uso desmedido de los teléfonos inteligentes entre los jóvenes generando situaciones de estrés el hecho de no poder hacer uso del terminal incluso por breves periodos de tiempo, lo que podríamos denominar una dependencia tecnológica.

Parece que de las distopías sostenidas por Aldous Huxley y George Orwell, la de Huxley encaja mejor con una sociedad en la que las tecnologías de aprendizaje se transforman en *tecnologías del entretenimiento* y de flujos de información masiva en las que la novedad y la saturación informativa se engrana adecuadamente con el medio tecnológico que la difunde y va generando modificaciones relevantes en la forma biológica de procesar la información a nivel cerebral formando ciudadanos incapaces de comprender una realidad social compleja y consumidores de información banal sesgada. A esta sociedad le resta el “*soma*”, la droga que se administraba a los ciudadanos pensados por Huxley y, parece que hay partidos políticos que sostienen la legalización de sustancias psicotrópicas de uso personal, en vez de la dispensa estatal que sería la idea de Huxley, una forma de fabricar una artificial *vida feliz* para una sociedad basada en el engaño y la manipulación sistemática a escala masiva. La evitación de la racionalidad humana y la potenciación de las emociones a través de la explotación de los sesgos cognitivos son una fase de la evolución de la propaganda y si esto no basta se podría acudir cuando sea preciso y con el alcance necesario a la fisiología mediante la legalización de lo que podría considerarse como la revolución farmacológica lo que incluye la difusión y el uso de psicotrópicos y de

nootrópicos a diferentes escalas, con diversas intensidades y para diversos grupos sociales con daño difícilmente reparable para la libertad individual, ya que no se puede ser libre desde la mentira y la confusión inducida, ya que *del error se puede salir de la confusión no*.

Lo que sucede con el uso de las tecnologías electrónicas de la información en el aprendizaje que hemos considerado tiene cierto parecido con lo que sucede con la inteligencia artificial.

La ley de Murphy señala que *si algo puede salir mal saldrá mal* en realidad la versión original dice que: *si hay dos o más maneras de hacer algo y una de ellas puede resultar en una catástrofe, alguien se decidirá por esta última*. Edward Aloysius Murphy era ingeniero aeroespacial y formuló su ley en 1949 después de descubrir que estaban mal conectados todos los electrodos de un arnés para medir los efectos de la aceleración y deceleración en pilotos. La Ley de Murphy nos recuerda algo habitual en la Ciencia experimental y es que *desconocemos lo que desconocemos y que por ello no hay nada más peligroso que la ignorancia en acción*. Los expertos en Inteligencia Artificial conocen muy bien los límites de ésta, el problema se encuentra entre los no expertos y profanos que confunden “ciencia” con “ciencia ficción” y a partir de ahí se sumen en mundos puramente especulativos gravemente desconectados de la realidad científica y si lo anterior lo conectamos a una sociedad ansiosa de recibir novedades y noticias rápidas, fascinantes y superficiales a diferencia de la realidad científica que es pausada, metódica, prudente y reflexiva llegamos a lo que podríamos llamar “fiebres sociales” en torno a temas como la IA.

Lo que debe preocuparnos seriamente no es una capacidad especialmente abrumadora de una superinteligencia artificial capaz de hacerlo todo o conocerlo todo propia de la *ciencia ficción* que pueda realizar acciones verdaderamente inteligentes e intencionales en un futuro a corto plazo, sino *el hecho de que estamos encomendado cada vez más decisiones realmente importantes a máquinas estúpidas que, en ningún momento son “conscientes de lo que hacen”* eso es lo verdaderamente trascendente. Es conocido el caso del usuario de Siri que le dijo: *Siri, apunta lo siguiente en la lista de la compra*. A lo que Siri respondió: *Lo siguiente, apuntado en la lista de la compra*. Las máquinas inteligentes actuales constituyen un ejemplo de lo que el filósofo de la mente Daniel Dennet llama *habilidad sin comprensión* y esa es, como recuerda entre nosotros (Mántaras 2020: 52)⁷⁷ una buena definición de lo que la IA es hoy. Los sistemas más avanzados de IA como los que se basan en el aprendizaje profundo detectan correlaciones pero *no relaciones de causa y efecto*, por ejemplo, no pueden aprender que es la salida del sol lo que provoca el canto del gallo y no al revés, cuestiones que un niño de cinco años comprende. Estos aspectos fueron detallada y correctamente examinados por (Searle 2000: 59) en efecto, el argumento fundamental que Searle aduce (expuesto gráficamente a través

⁷⁷ LÓPEZ DE MATARÁS, Ramón (2020). “El traje nuevo de la inteligencia artificial”, *Investigación y Ciencia*, núm. 526, julio 2020.

de la ya clásica imagen y argumento de la sala china), posteriormente desarrollado en el trabajo *Mentes, cerebros y ciencia* y perfectamente perfilados en *El misterio de la conciencia* es que: 1) la *sintaxis*, no es lo mismo que, ni es por sí misma suficiente para la *semántica*, pero el argumento más profundo contra el computacionalismo es que: 2) los rasgos computacionales de un sistema no son intrínsecos a la mera física de ese sistema, sino que necesitan de un usuario o *interprete externo* que proporcione una interpretación computacional al sistema⁷⁸.

En ese sentido deberían estar presididas todas las aproximaciones al fenómeno de la IA desde el principio de *precaución* reconocido por la UE ya en el año 2000 para diversos entornos que podríamos considerar de riesgo y entre los que se encuentran los “usos de la IA”. Estas ideas han sido plasmadas, por ejemplo, en la “Declaración de Barcelona para el adecuado desarrollo de la IA” de 8 de marzo de 2017. Y muy recientemente se ha aprobado la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2020 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre *un régimen de responsabilidad civil en materia de inteligencia artificial* (2020/2014 (INL)) que será a nuestro juicio un instrumento de una relevancia extraordinaria para lograr que las empresas que desarrollen sistemas de IA que generen riesgos asuman la responsabilidad civil de los daños que se puedan generar.

La exigencia de responsabilidad civil es una herramienta poderosa si además opera en el marco de una agencia reguladora que analice cuidadosamente la *fiabilidad* de los sistemas en los que se haga uso de la IA. Éste sería, precisamente, el punto 2 de la Declaración de Barcelona cuando señala que: “Todos los sistemas artificiales que se utilizan en nuestra sociedad deben someterse a pruebas para determinar su fiabilidad y seguridad. Por lo que es normal que se haga lo mismo con los sistemas de IA, particularmente en dominios como la medicina o los robots autónomos. Aunque se desarrollaron procedimientos de verificación y validación para sistemas basados en el conocimiento en los años ochenta y noventa, todavía faltan para la IA basada en datos. Por supuesto, en este momento las prácticas de aprendizaje automático hacen una distinción entre un conjunto de datos de ejemplo utilizado para el entrenamiento y un conjunto de prueba utilizado para medir hasta qué

⁷⁸ Como señala Searle, ni en los más modernos y depurados sistemas de “simulación”, que no hay que confundir con “duplicación” como los sistemas de juego de ajedrez se puede buscar nada que tenga que ver con el razonamiento: “Un computador es un ingenio que manipula símbolos. Hemos inventado formas de electrónica que capacitan al ingenio para manipular los símbolos con gran rapidez, millones de manipulaciones por segundo. En el caso de los computadores que juegan al ajedrez, podemos codificar nuestras representaciones de los movimientos del juego en los símbolos, carentes de significado, del computador. Podemos programar el computador de manera que procese esos símbolos muy rápidamente y, luego podemos hacer que escupa instrucciones que nosotros descodificamos como instrucciones para jugar al ajedrez. Pero el computador no sabe nada de ajedrez, de movimientos, de piezas, ni de nada por el estilo. Se limita a manipular símbolos formales carentes de significado de acuerdo con las instrucciones que le hayamos dado”. SEARLE, John R. (2000). *El misterio de la conciencia*, Barcelona: Paidós.

punto un sistema ha alcanzado niveles adecuados de rendimiento, pero todavía existe una diferencia significativa entre un conjunto de prueba y pruebas reales en condiciones del mundo real. Además, una vez que estén disponibles las metodologías adecuadas de verificación y validación, necesitaremos una red de agencias en países europeos (o una agencia centroeuropea) que las utilice. Deben convertirse en la autoridad para certificar aplicaciones de IA antes de que se utilicen de forma generalizada. El Parlamento Europeo ha decidido recientemente crear una agencia de robótica e inteligencia artificial que potencialmente podría asumir esta tarea”. El control de fiabilidad en IA es muy importante y ello es debido a que ni los diseñadores de tales sistemas pueden prever cómo se comportara en muchas situaciones no previstas, ya que se trata de *fenómenos emergentes*, es decir, en los que la resultante es más y es diferente que la suma de las partes y el comportamiento emergente surge de la interacción de los elementos constituyentes entre ellos y con su entorno con la producción de resultados inesperados o insospechados, es decir, nos situamos en el paradigma epistemológico VUCA (*Volatilidad; Incertidumbre; Complejidad y Ambigüedad*)⁷⁹.

Una agencia como la propuesta a nivel europeo puede ser una forma eficiente de verificar que un producto o un servicio basado en IA antes de salir al mercado de consumo ha pasado por un proceso de verificación de fiabilidad y consistencia con los principios que debe cumplir la IA en diversos entornos en los que esta pueda ser aplicada, pero repetimos, no porque la IA tenga capacidades extraordinarias, *sino precisamente por lo contrario porque no las tiene* y la IA puede ser perfectamente implementada a través de los algoritmos apropiados, por ejemplo, para que *no sea neutral* o para producir resultados económicamente favorables a las empresas y desfavorables para los usuarios. Ejemplo paradigmático sería el tratamiento de perfiles psicométricos que ya consideramos en otros trabajos con la intención de obtener ventajas electorales. Cuando en el proceso electoral del año 2016 los equipos de campaña electoral de Donald Trump encontraron que podían *desalentar* a perfiles de votantes de personas de color debidamente sectorizados esa actividad al margen de ser contraria a la democracia fue una forma de *manipular a las personas objeto del interés político* para que no ejerciesen su derecho al sufragio. La campaña electoral de Trump se dirigió a 3,5 millones de estadounidenses negros con anuncios de tipo “*microtargeting*” negativos sobre Hillary Clinton para tratar de disuadirlos de votar en aquellas elecciones presidenciales, una forma de engaño de precisión a la postre. Utilizando una base de datos recopilada en parte por la empresa Cambridge Analytica hoy Emerdata, el equipo de campaña digital de Trump *marcó a los votantes en los estados clave como “disuasivos”*, o votantes que desean permanecer en casa el día de las elecciones y se consiguió un nivel de abstención que no se había producido desde hacía 20 años antes de emplear esta técnica sobre ese perfil electoral.

⁷⁹ Volatility (V), Uncertainty (U), Complexity (C) y Ambiguity (A).

Parece claro que la preservación de la democracia a través de asegurar la pureza del proceso electoral en todas sus dimensiones incluyendo la propaganda cognitiva constituye un valor fundamental que es preciso reforzar a cualquier precio. La IA no puede emplearse para finalidades de propaganda psicológica subrepticia circunstancia que debería incorporarse como *prohibición específica en las normas electorales estatales*. Pero existen cientos de posibilidades de usar la IA para finalidades de todas las clases imaginables, muchas de las cuales son y serán enormemente positivas para la humanidad, la clave se encuentra en, sin impedir el desarrollo de la ciencia, estar en constante análisis crítico y supervisión de los datos *interdisciplinarios* para valorar las regulaciones normativas en cada ámbito de actividad y disponer de evidencias —no de suposiciones ideológicas basadas en la ignorancia o en la intencionalidad perversa— sobre el impacto que la técnica pueda tener en cada uno de los citados ámbitos. Si observamos cómo hemos mostrado que el uso de la tecnología de pantallas puede generar daños muy severos o irreparables, de seguir con ellos, en el sistema de aprendizaje de la infancia y la juventud habrá que adoptar medidas para evitar que ese daño siga produciéndose y propagándose, retornando a modelos educativos que sean los más adecuados con las formas más eficientes de aprendizaje. En algunos casos, no lo debemos olvidar, retroceder inteligentemente es avanzar.

XIII. UNA SOCIEDAD CONFUNDIDA CON UN GRAN PROBLEMA DE SALUD MENTAL PÚBLICA

El uso abusivo de las tecnologías que venimos considerando en realidad tienen un impacto en la limitación de la “*libertad de pensamiento*” ya que la reduce ésta a unos márgenes estrechos con contenidos muy restringidos: *lúdicos de desafío en el caso de la infancia y la juventud*⁸⁰ distorsionadores de los

⁸⁰ Los juegos de desafío se basan fundamentalmente en la noción de reto, de apuesta. Consisten en llevar a cabo uno mismo una acción que implique un coste físico (riesgo de heridas, adelgazamiento, accidente e, incluso, de muerte) y psíquico (angustia o miedo) o incitar a una persona a que efectúe ese tipo de acción, dando por hecho que es incapaz de hacerlo. Por tanto, se trata de confrontaciones o luchas contra uno mismo para aceptar el desafío enfrentándose al peligro y a lo prohibido. Seis tipos de retos. En la actualidad existen seis tipos de juegos de desafío en Internet:

- Desafíos con pruebas físicas y deportivas. El más espectacular es el skywalking (literalmente «caminar por el cielo»). La regla es sencilla: hay que subirse a lo alto de un edificio, un puente o cualquier estructura vertiginosa que ofrezca una vista espectacular. A continuación, se realizan figuras gimnásticas y acrobacias sin ningún dispositivo de seguridad (arnés o paracaídas) mientras, por lo general, los participantes se graban o fotografían.

- Juegos de ingestión de alimentos u objetos. Por ejemplo, «el reto de la guindilla fantasma», que apareció entre 2016 y 2017. Consiste en comerse una de las especies de pimiento más picantes del mundo, que puede provocar quemaduras, vómitos, sudores, dilatación de vasos sanguíneos, entre otros síntomas.

- Juegos basados en agresiones corporales. Entre ellos, «el reto del fuego», surgido en 2014. Se rocía el propio cuerpo con sustancias inflamables antes de prenderle fuego y apagarlo sin quemarse. Ha sido el causante de graves quemaduras y muertes.

procesos de aprendizaje e infantilizantes —en los grupos de edad a los que nos venimos refiriendo— que potencian además como venimos señalando gravemente el *narcisismo individual y colectivo* (Skodol: 2019)⁸¹ desde etapas infanto-juveniles y ese es verdaderamente el reto que supone su restricción

* Juegos basados en el uso de sustancias psicoactivas. Como «el juego del insomnio», que consiste en tomar, en grandes cantidades y entre amigos, hipnóticos o somníferos y resistir el mayor tiempo posible sus efectos. El último en dormirse gana. El atracón de alcohol (binge drinking) en el que se busca estar ebrio en poco tiempo, forma parte de este grupo.

* Juegos relacionados con la delgadez o la imagen corporal. Además de los que practicaba Inés, se encuentra «el túnel Toblerone», que apareció en 2008. Se trata de exhibir un cuerpo ideal que muestre una separación triangular entre los muslos y las nalgas como prueba de su firmeza.

* Desafíos repetidos. Por ejemplo, el «reto de la ballena azul». Se inspira en las ballenas que varan a menudo en las playas de Nueva Zelanda. Se compone de una serie de 50 desafíos (uno al día) cada vez más peligrosos y mórbidos y combina todos los tipos de juegos de desafío. La experimentación del peligro, la violencia y el dolor se llevan al paroxismo. Además, implica un componente mórbido, incluso mortífero, por las conductas de automutilación, así como, evidentemente, desenlaces que suelen ser trágicos. *Mente y Cerebro*, núm. 111, 2021, p. 63.

⁸¹ F60.8 *Trastorno narcisista de la personalidad* [301.81] DSM IV. Los sujetos con este trastorno tienen un sentido grandioso de autoimportancia. Es habitual en ellos el sobrevalorar sus capacidades y exagerar sus conocimientos y cualidades, con lo que frecuentemente dan la impresión de ser jactanciosos y presuntuosos. Pueden asumir alegremente el que otros otorguen un valor exagerado a sus actos y sorprenderse cuando no reciben las alabanzas que esperan y que creen merecer. Es frecuente que de forma implícita en la exageración de sus logros se dé una infravaloración (devaluación) de la contribución de los demás. A menudo están preocupados por fantasías de éxito ilimitado, poder, brillantez, belleza o amor imaginarios. Pueden entregarse a rumiaciones sobre la admiración y los privilegios que «hace tiempo que les deben» y compararse favorablemente con gente famosa o privilegiada.

Los sujetos con trastorno narcisista de la personalidad creen que son superiores, especiales o únicos y esperan que los demás les reconozcan como tales. Piensan que sólo les pueden comprender o sólo pueden relacionarse con otras personas que son especiales o de alto status y atribuyen a aquellos con quienes tienen relación las cualidades de ser «únicos», «perfectos» o de tener «talento». Los sujetos con este trastorno creen que sus necesidades son especiales y fuera del alcance de la gente corriente. Su propia autoestima está aumentada (por reflejo) por el valor idealizado que asignan a aquellos con quienes se relacionan. Es probable que insistan en que sólo quieren a la persona «más importante» (médico, abogado, peluquero, profesor) o pertenecer a las «mejores» instituciones, pero pueden devaluar las credenciales de quienes les contrarían. Generalmente, los sujetos con este trastorno demandan una admiración excesiva. Su autoestima es casi siempre muy frágil. Pueden estar preocupados por si están haciendo las cosas suficientemente bien y por cómo son vistos por los demás. Esto suele manifestarse por una necesidad constante de atención y admiración. Esperan que su llegada sea recibida con un toque de fanfarrias y se sorprenden si los demás no envidian lo que ellos poseen. Intentan recibir halagos constantemente, desplegando un gran encanto. Las pretensiones de estos sujetos se demuestran en las expectativas irrazonables de recibir un trato de favor especial. Esperan ser atendidos y están confundidos o furiosos si esto no sucede. Esta pretenciosidad, combinada con la falta de sensibilidad para los deseos y necesidades de los demás, puede acarrear la explotación consciente o inconsciente del prójimo. Esperan que se les dé todo lo que deseen o crean necesitar, sin importarles lo que les pueda representar a los demás. Por ejemplo, estos sujetos pueden esperar una gran dedicación por parte de los demás y pueden hacerles trabajar en exceso sin tener en cuenta el impacto que esto pueda tener en sus vidas. Tienden a hacer amistades o a tener relaciones románticas sólo si la otra persona parece dispuesta a plegarse a sus designios o a hacerle mejorar de alguna forma su autoestima. Con frecuencia usurpan privilegios especiales y recursos extras que piensan que merecen por ser tan especiales. <https://www.msmanuals.com/es-es/professional/trastornos-psiqui%C3%A1tricos/trastornos-de-la-personalidad/trastorno-de-la-personalidad-narcisista> (visualizado 06/12/2021).

sobre poblaciones juveniles muy *sugestionables* que carecen de otros modelos de contraste y equilibrio de la información que reciben y simultáneamente generan, es decir, las generaciones de nativos digitales no han conocido formas de educación en las que las tecnologías no formasen prácticamente toda la oferta experiencial de sus universos vitales. Un universo de información pero también de integración en el que se dan cita, el ocio y el entretenimiento, las amistades, la educación, etc., en parcelas que se interfieren mutuamente ya que todas comparten la virtualidad, es decir, su desconexión con la realidad de las experiencias no virtuales y la riqueza de esas experiencias de las que se privan, la experiencia vital real queda mediatizada por la virtual que pasa de complementaria a central, de un segundo a un primer plano pero con la pérdida de infinidad de matices y vivencias esenciales que implica con respecto a la realidad de la que es una versión *truncada* y simulada, tal y como la define la tercera acepción de la palabra “virtual” de la RAE.

La democracia opera sobre su calidad humana, es su punto arquimédico donde ciudadanos dotados de competencias esenciales como formación y educación, capacidad de superación, empatía, capacidad de sacrificio, etc., son algunos de sus pilares esenciales, si esa calidad se deteriora, si la empatía social se deconstruye, si la formación y la educación señaladas disminuye severamente de forma paulatina o rápida tendremos sociedades de ignorantes fácilmente manipulables que siempre han sido del gusto de las monarquías electivas que hoy son los partidos políticos. Si las tecnologías polarizan a los grupos y los dividen en un mosaico de grupos sectarios entorno a los más variopintos extremos que exploten sus miedos y temores basados siempre en la ignorancia en la ausencia de compartir valores y principios esenciales para el éxito de esa sociedad, se transformará en un problema de difícil o de imposible solución. En una sociedad donde el “*pensamiento sea estéril, superficial o destructivo de lo común*” los mecanismos que hacen que las sociedades cooperen de forma eficiente se verán dañados. Todas las sociedades precisan valores claramente interiorizados de *sincronización social*, sin ellos, dejan de ser unidades de acción, es decir sociedades genuinas para transformarse en agregados humanos. El lenguaje es un valor de sincronización central ya que hace posible y canaliza el mismo pensamiento de los grupos humanos y con él la comprensión de todos los demás valores, pero tanto el lenguaje como el aprendizaje tiene fases *críticas de consolidación cerebral* en las que hay que preservar que ese órgano que es el cerebro se desarrolle adecuadamente, que se formen y consoliden los aprendizajes esenciales en las condiciones y con los medios óptimos para alcanzar una madurez adecuada y se desarrollen las aptitudes y actitudes de ciudadanos libres y que alcancen una madurez intelectual apta para desarrollar, en función de sus capacidades, los roles sociales que se fijen en sus horizontes vitales. El Estado debe contribuir a garantizar que eso sea así junto con la formación inicial de *enculturación* que proporcionan las familias como núcleo de socialización primario y es por ello tan

importante que la sociedad sea conocedora de los riesgos que comporta el abuso de las tecnologías que hemos considerado.

No podemos conocer el tipo de sociedades que se desarrollarán fruto de la interacción o más bien interferencia de estas tecnologías con el aprendizaje humano virtual, pero disponemos de reglas finalistas en las que sabemos, con carácter general, *lo que no queremos*, aunque para algunas personas no estén nada claras, pero no sólo tales reglas sino quizá otras muchas más.

La *confusión* entre los deseos y los hechos ciertos y probados, en muchas ocasiones provoca distorsiones de magnitudes considerables en las sociedades entre favorecedores y detractores de diversas tecnologías asociadas a formas de ver, sentir o experimentar el mundo a través de *los sentimientos*, pero deben ser los datos, siempre los datos, es decir, los hechos los que guíen la regulación pública prudente y sensata de las políticas públicas que traten de evitar los peores efectos de usos patológicos y desmedidos que afectan y afectarán más aún a capas extensas de población haciendo de los medios adecuadamente orientados trampas mentales para una población que carece de las pautas regulativas claras de cómo administrar tales extraordinariamente poderosas tecnologías. Útiles, sí, pero *destructivas también* y que no alcanzan únicamente a los menores sino a las familias, por lo que generan un problema de salud pública en el marco de éstas como ha estudiado (Afifi y colaboradores: 2018: 265-273)⁸². Este estudio examinó cómo la tecnología y el uso de los medios de comunicación afectan al incremento del *estrés* (cortisol) y la *inflamación* (interleucina IL-6) en padres y adolescentes en relación con el uso que cada grupo hace de las tecnologías. Sesenta y dos familias fueron estudiadas sobre su uso de las tecnologías durante una semana y obtuvieron muestras de saliva en dos días consecutivos durante esa semana. El uso de tecnología tuvo el mayor efecto en los adolescentes como ya han demostrado diversos estudios previos. Los adolescentes con mayor uso del teléfono, exposición general a los medios y redes sociales más grandes a través de Facebook tuvieron un mayor aumento en su respuesta de *generación del cortisol* (CAR) y *una IL-6 más alta*. El uso del teléfono y el correo electrónico de los padres también se asociaron con un aumento en su CAR (cortisol) y estrés y elevación de los factores de inflamación IL-6. Cuando el uso de la tecnología a la hora de acostarse era alto, un mayor uso de los medios de comunicación en general se asoció con un aumento de CAR para los adolescentes, pero una disminución para los padres. El uso de tecnología no afectó significativamente el ritmo diurno del cortisol ni los marcadores biosociales de las madres. Este estudio aporta evidencia empírica de las consecuencias fisiológicas del uso de la tecnología entre los miembros de la familia como grupo de convivencia en el que los efectos de los usos de estas tecnologías deben ser considerados

⁸² AFIFI, Tamara D., ZAMANZADEH, Nicole, HARRISON, Kathryn y ACEVEDO CALLEJAS, Micelle (2018). "The impact of media and technology use on stress (cortisol) and inflammation (interleukin IL-6) in fast paced families", *Computers in Human Behavior*, núm. 81.

de forma unificada ya que la convivencia y la salud se ve afectada por estos usos y el retorno a conductas saludables exigiría normas familiares de uso de las tecnologías estresoras.

Como hemos tratado de mostrar, las tecnologías —sobre todo las basadas en la telefonía móvil inteligente— están generando en las actuales generaciones una sociedad extraordinariamente maleable, cerrada en sí misma o en pequeños clústers o *colectivos* (*neosectarismo*) narcisistas y en su conjunto confusa al destruir los vínculos de unión, reconocimiento, empatía individual y colectiva y pertenencia a entidades sociales superiores. Superficial como ninguna otra a lo largo de la historia como señala Nicholas Carr, una generación que es víctima tanto como autora de un uso incontrolado de una tecnología que daña severamente el aprendizaje y potencia extraordinariamente la dispersión mental a través del entretenimiento estéril contra la concentración esencial para el aprendizaje profundo. Vemos en los transportes públicos, en las calles, en las cafeterías, restaurantes, en todas partes una nueva raza de seres humanos colonizados por unas pequeñas pantallas que desestructuran sus mentes y quizás los *idiotizan ¿el principio del efecto Flynn negativo o disminución de la inteligencia colectiva?* pese a ello abundan los tecnoutópicos que creen que esa abstracción de la personalidad en la máquina es lo deseable en la educación, la creación de una generación de jóvenes *simples y superficiales* quizá porque son el ideal para ser con facilidad controlados a través de sus terminales 4G o 5G por el mercado o por el Estado, una *5GCracia* deconstructora en lo educativo y promotora de una sociedad de pensamiento y racionalidad *light* dirigida hacia lo lúdico e infantil y que explota instintos emotivos primarios que la cultura y la educación tienen la misión, o la tenían, de dar forma para hacer ciudadanos libres a través de una educación de calidad capaces de resolver problemas en vez de formar tecnopeléles en un mundo sumamente complejo, dinámico y repleto de desafíos y oportunidades que sólo pueden aprovechar las sociedades cultas e instruidas.

II

ESTUDIOS

Los derechos digitales en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y de garantía de los derechos digitales

Digital rights in Organic Law 3/2018, on the protection of personal data and guarantee of digital rights

Fecha de recepción: 14/01/2022

Fecha de aceptación: 14/03/2022

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. DERECHO COMPARADO.—III. LA LEY ORGÁNICA 3/2018, DE 5 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y GARANTÍA DE DERECHOS DIGITALES.—IV. LA INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS DIGITALES EN LA LEY ORGÁNICA 3/2018.—4.1. Origen de la regulación.—4.2. Significado.—V. CONTENIDO DE LOS DERECHOS DIGITALES.—5.1. Derechos de ámbito general.—5.2. El ámbito de la educación: el derecho a la educación digital.—5.3. Los derechos digitales en el ámbito laboral.—5.4. Derechos relacionados con la libertad de expresión y el derecho a la información.—5.5. Derechos relacionados con el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.—5.6. El derecho a la portabilidad en las redes sociales.—VI. LA CARTA DE DERECHOS DIGITALES.—6.1. Significado.—6.2. Contenido.—6.2.1. Los derechos de libertad.—6.2.2. Derechos de igualdad.—6.2.3. Derechos de participación y de conformación del espacio público.—6.2.4. Derechos del entorno laboral y empresarial.—6.2.5. Derechos digitales en entornos específicos.—6.2.6. Garantías y eficacia.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La evolución tecnológica y la aparición de los entornos digitales ha terminado afectando a los derechos fundamentales de las personas y se ha hecho preciso reconocer derechos nuevos o proteger con facultades nuevas derechos ya existentes. La Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales ha regulado, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, como tal categoría específica, los llamados derechos digitales. Un significativo avance en un camino en el que todavía queda mucho por resolver. El 14 de junio de 2021, el Gobierno adoptó la Carta de Derechos Digitales, un documento carente de eficacia normativa que supone un paso más en el proceso y que supone un punto de partida cualificado de cara a posteriores regulaciones de la materia.

PALABRAS CLAVE: *Derechos digitales; entorno digital; derechos fundamentales; internet; intimidad.*

* Letrada de la Cortes Generales. Letrada de la Asamblea de Madrid (en excedencia).

ABSTRACT

Technological evolution and the appearance of digital environments have ended up affecting the fundamental rights of people and it has been foreseen that new rights or new existing rights are protected with powers. Organic Law 3/2018, of December 5, about Protection of Personal data and guarantee of digital rights has regulated, for the first time in our legal system, as such a category specifies, the so called digital rights. A significant advance in a path in which much remains to be resolved. On June 14, 2021, the Government adopted the Digital Rights Charter, a constant document of regulatory effectiveness that represents another step in the process and a highly qualified starting point of subsequent regulations in the matter.

KEY WORDS: *Digital rights; digital environment; fundamental rights; internet; privacy.*

I. INTRODUCCIÓN

“Derechos digitales” es el término utilizado por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales para designar una nueva categoría de derechos, vinculados a las nuevas tecnologías y a los entornos digitales. Entornos que son definidos en la Carta de Derechos Digitales de 2021 como “el conjunto de sistemas, aparatos, dispositivos, plataformas, o infraestructuras que abren espacios de relación, comunicación, interrelación, comercio, negociación, entretenimiento y creación, que permiten a las personas físicas y jurídicas, de forma bilateral o multilateral, establecer relaciones semejantes a las existentes en el mundo físico tradicional”.

La cuestión acerca de la existencia de unos nuevos derechos fundamentales se viene suscitando, desde hace años, porque la evolución tecnológica ha terminado planteando la existencia de nuevos bienes jurídicos a proteger, o la necesidad de amparar de con nuevas facultades bienes que antes estaban satisfactoriamente amparados. Bienes jurídicos que, en algunos casos, se encuentran estrechamente vinculados con la dignidad de la persona o el libre de desarrollo de la personalidad y que, por tanto, deben ser reconocidos a todas las personas y en normas del más alto rango. En definitiva, que deben ser elevados a la categoría de derechos fundamentales de la persona¹. La dignidad, como dice Fernández García² “significa un valor atribuible a cada parte constituyente de la humanidad y pertenece a todos los seres humanos sin distinciones que la puedan condicionar”. Y “debe entenderse hoy, básicamente, como el derecho individual a tener derechos personales, cívicos, políticos, económicos, sociales y culturales”. A todo ello podríamos, hoy, añadir los derechos digitales.

¹ DÍEZ PICAZO, L. M. (2013). *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Cívitas. Se refiere a la concepción material y formal de los derechos fundamentales.

² FERNÁNDEZ GARCÍA, E. (2021) “Reflexiones filosóficas sobre la historia de los derechos humanos”, en *Compendio de Derechos Fundamentales. La libertad en español*, obra colectiva coordinada por SÁNCHEZ SÁNCHEZ, J. Valencia: Tirant Lo Blanch. p. 40.

Es evidente que las nuevas tecnologías dinamizan las relaciones sociales, los negocios y la economía, o el aprendizaje, entre otros aspectos. Pero junto a ello, es fácil advertir tres circunstancias que acompañan a este proceso. La primera es que, como afirma Barrio Andrés, “la tecnología es una realidad que nos envuelve y que condiciona nuestros comportamientos más cotidianos. Internet es un entorno omnipresente y omnilocuente”³. En segundo término, suscitan desafíos relacionados con la descentralización, el anonimato, la opacidad de los procesos, la interconectividad global, las amenazas de ciberseguridad, o la propiedad de los datos. Finalmente, no puede olvidarse que, en muchas ocasiones, la actividad o las relaciones que se producen en los entornos digitales no se encuentran previstos por la legislación vigente. Todo ello, en fin, hace que sea preciso actualizar los derechos para conseguir un equilibrio entre la utilidad que nos reporta el nuevo entorno y los valores de libertad y de igualdad que se encuentran en la base del Estado Social y Democrático de Derecho. El Ordenamiento jurídico tiene que garantizar que los derechos puedan ejercerse, y estén asegurados, de igual forma en el entorno digital y fuera de él.

Podría afirmarse que nos encontramos ante una nueva generación de derechos. Junto a los derechos de libertad, los derechos políticos, y los derechos económicos y sociales, la evolución de la sociedad habría desembocado en la necesidad de reconocer a las personas unas nuevas facultades para proteger su dignidad y, con ello, afirmar la libertad e igualdad. No puede olvidarse, a este respecto, que el reconocimiento de nuevos derechos ha venido históricamente ligado a transformaciones culturales, científicas, económicas y sociales que han determinado la evolución misma del Estado como forma de organización política. Los derechos de libertad alumbraron tras las revoluciones burguesas que dieron lugar al Estado liberal, que se democratizó, iniciando así su primera transformación, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con la reivindicación y el paulatino reconocimiento de los derechos políticos. Finalmente, el Estado se convirtió en un Estado Social cuando se garantizaron los derechos económicos y sociales y, más adelante, se consideró la igualdad material como punto de partida para la actividad a desplegar por el Estado. Como dice Fernández García, “la historia de los derechos humanos es un medio muy fiable de conocer lo que la humanidad ha hecho y ha realizado a lo largo de su historia”⁴.

Dicho lo anterior, es posible diferenciar, ante la nueva realidad, categorías diversas.

En primer lugar, la problemática de los derechos digitales guarda relación con el ejercicio y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los textos internacionales. En este punto, ha de partirse de

³ BARRIO ANDRÉS, M. (2021). *Formación y evolución de los derechos digitales*. Chile: Ediciones Olejnik.

⁴ FERNÁNDEZ GARCÍA, E. (2021). “Reflexiones filosóficas sobre la historia de los derechos humanos”, en *Compendio de Derechos Fundamentales. La libertad en español*, obra colectiva coordinada por SÁNCHEZ SÁNCHEZ, J. Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 40.

su plena aplicación en el entorno digital. Y así lo hacen, tanto la Ley Orgánica 3/2018, como la Carta de Derechos Digitales de 2021.

Ello, aunque obvio, merece recordarse. Todos los derechos que la Constitución reconoce están protegidos por los mecanismos que la propia Constitución establece y podrá declararse su vulneración en el caso de que se produzca, así como determinar su reparación. Sea cual sea el entorno en el que se hayan vulnerado. Otra cosa es que las nuevas tecnologías, los nuevos entornos digitales, hagan difícil la labor probatoria o, que aun probada una vulneración no sea fácil reparar el derecho o, incluso, impedir que se siga vulnerando.

Partiendo de esta premisa, además del reconocimiento de los derechos que sean necesarios, corresponde al legislador la determinación de obligaciones, tanto para los poderes públicos, como para los proveedores de servicios, incluso para los propios usuarios, así como el establecimiento de procedimientos por los que puedan encauzarse los problemas que se susciten en las relaciones que tienen lugar en el entorno digital. Todo ello encaminado a que los bienes jurídicos que derivan de la dignidad de la persona queden a salvo, pudiéndose reparar las eventuales lesiones de las que fueran objeto.

Junto a lo anterior, es posible que bienes jurídicos ya protegidos por los derechos fundamentales, dejen de estar bien protegidos en los nuevos entornos, por lo que se hace necesario ampliar las facultades de los mismos o establecer nuevas obligaciones para su disfrute real y efectivo. Se trataría de una actualización de ciertos derechos tradicionales.

En este sentido, los más visibles son los derechos al honor y a la intimidad y la libertad de expresión y el derecho a la información. Los constituyentes del 78 ya intuyeron esta problemática y, en este sentido, el artículo 18.4 estableció que “La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”. Precepto a partir del cual el Tribunal Constitucional ha venido a configurar nuevos derechos fundamentales, como el derecho a la protección de los datos de carácter personal.

También se han visto afectados los derechos en el ámbito laboral; el derecho a la participación ciudadana por medios digitales, o el derecho a la educación, respecto del que se ha venido a concluir, que ha de integrar su contenido el conocimiento y buen uso de las nuevas tecnologías.

Finalmente, los entornos digitales llegan a plantear la necesidad de configurar nuevos derechos, entre los que se encuentran el acceso a internet universal, el derecho a la seguridad en internet, el derecho a la verdad para luchar contra noticias falsas; o el derecho a la neutralidad en internet, entre otros.

En definitiva, como ha expresado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 58/2018, de 4 de junio, los avances tecnológicos y el fenómeno de la globalización a través de internet, y de otras vías, dan lugar a nuevas realidades que, de una u otra forma, pueden incidir sobre el ejercicio de los derechos fundamentales, su delimitación y su protección⁵.

⁵ BOE núm. 164, de 7 de julio de 2018.

II. DERECHO COMPARADO

En los países de nuestro entorno más cercano, la preocupación por la influencia de la tecnología en los derechos de las personas no es reciente, si bien hasta hace poco se había centrado, básicamente, en la protección de los datos personales. Sin embargo, desde hace unos años, se ha venido singularizando la problemática más específica de los derechos digitales.

En relación con éstos, en Italia, se viene prestando atención a la cuestión, preocupación que se materializó en la *Dichiarazione dei Diritti in Internet*, de 28 de julio de 2015, elaborada por una Comisión parlamentaria de estudio dedicada a los Derechos y Deberes relativos a Internet, que inició sus trabajos el 28 de julio de 2014.

Es destacable, asimismo, el *Osservatorio sui diritti digitali*, creado en el marco del Tercer Plan Nacional de Acción *Cittadinanza digitale e Innovazione*, como un grupo de trabajo de colaboración entre diferentes Administraciones, con el objetivo de promover la Carta de Derechos en Internet.

La Comisión parlamentaria mencionada también llevó a cabo un trabajo de colaboración con la Comisión de reflexión y propuesta sobre el Derecho y la libertad en la era digital de la Asamblea Nacional francesa, lo cual dio como resultado una Declaración conjunta, firmada en París el 28 de septiembre de 2015.

En Portugal, recientemente, se ha aprobado la Ley 27/2021, de 17 de mayo, por la que se aprueba la *Carta Portuguesa de Derechos Humanos en la Era Digital*. Y es de destacar también que, en el marco de la Presidencia portuguesa del Consejo de la Unión Europea, el 1 de junio de 2021, se presentó la Declaración de Lisboa, titulada *Digital Democracy with a Purpose*.

En el mismo sentido, trabaja la Comisión Europea con su trabajo “Declaration of Digital Principles”.

En otros países no existe una Carta o declaración de derechos como tal. Así ocurre en Francia, si bien la preocupación por la informática y las libertades se viene manifestando desde hace años⁶. Recientemente, en agosto de 2021 se ha modificado la Ley 78-17, de 6 de enero, de Informatique et libertés, especialmente en relación con la protección de datos, y la Ley de 29 de julio de 1881, de libertad de prensa.

Tampoco en el Reino Unido se ha aprobado una carta o declaración como la portuguesa o la italiana, aunque sí existen normas relacionadas

⁶ 1. Desde la Presidencia se ha impulsado la elaboración de algunos informes:

— el Informe Bothorel, titulado *Pour une politique publique de la donnée*, de diciembre de 2020. Especialmente su apartado cuarto de la Parte 3, titulado *Adapter le cadre juridique national et européen en conciliant innovation et protection des droits fondamentaux*.

— en relación con la desinformación, la Comisión Bronner, llamada *Les Lumières à l'ère numérique* y formada en septiembre de 2021 por encargo del Presidente de la República.

2. El Consejo de Estado también ha realizado algunos trabajos sobre los derechos fundamentales en el ámbito digital, entre los que destaca el Estudio *Le numérique et les droits fondamentaux*, de 2014.

con los derechos digitales en el Digital Economy Act, y en el Data Protection Act 2018.

En Alemania, a nivel federal, las normas más relevantes sobre derechos digitales se encuentran en la legislación de protección de datos y en la regulación de derechos de los usuarios en las redes sociales. Y algunas iniciativas de los *Länder* han abordado de forma más directa la regulación de los derechos digitales, como ocurre en Baviera con el Proyecto *Digital Gesetz* que incluye una Carta de derechos digitales.

Es de destacar, también, que la iniciativa para crear una Carta de derechos fundamentales digitales de la Unión Europea ha partido de Alemania, impulsada por la Fundación ZEIT. Fue presentada en el Parlamento Europeo y debatida en diciembre de 2016.

Por lo que se refiere a Irlanda, las normas más relevantes son las relativas a la protección de datos (Data Protection Act 2018) y a las comunicaciones electrónicas [actualmente reguladas por el Communications (Retention of Data) Act 2011]. Tampoco se ha aprobado una carta parecida a la portuguesa, ni una declaración como la realizada en Italia. Sí debe tenerse en cuenta el proyecto *Online Advertising and Social Media (Transparency) Bill 2017*, aún en tramitación en la Cámara Baja (*Dáil Éireann*), especialmente en relación con las medidas de protección frente a la desinformación.

III. LA LEY ORGÁNICA 3/2018, DE 5 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y GARANTÍA DE DERECHOS DIGITALES

Como es conocido, los derechos fundamentales se encuentran regulados en el Título I de la Constitución Española. Integrado por cinco capítulos, el Segundo, está dividido, a su vez, en dos Secciones. La Primera contiene los “derechos fundamentales y libertades públicas”, y la Segunda “los derechos y deberes de los españoles”. Además, el Capítulo Tercero recoge los denominados “Principios rectores de la política social y económica”, que no constituyen auténticos derechos, pues solo pueden ser reclamados ante los Tribunales en la medida de las leyes que los regulen, si bien informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

Pues bien, dentro de la Sección Primera, el artículo 18.1 reconoce el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen y, en el apartado 4 del mismo artículo, se dice que “La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”.

Tal precepto constituye el fundamento constitucional de los derechos digitales que, a día de hoy y a nivel legislativo, están recogidos, básicamente,

en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales⁷.

La doctrina ha destacado la importancia de este apartado 4 del artículo 18. Para Sancho López, “debe considerarse en un doble sentido, por una parte como un precepto instrumental destinado al deber del legislador de controlar el uso de la informática a modo de refuerzo, en primera instancia, de la intimidad y al honor y, además, del resto de derechos y libertades que pudieran verse afectados por su uso indebido. En segundo lugar, y tal y como tal ha quedado acreditado por la jurisprudencia constitucional, como el precepto que configura dos derechos fundamentales autónomos, el derecho a la protección de datos personales y el derecho al olvido, como medios de la protección personal del individuo para preservar su dignidad y el pleno ejercicio de sus derechos”⁸.

Ley Orgánica 3/2018, como su propio nombre anuncia, y como dispone el artículo 1 de la misma, tiene un doble objeto: regular el derecho fundamental de las personas a la protección de los datos personales; y garantizar los derechos digitales de la ciudadanía, conforme al mandato establecido en el artículo 18.4 de la Constitución Española.

Respecto del primero⁹ se trata de un derecho fundamental que ha configurado el Tribunal Constitucional a partir del artículo 18.4 de la Constitución. En la Sentencia 254/1993 el Tribunal ya declaró que la garantía de la intimidad tiene un entendimiento positivo que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona. La llamada libertad informática es, así, el derecho a controlar el uso de los datos insertos en un programa informático (habeas data) y comprende, entre otros aspectos, la oposición del ciudadano a que determinados datos personales sean utilizados para fines distintos de aquel legítimo que justificó su obtención¹⁰.

Un año después, en la Sentencia 143/1994, precisó que un sistema normativo que, autorizando la recogida de datos, incluso con fines legítimos y de contenido aparentemente neutro, no incluyese garantías adecuadas frente a su uso potencialmente invasor de la vida privada del ciudadano, a través de su tratamiento técnico, vulneraría el derecho a la intimidad de la misma manera en que lo harían las intromisiones directas en el contenido nuclear de ésta¹¹.

⁷ En lo que se refiere al Título X, que contiene los derechos digitales su contenido se ha visto modificado por La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, en lo que se refiere al derecho a la educación digital.

Asimismo, hay que tener en cuenta la Ley 8/2021, de protección de la infancia y la adolescencia frente a la violencia y el Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.

⁸ SANCHEZ LÓPEZ, M. (2019). “El derecho al olvido y las hemerotecas digitales. Breve recorrido por la Jurisprudencia española”, en *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 10, pp. 748-759.

⁹ Manual de legislación europea en materia de protección de datos. Edición de 2018 y webs: Fra.europa.eu; coe.int/dataprotection; edps.europa.eu. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa.

¹⁰ BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1993.

¹¹ BOE núm. 140, de 13 de junio de 1994.

Finalmente, en su Sentencia 94/1998 de 4 de mayo, lo configuró como un derecho fundamental autónomo al afirmar que el artículo 18.4 “no solo entraña un específico instrumento de protección de los derechos del ciudadano frente al uso torticero de la tecnología informática, sino que consagra un derecho fundamental autónomo a controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona...”¹².

En cuanto a su contenido concreto, manifestó el Alto Tribunal que “el derecho fundamental a la protección de datos persigue garantizar a esa persona un poder de control sobre sus datos personales, sobre su uso y destino con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del afectado. En fin, el derecho a la intimidad permite excluir ciertos datos de una persona del conocimiento ajeno...es decir el poder de resguardar su vida privada de una publicidad no querida. El derecho a la protección de datos garantiza a los individuos un poder de disposición sobre esos datos”¹³.

A nivel europeo, el derecho está recogido en el artículo 8 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea¹⁴ y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Es de destacar, en su desarrollo, la Comunicación de la Comisión de 4 de noviembre de 2010, Un enfoque global de la protección de los datos personales en la Unión Europea, así como la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el momento presente, la norma fundamental es el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, así como la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

En cuanto a su regulación en España, se aprobó, primero, la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal¹⁵, que fue reemplazada por la Ley Orgánica 15/1999, de 5 de diciembre, de protección de datos personales, a fin de

¹² BOE núm. 137, de 9 de junio de 1998.

¹³ BOE núm. 4, de 4 de enero de 2001.

¹⁴ Díez PICAZO, L. M. (2013). *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid: Civitas. Ha puesto de manifiesto que “la Carta incorpora nuevos derechos que están ausentes, al menos de manera explícita, del Convenio Europeo”, p. 170.

¹⁵ BOE núm. 262, de 31 de octubre de 1992.

trasponer a nuestro derecho la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos¹⁶.

La adaptación al citado Reglamento de 2016, aplicable desde el 25 de mayo de 2018, ha dado lugar a la regulación vigente, contenida en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos personales y garantía de los derechos digitales¹⁷.

IV. LA INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS DIGITALES EN LA LEY ORGÁNICA 3/2018

El segundo objeto de la Ley 3/2018 es garantizar los derechos digitales de la ciudadanía, conforme al mandato establecido en el artículo 18.4 de la Constitución Española.

4.1. Origen de la regulación

La Comisión de Energía Turismo y Agenda Digital del Congreso de los Diputados, en su sesión de 21 de junio de 2017¹⁸, aprobó una proposición no de ley en la que se instaba al Gobierno a adoptar iniciativas políticas y legislativas para satisfacer los objetivos de garantizar los derechos fundamentales y de ciudadanía en internet y acometer ciertas políticas. Entre tales, la de protección de los menores en internet; reducir la brecha de género en internet y combatir en la red la violencia machista; garantizar el derecho de acceso universal y no discriminatorio a internet; garantizar la protección de la privacidad digital en el ámbito laboral y la desconexión de los trabajadores fuera del horario de trabajo; e impulsar la transparencia y participación tecnológica hacia una democracia digital avanzada.

El Gobierno, con fecha 14 de noviembre de 2017, presentó el Proyecto de Ley de protección de datos de carácter personal, que no incluía, como objeto del mismo, los derechos digitales. La inclusión en el texto de la Ley Orgánica obedeció a la aprobación de una enmienda presentada por el grupo parlamentario socialista y se organizó mediante la inclusión de un nuevo Título X y algunas disposiciones.

¹⁶ BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.

¹⁷ BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018.

¹⁸ Cortes Generales. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2017. XII Legislatura, núm 270.

4.2. Significado

Como se ha expuesto más arriba, el artículo 18.4 de la Constitución constituye una prueba de que los autores de la Constitución de 1978 ya intuyeron el impacto que los avances tecnológicos iban a tener en los derechos fundamentales. Y ha permitido un alto nivel de protección de los datos personales de cara a garantizar los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Dicho lo anterior, es común afirmar que tal previsión constitucional, así como la propia regulación del Título I de los derechos y libertades, resultan insuficientes ante el desarrollo actual de la tecnología, de ahí que la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica, al igual que la doctrina más conocedora de la materia, parte de lo acertado que sería de abordar una reforma constitucional introduciendo garantías suficientes que permitieran una protección de los derechos, acorde con la situación y evolución de las nuevas tecnologías en su sentido más amplio.

Constatada la necesidad, no se escapa que cualquier reforma, de la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I, exige utilizar el procedimiento agravado del artículo 169 del Texto Constitucional, lo que la hace ciertamente difícil. Pero también son ciertas otras dos cosas. La primera, que los ordenamientos jurídicos se construyen progresivamente y que, en épocas pasadas, ciertos derechos hoy consagrados a nivel constitucional fueron primero, objeto de reconocimiento a nivel legislativo (tal como ocurre, por ejemplo, con derechos de enorme relevancia como el derecho de huelga o el derecho a la libertad sindical). Y, más tarde, se introdujeron en los textos constitucionales.

En este sentido, los derechos digitales estarían siguiendo el mismo camino por el que antes discurrieron otras generaciones de derechos. Y constituye, por ello, un hito histórico de enorme importancia esta primera regulación que hace la Ley Orgánica 3/2018. Por producirse singularizando un tipo de derechos, los digitales, y porque nos sitúa a nivel de otros ordenamientos europeos.

La segunda cuestión cierta es que la modificación de la Sección Segunda del Capítulo Segundo y la del Capítulo Tercero serían mucho más fáciles, al no estar sujeta al procedimiento de reforma agravada. Y, a la vista de la regulación legal, algunos de los derechos, principios y mandatos a los poderes públicos que recoge, bien podrían incluirse en estas ubicaciones, más fácilmente reformables.

En todo caso, lo que es cierto es que, mientras la Constitución no se modifique, nos encontramos ante un reconocimiento legal de ciertos derechos que, en algún caso, constituye un desarrollo de algunos ya recogidos por la Constitución. Y que, aunque la evolución es constante, tal regulación supone un significativo avance en su protección.

V. CONTENIDO DE LOS DERECHOS DIGITALES

Sentado lo anterior, corresponde examinar cuales son los derechos digitales en el ordenamiento jurídico español.

La identificación y reconocimiento de derechos que hace el Título X, bajo rúbrica “Garantía de los derechos digitales”, no parece responder a un criterio clasificatorio fácilmente reconocible. Por lo que, para exponerlos, el criterio que parece más adecuado es el del ámbito en el que se pueden desplegar tales derechos.

5.1. Derechos de ámbito general

En primer lugar, nos encontraríamos con derechos de las personas en cualquier ámbito, con especial consideración de los menores y de los incapacitados.

A) El Título X se abre con el artículo 79 que contiene la declaración de que “Los derechos y libertades consagrados en la Constitución y en los tratados y convenios Internacionales en que España sea parte son plenamente aplicables en Internet. Los prestadores de servicios y de la sociedad de la información y los proveedores de servicios contribuirán a garantizar su aplicación”.

Si bien la eficacia del segundo inciso es ciertamente débil, en la medida que ha de venir acompañada por normas que concreten tal obligación, lo cierto es que la afirmación de la primera parte del precepto, aunque jurídicamente obvia, tiene cierta relevancia de cara a la consideración de los derechos.

Decimos que es jurídicamente obvia porque los derechos fundamentales existen, están reconocidos en nuestra Constitución y garantizados conforme a la misma. Los derechos tienen unos titulares, las personas, que actúan en los dos mundos, el analógico y el digital, y protegen bienes jurídicos vinculados a la dignidad de las personas¹⁹. En realidad, el artículo no añadiría protección alguna y sería perfectamente suprimible, pero también es cierto que, seguramente, el legislador ha querido dar visibilidad a que el contenido de los derechos fundamentales es aplicable en internet y que, por tanto, un hecho acaecido en dicho ámbito es susceptible de determinar que un Tribunal constate una vulneración de un derecho fundamental, con las consecuencias jurídicas que ello conlleva.

B) En segundo lugar, dentro de los derechos de ámbito general nos encontramos el derecho a la neutralidad en internet (art. 80); el derecho de acceso universal a internet (art. 81); y el derecho a la seguridad digital (art. 82).

¹⁹ Informe Comisario.

— Derecho a la neutralidad en internet

La Ley es tremendamente parca en su contenido. Se atribuye a los “usuarios”. Y solo se explicita que: *Los proveedores de servicios de internet proporcionarán una oferta transparente de servicios sin discriminación por motivos técnicos o económicos.*

El principio de neutralidad está vinculado al carácter abierto de internet y se encuentra recogido en el Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE y el Reglamento (UE) 531/2012.

Se trata, en síntesis, de que de los usuarios tienen que tener capacidad para acceder a la información y distribuirla, o ejecutar aplicaciones y servicios a su elección, sin verse afectados por prácticas de gestión del tráfico que bloqueen o ralenticen determinadas aplicaciones o servicios. Tal y como dice el considerando 4 del Reglamento (UE 2015/2120), un servicio de acceso a internet facilita el acceso a internet, en principio, a todos sus puntos extremos con independencia de la tecnología de la red y del equipo terminal que utilice el usuario.

En realidad, otra vez nos encontramos ante un precepto que trata de dar visibilidad a un derecho de nueva generación, pues no se añade nada a lo dispuesto en el Reglamento, de aplicación directa. En una futura reforma de la Ley sería aconsejable dotar de una mayor concreción a su contenido para dar respuesta a los problemas que plantea el carácter abierto de internet o la discriminación que se pueda producir en el entorno digital.

— Derecho de acceso universal a internet

El artículo 81 dice que todos tienen derecho a acceder a internet independientemente de su condición personal, social, económica o geográfica. Y se añade que el acceso será “*universal, asequible, de calidad y no discriminatorio*”. El reconocimiento de este derecho constituye una importante novedad.

Asimismo, dice que procurará la superación de la brecha de género, la generacional (*mediante acciones dirigidas a la formación y el acceso a las personas mayores*). Y que se atenderá la realidad específica de los entornos rurales, debiéndose garantizar también condiciones de igualdad para las personas que cuenten con necesidades especiales.

Se reconoce una especie de derecho a circular por internet, en la medida que hoy, para las personas, trabajar, socializar, descansar, aprender y otras actividades esenciales de su existencia están vinculadas al uso de internet y el entorno digital. En realidad, el entorno digital es más amplio que internet. Internet es la puerta que abre el resto.

Por otro lado, más allá de la proclamación del derecho y de que lo que se pretende conseguir con él es una igualdad de todas las personas, sean cualesquiera que sean sus circunstancias, la eficacia es limitada. Primero, porque

necesita de un desarrollo normativo. Segundo, porque implica una actuación de los poderes públicos que conlleva asignaciones presupuestarias, así como otro tipo de regulaciones y medidas que afectan también a los proveedores. Se trata, en realidad, de un mandato a los poderes públicos. Si bien, cualquier norma de rango inferior deberá respetarlo y constituye un elemento interpretativo para los aplicadores del derecho.

— Derecho a la seguridad digital

Se trata de un derecho cuyo contenido fundamental es la seguridad de las comunicaciones que los usuarios transmitan y reciban a través de internet. Y, ello, frente a eventuales agresiones que puedan recibirse en el entorno digital, que atenten contra libertad, la propiedad, o dignidad y los derechos de las personas. A pesar de la importancia de la cuestión, no se va más allá del mero reconocimiento, por lo que el precepto ha de ser integrado con la normativa que contiene, a este respecto, la Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones, el Real Decreto Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones y el Real Decreto Ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de Directivas de la Unión Europea en diversas materias²⁰.

También integra el contenido de este derecho la obligación de los proveedores de servicios de internet de informar a los usuarios de sus derechos, cuya concreción se encuentra en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, cuya última modificación se ha realizado mediante la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

C) En cuanto a los menores, el artículo 84 impone a los padres, tutores y representantes legales la obligación de procurar que los menores hagan un uso equilibrado y responsable de los dispositivos y de los servicios de la sociedad de la información, con el fin de garantizar el adecuado desarrollo de su personalidad y preservar su dignidad y derechos fundamentales.

Ello se encuentra en consonancia con lo establecido en el artículo 39.2 de la Constitución, cuando establece que los poderes públicos aseguran la protección integral de los hijos, imponiendo de esta manera el legislador una nueva obligación a los padres respecto de sus hijos, esta vez en el ámbito del uso de la tecnología y el entorno digital.

El apartado 2 del mismo artículo 84, por su parte, protege específicamente los derechos a la intimidad y a la imagen de los menores, al señalar que la utilización o difusión de imágenes o información personal de menores en redes sociales y servicios de la sociedad de la información, que puedan im-

²⁰ Modificado por Real Decreto Ley 29/2021, de 21 de diciembre.

plicar una intromisión ilegítima en los derechos de los menores, determinará la intervención del Ministerio Fiscal, que instará las medidas cautelares y de protección previstas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Finalmente, el artículo 92 de la Ley Orgánica se refiere específicamente a la protección de los datos de los menores.

A lo dispuesto en esta norma, hay que añadir la protección que dispensa la Ley 8/2021, de protección de la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

5.2. El ámbito de la educación: el derecho a la educación digital

El artículo 83 reconoce el derecho a la educación digital. El contenido del precepto lo pone en relación con el derecho a la educación como derecho social de prestación reconocido en el artículo 27.1 de la Constitución, esto es, el derecho a recibir instrucción o educación, cuyo objeto es, precisamente, la recepción de dicha educación²¹. Un derecho ubicado en la Sección Primera, del Capítulo II, del Título I y que, por tanto, goza de la máxima protección constitucional.

El derecho a la educación digital supone una concreción legal de las prestaciones que las Administraciones educativas han de asumir para garantizar el derecho de todos a la educación. Se encuentra regulado Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, así como en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, modificada en 2020.

La Ley Orgánica 3/2018 modificó la Ley Orgánica de 2006, al incluir un nuevo apartado en el artículo 2.1 de la misma, que contiene los fines del sistema educativo español, incluyéndose como uno de ellos, y como derecho fundamental de la persona “la capacitación para garantizar la plena inserción del alumnado en la sociedad digital y el aprendizaje de un uso seguro de los medios digitales y respetuoso con la dignidad humana, los valores constitucionales, los derechos fundamentales y, particularmente, con el respeto y garantía de la intimidad individual y colectiva”. Teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 83, las actuaciones realizadas en este ámbito tendrán carácter inclusivo, en particular en lo que respecta al alumnado con necesidades educativas especiales.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica de 2020, que recientemente ha modificado con carácter general el derecho a la educación, modificó la nueva normativa de 2018, en lo que se refiere a este derecho, precisando que las Administraciones educativas deberán incluir en el desarrollo del currículo la competencia digital y añadiendo que la competencia

²¹ VIDAL PRADO, C. (2017). *El derecho a la educación en España*. Madrid: Marcial Pons, p. 23.

digital garantizará un uso crítico, frente a la regulación de 2018, que hacía solo referencia a la seguridad en el uso.

Por lo que se refiere al profesorado, se contempla que recibirá las competencias digitales y la formación necesaria para la enseñanza y transmisión de los valores y del respeto de los derechos fundamentales.

Finalmente, fuera de lo que es el derecho a la educación propiamente dicho, el artículo 83 contiene alguna referencia a los planes de estudio universitarios, así como a la inclusión en temarios de determinadas oposiciones, de materias relacionadas con las garantías de los derechos digitales.

5.3. Los derechos digitales en el ámbito laboral

Se trata de nuevos derechos de los trabajadores y, en este sentido, se añaden a los derechos laborales o estatutarios ya existentes. Se ubican en el ámbito de la relación entre empleador y empleado y se tratan, a diferencia de los anteriormente expuestos, con una cierta concreción. Se aplican, tanto en el ámbito del Estatuto de los Trabajadores, como en de la Función Pública.

Cinco artículos de la Ley Orgánica se dedican al ámbito laboral. Se trata de los artículos 87 a 91, en los que se reconocen una serie de derechos vinculados al derecho a la intimidad personal y familiar, que constituyen la norma mínima, pudiéndose establecer por los convenios colectivos garantías adicionales²². Se trata del derecho a la intimidad y uso de dispositivos digitales (art. 87); el derecho a la desconexión digital (art. 88); el derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y de grabación en el lugar de trabajo (art. 89); y el derecho a la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización (art. 90).

Por su parte, la disposición final 13.^a modifica el Estatuto de los Trabajadores, introduciendo estos derechos en dicha norma. Se crea un artículo 20 bis en el que se afirma que “los trabajadores tienen derecho a la intimidad en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador, a la desconexión digital y a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de derechos digitales”.

Y con la misma finalidad, la disposición final 14.^a modifica el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, añadiendo una letra j bis en el artículo 14, del mismo tenor que el artículo 20 bis del Estatuto de los Trabajadores.

²² El artículo 91 establece que los convenios colectivos podrán establecer garantías adicionales de los derechos y libertades relacionados con el tratamiento de los datos personales de los trabajadores y la salvaguarda de los derechos digitales en el ámbito laboral.

— Derecho a la intimidad y uso de dispositivos digitales en el ámbito laboral

Con carácter general, se reconoce el derecho a la protección de la intimidad de los trabajadores y funcionarios públicos en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador, de tal manera que el empleador puede acceder a los contenidos derivados del uso de medios digitales que facilite a los trabajadores, a los solos efectos de comprobar el cumplimiento de las obligaciones laborales o estatutarias y para garantizar la integridad de dichos dispositivos. Si bien, para tal acceso, se establece la obligación del empleador de establecer criterios de utilización de los dispositivos, en cuya elaboración deben participar representantes de los trabajadores.

En el caso de que se admita el uso de los dispositivos con fines privados, se deberá informar a los trabajadores acerca de los usos autorizados; el tiempo en que podrán realizarse tales usos; y las posibilidades de acceso por el empleador al contenido de dichos dispositivos. Dichos criterios habrán de respetar unos estándares mínimos de privacidad, de acuerdo con los usos sociales y con los derechos reconocidos constitucional y legalmente.

Hay que tener en cuenta también, a este respecto, que el trabajo a distancia, en su concepción clásica de trabajo a domicilio, ha recibido intensamente el impacto de las nuevas tecnologías. Tal y como dice la parte expositiva del Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, en la actualidad, más que trabajo a domicilio, lo que existe es un trabajo remoto y flexible, que permite que el trabajo se realice en nuevos entornos que no requieren la presencia de la persona trabajadora en el centro de trabajo. Se trata de una virtualización de las relaciones laborales, que desvincula a la persona que trabaja de un lugar de trabajo.

Con esta forma de prestación del trabajo surgen problemas como la protección de datos, brechas de seguridad, tecnoestrés, fatiga informática, conectividad digital permanente, o dificultades asociadas a la falta de servicios básicos en el territorio, como la conectividad digital.

El Capítulo III de este Real Decreto Ley 28/2020 regula unos derechos relacionados con el uso de medios digitales. Con carácter general, se dice que la utilización de los medios telemáticos y el control de la prestación laboral mediante dispositivos automáticos garantizará adecuadamente el derecho a la intimidad y a la protección de datos en los términos previstos en la Ley Orgánica 3/2018, de acuerdo con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de los medios utilizados. Por otro lado, la empresa no podrá exigir la instalación de programas o aplicaciones en dispositivos propiedad de la persona trabajadora, ni la utilización de esos dispositivos en el desarrollo del trabajo a distancia.

— Derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral

El bien jurídico de este derecho es garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto del tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como la intimidad personal y familiar del trabajador.

Respecto del empleador se establece la obligación, previa audiencia de los representantes de los trabajadores, de elaboración de una política interna en la que se definirán las modalidades de ejercicio del derecho y las acciones de formación y sensibilización sobre un uso razonable de las herramientas informáticas que evite el riesgo de fatiga informática. Y, en particular, se preservará el derecho en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia o en el domicilio del empleado.

El Real Decreto Ley 28/2020 contempla, asimismo, este derecho en relación con las personas que trabajan a distancia y, particularmente, en teletrabajo.

— Derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y de grabación de sonidos en el lugar de trabajo

Los empleadores pueden tratar las imágenes obtenidas a través de sistemas de cámaras o videocámaras, siempre que sea para el ejercicio de sus funciones de control de los trabajadores, si bien con ciertas limitaciones, tales como que habrán de informar con carácter previo, y de forma clara y expresa, de la existencia de esa medida; o que no se pueden instalar sistemas en lugares de descanso o esparcimiento, como vestuarios, aseos, comedores y análogos.

En cuanto a la instalación de sistemas de grabación de sonidos, se admitirá cuando existan riesgos para la seguridad de las personas y bienes, derivados de la actividad que se desarrolle en el centro de trabajo, respetando el principio de proporcionalidad, intervención mínima y con obligación de suprimir los datos en el plazo de un mes desde su captación, salvo cuando hayan de ser conservados para acreditar actos que atenten contra la integridad de bienes, personas o instalaciones. Teniendo en cuenta que, en este caso, deben ser puestos a disposición de la autoridad competente en el plazo setenta y dos horas desde que se tiene conocimiento de la existencia de la grabación.

— Derecho a la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización en el ámbito laboral

Se establece que los empleadores podrán tratar los datos obtenidos a través de estos sistemas para el ejercicio de las funciones de control de trabajadores y empleados públicos, siempre que estas funciones se establezcan dentro de su marco legal y con los límites inherentes al mismo. Y debiendo informar con carácter previo a los trabajadores, o a sus representantes, de la existencia y características de estos dispositivos, así como del posible ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, limitación de tratamiento y supresión.

5.4. Derechos relacionados con la libertad de expresión y el derecho a la información

Como dice Díez Picazo²³, el artículo 20 de la Constitución cumple dos cometidos. En primer lugar garantizar la libertad de expresión e información, así como otros derechos que son manifestaciones de la misma; y, en segundo lugar, diseñar el marco legal de los medios de comunicación social.

La libertad de expresión protege varios bienes jurídicos. Se refiere dicho autor a la búsqueda de la verdad que exige el flujo libre y el contraste de ideas, así como a la necesidad de la persona de comunicarse con sus semejantes para desarrollar su personalidad. Pero junto a ello, como ha explicitado el Tribunal Constitucional, se protege con este derecho la existencia de una opinión pública, la cual es a su vez una condición necesaria para el correcto funcionamiento de la democracia (STC 6/1981, 20/90 y 85/92, entre otras). Esta es la razón por la que, además de ser un derecho de libertad, tiene una dimensión institucional. Y puede gozar de prevalencia cuando colisiona con otros derechos y, en particular, con el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar ya la propia imagen.

Pues bien, a los efectos de la delimitación de la libertad de expresión en los entornos digitales se contemplan dos derechos: el de rectificación y el de actualización de informaciones en medios de comunicación digitales.

— El derecho de rectificación

Se encuentra regulado en la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación que, en su artículo 1, proclama que toda persona, natural o jurídica, tiene derecho a rectificar la información difundida, por cualquier medio de comunicación social, de hechos que le aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causarle perjuicios.

La Ley Orgánica 3/2018 establece que los responsables de las redes sociales y servicios equivalentes, es decir, cualesquiera prestadores de servicios, adoptaran protocolos adecuados para posibilitar el ejercicio del derecho de rectificación ante los usuarios que difundan contenidos que atenten contra el derecho al honor y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz, atendiendo a los requisitos y procedimientos previstos en la Ley Orgánica 2/1984.

Cuando la rectificación se haga contra medios de comunicación digitales, deberán atender la solicitud de rectificación formulada publicando en sus archivos digitales un aviso aclaratorio que ponga de manifiesto que la noticia original no refleja la situación actual del individuo. Lo que deberá aparecer en un lugar visible junto con la información original.

²³ DÍEZ PICAZO, L. M. (2013). *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Cívitas, p. 314.

— El derecho a la actualización de informaciones en medios de comunicación digitales

Se trata de un derecho nuevo que presenta dos niveles. En primer lugar, toda persona tiene derecho a solicitar motivadamente de los medios la inclusión de un aviso de actualización, suficientemente visible, junto a las noticias que le conciernan, cuando la información contenida en la noticias originales no refleje su situación actual y ello le perjudique.

Además, y con un nivel más intenso, se reconoce el derecho a la citada inclusión efectiva del aviso, cuando las informaciones originales se refieran a actuaciones policiales o judiciales que se hayan visto afectadas en beneficio del interesado, como consecuencia de decisiones judiciales posteriores, debiendo el aviso hacer referencia a la decisión posterior.

5.5. Derechos relacionados con el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen

Se trata de los derechos al olvido en búsquedas de internet (art. 93) y en servicios de redes sociales y servicios equivalentes (art. 94), así como el derecho al testamento digital (art. 95).

El artículo 18 de la Constitución²⁴ reconoce un conjunto de derechos que tienen por finalidad proteger la vida privada. Esa esfera de la vida de las personas que se desarrolla en un espacio reservado, precisamente el que cada uno delimita, y a la que el resto de personas no pueden acceder sin consentimiento. Así, junto a la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones, se reconoce el derecho al honor a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Inviolabilidad del domicilio, secreto de las comunicaciones y derecho a la intimidad protegen la esfera privada al completo. Tanto en el acceso a la misma (los dos primeros), como en el contenido (el derecho a la intimidad propiamente dicho).

Por lo que se refiere al derecho al honor, supone proteger la consideración social o la fama de cada persona. Y, por tanto, como dice el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, persigue proteger a la persona de ataques ilegales a su honra y reputación. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, protege frente a mensajes o expresiones que puedan hacerla desmerecer en la consideración ajena, al ir en su descrédito o menosprecio, al ser tenidas en el concepto público por afrentosas²⁵. Y ha explicado (entre otras, en STC

²⁴ Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y artículos 7 y 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

²⁵ BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2021.

297/2000)²⁶, que la delimitación del derecho depende de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento, de lo que deriva que los órganos judiciales dispongan de un cierto margen de apreciación a la hora de concretar, en cada caso, lo que debe entenderse por lesivo.

Por lo que se refiere al derecho a la intimidad personal y familiar, implica, según afirmó el Alto Tribunal, en su Sentencia 231/1988²⁷, “la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás y necesario —según las pautas de nuestra cultura— para mantener una calidad mínima de la vida humana”.

Pues bien, una de las características de estos derechos es la importancia de su eficacia horizontal. No se trata tanto de derechos frente a los poderes públicos, como de derechos protegidos frente a los particulares y, en este sentido, son objeto, además de la protección constitucional mediante el recurso de amparo, de una doble protección civil y penal²⁸. Esta característica los hace más sensibles a las nuevas tecnologías y a los entornos digitales, habiendo configurado la Ley Orgánica para su protección los derechos al olvido en búsquedas de internet (art. 93); en servicios de redes sociales y servicios equivalentes (art. 94); así como el derecho al testamento digital (art. 95).

— El derecho al olvido

Como recuerda Sancho López, tiene su origen en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de mayo de 2014²⁹. Está contemplado en el artículo 17 del Reglamento (UE) 2016/679 como derecho de supresión de datos. Consiste, según esta norma, en el derecho a obtener, sin dilación indebida, del responsable del tratamiento de los datos personales relativos a una persona, la supresión de esos datos, cuando ya no sean necesarios en relación con los fines para los que fueron recogidos o tratados; cuando se retire el consentimiento en que se basó el tratamiento; cuando la persona interesada se oponga al tratamiento; cuando los datos se hayan tratado de forma ilícita; cuando se deba dar cumplimiento a una obligación legal establecida en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros; o cuando los datos se hayan obtenido en relación con la oferta de servicios de la sociedad de la información.

²⁶ BOE núm. 14, de 16 de enero de 2001.

²⁷ BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988.

²⁸ En el primer ámbito, se encuentran regulados en la Ley Orgánica 1/1981, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor a la intimidad personal y a la propia imagen. En el ámbito penal, en los artículos 205 a 216 del Código Penal, que tipifican y sancionan las injurias y las calumnias.

²⁹ SANCHO LÓPEZ, M. destaca que se conoce popularmente como “caso google”, así como que se ha erigido como el leading case en la materia dado que constituye el primer pronunciamiento jurídico acerca del derecho al olvido.

Se trata, por tanto, del derecho a la supresión de los datos personales de una determinada base que los contuviera. Derecho (existente ya en la Directiva 95/46/CE), que está estrechamente vinculado con el derecho a la protección de datos frente al uso de la informática (18.4 CE) y con la protección del artículo 8 de la Carta y del Convenio 108 del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal. Además, dice el Tribunal Constitucional³⁰, es también un mecanismo de garantía para la preservación de los derechos al honor y a la intimidad, con los que está íntimamente relacionado, aunque se trate de un derecho autónomo.

La Ley Orgánica 3/2018, lo reconoce en búsquedas de internet y en servicios de redes sociales y equivalentes. Si bien, algunos de los supuestos que recoge el artículo 17 del Reglamento, no se han contemplado.

El artículo 93 reconoce el derecho al olvido en el primer aspecto, al establecer el derecho de las personas a que los motores de búsquedas en internet eliminen, de las listas de resultados que se obtuvieron de una búsqueda efectuada a partir del nombre de la persona, los enlaces publicados que contuvieran información relativa a esa persona:

1. Cuando fuesen inadecuados, inexactos, no pertinentes, no actualizados o excesivos, o hubieren devenido como tales por el transcurso del tiempo. Y ello, teniendo en cuenta los fines para los que se recogieron o trataron; el tiempo transcurrido; y la naturaleza e interés público de la información.

2. Cuando las circunstancias personales que invoque el afectado evidencien la prevalencia de sus derechos sobre el mantenimiento de los enlaces.

Ello, sin embargo, no impedirá el acceso a la información publicada en el sitio web mediante la utilización de otros criterios de búsqueda diferentes del nombre.

Por lo que se refiere a los servicios de redes sociales y equivalentes, el artículo 94, diferencia tres situaciones. Que los datos hayan sido aportados por el interesado, por terceros y la minoría de edad. Se contempla, así:

- el derecho de toda persona a que, a su simple solicitud, sean suprimidos los datos personales que hubiese facilitado para su pu-

³⁰ STC 58/2018, de 4 de junio. El supuesto de hecho de la Sentencia se refiere a la posibilidad de localizar en la hemeroteca digital de un periódico, por los datos personales de los recurrentes (nombres y apellidos), una determinada noticia que hacía referencia a ellos, publicada en papel muchos años atrás. Y supone un conflicto entre los derechos al honor ya la intimidad y a la protección de los datos personales y de otro del derecho a la libertad de información.

El Tribunal entendió que estamos ante un conflicto circunscrito al uso del nombre propio como criterio de búsqueda y localización de noticias en el entorno de una hemeroteca digitalizada y que los derechos que colisionan son el derecho a la supresión de datos (en relación con el derecho al honor e intimidad) y las libertades informativas. Y entendió que en tal caso no es posible la búsqueda por el nombre en la hemeroteca, sin perjuicio de que si pueda hacerse por otros medios o indicadores.

En el supuesto concreto, entendió que no se cumplían los requisitos para que prevaleciera el derecho a la información, pues el tiempo transcurrido, en ese caso, había hecho perder relevancia pública a la noticia.

blicación por servicios de redes sociales y de la sociedad de la información equivalentes.

- el derecho de toda persona a que sean suprimidos los datos personales que le conciernen y que hubiesen sido facilitados por terceros para su publicación (salvo que hubiesen sido facilitados por personas físicas en el ejercicio de actividades personales o domésticas) cuando fuesen:
 - Inadecuados, inexactos, no pertinentes, no actualizados o excesivos, o hubieren devenido como tales por el transcurso del tiempo. Y ello teniendo en cuenta: los fines para los que se recogieron o trataron; el tiempo transcurrido; y la naturaleza e interés público de la información.
 - Cuando las circunstancias personales que invoque el afectado evidencien la prevalencia de sus derechos sobre el mantenimiento de los datos por el servicio.
- En el caso de que los datos hubiesen sido facilitados durante la minoría de edad no existe diferencia entre que hayan sido facilitados por la persona o un tercero. En todo caso, el prestador deberá proceder sin dilación a su supresión a su simple solicitud sin concurrencia de ninguna circunstancia.

En definitiva, y tal y como ha expresado Moreno Bobadilla³¹, “el derecho al olvido se ha erigido en un derecho poliédrico cuyo reconocimiento y protección se revela como esencial para el normal desarrollo de la vida de los ciudadanos dentro del entorno digital”.

— El derecho al testamento digital

Se refiere al acceso a contenidos, gestionados por prestadores de servicios, de personas fallecidas.

Corresponde su ejercicio a las personas vinculadas a un fallecido y a sus herederos, que podrán dirigirse a los prestadores de servicios de la sociedad de la información, al objeto de acceder a los contenidos gestionados por ellos e impartirles las instrucciones que estimen oportunas sobre su utilización, destino o destrucción. Y ello, salvo que la persona fallecida lo haya prohibido o que lo establezca la ley. Asimismo corresponde a los albaceas u otras personas o instituciones que hayan sido designadas por el fallecido, así como a las personas que se establece el propio artículo en relación con menores e incapacitados.

³¹ MORENO BOBADILLA, A. (2020). “Los derechos digitales en Europa tras la entrada en vigor del Reglamento de Protección de Datos personales: un antes y un después para el derecho al olvido digital”. En: *Estudios constitucionales*, volumen 18, núm. 2, Santiago. On line versión.

5.6. El derecho a la portabilidad en las redes sociales

El derecho a la portabilidad de los datos está reconocido en el artículo 20 del Reglamento (UE) 679/2016, de protección de datos, y en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2018. Supone el derecho de la persona a recibir sus datos, del responsable del tratamiento de los mismos, que haya facilitado a dicho responsable, en un formato estructurado, de uso común y lectura mecánica y cuando el tratamiento esté basado en el consentimiento y se efectúe por medios automatizados. Así como el derecho a que el responsable los transmita a otro responsable.

El artículo 95 completa el derecho ampliándolo, más allá de los datos, a todos los contenidos que se hayan incorporado a dichos servicios. En este sentido, se atribuye a los usuarios de servicios de redes sociales y servicios de la sociedad de la información equivalentes, para poder recibir y transmitir los contenidos que hubieran facilitado a los prestadores, así como para que los prestadores los transmitan directamente a otro prestador, siempre que sea técnicamente posible.

VI. LA CARTA DE DERECHOS DIGITALES

Se ha señalado ya que, si bien la regulación del Título X de la Ley Orgánica 3/2018 ha supuesto un avance, también es cierto que todavía resulta insuficiente. Pues bien, de cara a una futura regulación o modificación de la normativa existente, existe un punto de partida relevante, fruto de la reflexión de un grupo de expertos, la llamada Carta de Derechos Digitales.

6.1. Significado

El 14 de julio de 2021, el Gobierno adoptó dicho documento. No es una norma jurídica. Ni siquiera un proyecto de norma jurídica. Constituye tan solo un punto de referencia, una reflexión cualificada que permite sentar unas conclusiones acerca de las actuaciones normativas que en un futuro sería necesario acometer. En este sentido, parece positivo que una cuestión de cierta complejidad, como es que el derecho de soluciones a la nueva realidad digital, se haya reflexionado, analizado y valorado con detenimiento. Y ello, además, a impulso del Gobierno, órgano que de conformidad con el artículo 97 de la Constitución dirige la política del Estado.

La Carta ha sido elaborada por un grupo de expertos coordinado por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, que trabajaron durante un año. Y ha sido sometida a dos consultas públicas. Recoge algunos de los derechos más importantes relacionados con el entorno digital, algunos ya reconocidos en la normativa vigente; afirma necesidades, contiene proclamaciones, convicciones, conclusiones; sirve de referencia sobre lo ya avanzado, incorporando contenidos nuevos.

Hecho el diagnóstico, el paso siguiente que no debería demorarse sería acometer las actuaciones necesarias para la modificación del ordenamiento jurídico, mediante una revisión de la Ley Orgánica 3/2018 o, incluso, mediante el planteamiento de una iniciativa legislativa singular y propia para la regulación de los derechos digitales, de manera independiente de la protección de datos. Se trataría, simplemente, de avanzar en el camino. Sin perjuicio de lo cual, también sería necesario seguir manteniendo un ámbito de reflexión, pues como se reconoce en la introducción de la propia Carta, el entorno digital tiene una naturaleza rápidamente cambiante.

Junto a lo anterior, no cabe olvidar el carácter político de la Carta. Desde esta perspectiva, sí puede desplegar cierta eficacia, mediante la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de partidas con las que desarrollar políticas públicas tendentes al cumplimiento de los objetivos y proclamaciones del documento, pues en definitiva, lo que contiene la Carta son determinaciones que se dirigen a la consecución de los valores de libertad e igualdad. Y puede servir, asimismo, para que los poderes públicos fomenten y se inspiren, en su actuación, en los principios que recoge.

En conclusión, nula eficacia jurídica, pero punto de partida cualificado para futuras regulaciones, así como documento de referencia privilegiado para la actuación de los poderes públicos.

6.2. Contenido

Los derechos que recoge la Carta se organizan en torno a seis tipos: derechos de libertad; derechos de igualdad; derechos de participación y de conformación del espacio público; derechos del entorno laboral y empresarial; derechos digitales en entornos específicos; y, finalmente, garantías y eficacia.

En relación con esta estructura, cabe señalar que es meramente material. Se mezclan derechos indudablemente vinculados con la dignidad humana, con meros mandatos a los poderes públicos propios del Estado Social, semejantes a los principios rectores de la política social y económica, pasando por derechos de contenido económico o la imposición de ciertos deberes. En el caso de que su contenido, o parte de él, se pretendiese incorporar a la Constitución, el mismo debería ubicarse en Secciones y Capítulos diferentes del Título I.

6.2.1. *Los derechos de libertad*

El primer capítulo hace referencia a los “derechos de libertad”. Y se abre con un apartado introductorio que comienza proclamando que los derechos y libertades reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos,

en la Constitución, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España son aplicables en los entornos digitales.

Como se puede ver, la redacción es más amplia que la de la Ley 3/ 2018, en la medida que no utiliza el término “internet”, sino el más adecuado a la realidad de “entornos digitales”. Internet fue el origen, pero en realidad, a día de hoy, la problemática dista mucho de circunscribirse tan solo a internet. Y, si en un lenguaje coloquial pudiera llegar a admitirse un uso indistinto, la protección jurídica de los derechos aconseja de una mayor concreción de los términos, tal y como hace la Carta.

En la misma línea, se proclama que todas las personas poseen idénticos derechos en el entorno digital y en el analógico; que las leyes concretarán cuando sea necesario, las especificidades de los derechos en el entorno digital; así como que los procesos de transformación digital deberán tener presente la exigencia de garantizar la dignidad humana.

Finalmente, establece el denominado principio de cumplimiento normativo. Esto es, la observancia de la ley y el seguimiento de un código ético, con el fin de disminuir las situaciones de riesgo. Tal principio no está de más recordarlo, en la medida que las organizaciones, empresas y entidades no trabajan de forma aislada, sino que sus actividades están en contacto con numerosos grupos de interés. Se establece que deberá aplicarse íntegramente al desarrollo científico y tecnológico, así como a sus resultados. Y, precisamente, para su efectividad se prevé que los desarrollos científicos y tecnológicos contemplaran en la determinación de sus requerimientos un análisis sobre su cumplimiento.

Sentadas las anteriores premisas, a continuación, se identifican una serie de derechos, siendo los más novedosos en comparación con la regulación ya existente:

- El derecho a la identidad en el entorno digital, que no podrá ser controlada, manipulada o suplantada por terceros contra la voluntad de la persona.
- El derecho al pseudoanonimato. En virtud del cual, de acuerdo a las posibilidades técnicas disponibles y la legislación vigente, se permitirá el acceso a los entornos digitales en condiciones de pseudoanonimidad, siempre y cuando no sea necesaria la identificación personal para el desarrollo de las tareas propias de dicho entorno.
- El derecho a no ser localizado y perfilado, pues tales actividades solo podrán realizarse en los casos permitidos por la normativa vigente y con las garantías adecuadas.
- El derecho a la ciberseguridad digital. Esto es, a que los sistemas digitales de información que una persona utilice para su actividad personal, profesional o social, o que traten sus datos o le presten

servicios, posean las medidas de seguridad adecuadas que permitan garantizar la integridad, confidencialidad, disponibilidad, resiliencia y autenticidad de la información tratada y la disponibilidad de los servicios prestados.

- El derecho a la herencia digital. Correspondiendo al legislador determinar los bienes y derechos de carácter digital, de naturaleza patrimonial, transmisibles por herencia y los bienes de la personalidad que pueden ser objeto de defensa, preservación y memoria.
- El derecho a la inteligencia artificial, como garantía de que ningún ciudadano pueda ser discriminado por decisiones basadas en algoritmos.

6.2.2. *Derechos de igualdad*

El Capítulo 2 se refiere a los derechos de igualdad y recoge:

- El derecho a la igualdad y no discriminación y la no exclusión en el entorno digital; así como la protección de los menores en el entorno digital y la protección de las personas con discapacidad en el entorno digital.
- El derecho de acceso a internet, de manera que se promoverá el acceso a internet universal, asequible y de calidad a toda la población. Debiendo los poderes públicos realizar políticas dirigidas a garantizar el acceso efectivo, atendiendo la brecha territorial, de género, económica, de edad y de discapacidad.

6.2.3. *Derechos de participación y de conformación del espacio público*

El capítulo 3, en síntesis, se refiere a:

- El derecho a la neutralidad en internet. Se trata de uno de los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 3/2018. Se establece como objetivo prioritario de los poderes públicos garantizar que los proveedores de servicios de acceso a internet traten de manera equitativa el tráfico de datos, sin discriminación, restricción o interferencia. También se contempla el control a los guardianes de acceso o proveedores de servicios de plataformas que, por su peso específico en el mercado, pudieran condicionar el acceso a contenidos, bienes y servicios, o a la oferta de los mismos.
- En cuanto a los derechos a la libertad de expresión y de información en los entornos digitales, se establece el sistema de

responsabilidad ante contenidos ilícitos o que lesionen bienes o derechos de un tercero; se contemplan protocolos que garanticen los derechos de los usuarios a recibir información veraz; y se manda que se promuevan mecanismos y procedimientos que hagan posible el ejercicio de derechos ya reconocidos en la Ley, como el derecho de rectificación, la inclusión de un aviso de actualización, la supresión de datos amparados por el derecho al olvido, así como la oposición al uso de técnicas de análisis de los usuarios.

- El derecho a la participación ciudadana por medios digitales, perfilándose sus líneas más esenciales.
- El derecho a la educación digital.
- Los derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones públicas. Con consideración especial de la transparencia y el buen gobierno en los entornos digitales.

6.2.4. *Derechos del entorno laboral y empresarial*

- En cuanto a los derechos en el ámbito laboral, se parte de la afirmación de que se garantizarán la dignidad y los derechos fundamentales de las personas trabajadoras en los entornos digitales. Hay que tener en cuenta que es, precisamente, en este ámbito laboral donde los derechos digitales se encuentran más concretados y garantizados, al estar incluidos ya en normas jurídicas concretas. No solo generales, como la ley 3/2018, sino también en el Estatuto de los Trabajadores y en el Estatuto de la Función Pública.

Además de referirse a los derechos ya recogidos, se hace referencia, entre otras cuestiones, a la garantía de los derechos frente al uso por el empleador de procedimientos de analítica de datos, inteligencia artificial, así como a los derechos en los procesos de transformación digital.

También se contemplan los derechos en el trabajo a distancia, que se desarrollara con pleno respeto a la voluntariedad y dignidad de la persona, garantizando su intimidad y la esfera privada del domicilio.

- Respecto de la empresa en el entorno digital se parte de que la libertad de empresa es aplicable en los entornos digitales y que el desarrollo tecnológico de las empresas ha de respetar los derechos digitales de las personas.

Es destacable la referencia a la creación de espacios de prueba para desarrollar nuevos modelos de negocio, aplicaciones, procesos o productos basados en la tecnología.

6.2.5. *Derechos digitales en entornos específicos*

El Capítulo 5 aborda los derechos digitales en entornos específicos, en los siguientes términos:

- Se aborda el derecho de acceso a datos con fines de archivo de interés público, fines de investigación científica o histórica, fines estadísticos y fines de innovación y desarrollo.
- Se contempla el derecho a un desarrollo tecnológico y a un entorno digital sostenible, así como el derecho a la protección de la salud en el entorno digital.
- Se proclama libertad de creación y el derecho de acceso a la cultura en el entorno digital.
- Se contemplan derechos ante la inteligencia artificial, que deberá asegurar un enfoque centrado en la persona y su dignidad, y perseguir el bien común. Y también el derecho a solicitar una supervisión humana y a impugnar las decisiones automatizadas, tomadas por sistemas de inteligencia artificial que produzcan efectos en la esfera personal y patrimonial.
- Como novedad, se contemplan derechos digitales en el empleo de las neurociencias. Se deberá garantizar el control de cada persona sobre su propia identidad; asegurar la confidencialidad y seguridad de los datos obtenidos o relativos a sus procesos cerebrales y el pleno dominio y disposición sobre los mismos; y regular el uso de interfaces persona-máquina susceptibles de afectar a la integridad física o psíquica de las personas.

6.2.6. *Garantías y eficacia*

Finalmente, se aborda la cuestión de las garantías de los derechos en los entornos digitales, proclamándose el derecho a la tutela administrativa y judicial en los entornos digitales. Lo que nada añade a lo ya existente y resulta claramente insuficiente. Es comúnmente admitido que los derechos valen lo que valen sus garantías y que un derecho que no puede ser alegado ante un Juez o un Tribunal es, en realidad, inexistente. Pues bien, precisamente, lo que se echa en falta son medidas para adaptar dicha tutela a la nueva realidad digital.

Se señala, por último, que el Gobierno adoptará las disposiciones oportunas para asegurar la eficacia de la Carta. Tales, podrían ir, desde el ejercicio de la iniciativa legislativa, para otorgar un reconocimiento legal a algunos derechos que contempla, y que aún no lo tienen, hasta la ampliación de facultades a derechos tradicionales, a la vista de las necesidades advertidas. Asimismo, podría orientar su política a la consecución de algunos objetivos o mandatos que contiene, mediante el ejercicio de la iniciativa presupuestaria incluyendo programas para su realización.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BARRIO ANDRÉS, M. (2021). *Formación y evolución de los derechos digitales*. Chile: Ediciones Olejnik.
- DÍEZ PICAZO, L. M. (2013). *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Cívitas.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, E. (2021). “Reflexiones filosóficas sobre la historia de los derechos humanos”, en *Compendio de Derechos Fundamentales. La libertad en español*, obra colectiva coordinada por SÁNCHEZ SÁNCHEZ, J. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- MORENO BOBADILLA, A. (2020). “Los derechos digitales en Europa tras la entrada en vigor del Reglamento de Protección de Datos personales: un antes y un después para el derecho al olvido digital”. En *Estudios constitucionales*, vol. 18, núm. 2. Santiago. On line versión.
- SANCHO LÓPEZ, M. (2019). “El derecho al olvido y las hemerotecas digitales. Breve recorrido por la Jurisprudencia española”, en *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 10.
- VIDAL PRADO, C. (2017). *El derecho a la educación en España*. Madrid: Marcial Pons.

Consideraciones sobre la Ley de Presupuestos Generales del Estado a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional

Observations of the General State Budget Law in light of the Constitutional Court's Jurisprudence

Fecha de recepción: 17/01/2022

Fecha de aceptación: 25/05/2022

SUMARIO: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO—2.1. En relación con medidas que tienen como finalidad y consecuencia directa la reducción o aumento del gasto público.—2.2. En relación con el régimen de la función pública.—2.3. Otros criterios para determinar la constitucionalidad del contenido de la ley de presupuestos generales del Estado.—III. ESPECIALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.—3.1. La ausencia de relevancia constitucional de las *enmiendas puente*.—3.2. Las modificaciones legislativas de los presupuestos aprobados.—3.2.1. Incidencia positiva en los presupuestos (art. 134.5 CE).—3.2.2. Oposición del Gobierno a tramitar una iniciativa parlamentaria por aumento de gasto o disminución de ingresos (art. 134.6 CE).—IV. TEMPORALIDAD DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

RESUMEN

La especial naturaleza de la ley de presupuestos generales del Estado, en cuanto que es el reflejo de una de las concretas funciones de las Cortes Generales que se enumeran en el artículo 66 CE, ha propiciado innumerables pronunciamientos del Tribunal Constitucional que, a lo largo de más de cuarenta años, han ido precisando una amplia y muy interesante doctrina en relación con el ejercicio por las Cortes Generales -y por los Parlamentos autonómicos- de la que podríamos llamar la función presupuestaria. El análisis de esta doctrina permite ver las especialidades de una norma que, si bien es ley, es una ley que goza de una singularidad tal, que su contenido, procedimiento de aprobación y vigencia son peculiares, y requieren de una constante delimitación jurisprudencial, cuya sistematización se pretende en el presente trabajo.

* Letrada de las Cortes Generales, <https://orcid.org/0000-0002-0056-8339>.

Palabras clave: presupuestos generales del Estado; límites al contenido de las leyes de presupuestos, principios de unidad y universalidad presupuestaria; veto presupuestario; prórroga presupuestaria.

ABSTRACT

The especial nature of the General State Budget Law, insofar as it is a reflection of one of the specific functions of the Spanish Parliament listed in article 66 of the Spanish Constitution has led to innumerable pronouncements by the Constitutional Court which, throughout for more than forty years, they have been specifying a broad and very interesting jurisprudence in relation to the exercise by the Spanish and Regional Parliaments of what we could call the budgetary function. The analysis of this jurisprudence allows us to see the specialties of a norm that, although it is a law, is a law that enjoys such a singularity, that its content, approval procedure and validity are peculiar, and require a constant jurisprudential delimitation, whose systematization is intended in the present work.

Keywords: general state budget, content limits of budget laws, principles of unity and budget universality, budgetary veto; budgetary extension.

I. INTRODUCCIÓN

Numerosas son las sentencias del Tribunal Constitucional en relación con la leyes de presupuestos generales del Estado, y en prácticamente todas ellas se ha hecho referencia a la naturaleza especial de esta norma, baste para iniciar este trabajo referirnos a la STC 34/2018, de 12 de abril, que resumiendo la doctrina de este Alto Tribunal sobre la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos ha señalado lo siguiente: «La Ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica. (...) Esta singularidad se refleja en el propio artículo 134 CE que (...) atribuye en exclusiva al Gobierno la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el proyecto de ley de presupuestos, norma que (...) debe precisamente ceñirse al contenido específico que le es propio y al que está reservada. (...) A su vez, el artículo 134 CE atribuye en exclusiva al Parlamento la aprobación de dicha ley, sentando así el principio de legalidad presupuestaria».

Tal y como expone el Tribunal Constitucional en esta sentencia es precisamente este reparto de poderes lo que hace de la ley de presupuestos una norma singular, singularidad que se manifiesta en diferentes aspectos tales como:

- Su contenido, que está acotado tanto positiva (qué es lo que necesariamente debe regular) como negativamente (qué es lo que no puede regular en modo alguno) (arts. 134.2 y 7, 135.3 CE).

- Su procedimiento de aprobación y modificación, ya que la iniciativa pertenece exclusivamente al Ejecutivo, así como su ejecución, lo que a su vez repercute en la competencia para aprobar las modificaciones que puedan afectar a esta norma (arts. 134.1, 5 y 6 CE).
- Su vigencia, ya que estamos ante una ley temporal, lo que delimita el plazo de vigencia de la autorización dada por el Parlamento al Ejecutivo (una anualidad según el art. 134.2 CE), «sin perjuicio de la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada» (art. 134.4 CE).

Procede ahora analizar estas especialidades, si bien de forma somera pues cada una de ellas daría para más de un ensayo, y lo haremos revisando los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre cada uno de estos puntos.

II. CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

La ley de presupuestos generales del Estado es un instrumento para el ejercicio de una función constitucional concreta y, en consecuencia, tiene un contenido acotado y constitucionalmente definido, así como unas peculiaridades (como son las restricciones al Poder Legislativo) que solo se justifican si hay una conexión entre la materia que se regula y la función que se ejerce (ver fundamento jurídico 6 de la STC 34/2018, que sigue a la STC 136/2011). «La ley de presupuestos generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Estamos, pues, en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho se explica con el criterio de la competencia».

Esta exigencia de conexión entre la función que se ejerce y el contenido de la ley implica, además, que su falta puede ir contra el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y así lo señaló la STC 76/1992, de 14 de mayo, para la que la restricción de las competencias del Poder Legislativo y la salvaguarda de la seguridad jurídica obliga a que la ley de presupuestos generales del Estado no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional. Las SSTC 9/2013, de 28 de enero, 86/2013, de 11 de abril, 206/2013, de 5 de septiembre y 217/ 2013, de 19 de diciembre ahondan en esta idea: el contenido de estas leyes «está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex artículo 134 CE. La Constitución establece la reserva de su contenido y también que ese contenido solo puede ser regulado por ella», y según señala la STC 44/2015, de 5 de marzo «esta limitación

del contenido es una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado, esto es, de la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales del Estado, no tenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina».

La definición, pues, del contenido de esta Ley es de suma trascendencia. Desde un punto de vista teórico, se ha distinguido entre:

- **Núcleo esencial:** conforma la identidad misma del presupuesto por lo que no está disponible para el legislador (recogido en el artículo 134.2 CE). Se refiere a la previsión de ingresos y la habilitación de los gastos para un determinado ejercicio económico, así como las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. (STC 152/2014, de 28 de octubre).
- **Contenido eventual:** Normas incluidas en la ley de presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o una habilitación de gastos, guardan relación directa con los ingresos y los gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno (conexión económica), en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto (conexión presupuestaria). (STC 248/2007, de 13 de diciembre).

Precisamente es este contenido eventual el que ha tenido que ir definiéndose por el Tribunal Constitucional ya que una materia por sí misma no es ni deja de ser propia del contenido de una ley de presupuestos.

Según el Tribunal Constitucional (STC 152/2014) lo fundamental para que una materia pueda considerarse de contenido presupuestario es que tenga, bien una conexión económica (es decir, tenga una relación directa con los ingresos o gastos del Estado o sea vehículo director de la política económica del Gobierno), bien una conexión presupuestaria (es decir, este dirigida a una mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto). Además, esta conexión debe ser directa, inmediata y querida por la norma, pues toda medida legislativa puede tener algún efecto presupuestario, de tal forma que, de no exigirse estas condiciones de conexión, todo podría considerarse contenido eventual. «Pero no basta que la medida aprobada implique una reducción de gasto pues es evidente que toda medida legislativa tendrá siempre algún efecto presupuestario, porque requerirá un incremento de gasto presupuestario o la dotación de una partida o porque supondrá, por el contrario, una reducción del gasto o un aumento de los ingresos. No pueden por tanto incluirse en la ley de presupuestos generales del Estado normas cuya incidencia en la ordenación anual de ingresos y gastos es solo accidental y secundaria».

Como ha precisado muy recientemente el Alto Tribunal (STC 16/2022, de 8 de febrero) para determinar la constitucionalidad de una medida regulada en la ley de presupuestos se exige la inmediatez entre la norma y el objeto del presupuesto (que no es otro que la habilitación de gastos y la estimación de ingresos) y se ha de analizar la finalidad de la modificación que se cuestiona pues «la finalidad constituye el criterio para determinar la naturaleza presupuestaria de una modificación» (STC 99/2018, de 19 de septiembre).

En consecuencia, para saber qué materias pueden ser reguladas en la ley de presupuestos, es necesario analizar las numerosas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional:

2.1. En relación con medidas que tienen como finalidad y consecuencia directa la reducción o aumento del gasto público

El Tribunal Constitucional ha considerado constitucionales:

- La previsión relativa al límite de las pensiones públicas (STC 83/1993, de 8 de marzo).
- La recuperación de espacios judiciales (STC 131/1999, de 1 de julio).
- La prohibición de financiar el déficit de las Entidades de Previsión a cargo de entidades públicas (STC 65/87, de 21 de mayo), ya que «la conexión entre el contenido de estos preceptos y los criterios de política económica que inspiran la normativa presupuestaria justifican la existencia de una vinculación de los mismos a la materia presupuestaria en grado suficiente».
- La sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (STC 217/2013, de 19 de diciembre).
- La norma que permite que algunas entidades locales puedan concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones (STC 152/2014), justificando la constitucionalidad en que afecta directamente a la fuente de ingresos de las entidades locales y no acomete una regulación integral de este endeudamiento, sino que aborda un aspecto puntual, cual es el límite de endeudamiento para 2011.
- La norma por la que se establece que no se crearán Agencias Estatales de las previstas en la ley 28/2006, de 18 de julio (STC 152/2014), justificando la constitucionalidad en que es una medida directamente dirigida a la reducción del déficit y del endeudamiento y por lo tanto tienen cabida dentro del contenido eventual de la ley de presupuestos generales del Estado, ya que contribuyen a una «más eficaz ejecución» del presupuesto y, «en general, a secundar la política económica del

Gobierno y ello porque la norma impugnada no lleva a cabo una regulación íntegra y sustancial del régimen jurídico de las agencias estatales, sino que acomete únicamente una modificación parcial de su régimen jurídico consistente en precluir su creación durante el ejercicio presupuestario».

- Normas de creación de Agencias Estatales (STC 206/2013, de 5 de diciembre).
- La declaración de interés general de determinadas infraestructuras (SSTC 180/2000, 206/2013, 152/2014 y 44/2015, ya que «(e)sta declaración de interés general, como presupuesto legal habilitante para proceder a una expropiación, no solo pone de manifiesto una conexión directa con los gastos del ejercicio, sino que, además, sirve a la mejor inteligencia del instrumento presupuestario para cuya ejecución se dicta».
- La modificación de los requisitos de inscripción de las empresas navieras y de los buques (STC 152/2014), justificando la constitucionalidad en que existe una conexión directa entre la reforma y el régimen de beneficios fiscales aplicable.
- La modificación de la Ley General de Subvenciones en lo que se refiere a las modificaciones que afectan al concepto de gastos a subvencionar y al procedimiento de control financiero de las subvenciones (STC 152/2014), y ello porque la finalidad de la reforma es la de restringir el gasto público y mejorar la vigilancia de la correcta aplicación de los gastos subvencionables.
- La modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para introducir una previsión en el proceso de fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del Tesoro Público (STC 44/2015), pues se dirige a lograr una mejor ejecución del presupuesto.
- La modificación de la Ley de Autonomía del Banco de España y la Ley sobre sistema de pagos y liquidación de valores, de tal forma que desaparece el Servicio español de Pagos interbancario, y la gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica, hasta entonces competencia del Banco de España, se traspa a una sociedad privada, quedando aquella Entidad con funciones de control (STC 44/2015), y ello por tener tanto relación directa con los objetivos de política económica, como conexión directa con los gastos del ejercicio.
- La regulación del régimen de prelación de créditos a favor de la Seguridad Social por cuotas devengadas y no satisfechas (artículo 15 de la ya derogada Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social). En la STC 109/2001, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional rechaza los argumentos que sustentaban la pretensión de inconstitucionalidad de esta reforma sobre la base de considerar a esta regulación una modificación

sustancial de un precepto integrado en una ley "sustantiva" e indirectamente una modificación de normas de derecho codificado (en concreto el Código Civil y el Código de Comercio) al ser esta una norma de derecho general con vocación de permanencia que altera el régimen común de prelación de los créditos. Por el contrario, el Alto Tribunal señalaría que «no cabe duda de la estrecha relación de la norma impugnada con la previsión de ingresos» pues «la modificación operada tiende a reforzar las posibilidades recaudatorias del sistema de la Seguridad Social, es decir, se presenta como un instrumento dirigido a ordenar la acción de la Seguridad Social en los procedimientos de recaudación ejecutiva de las cuotas de la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta, anticipando en la prelación de créditos a la Tesorería General de la Seguridad Social sobre cualesquiera otros acreedores. De esta manera, se producirá un incremento recaudatorio de tales deudas en vía ejecutiva con el consiguiente efecto positivo en los presupuestos de la Seguridad Social, lo cual evidencia, no sólo una relación entre la medida adoptada y la previsión de ingresos del Estado, sino un objetivo de política económica y financiera del sector público estatal, tendente a hacer efectiva esa previsión de ingresos», que la modificación tenga una vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, señala también la sentencia, no es razón suficiente para su declaración de inconstitucionalidad, pues dicha característica por sí sola afecta únicamente a cuestiones de técnica legislativa que no corresponden valorar al Tribunal.

Por el contrario, ha considerado inconstitucional:

- Las normas propias del derecho codificado o previsiones de carácter general que no tengan la conexión requerida. Así no se admitió la constitucionalidad de la propuesta de modificación del artículo 130 de la ya derogada Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, para facilitar la recaudación de las deudas tributarias, estableciendo un mecanismo de autorización automática de entrada en el domicilio del deudor (STC 76/1992), porque, aunque afectaba de alguna manera a la materia presupuestaria e incluso había relación con la recaudación de los tributos, dichas conexiones no eran suficientes para aceptar que existía conexión directa, pues el precepto impugnado era, «ante todo y sobre todo», una norma con unos objetivos principales muy distintos, cuales son, la «atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental» y la fijación de las condiciones de ejercicio de esa competencia.

En esta misma línea se pronunció la STC 195/1994, de 28 de junio, al considerar que las reglas que afectan al régimen general de los tributos, en tanto que normas generales del régimen jurídico aplicable a todos ellos, no tienen relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el presupuesto, ni con los criterios de política económica general. Su incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es solo accidental y secundaria, llegar a la conclusión contraria, según el Alto Tribunal, «acabaría por confundir “ley presupuestaria” y “ley tributaria”, y desbordaría la función que a aquélla reserva el artículo 134.2 CE».

- La norma por la que se crea la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado (STC 152/2014). El Tribunal justifica la inconstitucionalidad en el hecho de que se desborda el ámbito propio de las leyes de presupuestos ya que estamos ante una norma reguladora de la naturaleza y régimen jurídico del sector público estatal y aborda una reforma integral del régimen de gestión de una entidad de este sector público.
- La supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana (STC 178/1994, de 16 de junio y en términos similares la STC 16/1996, de 1 de febrero), que declaran inconstitucional la inclusión en la ley de presupuestos generales del Estado, de las normas reguladoras de la naturaleza y régimen jurídico de un tipo concreto de Administración Pública, las Corporaciones de Derecho Público, cuyos presupuestos son elaborados al margen de los del Estado.
- La modificación de la Ley General de Subvenciones en lo referido al régimen de prohibiciones para obtener la condición de beneficiario de la subvención, pues esta norma afecta directamente a la relación entre las Administraciones y los ciudadanos por lo que se trata de una regulación sustantiva sin acomodo en la ley de presupuestos (SSTC 130/2013, de 4 de junio y 152/2014).
- La supresión por ley de presupuestos (en esta ocasión de la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha) de la obligación de remitir al Parlamento la información trimestral sobre la concesión de determinados tipos de subvenciones (STC 16/2022), y ello porque dicha medida carece de las conexiones económica y presupuestaria requeridas por la doctrina constitucional. En efecto, según señala la sentencia, la conexión entre la medida impugnada y la ejecución del gasto público es claramente insuficiente, en tanto en cuanto este deber de información «no tiene una conexión económica directa con los ingresos o gastos públicos o con su gestión»; «no produce efecto inmediato alguno sobre el gasto público destinado a subvenciones en un concreto ejercicio presupuestario, ya que, en todo caso, nos sitúa en un momento posterior al de la efectiva asignación del gasto a una determinada finalidad»; «no contribuye a la mejor

gestión presupuestaria» y, finalmente, «en nada condiciona la ejecución presupuestaria». Además, según el Alto Tribunal, «tampoco es evidente que la medida constituya un complemento necesario de la política económica del Gobierno autonómico o sirva para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto» y ello porque no es una norma que regule directamente el procedimiento de concesión de las subvenciones si no, que tal y como se deduce de la propia exposición de motivos de la ley de presupuestos impugnada, «la reforma cuestionada afecta, en el fondo, al modelo de difusión y publicidad de las subvenciones y ayudas públicas, para asegurar el interés público, favorecer la transparencia y facilitar el conocimiento de la gestión de los fondos públicos», esto es, «la inclusión de esta modificación en la ley de presupuestos no se debe a la incidencia en el gasto público ni a su relación con orientación alguna de política económica del Gobierno autonómico, sino a cuestiones estructurales respecto a un específico tipo de subvención, relativas a la forma en la que ese Gobierno autonómico estima oportuna o procedente dar publicidad y difusión al sostenimiento con fondos públicos de determinadas actividades y así cumplir con los mandatos de transparencia de la actuación administrativa y acceso público a la información», lo que supone que no se cumple con la necesaria conexión presupuestaria de la medida y, consecuentemente, esta no puede adoptarse en una ley de presupuestos.

- La redacción del artículo 8 de la ya derogada Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, relativo al procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria (STC 44/2015) ya que considera, por un lado, que es difícil apreciar la conexión económica o presupuestaria por ser una disposición de ordenación procedimental que se limita a arbitrar un trámite dirigido a concretar la forma de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria a cuyo cumplimiento se deben dirigir los presupuestos y, por otro, porque queda al margen del limitado contenido material que el artículo 134.2 CE reserva a la ley de presupuestos, ya que esa ordenación procedimental afecta a la autonomía reglamentaria de las Cámaras, pues «establece una regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales que, por su incidencia en el proceso de elaboración legislativa queda reservada al desarrollo normativo de las propias Cámaras de acuerdo con el artículo 72.1 CE, o a la ley».
- La modificación del régimen de protección por desempleo de los liberados de prisión (SSTC 123/2016, de 23 de junio y 135/2016, de 18 de julio). En concreto, se declara inconstitucional la previsión legal por la que se viene a añadir requisitos adicionales a los generalmente exigidos en el artículo 215.1.1) d) del texto refundido de la Ley

General de la Seguridad Social (ya derogado) para que los liberados de prisión, condenados por determinados delitos (entre ellos los de terrorismo) puedan percibir el subsidio por desempleo previsto con carácter general en aquel precepto. Por la enmienda 3046 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado se introdujo una nueva Disposición adicional, la sexagésima sexta, al texto refundido de la Ley de la Seguridad Social, aprobado por Real decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio. El Tribunal Constitucional insiste en que no basta con que la medida aprobada implique una reducción de gastos para justificar su inclusión en la ley de presupuestos generales del Estado y acude a la justificación de la enmienda para reforzar la falta de conexión, al señalar que «resulta de un modo manifiesto que no fue la necesidad de reducir el gasto la que llevó al Grupo Parlamentario Popular en el Senado a introducir las enmiendas núm. 3046 y 3048 que terminaron dando lugar a la disposición cuya constitucionalidad ahora se cuestiona. Tanto es así que, de hecho, en la justificación de esas enmiendas en el Senado, (...), no se hace referencia alguna al ahorro que podría representar la medida, sino que se alude al “tiempo transcurrido desde la implantación del subsidio por desempleo a favor de los liberados de prisión a través de la Ley 31/1984, de 2 de agosto”, lo cual “aconseja”, según los proponentes de la enmienda, “una revisión en profundidad de la normativa reguladora de dicho subsidio”. Revisión dirigida como ya se dijo a “cohonestar debidamente la asistencia social que se presta mediante éste a los liberados de prisión, con la reparación justa y debida a las víctimas del delito y a la propia sociedad mediante la satisfacción previa de la responsabilidad civil derivada del delito”, es decir, a exigencias de justicia, pues se tacha de “injusto” el sistema anterior, sobre todo en relación con “determinadas manifestaciones particularmente graves de delincuencia como el terrorismo y la criminalidad organizada (“Boletín Oficial de las Cortes Generales”, Senado, X Legislatura, núm. 278, de 2 de diciembre de 2013, pág. 2319)».

Así mismo, justifica el Tribunal la diferencia de criterio con la STC 65/1990 —en la que se admitía, como se analiza más adelante, la constitucionalidad de la regulación en la ley de presupuestos generales del Estado de normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y pensiones— en el hecho de que «las normas allí examinadas contenían una vocación de generalidad que aquí no se aprecia» ya que «la disposición aquí examinada opera justamente como una excepción singular a la norma general del artículo 215.1.1) d) para determinadas clases de delitos: los de los párrafos a) y b) del artículo 36.2 del Código Penal» y considera evidente que la falta de vocación general del precepto lleva a concluir que no se produce una íntima relación entre la norma y la reducción del gasto público, «hasta tal punto que ni en el procedimiento legislativo ni por

parte del Gobierno en sus alegaciones ante este Tribunal se ha efectuado alegato alguno acerca del ahorro efectivamente producido con la medida, que en todo caso aparenta ser más bien escaso».

2.2. En relación con el régimen de la función pública

Para determinar si una modificación que afecta al régimen de la función pública es o no susceptible de ser regulada en una ley de presupuestos, se ha de partir de la premisa establecida por la STC 109/2021, de 13 de mayo, en la que se señala expresamente que, en el contenido eventual de la ley de presupuestos, en general, no caben las normas que integran el régimen de la función pública.

El Tribunal Constitucional ha señalado en numerosas de sus sentencias que toda reestructuración administrativa:

- a) suele tener incidencia en el gasto,
- b) puede incardinarse en una decisión de política económica del Gobierno, y
- c) la decisión sobre su puesta en práctica puede depender en buena medida de disponibilidades presupuestarias.

Sin embargo, estas afirmaciones no llevan a entender automáticamente justificada la inclusión de estas normas en las leyes de presupuestos, sino que cobra relevancia la segunda condición exigida, es decir, la justificación con criterios económicos de esta medida.

Por otro lado, el Alto Tribunal ha señalado también que:

- a) cabe argumentar que la sede normativa natural y técnicamente más correcta de las regulaciones de los conceptos de los funcionarios es el de las disposiciones generales que disciplinan el régimen jurídico aplicable a todos los funcionarios, y
- b) que, dada la temporalidad propia de las leyes de presupuestos, resulta conveniente incorporar estos conceptos a la legislación funcionarial.

No obstante, el Tribunal Constitucional afirma que también debe tenerse presente lo siguiente:

- a) de un lado, que el criterio de temporalidad no resulta en principio determinante de la constitucionalidad o no de una norma desde la perspectiva de su inclusión en una ley de presupuestos, y
- b) de otro lado, el hecho de que el precepto previsiblemente afecte a un número limitado de funcionarios puede poner de manifiesto que su regulación no incide en los criterios de política económica general, pero no es suficiente para negar la repercusión directa en los gastos presupuestados.

De hecho, de la STC 127/2019 se deduce que es materia presupuestaria la regulación de determinadas condiciones concretas de trabajo del personal al servicio del sector público siempre que se trate de normas que afectan a la contención del gasto de personal.

La conclusión de las afirmaciones anteriores es clara: cuando nos estamos refiriendo a una materia que afecta al régimen de la función pública, la necesidad de analizar la finalidad de la norma para determinar si su inclusión en la ley de presupuestos es constitucional o no, se eleva a un primer plano.

Hasta tal punto es fundamental este análisis que debe hacerse incluso en materias tales como las retributivas las cuales, aparentemente, tienen un claro sesgo presupuestario. En efecto, la mencionada STC 109/2021, en su fundamento jurídico 3, letra C), tras enumerar sentencias pasadas en las que se reconoce constitucional la regulación en la ley de presupuestos de materias que afectan a los complementos retributivos, afirma también que «la cuestión de la categorización de los complementos retributivos no es siempre pacífica. Los complementos retributivos son figuras que contemplan una doble dimensión, de un lado meramente económica y vinculada al régimen de retribuciones de los funcionarios o personal al servicio de las administraciones públicas y, de otro lado, funcional o de organización del servicio, porque, (...) su finalidad es, entre otras, y por lo que aquí interesa, incentivar la dedicación al servicio público y, en el caso del complemento específico que prima la dedicación y responsabilidad, pretende retribuir las condiciones particulares de algunos puestos» de ahí que haya Sentencias, como la 32/2000, de 3 de febrero o la 99/2016, de 25 de mayo, que declaran la constitucionalidad de la norma incluida en la ley de presupuestos generales del Estado y otras, como la 197/2012, de 6 de noviembre, que en regulaciones aparentemente de la misma materia, concluyen que es inconstitucional su inclusión en la ley de presupuestos.

A la vista de tales criterios, el Tribunal Constitucional ha considerado constitucionales:

- Las normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y pensiones (SSTC 65/1987, de 21 de mayo y 65/1990, de 5 de abril), pues estas normas declaran la incompatibilidad de cualquier pensión de jubilación con el ejercicio de cualquier actividad retribuida en cualquier Administración pública, es decir, tienen una clara vocación de generalidad, lo que permitió al Tribunal apreciar «un efecto claro sobre la dimensión del gasto público, puesto que ambas disposiciones representan medidas tendentes a la reducción del mismo, y se presentan como específicamente vinculadas al equilibrio de las previsiones presupuestarias para los ejercicios correspondientes a 1984 y 1985, respectivamente, por lo que, como ya se dijera en la STC 65/1987, fundamento jurídico 7, resulta indiscutible la vinculación de estos preceptos a la materia presu-

puestaria en grado suficiente para considerar que su inclusión en la Ley de presupuestos se encuentra constitucionalmente justificada por la conexión existente entre su contenido y los criterios de política económica que inspiran la normativa presupuestaria en que se incardinan».

- El incremento de restricciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones Públicas (STC 237/1992, de 15 de diciembre). Por otra parte, las SSTC 81/2015, de 30 de abril, 96/2015, de 25 de mayo y 179/2016, de 20 de octubre, al hilo de considerar legislación básica del Estado las medidas de limitación de las retribuciones del personal al servicio de cualquier Administración Pública, también reconoce la conexión directa entre estas medidas y la fijación de la política económica general y no cuestiona la regulación de estas normas en una ley de presupuestos generales del Estado, ya que trasciende a cada uno de los conceptos retributivos que integran la masa salarial de los empleados públicos reconociendo la competencia del Estado para establecer los topes máximos a los incrementos retributivos de funcionarios autonómicos, la congelación salarial o la reducción/supresión de determinados conceptos retributivos.

En esta misma línea, la STC 99/2016 ha venido a considerar contenido eventual válido de la ley de presupuestos una medida que pretende evitar el incremento de las retribuciones del personal del sector público, lo cual se justifica en que es «una previsión que, en su conjunto, tiene la evidente finalidad de contribuir a la contención del gasto público. No existe duda, por tanto, de que la disposición impugnada tiene una conexión directa con los gastos del Estado y con los criterios de política económica, pues, al tiempo que prohíbe establecer incrementos retributivos en el supuesto regulado, potencia el ahorro económico en la cobertura de las necesidades de personal en el sector público» (FJ 8).

- La creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000). En concreto, declaran conforme a la Constitución la inclusión en la ley de presupuestos de la previsión de un incremento retributivo para aquellos funcionarios que hayan desempeñado determinados altos cargos durante un periodo de tiempo, ya que son normas que guardan conexión con el régimen retributivo de la función pública con incidencia directa en el gasto público presupuestado.
- La reasignación de efectivos y la convocatoria de procedimientos de carácter excepcional para adquirir la condición de personal laboral fijo, STC 274/2000, de 15 de noviembre, justificando esta decisión en el hecho de que son manifestaciones de una política económica concreta en materia de oferta de empleo público, esto es, una política restrictiva de empleo público.

- El reconocimiento de la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30 por 100 de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad. La STC 67/2002 de 21 de marzo, reconoce la constitucionalidad de «un precepto que regula en la ley de presupuestos una dimensión propia del estatuto funcional, concretamente el régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos», porque, aunque no vaya a aplicarse a un elevado número de funcionarios, ello no conduce a «privar a aquél de repercusión en los gastos presupuestados, permitiendo, incluso, en determinadas coyunturas, que la oferta pública de empleo incluya un espectro significativo de los puestos de tal naturaleza si así resulta necesario, lo que (...) guarda relación directa con las leyes de presupuestos». Esta sentencia se ve matizada por la STC 197/2012, como se expone más abajo.
- La imposición normativa de la utilización mayoritaria del «Plan Serra Húnter» para la contratación de personal docente e investigador de las universidades públicas en Cataluña a la hora de cubrir su tasa de reposición de efectivos, lo que se considera por el Tribunal una limitación, a través de la ley de presupuestos, de la tasa de reposición de efectivos, medida que, según la STC 141/2018, de 20 de diciembre, «tiene un innegable impacto en la política presupuestaria» y puede considerarse como una expresión de una determinada política económica, independientemente de que el objetivo de la medida sea la eficiencia o la contención del gasto.
- La supresión de la aplicación de cualquier previsión relativa a la percepción de beneficios sociales, gastos de acción social u otros similares para el personal al servicio del sector público. Suspensión de acuerdos sectoriales relativos a la jubilación anticipada, licencias retribuidas por estudio u otros, por ser medidas concretas de contención del gasto (STC 127/2019, de 31 de octubre).

Por el contrario, se han declarado inconstitucionales:

- La regulación del procedimiento de acceso de funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio).
- La reestructuración y racionalización del sistema sanitario de atención primaria (STC 203/1998, de 15 de octubre). En este caso y en el anterior se regulaban con detalle los procedimientos de provisión de los puestos de trabajo para el personal sanitario (reglas que regían la convocatoria pública, concurso de traslado, procedimiento de libre designación, pruebas selectivas de acceso, etc.), siendo todos ellos anulados

por exceder del contenido constitucionalmente posible de las leyes de presupuestos, ya que se trataba de regulaciones sustantivas y completas de determinados aspectos del sistema de función pública sanitaria.

- La STC 197/2012, al determinar el título competencial correspondiente a la regulación del régimen de complementos específicos del personal al servicio de la administración sanitaria, concluye que esta norma, aunque tiene consecuencias en el ámbito retributivo, es una norma «relativa a las condiciones en las que personal sanitario ha de prestar su servicio más que de las repercusiones económicas de dicha prestación, pese a que es evidente que estas últimas existen». «No estamos, en consecuencia y pese a lo que a primera vista pudiera parecer, ante una previsión de carácter retributivo, que es aquí una consecuencia en forma de contraprestación económica de la dedicación exclusiva previamente impuesta por la norma, sino que se trata de una norma relacionada con la posibilidad de que el personal sanitario compatibilice su actividad en el sector público con otras de la misma naturaleza en el ámbito privado, en la medida en que la percepción de citado complemento específico excluye, como regla general, cualquier compatibilidad que, por el contrario, es posible en caso de que dicho complemento no se perciba. Se trata, en suma, de una norma relativa a las condiciones en las que personal sanitario ha de prestar su servicio más que de las repercusiones económicas de dicha prestación, pese a que es evidente que estas últimas existen» (FJ 9).
- En esta línea, la STC 99/2018 declara la nulidad del precepto que introduce en la ley de presupuestos (en esta ocasión de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears) el régimen de exención de guardias de personal estatutario sanitario de atención especializada, y ello porque atendiendo a la finalidad de la norma impugnada (recordemos que según el Tribunal Constitucional «la finalidad constituye el criterio para determinar la naturaleza presupuestaria de una modificación») estamos ante una norma de política de personal «más propia de la determinación de las condiciones de trabajo del personal sanitario que de la política presupuestaria».
- La creación del Cuerpo Superior de Letrados de Cantabria, con la incorporación de una regulación ordenadora del Estatuto de la Función Pública (regional) a la ley de presupuestos de dicha Comunidad Autónoma (STC 130/1999, de 30 de julio).
- El pase a la situación administrativa de segunda actividad de los Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre), alegando que si bien es cierto que toda modificación normativa de los supuestos que determinan el cambio de situación administrativa del personal al servicio de las Administraciones Públicas suele tener reflejo, más o menos inmediato, en el gasto, ello no significa por sí solo que tales razones justifiquen, sin más, la inclusión

en las leyes de presupuestos de una medida de esta naturaleza, ni puede considerarse como una medida que responda a razones de política económica, ya que prevalece, por encima de estas consideraciones económicas, su finalidad organizativa de la función pública.

- La regulación sobre movilidad administrativa, jornada de trabajo, homogeneización de niveles mínimos de complemento de destino y específico, así como el acceso a la condición de funcionario de un cuerpo (STC 274/2000), por ser normas típicas que se integran dentro de la materia de función pública con vocación de permanencia en el tiempo.
- La regulación del régimen de acceso a uno de los cuerpos que sirven al Tribunal de Cuentas (STC 9/2013).
- La regulación de los requisitos generales para el ingreso en los centros docentes militares de formación (STC 152/2014), pues no se aprecia relación directa ni inmediata de la norma con los ingresos o gastos estatales, con la política económica del Gobierno, o con la inteligencia y ejecución del presupuesto; una posible conexión en términos generales no justifica la inclusión de estas normas en la ley de presupuestos pues ello haría que casi todas las decisiones del legislador tuvieran esta conexión ya que «difícilmente las normas son totalmente neutrales con el gasto público».
- La modificación por la que establece la equivalencia de la formación militar con el sistema educativo universitario. Según la STC 38/2014 «Es obvio que el establecimiento de la equivalencia académica de un curso de capacitación que tiene como finalidad permitir la adaptación a la nueva escala única creada por la Ley 39/2007, de la antigua escala de oficiales, que queda como escala a extinguir, tiene que ver con la organización de las Fuerzas Armadas, pero no guarda conexión alguna con los criterios de política económica general, ni constituye un complemento necesario para la mejor inteligencia del presupuesto, pues en nada clarifica las partidas presupuestarias del Ministerio de Defensa».

Niega, asimismo, el Tribunal que esta medida guarde relación directa con la habilitación del gasto, pues «(a) diferencia de los funcionarios de la Administración civil, la retribución de los militares de carrera no depende tras la entrada en vigor de la Ley 39/2007, tampoco antes, de la equivalencia que se reconozca a su formación con los títulos del sistema educativo universitario. Es más, ni siquiera depende de la escala a la que se pertenece, sino del empleo y puesto de trabajo que se desempeña, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1314/2005, de 4 de noviembre».

Por otra parte, y si bien acepta «que la pertenencia a la nueva escala permitirá que quienes se incorporen a la misma, procedentes de la escala media de oficiales, puedan acceder a empleos anteriormente reservados a la escala superior de oficiales (coronel y general)», también

afirma que «ello no tiene repercusión alguna en la partida presupuestaria destinada a la retribución del personal militar, en cuanto que ésta depende directamente de las plantillas de personal aprobadas, conforme a cuyas previsiones se producen los correspondientes ascensos».

Finalmente, el Tribunal rechaza el argumento del Ministerio Fiscal, «según el cual, la regulación de la equivalencia de la formación con el título universitario de grado tendría un efecto incentivador para el acceso a la nueva escala, e incrementaría los gastos de organización del curso de capacitación», pues «(d)e ser así, cualquier reforma legislativa general tendría cabida en una ley de presupuestos con la única condición de que conllevara una mayor o menor necesidad de medios humanos o personales, lo que se contradice frontalmente con la doctrina constitucional sobre el contenido de la ley de presupuestos, en cuanto exige una relación directa con las habilitaciones de gasto».

- La regulación en la ley de presupuestos de limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público, por considerar que lo que hace la norma «es incorporar una precisión de lo dispuesto en el artículo 8 LEEP, lo que conduce a la conclusión de que se trata de una medida regulatoria de carácter sustantivo» (STC 122/2018, de 31 de octubre).
- La misma Sentencia declara inconstitucional por los mismos motivos la conversión de los contratos en indefinidos no fijos del personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva.

2.3. Otros criterios para determinar la constitucionalidad del contenido de la ley de presupuestos generales del Estado. Creación y modificación de tributos (art. 134.7 CE)

Existen otras limitaciones al contenido de la ley de presupuestos que no derivan del artículo 134.2 CE, si no que expresamente se recogen en el apartado 7 de ese mismo artículo, o en el apartado 3 del artículo 135 de la Constitución.

En este sentido, la limitación del artículo 135 CE referida a la Deuda Pública no ha tenido pronunciamientos del Tribunal Constitucional que permitan analizar su alcance y consecuencias, mientras que, aunque no en demasiadas ocasiones, el Alto Tribunal sí ha interpretado el alcance del apartado 7 del artículo 134 según el cual «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea»

En efecto, las SSTC 44/2015, de 5 de marzo y 62/2015, de 13 de abril, han señalado a este respecto que no puede efectuarse una lectura expansiva de los límites que la Constitución impone a la ley de presupuestos y que cuando el

artículo 134.7 CE prohíbe crear tributos o modificar los existentes (sin previa habilitación legal al respecto) está poniendo en conexión esta prohibición con el deber de contribuir (art. 31.1 CE) y con la potestad originaria del Estado para crear tributos por Ley (133.1 CE), sin que dicha prohibición pueda extenderse a cualquier «prestación patrimonial de carácter público». En consecuencia, la limitación constitucional únicamente se aplicará a las prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza tributaria, de tal forma que el resto de ellas podrán formar parte del contenido eventual de la ley de presupuestos, siempre que cumplan los requisitos que la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido exigiendo.

Según señala el Tribunal, las prestaciones patrimoniales de carácter público tienen reserva de Ley (art. 31.3 CE) y, para las que tienen naturaleza tributaria, la Constitución condiciona aún más los instrumentos normativos a través de los que se pueden regular (se limita el uso del decreto-ley; se impide la utilización de la ley de presupuestos y queda excluida la iniciativa legislativa popular).

Además, estas sentencias también vienen a precisar el concepto de las prestaciones patrimoniales de carácter público y cuándo éstas tienen naturaleza tributaria.

Las prestaciones patrimoniales de carácter público son impuestas coactivamente, esto es, derivan «de una obligación de pago establecida unilateralmente por el poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla siempre que, al mismo tiempo, la prestación, con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe, tenga una inequívoca finalidad de interés público» (también STC 83/2014, de 29 de mayo). «Para determinar cuándo una prestación patrimonial resulta coactivamente impuesta hay que ver en primer término si el supuesto de hecho que da lugar a la obligación ha sido o no realizado de forma libre y espontánea por el sujeto obligado y, en segundo lugar, si la libertad o espontaneidad exigida en la realización del supuesto de hecho y en la decisión de obligarse es real y efectiva».

Ahora bien, para que además esta prestación tenga naturaleza tributaria y sea expresión concreta del deber de contribuir del artículo 31.1. CE «habrá de comprobarse si se satisface, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, sometiendo a gravamen un presupuesto de hecho o un hecho imponible revelador de la capacidad económica».

Como consecuencia de lo anterior, se ha venido a declarar constitucional la regulación por ley de presupuestos de las materias siguientes:

- Las normas relativas a los ingresos de los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales por descuentos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud (62/2015, de 13 de abril).

- La modificación del artículo 6.2 del Texto Refundido de la ley del catastro inmobiliario, referido a los bienes que tienen la consideración de bienes inmuebles a efectos catastrales, ya que consiste en una mera adecuación circunstancial de un aspecto concreto de una clase de bien inmueble que no incide en la prohibición del artículo 134.7 (STC 44/2015, de 5 de marzo).

III. ESPECIALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

La singularidad de la ley de presupuestos, tal y como señalábamos al inicio, trae como consecuencia que el procedimiento para su aprobación o modificación también tenga peculiaridades que van más allá de la limitación de la iniciativa legislativa, reservada al Ejecutivo, o del reconocimiento constitucional de que a las Cámaras corresponde su enmienda y aprobación.

En efecto, los Reglamentos del Congreso y del Senado regulan el procedimiento de aprobación de los presupuestos en capítulos específicos (arts. 133 y 134 del Reglamento del Congreso, 148 a 150 del Reglamento del Senado) estableciendo nuevas limitaciones y requisitos en la tramitación de la ley de presupuestos consecuencia de la naturaleza especial de esta ley, y regulando además el Reglamento del Senado la concreción reglamentaria del artículo 134.6 de la Constitución (art. 151 RS), que, sin embargo, el Reglamento del Congreso disemina en distintos artículos (111, 126 y 133.4 RCD).

Por lo que a este estudio interesa, las especialidades procedimentales en la aprobación o modificación de los presupuestos también van a tener, aunque en menor medida, pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

3.1. La ausencia de relevancia constitucional de las *enmiendas puente*

Tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados como en el Reglamento del Senado se regulan limitaciones adicionales en la tramitación de la ley de presupuestos que afectan a la capacidad de enmienda de la que gozan las Cámaras. Así, estas solo podrán enmendar el articulado y el estado de gastos del proyecto de ley de presupuestos, pero ni siquiera en este supuesto la capacidad de enmienda que se les reconoce es absoluta, pues «las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección».

Aun así, una consolidada tradición parlamentaria admitió en ambas Cámaras enmiendas que implicaban el trasvase de fondos de la Sección 31 «gastos de diversos ministerios» a cualquier otra sección, posibilidad que se mantuvo hasta la desaparición de esta sección en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

No obstante lo anterior, y desde la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, la práctica de las dos Cámaras ha presentado diferencias. Con el fin de evitar lo que coloquialmente se denominaba *enmiendas puente* (esto es, baja de créditos en una sección cualquiera, alta de esos créditos en la sección 31, baja en la sección 31 y alta en una tercera sección, produciendo *de facto* un trasvase de fondos entre la primera y la tercera sección), la Mesa del Senado, al aprobar los acuerdos complementarios a la tramitación de los presupuestos en esa Cámara, prohibió enmiendas que supusieran un alta en la sección 31.

Esta prohibición, sin embargo, nunca se acordó en el Congreso de los Diputados lo que propició un recurso de inconstitucionalidad y el pronunciamiento del Alto Tribunal en la STC 44/2015, de 5 de marzo, en la que, no obstante, solo se vino a constatar la falta de trascendencia constitucional de este supuesto «vicio de procedimiento».

En efecto, la mencionada Sentencia, ante la alegación de un uso fraudulento de la sección 31, recuerda que, según su consolidada doctrina «no es suficiente cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo», pues «tal inconstitucionalidad sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 3). Y entiende que en el mencionado caso no se acredita que el vicio del procedimiento alegado haya afectado de forma esencial al proceso de formación de voluntad de la Cámara, pues solo se plantea la hipótesis, de que el legislador podría haber visto reducida su capacidad de examen de la norma, cuando «a efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad, lo relevante es determinar las consecuencias que la inobservancia del procedimiento haya podido tener sobre el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras» (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4), rechazando, en consecuencia, la vulneración del artículo 134 de la Constitución.

3.2. Las modificaciones legislativas de los presupuestos aprobados

Las especiales procedimentales que afectan a la ley de presupuestos generales del Estado no abarcan exclusivamente a su procedimiento concreto de aprobación, sino que también extienden sus efectos durante su vigencia. Señala la STC 34/2018, de 5 de abril que «(u)na vez aprobados los presupuestos, el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado e ingresos estimados, bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a proposiciones o enmiendas que supongan una alteración del mismo (art. 134.6 CE). Estas potestades, exclusivas del Gobierno, no se proyectan sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto objeto de aprobación por el Parlamento, y por ello mismo sujetas a los límites expuestos en el artículo 134 CE...».

De esta manera, solo al Ejecutivo corresponde la iniciativa para modificar unos presupuestos en vigor, siempre con las condiciones y requisitos que menciona el apartado 5 del artículo 134 CE, y, al mismo tiempo, a él se le otorga un instrumento para proteger la integridad de su presupuesto aprobado, a través del denominado “veto presupuestario”.

3.2.1. Incidencia positiva en los presupuestos (art. 134.5 CE)

Según señala la STC 3/2003, de 16 de enero, el artículo 134.5 CE «no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la ley de presupuestos por cualquier norma supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el artículo 134.2 CE» (FJ 5).

Por su parte la STC 136/2011, de 13 de septiembre, al abordar la cuestión de las leyes de acompañamiento señaló que «una ley ordinaria que, no respondiendo a la previsión del artículo 134.5 CE, tenga como objeto el contenido reservado a la ley de presupuestos por el artículo 134.2 CE incurrirá en vicio de inconstitucionalidad, no por contradecir la ley del mismo rango, sino por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada al estar atribuida privativamente por el propio texto constitucional a otra disposición normativa, en concreto, a la ley de presupuestos generales del Estado».

Finalmente, y para cerrar los pronunciamientos constitucionales sobre imposibilidad de regular materias que forman parte del contenido esencial de los presupuestos fuera de esta ley, debemos hacer referencia a las SSTC 126/2016, de 7 de julio y 169/2016, de 6 de octubre, que declaran la inconstitucionalidad del recurso sistemático al Decreto-ley como «forma jurídica de vehicular créditos extraordinarios» (en este caso para financiar programas especiales de armamento), ya que no se ajustan a las previsiones constitucionales del artículo 86.1 de la CE. Lo que, sin embargo, no acaba de prohibir la utilización de la figura del Decreto-Ley en materia presupuestaria.

3.2.2. *Oposición del Gobierno a tramitar una iniciativa parlamentaria por aumento de gasto o disminución de ingresos (artículo 134.6 CE)*

Más protagonismo ha adquirido recientemente la facultad otorgada al ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas parlamentarias por aumento de gasto o disminución de ingresos presupuestarios, respecto de la que observamos la siguiente doctrina constitucional:

a. STC 223/2006, de 6 de julio, por la que se estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que atribuía al Pleno de este órgano la facultad de decidir si se daba o no el supuesto de hecho contemplado en el artículo 60 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, de idéntico contenido al artículo 134.6 CE.

Esta sentencia analiza el fundamento de esta potestad que radicaría «en que el Ejecutivo no vea dificultada la ejecución del presupuesto», ya que «el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución» (FJ 5).

De ahí el Alto Tribunal deduce las consecuencias siguientes: «la potestad del Gobierno se ciñe, en todo caso, al mismo ejercicio presupuestario»; debe «ejercerse de manera expresa y motivada» (FJ 5) y teniendo en cuenta su finalidad, que radica en que una vez aprobado el presupuesto y durante su ejecución «no pueden, sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos» (FJ 6).» Y añade que al ser esta una potestad del Ejecutivo, el Parlamento no puede con carácter general controlar la oportunidad de su ejercicio, «pues su papel se debe limitar a su calificación técnico-jurídica, a través de sus órganos rectores».

b. STC 242/2006, de 24 de julio, por la que se resolvió un recurso de amparo parlamentario contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que había inadmitido a trámite una proposición de ley a consecuencia de que el Ejecutivo autonómico rechazó otorgar la conformidad

a su tramitación, al considerar que la iniciativa suponía una disminución de los ingresos presupuestarios.

En esta sentencia, el Tribunal analiza la competencia de los órganos parlamentarios a la hora de calificar esta oposición del Gobierno y señala que este control es un control reglado, de manera que con él se cumple «la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública» y añade que, en todo caso, la decisión que se adopte ha de ser motivada dado que, por un lado, las decisiones de inadmisión de tales escritos y documentos pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, y por otro, se ha de evitar un juicio sobre la oportunidad política.

Ahora bien, de la sentencia se deduce que mientras que la inadmisión de una proposición de ley por su afectación a los ingresos y gastos presupuestados implica una limitación del *ius in officium* protegido constitucionalmente, la situación contraria, esto es, la limitación del ejercicio de esta facultad por el Gobierno debe circunscribirse a un control de menor intensidad, centrado en el cumplimiento de los requisitos formales (por ejemplo el plazo para manifestar la disconformidad) y materiales (como es la concurrencia del supuesto de hecho) lo que «abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la racionalidad».

c. Más recientemente se han dictado un amplio número de sentencias que ahondan en lo expresado por las del año 2006 (**SSTC 34/2018, de 12 de abril; 44/2018, de 26 de abril; 94/2018, de 17 de septiembre; 139/2018, de 17 de diciembre; 17/2019, de 11 de febrero, y 53/2021, de 15 de marzo**). Afirma el Tribunal Constitucional en estos pronunciamientos que el fundamento de esta conformidad radica en que el Ejecutivo legítimamente puede pretender que las previsiones contenidas en el presupuesto se observen rigurosamente en el curso de su ejecución, en tanto en cuanto es el instrumento fundamental de la realización de una determinada política de Gobierno y, por tanto, el “veto presupuestario” ha de presentarse teniendo en cuenta «la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo» y su fin, «es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de gobierno», siendo lo determinante para su régimen jurídico «la propia función instrumental que el presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno» por lo que el artículo 134.6 CE debe entenderse como un mecanismo mediante el cual el Ejecutivo puede defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto.

Sobre la base de este fundamento, y con el fin de precisar la correcta aplicación del precepto, el Tribunal analiza su alcance objetivo, su alcance temporal, los requisitos materiales para la presentación del denominado “veto presupuestario” y determinados aspectos de la función calificadoras que corresponde a los órganos rectores de las Cámaras.

Por lo que respecta al alcance objetivo del precepto, el Alto Tribunal formula las afirmaciones siguientes:

- «Al Ejecutivo no sólo le está constitucionalmente atribuida, en exclusiva, la iniciativa parlamentaria presupuestaria, sino también el control sobre su reforma». Consecuentemente, «el Gobierno tiene la potestad de prestar su conformidad, o bien vetar, toda aquella proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134.6 CE)».
- «La limitación que al Poder Legislativo del Parlamento establece el artículo 134.6 CE sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, esto es, sobre «los gastos e ingresos del sector público estatal (art. 134.2 CE)».
- Ahora bien, «teniendo en cuenta que el veto presupuestario tiene una incidencia directa sobre la propia función del legislativo», y que «rara vez las iniciativas parlamentarias serán enteramente neutrales en relación con las cuentas públicas, de modo que cualquier propuesta de medida legislativa es susceptible de tener un impacto sobre el volumen de los ingresos y gastos públicos, siquiera de forma hipotética o indirecta o, en todo caso, un impacto económico sobre alguna política pública», esta prerrogativa del Ejecutivo debe ceñirse «a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE». Es más, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 53/2021 señala, que la motivación del Gobierno debe expresar la incidencia directa e inmediata en el presupuesto vigente, lo que viene a exigir que el ejecutivo justifique su veto en que la iniciativa a la que se opone implica «razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario».

Por lo que al ámbito temporal se refiere, el Tribunal Constitucional (STC 34/2018) parte de que el artículo 134.6 CE es solo aplicable en medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, su uso ha de referirse siempre a iniciativas que afectan al Presupuesto en vigor en cada momento (lo que incluye los supuestos de prórroga): «Lo relevante, a los efectos del régimen jurídico del artículo 134.6 CE, es que la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad contenido

en el mismo artículo, entendiendo por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno». Ahondando en este principio, la STC 94/2018 señala que «es evidente que, más allá en el tiempo del presupuesto aprobado y salvo prórroga de su vigencia, no puede aquel (el Gobierno), con su facultad de veto, limitar a las Cortes Generales a que, en el ejercicio de su autonomía reconocida constitucionalmente (art. 72 CE), puedan éstas adoptar iniciativas que no afecten al presupuesto en vigor, siempre que sean conformes con el bloque de constitucionalidad y de acuerdo con sus reglamentos orgánicos».

El Tribunal Constitucional justifica la aplicación del precepto en un presupuesto prorrogado en el hecho de que la finalidad fundamental del veto del Gobierno no es evitar una vulneración de la confianza otorgada por el Parlamento al ejecutivo, sino defender el carácter instrumental que tienen los presupuestos para que el Gobierno ejerza su función. Y por esta misma razón, afirma de manera categórica que «el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE».

Además, según las SSTC 94/2018 y 53/2021, no puede el Gobierno oponerse a la tramitación de una iniciativa aduciendo que afecta a «escenarios presupuestarios plurianuales» o a los denominados «ejercicios plurianuales», y ello porque:

- Por un lado, el establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para ejercicios inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, «carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes. Pero, ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y mucho menos autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro, porque, en los citados períodos, los posibles cambios que experimenten los ciclos económicos y financieros, así como los que surjan de las nuevas necesidades sociales, requieren de la oportuna modificación de los objetivos que, lógicamente, deberán comportar también una actualización de aquellos, materializada en las posteriores leyes anuales de presupuestos, que deberán estar sometidas a la aprobación parlamentaria, al tiempo que la elaboración de las correspondientes partidas de ingresos y gastos, necesariamente deberá desarrollarse de acuerdo con los parámetros que aquellos hayan dispuesto».

- Y, por otro, porque «si bien es cierto que todo presupuesto está lógica y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, no lo es menos que tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la facultad gubernamental de veto presupuestario se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso».

Por tanto, señala la STC 94/2018, «la decisión de aplicar la facultad del artículo 134.6 CE a escenarios temporales posteriores a los de un presupuesto en vigor lleva consigo una extensión en la potestad de su ejercicio que excede del propio marco constitucional, que limita tal aplicación a las partidas presupuestarias que impliquen una modificación de las partidas de ingresos o de gastos ya autorizados y aprobados previamente por el Parlamento en la ley de presupuestos».

Pero también, no respetar este aspecto temporal, señala la STC 53/2021, «constituye una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* de los parlamentarios, como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el pleno de la Cámara».

Por lo que se refiere a los requisitos materiales para la presentación del denominado “veto presupuestario”, el Tribunal Constitucional exige que la oposición se ejerza «de manera expresa y motivada teniendo en cuenta su finalidad, que radica en que una vez aprobado el presupuesto y durante su ejecución no pueden, sin su consentimiento, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos». Esta motivación deberá expresar la incidencia de la iniciativa sobre el presupuesto, «precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas». Y si bien el Gobierno dispondrá en todo caso de un amplio margen de apreciación en su estimación de si se afecta o no, y en qué medida, a los ingresos y gastos de su presupuesto, la propia finalidad del precepto (la salvaguarda del plan presupuestario) hace que la oposición del Gobierno haya de ceñirse a los casos en los cuales una proposición de ley o enmienda tenga incidencia directa e inmediata sobre el contenido mínimo, necesario e indispensable de toda ley de presupuestos, que está constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos.

Por último, y en relación con el procedimiento de aplicación de esta potestad, el Tribunal Constitucional se ha referido a las funciones que las Mesas, en cuanto órganos calificadores de la iniciativa del Gobierno, ejercen y, en este sentido, ha destacado que dos son sus responsabilidades, la primera implica que «su actuación debe salvaguardar, además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales», mientras que la segunda de sus

responsabilidades lleva aparejado el deber de «velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE» ya que, como se ha señalado más arriba, la presentación de una proposición de ley o de enmiendas por parte de los parlamentarios o de los grupos parlamentarios forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes elegidos, «de modo que la inadmisión de esa iniciativa legislativa, por parte del órgano parlamentario de referencia, incide de modo esencial y directo en el ejercicio de la función parlamentaria».

Así mismo, el Alto Tribunal ha precisado cómo debe ser ejercida la función calificador, para lo cual establece que el órgano encargado de llevarla a cabo realiza una función jurídico-técnico que no puede responder a criterios de oportunidad política. Según señala la STC 53/2021, «(s)e trata de un doble control, formal y material. En lo que respecta al primero de ellos, bastará con verificar que el Gobierno ha dado respuesta expresa y motivada, dentro de plazo, a la remisión de la proposición de ley (o enmienda), a los efectos de mostrar su disconformidad, en su caso, en cuanto a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos)». En lo que se refiere al control material, «la mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno», y «podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuáles el Gobierno no haya concretado la afectación al presupuesto (una vez comprobado que el veto ejercido es de índole presupuestaria)», pero «sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan solo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis».

En fin, según se desprende de la mencionada STC 53/2021, la motivación que justifique el acuerdo del correspondiente órgano calificador respecto de la concurrencia del presupuesto material habilitante de la facultad de veto presupuestario —y con el fin de no incumplir la función de control que le corresponde a ese órgano respecto de la disconformidad planteada por el Gobierno— no puede ser ni abstracta ni formalista, y, consecuentemente, tampoco habrá de limitarse a señalar que el Gobierno ha ofrecido una explicación razonada de su oposición a la admisión a trámite de la proposición de ley o enmienda, sin dar respuesta a los argumentos que los parlamentarios o los grupos parlamentarios puedan alegar «acerca de que la iniciativa legislativa no supone un aumento de los créditos presupuestarios en el ejercicio actual». Motivación, en definitiva, en la que hace también hincapié la STC 94/2018, al ser responsabilidad de las Mesas de las Cámaras la defensa del *ius in officium* de los parlamentarios.

En conclusión, y tal y como señala al final de sus fundamentos jurídicos la propia Sentencia 34/2018, «(t)eniendo en cuenta, (...), que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gasto o una disminución de ingresos, el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos

y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE)».

A pesar de la claridad de las Sentencias sobre la prerrogativa del Gobierno que reconoce el artículo 134.6 de la Constitución, en la XIV Legislatura no han sido pocos los supuestos de conflicto entre el Gobierno y las Cámaras, suscitados en torno a esta figura.

Centrándonos en los conflictos que han tenido lugar en el Senado, observamos que el Gobierno ha presentado su veto presupuestario a numerosas proposiciones de Ley, en concreto, y hasta mayo de 2022, ha presentado el veto a 15 de estas iniciativas (cuando en la X y la XII legislaturas, por ejemplo, no se presentó ninguno), siendo la Mesa de la Cámara la que ha adoptado los acuerdos de no tramitación y resuelto los recursos que se hayan podido plantear.

Pero más trascendencia ha tenido la oposición del Gobierno a la tramitación de enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios a los siguientes Proyectos de Ley:

- Con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, se suscitó un precedente que se resume en la Resolución de la Presidencia del Senado de 25 de junio de 2021 (BOCG, sección Senado, de 1 de julio de 2021. Núm. 210) por la que resuelve la controversia planteada con ocasión de la tramitación de una propuesta de modificación que proponía incluir a los servicios de peluquería, barbería y estética, a partir del 1 de enero de 2022, entre aquellos que tienen un tipo impositivo reducido, y que fue presentada durante el debate del Dictamen del citado proyecto en el Pleno del Senado. Dicha resolución dispone lo siguiente:

«1.º Estimar las solicitudes de resolución de la controversia formuladas por el Gobierno y por el Grupo Parlamentario Socialista en virtud de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado.

2.º Declarar la nulidad de la votación en el Pleno de la propuesta de modificación con número de registro de entrada 103.309.

3.º Ordenar, en consecuencia, la no inclusión de dicha enmienda en el mensaje motivado que el Senado debe remitir al Congreso de los Diputados en virtud de lo dispuesto en los artículos 90.2 de la Constitución y 106.1 del Reglamento de la Cámara.

4.º Dar traslado de la presente Resolución al Gobierno, a los Grupos parlamentarios de la Cámara y a la Secretaría General del Senado.»

Sin entrar, por ahora, en análisis más profundos sobre esta resolución, lo cierto es que ella, y la de 30 de junio por la que se desestima la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, ha sido ya recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del artículo 23 de la CE.

- Con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley por la que se modifica el Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, el Gobierno se opuso a un gran número de enmiendas, lo que se trasladó por la Presidencia del Senado al Presidente de la Comisión en relación con todas ellas menos una (la enmienda 57), ya que, en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional antes expuesta, no se consideraba justificada la oposición del Gobierno a dicha enmienda. Posteriormente el Ejecutivo, además, retiró la oposición a otra de las enmiendas (la enmienda 54) que se tramitó y fue aprobada.
- Finalmente, con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, el Gobierno, rompiendo con una larga práctica parlamentaria en el Senado, vino a oponerse a la tramitación de un elevado número de enmiendas que se habían presentado a dicho proyecto de Ley, trayendo a la primera línea la vieja polémica doctrinal de si el artículo 134.6 de la CE es de aplicación también al proyecto de ley de presupuestos o, como parece apuntar el Tribunal Constitucional en las sentencias antes expuestas, la oposición solo es válida frente a presupuestos aprobados, condición que no se cumple cuando se está tramitando precisamente el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado.

En esta ocasión el escrito de oposición del Gobierno se presentó una vez ya reunida la Ponencia para informar el proyecto de ley, pero antes de que la Comisión de Presupuestos aprobara el Dictamen, que finalmente fue el texto propuesto por la Ponencia, que no incluía ninguna modificación respecto del texto remitido por el Congreso, por lo que ninguna de las enmiendas afectadas por la oposición gubernamental fue sometida a votación en comisión.

Posteriormente, la Mesa del Senado, en su reunión del día 20 de diciembre de 2021, acordó «Admitir a trámite, por mayoría, la

disconformidad del Gobierno para la tramitación de dichas enmiendas, respecto de las cuales se da por concluida la tramitación de las mismas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.6 de la Constitución, con excepción de las enmiendas números 2662, 2889, 3732, 3797, 3827, 3863 y 3402», acuerdo que este mismo órgano ratificó en su reunión del día siguiente, ante la solicitud de reconsideración presentada por varios grupos parlamentarios contra la decisión de dar por concluida la tramitación de la mayoría de enmiendas vetadas por el Gobierno. La Mesa, para fundamentar su decisión, alegó que su función de calificación debe ajustarse a las pautas consignadas por el Tribunal Constitucional, de tal forma que solo le corresponde el control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, «a cuyo efecto, debe examinar el cumplimiento de los requisitos formales y que la motivación aportada precise la incidencia que, sobre los gastos e ingresos públicos, tiene la iniciativa objeto de su disconformidad, especificando las concretas partidas presupuestarias afectadas». En definitiva, y según este órgano calificador, había quedado acreditado el cumplimiento de estos requisitos «pues la disconformidad del Gobierno se produce dentro del plazo reglamentario y aporta la pertinente motivación de forma individualizada, sea por aumento de los gastos o por minoración de los ingresos, así como el importe, la sección, el servicio y el concepto concretos que resultan afectados», no pudiendo en consecuencia, adoptar otro acuerdo distinto del de admitir a trámite la disconformidad del Gobierno. Con ello, la Mesa del Senado rompe con la mencionada práctica de no admitir “vetos presupuestarios” en la tramitación de la ley de presupuestos generales del Estado por no ser este todavía un presupuesto en vigor, argumento que ni menciona en la referida resolución.

Por otra parte, el Gobierno, al amparo de lo establecido en el artículo 151.5 del Reglamento de la Cámara, solicitó a la Presidencia del Senado la solución de la controversia en relación con aquellas enmiendas que la Mesa sí había mantenido vivas. La Presidencia del Senado, mediante resolución de 20 de diciembre de 2021 (BOCG, sección Senado, de 21 de diciembre de 2021. Núm. 274), resolvería en favor del Ejecutivo, sobre la base de argumentos no exentos de polémica.

No obstante, por el momento, debemos esperar. Solo el tiempo puede aclarar si también respecto de esta tramitación se presentará recurso ante el Tribunal Constitucional y cuál será la interpretación que dicho Tribunal haga de la siempre confusa relación entre el artículo 134.6 CE y la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado.

IV. TEMPORALIDAD DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

La tercera de las especialidades a las que se ha hecho referencia al principio del artículo incide directamente sobre las peculiaridades temporales de los presupuestos, especialidades como la de su vigencia anual o la del ciclo temporal de su aprobación.

Centramos pues el último punto de esta exposición, en los supuestos de prórroga presupuestaria y en las alteraciones en el ciclo presupuestario que, cada vez de forma más habitual, se han ido sucediendo al aprobar la ley de presupuestos generales del Estado, aun siendo conscientes de que la temporalidad de la ley de presupuestos abre un sinfín de cuestiones dignas de un estudio más profundo.

En este sentido, el análisis de la temporalidad de la ley de presupuestos ha de partir de la afirmación que recoge el Tribunal Constitucional en su Sentencia 3/2003, de 16 de enero, según la cual «la ley de presupuestos constituye en la actualidad una habilitación de ingresos y una autorización de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un ejercicio económico que ha de coincidir con el año natural.(...); esto es, se trata de una autorización que tiene un plazo de vigencia sometida a un límite temporal constitucionalmente determinado, concretamente, el de un año».

Es más, en numerosas sentencias (SSTC 195/1994, 32/2000, 109/2001, y 67/2002) al abordar este aspecto de la temporalidad, el Tribunal Constitucional ha venido a afirmar que la función presupuestaria que ejercen las Cortes Generales ex artículo 66.2 de la Constitución consiste precisamente en la aprobación cada año de una ley de presupuestos. Ello sin perjuicio de «la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que la ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente», en cuyo caso, según pone de relieve la mencionada Sentencia 3/2003, «se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos». Considerándose, por la STC 215/2014, de 18 de diciembre, la prórroga de los presupuestos «una regla constitucional que es predicable de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica, en la medida que responde a la garantía del equilibrio financiero de las Administraciones públicas y del ejercicio de la acción política del Gobierno».

Ahora bien, continua la mencionada Sentencia del año 2003, «teniendo la autorización de gastos prevista en la Ley de presupuestos un carácter anual, es evidente que la prórroga de los créditos autorizados constituye, (...) un mecanismo excepcional que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. La prórroga opera, además, como un mecanismo automático, *ex Constitutione*, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre

el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y hasta la aprobación de los nuevos». Ejemplo de este automatismo sería la falta de cláusula de entrada en vigor de las leyes de presupuestos que se aprueban cumpliendo el ciclo presupuestario al que alude el artículo 134.3 CE.

Por otra parte, el hecho de que la prórroga presupuestaria opere en bloque impide la aprobación por el ejecutivo de leyes parciales que modifiquen los presupuestos prorrogados, sin cumplir los requisitos a los que alude el apartado 5 del artículo 134 de la CE y que hemos ya analizado en el punto 3.2.1 del presente trabajo; «(n)o es posible, desde el punto de vista constitucional, que en una situación de prórroga presupuestaria se apruebe una ley que, no siendo la de los presupuestos generales para un ejercicio dado, produzca el cese total o parcial de las autorizaciones de gasto prorrogadas», sí admite, no obstante, el Tribunal Constitucional la aprobación de normas de adaptación de los créditos presupuestarios prorrogados siempre que estas disposiciones respondan, «bien a obligaciones previas contraídas (fundamentalmente en materia de retribuciones del sector público y de pensiones públicas), bien a operaciones financieras de avales, garantías y deuda pública».

Así mismo, la plena vigencia y operatividad de un presupuesto prorrogado, tal y como hemos analizado en el punto 3.2.2 del presente trabajo, ha traído como consecuencia que el Tribunal Constitucional reconozca la plena aplicación del artículo 134.6 CE en un presupuesto prorrogado (STC 34/2018).

Sin entrar en más detalles apuntamos ahora los supuestos de prórroga presupuestaria y las alteraciones en su ciclo temporal de aprobación que se han ido produciendo.

- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 28 de octubre de 1982, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para ese año quedaron automáticamente prorrogados para el año siguiente. Asimismo, se aprobaron:
 - El Real Decreto-Ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que fue convalidado por el Pleno del Congreso el 27 de enero de 1983, y tramitado como Proyecto de Ley, resultando aprobada la Ley 5/1983, de 29 de junio, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria.
 - Y la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983.
- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 29 de octubre de 1989, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para ese año quedaron automáticamente prorrogados para el año siguiente. Asimismo, se aprobaron:

- El Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre Medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que fue convalidado por el Pleno del Congreso el 10 de enero de 1990 y tramitado como Proyecto de Ley, resultando aprobada la Ley 5/1990 de 29 de junio, sobre medidas en materia presupuestaria, Financiera y tributaria.
 - Y la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.
- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 3 de marzo de 1996, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 1995 quedaron automáticamente prorrogados para el año siguiente. En este caso, la prórroga presupuestaria se prolongó durante todo el ejercicio económico y únicamente se aprobó el Real Decreto-Ley 1/1996, de 19 de enero, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementarios destinados a atender la actualización de retribuciones y otras obligaciones de personal activo, la financiación de la sanidad pública, el traspaso de competencias a las comunidades autónomas en materia de universidades, la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y determinadas actuaciones inversoras en la cuenca del Guadalquivir. Este Real Decreto-Ley fue convalidado por la Diputación Permanente del Congreso el 30 de enero de 1996.
- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 20 de noviembre de 2011, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2011 quedaron automáticamente prorrogados para el año siguiente. En este caso, iniciado ya el año 2012 se aprobaron unos Presupuestos para ese mismo ejercicio: Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.
- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 20 de diciembre de 2015, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2016 se aprobaron antes de lo habitual. La iniciativa se presentó en el Congreso de los Diputados el 4 de agosto y los presupuestos quedaron aprobados por Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.
- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 26 de junio de 2016, tras el fracaso para formar Gobierno en la XI legislatura, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2016 quedaron automáticamente prorrogados para el año siguiente. En este caso, iniciado ya el año 2017 se aprobaron unos Presupuestos para ese mismo ejercicio: Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

- La falta de estabilidad Parlamentaria retrasó la aprobación de los Presupuestos Generales para el año 2018, que fueron aprobados por Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, prorrogándose los de 2017 hasta esa fecha. Además, el proyecto de Ley de estos Presupuestos se presentó con un Gobierno del Partido Popular, pero su aprobación definitiva se produjo una vez había prosperado la moción de censura presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y, por tanto, bajo el Gobierno de este partido.
- Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 quedaron prorrogados al aprobar el Congreso de los Diputados, el 13 de febrero de 2019, una enmienda de devolución al Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales para el año 2019. Este rechazo supuso la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones el 28 de abril de 2019. Tras el fracaso para formar Gobierno en la XIII legislatura se convocaron nuevas elecciones para el 10 de noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 quedaron prorrogados nuevamente, esta vez al año 2020, doble prórroga que en el nivel estatal no había ocurrido nunca.

La especialidad temporal de los presupuestos no solo incluye los supuestos de prórroga, sino también el propio ciclo temporal para su aprobación. Conforme al artículo 134.3 de la CE «El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior» Esto ha supuesto que los presupuestos se presentaban al final del mes de septiembre del año anterior al de su vigencia salvo algunas excepciones:

- Los Presupuestos Generales para el año 1985 se presentaron el 10 de octubre de 1984.
- Los Presupuestos Generales para 2016 se presentaron el 4 de agosto de 2015.
- Además, en ocasiones (2018), y en la mayoría de los supuestos de prórroga (1990, 2012, 2017 y los fallidos de 2019), el ciclo presupuestario se ha visto alterado pasando a desarrollarse durante el primer semestre del año.
- Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 se presentaron el 28 de octubre de 2020. Mientras que el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 se presentó el 13 de octubre de 2021. En ambos casos tampoco se presentó a las Cámaras el objetivo de estabilidad presupuestaria, alegándose una situación de emergencia extraordinaria del artículo 135.4 de la CE.

Si bien estas alteraciones en el ciclo presupuestario no han sido especialmente cuestionadas no podemos si no apuntar el hecho de que tienen con-

secuencias en el ámbito de la UE, ya que el control que se ejerce desde las instituciones europeas sobre la política presupuestaria del Estado español se ha visto claramente desvirtuado, haciendo más difícil el control por los parlamentos del cumplimiento de las recomendaciones europeas, pero esto abre una nueva problemática de la función presupuestaria y su relación con el derecho comunitario que, sin duda, exige una reflexión más sosegada.

Hacia la construcción de una bioética universal y sus avances más decisivos: el Convenio de Oviedo y la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO

Towards the construction of a universal bioethics and its most decisive advances: the Oviedo Convention and the UNESCO Universal Declaration on Bioethics and Human Rights

Fecha de recepción: 23/03/2022

Fecha de aceptación: 24/05/2022

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: LAS RAÍCES DE LA BIOÉTICA UNIVERSAL EN LOS DERECHOS HUMANOS INTERNACIONALES.—II. LA APUESTA EUROPEA POR UNA BIOÉTICA INTERNACIONAL: EL IMPULSO DEL CONSEJO DE EUROPA EN LA CODIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BIOÉTICOS. EL CONVENIO DE OVIEDO.—III. PASOS HACIA UNA REGULACIÓN NORMATIVA DE ALCANCE Y VALIDEZ UNIVERSAL.—IV. EL HITO MÁS RELEVANTE Y DECISIVO EN EL DESARROLLO DE LA BIOÉTICA UNIVERSAL: LA DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE BIOÉTICA Y DERECHOS HUMANOS DE LA UNESCO.—V. EXIGENCIA DE POSITIVACIÓN DE LOS PRINCIPIOS: EL BIODERECHO COMO MECANISMO IDÓNEO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN DERECHO UNIVERSAL DE LA BIOÉTICA.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

A partir del Convenio de Oviedo se planteó la construcción de un nuevo paradigma en el desarrollo de la Bioética universal, poniéndose de manifiesto la necesidad y urgencia de proceder a una regulación transnacional que estableciera mínimos universales. En la configuración de dicho paradigma, la Declaración Universal sobre Bioética y de los Derechos Humanos de la UNESCO —aparte de los instrumentos internacionales que se produjeron entre ambos

* Profesora titular honorífica de Filosofía de Derecho, UCM. Código ORCID 0000-001-7120-1078.

textos— representarían hitos decisivos del proceso. Los textos que se analizan en el presente estudio inscriben la bioética en el contexto de los derechos humanos internacionales y universales. En ellos se ha logrado identificar y configurar un conjunto consensuado y mínimo de principios bioéticos que hunden sus raíces en los derechos humanos y en la dignidad de la persona. A partir de los mismos y pese a su diferente naturaleza jurídica, se inicia un proceso de juridificación de la bioética universal, a través del bioderecho, que amplía y reorienta el horizonte y los contenidos del Derecho internacional contemporáneo.

PALABRAS CLAVE: Bioética, Derechos Humanos, dignidad, Derecho internacional, universalización de principios bioéticos, juridificación de la Bioética, Bioderecho.

ABSTRACT

From the Oviedo Convention, the construction of a new paradigm in the development of universal Bioethics was proposed, highlighting the need and urgency of proceeding with a transnational regulation that would establish universal minimums. In the configuration of said paradigm the Universal Declaration on Bioethics and Human Rights of UNESCO —apart from the international instruments that were produced between both texts— would represent decisive milestones in the process. The texts that are analyzed in this study inscribe bioethics in the context of-international human rights and universal. In them, it has been possible to identify and configure a consensual and minimum set of bioethical principles that are rooted in human rights and in the dignity of the person. From them and despite their different legal nature, a process of juridification of universal bioethics begins, through biolaw, which broadens and reorients the horizon and the contents of contemporary international law.

KEYWORDS: Bioethics, Human Rights, dignity, International Law, universalization of bioethical principles, legalization of Bioethics, Biolaw.

I. INTRODUCCIÓN: LAS RAÍCES DE LA BIOÉTICA UNIVERSAL EN LOS DERECHOS HUMANOS INTERNACIONALES

El avance tan dinámico, extraordinario y desafiante de la biomedicina y las biotecnologías, producidos, a partir de la segunda mitad del siglo XX y los inicios del siglo XXI, es exponencial de la realidad en la que se desarrolla hoy día nuestra existencia. La biología y la medicina continúan su imparable desarrollo abriendo constantemente nuevos interrogantes. Los problemas que plantea la investigación biomédica y la asistencia sanitaria, en síntesis, la protección de la salud de los seres humanos y de la vida en general reclaman una especial y creciente atención por parte de la comunidad internacional como vía preferente de penetración en los Estados. El progreso científico y técnico de las Ciencias biológicas debe promoverse salvaguardando el respeto a los derechos humanos y en beneficio de todos.

Hoy día parece indiscutible el proceso de internacionalización de los aspectos jurídicos relacionados con la biomedicina, las biotecnologías y los ecosistemas. La investigación se muestra completamente internacionalizada, por lo que las fronteras estatales ya no resultan idóneas para hacer frente a las amenazas a los derechos en un mundo global y en unas materias que no se ajustan fácilmente al principio de territorialidad. A consecuencia de la crisis de soberanía de los estados, el derecho está necesariamente llamado a trascender el ámbito estatal si aspira a tener alguna eficacia o vigencia real. Por ello, quizás el mayor reto de la Bioética contemporánea sea hallar la forma de consensuar reglas, protocolos y mínimos universales y comunes para todos los seres humanos¹. Así pues, la vocación de la Bioética es general e internacional y a esta finalidad responden los textos que tomamos en consideración. La necesidad e importancia de incluir en textos normativos de ámbito internacional los principios bioéticos y avanzar en materia reguladora resulta imprescindible.

Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los que son titulares todos los habitantes del planeta han encontrado acogida en calidad previa de Derechos Humanos en diversos tratados y declaraciones como sucede con la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, y con el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de 1966. Por consiguiente universales han de ser los instrumentos jurídicos que diseñen un marco para la protección de la salud individual y colectiva y para el desarrollo de las tecnologías relacionadas, teniendo como eje rector el respaldo de la dignidad del ser humano y los demás derechos que le son inherentes². Dichos avances biotecnológicos requieren que se dé una respuesta universal a los problemas éticos que estos plantean.

Los textos que aquí contemplamos, sobre todo el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Biomedicina, de 1997, y la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO, de 2005, son los instrumentos jurídicos más relevantes que abordan los problemas bióticos que plantean la medicina, las Ciencias de la vida y las tecnologías con ellas conexas en sus vertientes relacionadas con el ser humano. Ambos responden a la necesidad de fijar una regulación con validez universal en el campo de la biomedicina y van dirigidos a diseñar un marco idóneo a las necesidades actuales de la investigación científica en las Ciencias de la salud para la protección de la vida individual y colectiva, ante el desarrollo de las nuevas tecnologías con ellas relacionadas, teniendo como eje rector el respeto a los derechos que corresponden a todo ser humano³.

¹ CASADO, M. y LÓPEZ BARONI, M. J. (2018). *Manual de Bioética Laica (I) Cuestiones clave*. Barcelona: Observatori de Bioètica i Dret, Universidad de Barcelona, p. 21.

² ROMEO CASABONA, C. M. (2020) Editorial, *Hacia una Bioética universal, La Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO*, C. M. Romeo Casabona (coord.), Bilbao: Cátedra Interuniversitaria de Derecho y Genoma Humano, Universidad del País Vasco, p. 5.

³ MARÍN CASTÁN, M. L. (2021) "Sobre el significado y alcance de los dos hitos más decisivos en

La amplia amalgama de actuaciones que pueden generarse como consecuencia de la biomedicina y la biotecnología afecta no solo a las personas que necesitan tratamiento médico, sino en general a cualquier ciudadano aun cuando no tengan una relación directa con las referidas disciplinas. La protección del medio ambiente, la modificación genética de los seres vivos, los experimentos incontrolados, los ataques a derechos genéricos como la intimidad o la salud colectiva etc..., compelen a la humanidad en su conjunto; de ahí que el Convenio Europeo de Bioética se titule Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del ser humano con respecto a las Aplicaciones de la Biología y la Medicina. Lo mismo sucede con la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en París, en octubre del 2005. Ambos textos no son pensados única y exclusivamente para el colectivo de los pacientes, sino para todos los seres humanos con independencia del grado de vinculación personal con la biología y la medicina⁴.

Los derechos humanos constituyen, pues, el marco en el que los problemas bioéticos deben ser analizados. Bioética y derechos humanos son conceptos indisolublemente vinculados. El título de dichos documentos, como ya se ha indicado, resulta ya de por sí altamente expresivo de su significado: la bioética se inscribe en los derechos humanos internacionales, garantizando el respeto por la vida y la dignidad de las personas⁵. Se manifiesta así la vinculación o interrelación existente entre ética y derechos humanos en el campo específico de la bioética. Tal vinculación se basa, por consiguiente, en la afirmación de que no puede separarse la bioética de los derechos humanos y de su respeto y protección, lo que implica afirmar la primacía de la dignidad humana —como paradigma moral de validez universal— sobre cualquier otra consideración, ya sea de naturaleza científica o política. La dignidad humana aparece como la referencia material básica y fundamental de los textos que analizamos. Se puede afirmar que la noción de “dignidad humana”, como fundamento de los derechos humanos —como “prius” ontológico, lógico y antropológico de los mismos— ocupa el lugar central en los instrumentos internacionales y regionales de la bioética⁶.

el desarrollo de la bioética universal: El Convenio de Oviedo y la Declaración Universal sobre bioética y derechos humanos de la UNESCO”. *Revista de Bioética y Derecho. Perspectivas bioéticas*, ISSN 1886-5887, núm. 52, Barcelona; Observatori de Bioética i Dret, Universidad de Barcelona, pp.155-172.

⁴ CASADO, M y LÓPEZ BARONI, I. *Manual de bioética laica. Op. cit.*, pp. 57 y 58.

⁵ ANDORNO, R. (2001). “Hacia un derecho internacional de la bioética. El ejemplo de la Convención Europea de derechos humanos y biomedicina”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, ISSN-e 1691-5197, núm. 3, pp. 3-11.

⁶ MARÍN CASTÁN, M. L. (2014). En torno a la dignidad humana como fundamento de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO”. *Revista de Bioética y Derecho*, ISSN 1886-5887, núm.31. Barcelona: Observatori de Bioética i Dret, Universidad de Barcelona (versión online).

Así pues, los principios de la bioética se fundamentan en los derechos humanos reconocidos internacionalmente y están en sintonía con todos los relevantes instrumentos internacionales de derechos humanos que, a su vez, cuentan con el respaldo mayoritario de los individuos, pueblos y culturas de la tierra. El binomio que fusiona “bioética y derechos humanos” se ha incorporado definitivamente en el ámbito jurídico internacional⁷. Si bien es cierto que el paradigma de los derechos humanos no se puede extender a todos y cada uno de los problemas de la bioética, éste constituye, sin embargo, un mínimo de tutela que se debe garantizar a todos los seres humanos ante el uso indiscriminado de la tecnología biomédica⁸.

En los textos que examinamos, se ha logrado identificar y configurar un conjunto mínimo de principios bioéticos, que hunden sus raíces en los derechos humanos, algunos de ellos de nueva factura, así como de los considerados de la tercera o, incluso, cuarta generación, de tal manera que estos principios se fundamentan en el respeto a la dignidad personal, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Son los derechos humanos, como prioridad legitimadora de cualquier forma de convivencia civilizada, los que confieren una fuerza jurídica especial a los principios consagrados en dichos textos, al encauzar en el ámbito normativo los referentes primordiales de la bioética universal. Los derechos bioéticos se van a incluir, pues, en el contexto de los derechos humanos internacionales, fruto de ello ha sido la aprobación de estos importantes documentos internacionales. Se puede sostener así, que los mencionados instrumentos constituyen, a la vez, los cimientos y el punto de partida para la construcción del Derecho universal de la Bioética.

II. LA APUESTA EUROPEA POR UNA BIOÉTICA INTERNACIONAL: EL IMPULSO DEL CONSEJO DE EUROPA EN LA CODIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BIOÉTICOS. EL CONVENIO DE OVIEDO

Los principios de derecho médico habían sido lo suficientemente estudiados en la década de los años 50 y 60 como para permitir a un tratado internacional de alcance regional el codificarlos, aunque de la teoría a la práctica quedase todavía un buen trecho por recorrer. A partir de los años 80 se elaboraron una serie de textos jurídicamente no vinculantes en el campo de la biomedicina, habiéndose planteado la cuestión, tanto en la Asamblea

⁷ BADÍA MARTÍ, A. M. (2021). “El Convenio de Oviedo y su aportación al ordenamiento jurídico internacional”, CASADO, M. y LÓPEZ BARONI, J. (coords.). *El Convenio de Oviedo cumple veinte años*. Propuestas para su modificación. Barcelona: Observatori de Bioètica i Dret, Universidad de Barcelona, p. 199.

⁸ BORGOÑO BARROS, L. (2009). “Bioética global y derechos humanos: ¿Una posible fundamentación universal para la Bioética? Problemas y perspectivas”, *Acta bioética*, Santiago, ISSN 1726-569, núm. 15, pp. 46-54.

Parlamentaria del Consejo de Europa como a nivel intergubernamental, de la oportunidad de redactar un convenio en este campo. El objetivo era doble: acuñar los principios éticos y jurídicos aplicables a cualquier acto médico y elaborar los principios aplicables las nuevas técnicas biomédicas⁹. Ello nos permite afirmar que, sin duda, el Consejo de Europa es la organización internacional que más viene contribuyendo al desarrollo del bioderecho a escala internacional¹⁰ y ya desde su creación ha venido desempeñando una amplia labor en torno a los temas de salud y bioética.

El Consejo de Europa ha tratado de ofrecer “un derecho común” y de armonizar las legislaciones en el ámbito internacional en materia de bioética y ha contado además con un Comité “ad hoc” para cumplimentar dicha labor. Con su especial dedicación a la protección de los derechos humanos ha elaborado numerosas resoluciones sobre los derechos de los enfermos, de los moribundos, sobre la eutanasia, la donación de órganos, los trasplantes, el sida, la investigación con humanos, la reproducción asistida, la ingeniería genética o los bancos de datos y ha promovido la elaboración del Convenio Europeo de Derechos Humanos en medicina y biotecnología, de gran relevancia por constituir un punto de referencia tanto para el Continente como para los países no europeos.

Así pues, debe constatarse que el tema bioético entró en el Derecho por vía convencional. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y Biomedicina, elaborado por iniciativa del Comité Directivo de Bioética del Consejo de Europa y aprobado por un amplio consenso, tiene el mérito de ser el primer documento de carácter internacional —en este caso a nivel regional europeo— que inscribe la bioética en el contexto de los derechos humanos internacionales; es decir, afirma de manera rotunda la interrelación existente entre bioética y derechos humanos. Además es un tratado internacional, no una mera declaración, por lo que es jurídicamente vinculante en este campo para los Estados que lo ratifiquen. El fin pretendido era dar una respuesta unitaria en términos de derechos humanos, a los rápidos avances que experimentaron la Biología y la Medicina en el último cuarto del siglo XX.

Ha de ponerse de relieve el paso cualitativo que representa el Convenio en la identificación de los nuevos derechos —llamados de cuarta generación— y en las nuevas perspectivas que ofrecen en relación a los avances científicos. La relevancia del Convenio es innegable. Es el instrumento jurídico de carácter internacional más preciso que existe en estos momentos en la materia y constituye la infraestructura que suministra las bases para el desarrollo de la bioética en Europa. Por la filosofía que lo inspira, guarda estrecha

⁹ DE SOLA LLERA, C. (2011). “Convenio de Derechos Humanos y Biomedicina”, *Enciclopedia de Bioderecho y Bioética*. ROMEO CASBONA, C. (dir.), *Cátedra de Derecho y Genoma Humano*, Universidad de Deusto-Universidad del País Vasco. Granada: Comares, vol. I, pp. 305.

¹⁰ BELLVER CAPELLA, V. (2014). “Derechos Humanos y Bioética”, V. BELLVER CAPELLA (ed), *Bioética y cuidados de enfermería*. Alicante; Cecova, vol. I, pp. 213-244.

relación con el Convenio Europeo de Derechos Humanos del que reproduce muchos conceptos y términos con el fin de asegurar la coherencia del sistema jurídico europeo. Una de las funciones asignadas a dicho Convenio era la de consagrar los principios contenidos en el mismo y, por ello, contribuir a su puesta en práctica. En virtud de ello, dicho instrumento ha ejercido una notable influencia en el derecho interno, no solo en los países miembros de la Unión Europea, sino también los de la Europa central y oriental que se encontraban en los años 90 en proceso de democratización y de refundación jurídica. Concretamente, en el caso de España, por ejemplo, la Ley de Autonomía del Paciente, de 2002, constituye un claro exponente de la influencia del Convenio en cuya filosofía se basa.

Por lo que a su naturaleza jurídica se refiere, es un tratado internacional, cuyo objetivo es impedir el abuso del desarrollo tecnológico en lo que concierne a la biomedicina y proteger la dignidad y los derechos humanos en tal ámbito. Por primera vez, la biotecnología ha sido objeto de regulación jurídica internacional a través de un tratado, al que los Estados llamados a ser parte pueden vincularse si lo desean. Por lo tanto, estamos en presencia del *hard law* y no del *soft law*¹¹. Sin embargo, el Convenio no ha sido firmado y/o ratificado por los países europeos de mayor peso específico, salvo la notoria excepción de España, a pesar de haber participado en su elaboración. Ello hace suponer que la principal causa de esta no adhesión se deba a que en el fondo nadie quiere verse obligado a cumplir con su articulado en un contexto de imprevisibles avances científicos que a su vez pueden conllevar importantes desequilibrios en el marco geoestratégico¹².

Al ser el primer texto normativo sobre bioética y derechos humanos constituye, sin duda, una aportación sumamente novedosa al ordenamiento jurídico internacional, puesto que ha sido pionero en la protección de los derechos humanos en el campo de la biomedicina. Su enorme significación y transcendencia normativa resulta, a todas luces, evidente en el largo camino que conduce a la protección universal de la dignidad y los derechos humanos frente a las actividades biomédicas y biotecnológicas. El Convenio gravita en torno al principio del reconocimiento de la primacía del ser humano cuyo interés y bienestar prevalecerán sobre el interés exclusivo de la sociedad o de la ciencia.

Aunque se trate de una iniciativa regional, el Convenio se atribuye a sí mismo una vocación abierta y una proyección universal, ya que se abre a la firma de países no miembros del Consejo de Europa, según lo preceptuado en su artículo 34. El carácter general del Convenio resulta especialmente oportuno en un ámbito que evoluciona rápidamente y exige una adaptación constante al progreso de la tecnología y a los nuevos conflictos que se

¹¹ BADÍA MARTÍ, A. M. "El Convenio de Oviedo...", *op. cit.*, p.187.

¹² LÓPEZ BARONI, M. J. "Propuesta de adhesión de la Unión Europea al Convenio de Oviedo", *ibidem*, p. 233.

vayan planteando. La rigidez del Convenio dificultaría esta adaptación, que, sin embargo, se ve favorecida por la técnica del protocolo¹³. Los protocolos aseguran, por tanto, la vía de expansión de los derechos de dicho texto, en cuya virtud permanece siempre abierta.

Desde el punto de vista de su estructura formal, se configura como un Convenio-marco, cuyas disposiciones que regulan los principios generales en la materia están llamados a ser desarrollados ulteriormente. A tal fin, el Convenio Europeo aprobaría sus cuatro protocolos adicionales, adoptados en virtud de su artículo 32, sobre aspectos concretos que se proyectan en campos determinados de la actividad biomédica, a saber: sobre la prohibición de clonación de seres humanos (1998), sobre trasplantes de órganos y tejidos de origen humano (2002), sobre investigación biomédica (2005) y sobre medicina y pruebas genéticas con fines de salud (2008). El Convenio y sus protocolos adicionales forman un sistema convencional, de manera que un Estado no puede firmar o ratificar un protocolo sin antes haber firmado o ratificado el Convenio.

Es un documento, relativamente breve, está compuesto por 38 artículos, distribuidos en catorce capítulos y va precedido de un Preámbulo. Los capítulos relativos a problemas bioéticos específicos son seis: Consentimiento (cap. 2); intimidad y derecho a la información (cap. 3); genoma humano (cap. 4); investigación científica (cap. 5); extracción de órganos y de tejidos de donantes vivos con fines de trasplante (cap. 6); prohibición de lucro y utilización de una parte del cuerpo humano (cap. 7). Por la naturaleza de sus disposiciones comprende normas de dos tipos: las primeras corresponden a disposiciones que enuncian derechos subjetivos y que pueden ser directamente aplicables por los tribunales; el segundo tipo contiene normas secundarias que van dirigidas a los Estados a los cuáles corresponde el adoptar las disposiciones correspondientes de derecho interno para dotar de efectividad a las normas primarias. El texto del Convenio aparece acompañado de un Informe Explicativo que constituye un resumen de los trabajos preparatorios del mismo. Dicho Informe, sin constituir propiamente una interpretación auténtica de sus disposiciones, implica una interpretación muy autorizada, ya que aporta elementos muy valiosos que pueden ayudar en el procesos de su aplicación. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede ser solicitado para emitir dictámenes consultivos sobre cuestiones jurídicas relativas a la interpretación del Convenio, aunque no se prevé —a diferencia de lo dispuesto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos— que los individuos puedan introducir reclamaciones por violación de derechos reconocidos en el Convenio ante el TEDH, a no ser que exista una concurrencia de derechos reconocidos en ambos textos.

¹³ NICOLÁS JIMÉNEZ, P. (2002). “Objeto y principios del Convenio”, en ROMEO CASABONA, C. M. (ed.) *El Convenio de Derechos Humanos y Biomedicina*. Su entrada en vigor en el ordenamiento jurídico español. Granada: Comares, p. 76.

En cuanto a sus contenidos materiales —que no vamos a desarrollar aquí, puesto que ello desbordaría los límites de la aproximación general que abordamos¹⁴— podemos distinguir tres partes claramente diferenciadas del Convenio: la parte que codifica los principios ético-jurídicos, la referente a los principios de regulación de la investigación científica y las nuevas técnicas biomédicas y la jurídica, propiamente dicha, que se concreta en la aplicación e interpretación del Convenio. La aplicación de las normas se sitúa en dos niveles: la aplicación ordinaria, que implica la propia del derecho internacional que se produce a través de los ordenamientos internos y el seguimiento y control de dicha aplicación por parte de los órganos del Consejo de Europa.

El establecimiento de un mínimo de normas comunes es, evidentemente, el ámbito propio del Convenio; de esta forma se facilita la adopción de éste por Estados que mantienen legislaciones mucho más restrictivas que lo dispuesto en el mismo. Aunque el Convenio representa un hito fundamental en la regulación de las Ciencias biomédicas, se trata de un “convenio de mínimos”. Este contenido mínimo, como expresión de la bioética normativa, se proyecta en dos vertientes: en cuanto a las materias que aborda, pero también en cuanto al nivel de protección. El objetivo del Consejo de Europa no era llegar a un convenio que diera respuesta unitaria a todos los problemas éticos y jurídicos que plantean las aplicaciones de las biotecnologías en la biomedicina, sino que más bien se trataba de llegar a un acuerdo de mínimos axiológicos y normativos compartidos por una sociedad pluralista —como único acuerdo general aceptable en una determinada coyuntura espacio-temporal— que sirviera para reforzar la protección del ser humano frente a las amenazas más graves que pudieran acarrear dichas biotecnologías. Este minimalismo deliberado deja fuera, lógicamente, muchos temas y problemas que sería interesante tomar en consideración¹⁵.

Como es sabido, las cuestiones bioéticas tienen que ser debatidas por toda la sociedad con el objetivo último de lograr un consenso lo más amplio posible que es requisito indispensable para una convivencia basada en el respeto al pluralismo democrático. El derecho establece unos mínimos para la convivencia y el punto de partida es ni más ni menos que el respeto a los derechos humanos reconocidos. En este sentido se proyecta el Convenio que analizamos, ya que en el contexto del Consejo de Europa, como organismo especialmente encargado de la promoción de dichos derechos, se viene a

¹⁴ Me remito en este punto a la obra colectiva ya citada, *El Convenio de Oviedo...*, donde aparecen analizados los aspectos más relevantes del mismo y donde se introducen propuestas para su modificación tras su análisis y valoración después de más de veinte años de vigencia.

¹⁵ Las disposiciones del Convenio, ya se trate de derechos individuales o de normas que contengan obligaciones para los Estados, constituyen contenidos mínimos que en todo caso han de ser respetados. Sin embargo, como ya es tradicional en este tipo de tratados, según el artículo 27, los Estados Parte tienen la Facultad de otorgar una protección más extensa (*Vid. MARÍN CASTÁN, M. L.* “Relación del presente Convenio con otras disposiciones: análisis del capítulo IX”, *ibidem*, pp. 224-227).

plasmar un derecho común promoviendo un proceso de armonización de las legislaciones en el ámbito regional europeo en materia de Bioética. Además, dicho texto tiene una enorme relevancia por constituir un punto de referencia tanto para nuestro continente como para los países no europeos¹⁶.

Tal característica de “convenio de mínimos” que reviste el texto que tomamos en consideración se pone de manifiesto con total evidencia en el enunciado de su artículo 27, que para algunos autores representa en cierto sentido una obviedad, pero no obstante también puede entenderse como un reconocimiento implícito de que el Convenio no llega a establecer la protección debida en todas las materias objeto del mismo, sino simplemente la protección posible¹⁷. A pesar de su título potencialmente omnicompreensivo (“Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina”), dicho texto no aborda todos los temas controvertidos en materia de biomedicina. En este aspecto sorprende, a primera vista, que no se mencionen los problemas bioéticos que han acaparado la atención de la opinión pública en los últimos treinta años, como son el aborto, la eutanasia, la reproducción artificial y la clonación. Esta protección posible que es la que se alcanza en el Convenio— y que no siempre coincide con la protección debida— se puede materializar e implementar de modos muy diversos, que el Convenio deja a la determinación de los Estados, como por ejemplo en el acceso equitativo a la asistencia sanitaria, habida cuenta de las necesidades en salud y de los recursos disponibles, en la observancia de las pautas y obligaciones de los profesionales de la medicina —que no es idéntica en todos los países y en todas las circunstancias— y en la expresión del consentimiento informado ante las intervenciones médicas que puede adoptar formas diferentes y no únicamente una sola modalidad.

Como se ha puesto de relieve, durante las dos primeras décadas del presente siglo, tanto la biomedicina como la biotecnología han avanzado vertiginosamente y no hay nada que indique el que su ritmo se vaya a ralentizar, sino más bien al contrario. La investigación y la innovación que se lleva a cabo actualmente dista mucho de aquella para la que se establecieron pautas y requisitos hace ya casi tres décadas. De ahí que las nuevas posibilidades tecnocientíficas hayan superado con creces el discurso ético jurídico y político sobre el que se asentó la elaboración del Convenio; se acusa un evidente desfase entre la realidad científica actual, la realidad social y los contenidos del texto. Ahora bien, aunque una parte sustancial de su articulado haya quedado desfasada, no cabe duda de que dicho instrumento constituyó un completo éxito, logrado a finales de los noventa, en la tarea de construcción de unas normas bioéticas universales.

¹⁶ CASADO, M. y LÓPEZ BARONI, M. J. *Manual de Bioética laica (I)*. Op. cit. p. 74.

¹⁷ BELLVER CAPELLA, A. “Pasos hacia una Bioética universal. El Convenio Europeo sobre derechos humanos y biomedicina”, *El Convenio de Derechos Humanos... Op cit.*, pp.189-211.

Ciertamente, hoy día se requiere revisar su contenido, tanto en aquellas materias que regula (algunos de sus ítems son fruto de las preocupaciones del momento, hoy superadas) como en las que se habían dejado fuera (por imprevisibles), o por tratar de aglutinar sensibilidades diversas. En este sentido, debemos reseñar cómo la sensibilidad social y jurídico política han corrido pareja al progreso tecno científico, aceptando en unos casos los novedosos escenarios y sus inevitables interrogantes, pero oponiéndose férrea y dogmáticamente, en otros, a las nuevas tecnologías¹⁸.

Por otra parte, ha de señalarse que en el ámbito de la Unión Europea no existe una reglamentación comunitaria específica y general en materia de bioética, pese a varias iniciativas del Parlamento Europeo en este sentido; es decir, no hay un instrumento convencional análogo al del Consejo de Europa aunque el tema no ha sido ajeno a dicha Unión¹⁹. En este orden de cosas, la Carta Europea de Derechos Fundamentales, aprobada en 2001, y que nació con una marcada vocación constitucional y con el objetivo de dar visibilidad a los derechos fundamentales²⁰, en su artículo 3.2 reconoce que, en el ámbito de la medicina, el consentimiento informado será un requisito obligatorio y establece la prohibición de las prácticas eugenésicas, así como la del lucro en el tráfico del cuerpo humano o de sus partes y la de clonación reproductora de seres humanos. Asimismo, en los tratados de la Unión Europea se encuentran disposiciones referentes a la industria, la investigación y el desarrollo tecnológico, a la protección de la salud pública y el respeto a los Derechos Humanos que pueden servir de pauta en la que basar la reflexión y la elaboración de las normas jurídicas.

De esta manera, no cabe duda de con ello emerge una nueva dimensión para el Derecho constitucional y en particular para los derechos fundamentales de los Estados Miembros de la Unión Europea, al habérseles reconocido el máximo rango jurídico a algunos de los derechos de la biomedicina. Esta apuesta consistente en entroncar estas ramas del saber con alguno de los derechos que la “Constitución europea”—dado el valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales— proclama, constituye una importante novedad en el constitucionalismo en general, sin perjuicio de los ejemplos que nos ofrece el constitucionalismo comparado²¹.

En síntesis y para cerrar este apartado, ha de concluirse que el Consejo de Europa continúa siendo actualmente el organismo internacional-regional que se muestra como principal motor de la construcción jurídica sobre bioética universal a través de diversos convenios, recomendaciones y resoluciones.

¹⁸ CASADO, M. y LÓPEZ BARONI, M. J. “La necesaria reforma del Convenio de Oviedo. A modo de presentación”, *El Convenio de Oviedo*, op. cit., p. 10.

¹⁹ GROS ESPIELL, H., “Bioderecho internacional”, *Enciclopedia de Bioderecho y Bioética*, op. cit., vol. I, p. 211.

²⁰ El Tratado de Lisboa, de 2007, que entró en vigor en 2009, estableció su carácter vinculante para todos los países de la UE.

²¹ ROMEO CASABONA, C. M. (2020). “Bioconstitución”, en PENDÁS, B. (ed.), *Enciclopedia de Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI, Ciencias Políticas y jurídicas*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas-BOE, p. 563.

III. PASOS HACIA UNA REGULACIÓN NORMATIVA DE ALCANCE Y VALIDEZ UNIVERSAL

Con la adopción unánime de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos humanos por la 33 Conferencia General de la UNESCO, celebrada en octubre de 2005, se consagraría un hito fundamental en la labor de la UNESCO en el campo de la bioética y los derechos humanos. Dicho instrumento había estado precedido por dos logros de especial relevancia en el campo que nos ocupa: La Declaración Universal de Derechos Humanos y Genoma humano y la Declaración Internacional sobre Datos Genéticos Humanos, formándose de tal suerte un conjunto o trilogía normativa, de especial relevancia en la regulación supranacional de estos problemas.

La Declaración Universal de Derechos Humanos y Genoma humano fue aprobada por unanimidad en la Asamblea General de la UNESCO el 11 de noviembre del 1997 y adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas al año siguiente para conmemorar el 50 aniversario de Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. El objetivo de esta Declaración era garantizar la protección del genoma humano frente a cualquier forma de manipulación e impedir los usos de la información genética que sean incompatibles con el respeto a la dignidad humana. Debe señalarse al respecto, que la Declaración aparece como una propuesta ponderada en la que el respeto a los derechos de la persona se compagina con la libertad de investigación científica.

El artículo 1 de dicho texto es contundente en su formulación, señalando que: “El genoma humano es la base de la unidad fundamental de todos los miembros de la familia humana y del reconocimiento de su dignidad y diversidad intrínsecas” y, “En sentido simbólico, el genoma humano es patrimonio de la humanidad”, estableciendo que el genoma en su estado natural no puede dar lugar a beneficios pecuniarios. Además, propicia incentivar la cooperación científica para permitir a los países en desarrollo acceder a los beneficios de la biotecnología. También se establece la voluntariedad en el sometimiento a las pruebas genéticas, la confidencialidad en los resultados, la prohibición de modificación del patrimonio genético no patológico, el acceso equitativo a los beneficios de las biotecnologías, la solidaridad y el respeto a la libertad de investigación, así como la obligación de los Estados de propiciar el diálogo interdisciplinar y la creación de comités de ética que promuevan la información y el debate público.

Así pues, en la misma línea que el Convenio de Oviedo, la clave de bóveda sobre la cual se construye el texto de dicha Declaración es la dignidad humana, que se menciona en 15 ocasiones a lo largo del mismo. Este documento se divide en seis apartados y está integrado por 25 artículos, conteniendo los derechos y los principios. Respecto a la inclusión de los derechos, puede advertirse que no constituyen ninguna novedad sobre lo ya reconocido en muchas normas estatales relativas a la biomedicina. En cuanto

a los principios dirigidos fundamentalmente a los Estados parecen, en algunos casos, demasiado obvios o ambiguos, ya que no aporta ninguna novedad en el campo del derecho internacional donde lo más frecuente es consagrar lo que ya prácticamente todos los Estados han aceptado o recurrir a fórmulas amplias dentro de las cuales quepan diversas posiciones sobre la materia objeto de regulación.

Por su parte, la Declaración internacional sobre Datos Genéticos Humanos, aprobada en la 32 Asamblea General de la UNESCO, en octubre del 2003, se centra en establecer los principios con arreglo a los cuales deberán recolectar, tratar, utilizar y conservar los datos genéticos, los datos proteómicos y las muestras biológicas humanas de las que esos datos provengan. Tales principios están explícita o implícitamente contenidos en la Declaración Universal y aspiran a proteger la dignidad humana y los derechos humanos en el desarrollo de estas actividades. Además del principio de protección de la dignidad, que es la base de todos los demás, se proclaman los siguientes principios o derechos: el principio de no discriminación en el uso de los datos genéticos (art. 7), el principio del consentimiento informado en la recolección y utilización de esos datos (arts. 8 y 9), el derecho a ser o no informado sobre los resultados de las investigaciones de estas materias (art. 10), el derecho al asesoramiento genético (art. 11), el derecho de acceso a los propios datos genéticos (art. 13), el derecho a la confidencialidad y privacidad en el manejo de esos datos (art. 14), el principio de cooperación médica y científica internacional y el acceso equitativo a los datos genéticos (art. 18) y el deber de los Estados de poner en práctica estos principios y promover la formación ética de los ciudadanos en este terreno (arts. 23 y 24). En cuanto a su estructura consta de 27 artículos repartidos en seis apartados.

Como es sabido, los datos genéticos humanos proceden de muestras biológicas como muestras de sangre tejido y saliva, y su almacenamiento en bases de datos genéticos se está incrementando en el mundo entero. No solo pueden utilizarse para identificar con antelación qué enfermedades suponen una amenaza para nosotros, sino que representan una fuente prometedora de nuevas curaciones y se están utilizando cada vez más para determinar la paternidad o, en su caso, la culpabilidad en investigaciones criminales.

La Declaración afirma que la recogida de material genético deberá basarse en un consentimiento previo, libre, con conocimiento de causa y explícito, sin ánimo de lucro u obtención de logros personales. Dicho documento considera que cuando se utilizan datos genéticos humanos en experimentos científicos, los datos recogidos para un fin determinado no deben usarse para otro fin distinto que sea incompatible con el consentimiento original.

Debe advertirse que existe una notable diferencia desde el punto de vista de su calidad y densidad regulativa entre este último texto y la Declaración Universal sobre el Genoma Humano, la cual resultaba, en ocasiones, ambigua e incluso confusa en sus preceptos. Esta última Declaración logra ser mucho más precisa en sus enunciados normativos por dos razones: porque establece

en su artículo 2, tras referirse al objetivo y alcance de la misma, la definición de los términos empleados y porque precisa mejor que la anterior cuál es la materia objeto de regulación y el alcance de sus preceptos²².

En este mismo contexto hay que situar también la Declaración de Naciones Unidas sobre Clonación Humana, de 2005, por la que se insta a los Estados Miembros a prohibir todo intento de clonación²³. En el texto se especifica que: “Los Estados miembros habrán de prohibir todo intento de crear vida humana mediante procesos de clonación y toda investigación realizada con el fin de lograr este objetivo”. Asimismo: “Los países miembros también deberán adoptar las medidas necesarias a fin de prohibir las aplicaciones de las técnicas de ingeniería genética que puedan ser contrarias a la dignidad humana con fines terapéuticos”. Debe ponerse de relieve, que dicho documento no alcanzó la unanimidad de las declaraciones anteriores y mereció críticas de diversos sectores sociales, entre ellos las de la comunidad científica, por incluir la prohibición de la clonación humana con fines de investigación. España se opuso, en su día, al texto aprobado, argumentando qué era confuso “el juego de términos”, sobre todo el relativo a “vida humana” y que la argumentación sustentada, basada en la idea de que los beneficios para la salud de la clonación terapéutica seguían siendo hipotéticos, carecía de base sólida.

IV. EL HITO MÁS RELEVANTE Y DECISIVO EN EL DESARROLLO DE LA BIOÉTICA UNIVERSAL: LA DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE BIOÉTICA Y DERECHOS HUMANOS DE LA UNESCO

Es evidente que la aprobación de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos, en 2005, supuso, sin duda, un extraordinario acontecimiento en la historia del Derecho contemporáneo, en concreto en la aproximación del Derecho internacional a una importante parcela de la actividad humana que hasta hace aproximadamente veinte años, no había merecido atención en este ámbito supraestatal. Dicha parcela es la constituida por las Ciencias médicas, las Ciencias de la vida y las tecnologías conexas que pueden ser aplicadas a los seres humanos. Y desde el Derecho internacional es previsible su inevitable proyección sobre el Derecho de los Estados²⁴.

La UNESCO es el organismo especializado de las Naciones Unidas que mayor interés ha prestado a la Bioética y a la protección de los derechos en la biomedicina. Es esta la tercera declaración en materia bioética

²² BELLVER CAPELLA, A. “Derechos humanos y Bioética”, *op cit*, pp. 246 y ss.

²³ A/Res/59/280 de 23 de marzo 2005.

²⁴ ROMEO CASABONA, C. M. y DE MIGUEL BERIAIN, I. “Ámbito de aplicación de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos”. *Hacia una Bioética*, *op. cit.* p. 11.

adoptada, en octubre de 2005, por aclamación por la Conferencia General de dicho organismo. Con ella se continúa y culmina el proceso iniciado por la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos de 1997 y por la Declaración Internacional sobre los datos Genéticos Humanos de 2003. Aunque las dos primeras declaraciones tenían también la pretensión de universalidad, trataban solo aspectos específicos y concretos de la Bioética. Sin embargo, esta tercera declaración, a diferencia de ellas, recoge la experiencia de la aplicación de los instrumentos anteriores y, en atención a los progresos científicos, quiso abordar el tema bioético en su completa generalidad, desarrollando la regulación normativa de los principios pertinentes y afrontando algunas de las cuestiones más importantes de la bioética actual²⁵.

El texto de la Declaración, prolijamente elaborado y suficientemente debatido, fue fruto de un amplio consenso y sería proclamada por unanimidad en los comienzos del presente milenio, lo cual acredita su indudable legitimidad. Como es sabido, la apuesta procedimentalista en la adopción de acuerdos es una de las señas de identidad de las contribuciones de la filosofía política y moral a la Bioética. Este documento propone una estructura universal de principios, normas y procedimientos, en cuanto va dirigida a definir dichos elementos en el campo de la Bioética, universalmente aceptados, de conformidad con los derechos humanos garantizados por la legislación internacional. De manera explícita, su objetivo es “proporcionar un marco universal de principios y procedimientos que sirvan de guía a los Estados en la formulación de legislaciones, políticas u otros instrumentos en el ámbito de la Bioética”. Por primera vez en la historia de esta disciplina se abordaba el compromiso por los Estados miembros de la UNESCO —y se comprometía con ello a la humanidad entera— a respetar y aplicar los principios bioéticos fundamentales reunidos en un único texto. En él se abordan los problemas bioéticos que plantean las Ciencias de la salud y las tecnologías en sus vertientes relacionadas con el ser humano.

Ahora bien, en cuanto a su valor jurídico se trata de un texto de carácter no vinculante como toda declaración adoptada por las Naciones Unidas y sus agencias. Dicha Declaración, a diferencia del Convenio de Oviedo, forma parte de los denominados instrumentos de “soft law”, donde el derecho se muestra blando, flexible y no coercitivo. Dichos instrumentos, si bien tienen un carácter jurídico y no meramente ético, no tienen la misma fuerza que un tratado internacional, ya que no están concebidos para obligar a los Estados a incorporar las normas propuestas, sino más bien para alentar a estos a hacerlo e inspirar, al mismo tiempo, la acción legislativa. Sin embargo,

²⁵ GROS ESPIELL, H. “Significado de la Declaración Universal sobre la Bioética y los Derechos Humanos de la UNESCO”, *ibidem*, p. 7. También sobre el tema *vid.* GROS ESPIELL, H. y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2006). *La Declaración Universal sobre la Bioética y los Derechos Humanos de la UNESCO*, Granada: Comares.

esto no significa que carezca de valor jurídico internacional, ya que crea un compromiso de los Estados miembros respecto del contenido concreto de la Declaración, aun reconociendo un cierto margen de discrecionalidad que permite a los Estados ahormar dicho contenido respecto del ordenamiento interno, lo cual se proyecta en el nivel de su eficacia interna que puede variar en intensidad y alcance²⁶. Además, desde otra perspectiva, los internacionalistas suelen reconocer a las Declaraciones el valor de fuentes del derecho y lo hacen a través de la vía de los "principios generales del derecho" que, como es sabido, constituyen una figura jurídica generalmente aceptada como modo de producción normativa.

Pero debe tenerse, asimismo, en cuenta que las declaraciones no son simples resoluciones del organismo en cuestión, sino que tienen una importancia especial en la práctica de Naciones Unidas. Una declaración es un instrumento solemne que se utiliza solo en casos muy especiales y en cuestiones de verdadera importancia cuando se espera obtener el máximo de observancia por parte del mayor número de Estados posibles. Por ello, su relevancia práctica es considerable y se proyecta más allá de una mera recomendación, ejerciendo un innegable influjo en las regulaciones estatales. En cualquier caso, el Derecho internacional no debe renunciar a la transición desde un "soft law", blando, flexible y no obligatorio, a otro derecho obligatorio, coercitivo y vinculante, pues aquella vía pudo y puede continuar siendo un primer paso a la vista de que es lo que menos suspicacias suscita entre los sujetos primordiales de este orden jurídico, como son los Estados y, en su caso, las organizaciones internacionales. Además, la Declaración tiene también una enorme transcendencia desde el punto de vista político, puesto que otorga importantes herramientas para poder llegar a acuerdos que trascienden el marco estrictamente sanitario y que se proyectan en problemas sociales y políticos para la convivencia pacífica de las sociedades.

La Declaración no pretende resolver todos los problemas bioéticos que se plantean en la actualidad y que evolucionan constantemente. Su objetivo es más bien establecer unas bases para los Estados que deseen legislar o elaborar políticas en el campo de la bioética. También intenta en lo posible inscribir las decisiones y prácticas científicas dentro del marco y el respeto a cierto número de principios generales comunes a todos y potenciar también el diálogo entre las sociedades en las implicaciones de la Bioética y el uso compartido del conocimiento en el campo de la ciencia y de la tecnología. De esta suerte, abre perspectivas de actuación que van más allá de la ética médica y reitera la necesidad de situar la bioética en el contexto de una re-

²⁶ Sobre el valor jurídico internacional y la eficacia jurídica interna como elementos esenciales de la Declaración *vid.* GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2009). "La Declaración Universal sobre bioética y derechos humanos: Un balance de su vigencia", *Sobre la dignidad y los principios. Análisis de la Declaración Universal sobre Bioética y derechos Humanos de la UNESCO*, CASADO, M. (coord.). Navarra: Cívitas, Thomson Reuters, pp. 564 y 565.

flexión abierta al mundo político y social, lo que implica reflexionar sobre la evolución de la sociedad, incluso sobre la estabilidad mundial estimulada por el desarrollo científico y tecnológico. Presenta, por tanto, una indudable dimensión innovadora respecto a otras declaraciones internacionales previas, ya que establece, por primera vez en este ámbito, el compromiso de los gobiernos de adoptar un conjunto de principios bioéticos, abriendo así el camino para una nueva agenda en bioética a nivel internacional²⁷.

En cuanto a su estructura formal, se trata de un texto breve. Consta de un extenso Preámbulo y de 28 artículos, distribuidos en cinco apartados: Disposiciones generales (arts. 1 y 2), Principios (arts. 3 a 17), Aplicación de los principios (arts. 18 a 21), Promoción de la Declaración (arts. 22 a 25) y Disposiciones finales (arts. 26 a 28). Debe señalarse, que el núcleo de la Declaración, tanto por su extensión como por su contenido, se encuentra en el segundo apartado que consagra los principios sobre los que se asienta dicho instrumento, como es la salvaguardia de la dignidad humana que es fundamento de los derechos humanos y por tanto también de los consagrados en este texto.

En lo que concierne a sus contenidos materiales, podemos distinguir dos partes en este documento: La primera se refiere al “Alcance” de dicho texto, que sustituye a lo que hubiera podido ser una definición de la Bioética, seguida de la especificación de sus “Objetivos”. La segunda parte está dirigida en su totalidad a enumerar y determinar su contenido y promover el respeto a los principios fundamentales de la Bioética, cuales son: Dignidad y Derechos Humanos, Beneficios y Efectos Nocivos, Aprovechamiento compartido de los Beneficios, Protección de las Generaciones Futuras y Protección del Medio Ambiente, la Biosfera y la Biodiversidad.

Es preciso indicar al respecto, que la Declaración no propone criterios regulativos sobre materias o conflictos concretos. Sino que establece principios generales, que se concitan en la propuesta de un “estándar universal” en el campo de la Bioética, y que deberían servir para situaciones diversas. Ello resulta especialmente pertinente y oportuno dada la complejidad y la diversidad cultural del mundo en el que vivimos y las diferencias políticas, sociales y económicas de los Estados. Así pues, los principios, reglas y materias que han sido incorporadas a la Declaración han estado condicionadas, en gran medida, por su planteamiento multidisciplinar, pluralista y multicultural así como por las diversidades y desigualdades sociales y económicas existentes en el planeta. Este conjunto de factores y situaciones revela el esfuerzo que ha tenido que realizarse para conseguir la culminación de este documento internacional tan relevante, así como los equilibrios que han debido establecerse y las renunciadas inevitables para lograr un texto aceptable desde tan diferentes concepciones y situaciones de las sociedades actuales²⁸.

²⁷ TEN HAVE, H. y BAHARI, S. “Introducción a la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos humanos”, *ibidem* pp. 26 y 27.

²⁸ ROMEO CASABONA, C. M. y DE MIGUEL BERIAIN, I. “Ámbito de aplicación... *op. cit.* p. 13.

Como expresa la propia Declaración, los destinatarios principales —aunque no exclusivos— de la misma son los Estados y, dentro de ellos principalmente los poderes legislativos, como órganos competentes y máximos responsables del establecimiento de las normas que regulan la conducta de las personas. Por tanto, sus disposiciones van dirigidas, fundamentalmente, al legislador para que éste traduzca los principios en ellas contenidos en la adopción de reglas concretas y códigos de conducta más precisos, capaces de regular de forma efectiva la práctica y la investigación médica y científica para asegurar el cumplimiento de los requerimientos bioéticos que se consideren imprescindibles y de validez universal. Debe destacarse que en la Declaración coexisten principios de contenido muy genérico y abstracto con otros de mayor densidad regulativa que se aproximan mucho a las reglas, en cuanto que se encuentran en condiciones de proporcionar una norma de decisión sobre una conducta aplicable de forma directa e inmediata. Por consiguiente, la aplicación de los principios requiere realizar una ardua y minuciosa labor interpretativa que entraña riesgos muy notables que crecen a medida que es mayor el grado de abstracción y generalidad de los principios en jure²⁹.

Si bien es cierto que en la Declaración se reconoce la importancia de la libertad de investigación científica y las repercusiones benéficas del desarrollo científico y tecnológico, no lo es menos que también se apunta la necesidad de la limitación en los abusos de la ciencia —y las tecnologías con ellas relacionadas— en las diversas formas de vida y se advierte de los peligros que entrañaría su uso descontrolado. En este orden de cosas, se pone de manifiesto “la necesidad de que esa investigación y los consiguientes adelantos se realicen en el marco de los principios enunciados en esta Declaración y se respeten la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Ha de señalarse, que el texto de la Declaración implica un cambio paradigmático en el concepto de bioética, en cuanto supera el ámbito específicamente sanitario al afirmar la necesidad de abrirse a dimensiones políticas, sociales y medioambientales, que no habían contemplado otros documentos. En este sentido, su artículo 1.1 establece explícitamente su ámbito u objeto: La Declaración trata de “cuestiones éticas relacionadas con la medicina, las ciencias de la vida y las tecnologías conexas aplicadas a los seres humanos, teniendo en cuenta sus dimensiones sociales jurídicas y ambientales”. Ello obedece, como es lógico, al surgimiento de nuevas preocupaciones y desafíos en el orden ético con repercusiones en los más variados sectores y ámbitos de la vida humana, ambiental y animal. En este sentido, podemos afirmar que la Declaración supone la ruptura entre la “bioética clásica”, desprovista de una visión social y política y una “nueva bioética”, que sitúa al hombre en un contexto, político, social y ambiental.

²⁹ ALBERTÍ, E. “Interrelación y complementariedad de los principios y limitaciones a su aplicación” *Sobre la dignidad... Op. cit.* pp. 531 y 532.

En tal orden de cosas, podemos comprobar que, si bien la perspectiva individual es el primer objeto de tutela por parte de la Declaración, se apela también a las preocupaciones sociales que puedan derivarse, cómo son, por ejemplo, las generaciones futuras, aunque no se les reconozca propiamente el estatuto de sujetos de derecho, pero ello se hace velando por sus presuntos intereses³⁰. Desde este aspecto, la Declaración insiste en las tradiciones culturales, intereses, necesidades y conflictos específicos de los grupos y comunidades humanas marcando, asimismo, las perspectivas propias de los países en vías de desarrollo. Por su parte, las referencias al medio ambiente, junto a la biosfera y la diversidad son objeto de tutela en este documento, con independencia de la otorgada al ser humano y contribuyen sobremanera a actualizar y enriquecer el contenido del referido instrumento, puesto que no cabe duda de que vivimos en una situación de emergencia planetaria que nos puede conducir a una catástrofe civilizatoria que bien podría llevarse por delante a buena parte de la población humana del planeta³¹. Resulta indudable que las nociones de “generaciones futuras” y de “naturaleza” han pasado a desempeñar un papel decisivo en nuestra concepción contemporánea de derechos humanos³².

Tal y como hemos tenido ocasión de constatar en los años transcurridos desde la proclamación del referido instrumento, su significación en la construcción de una bioética universal ha sido decisiva. En la Declaración se ha logrado codificar un conjunto mínimo de principios, unos referenciales universales, fundamentados en valores éticos comunes, implicando y reforzando el debate intercultural sobre los temas bioéticos. En este sentido, más que de una bioética global —que podría sugerir la imposición de un único universo valorativo— deberíamos hablar de una bioética universal y transcultural, que satisface un conjunto mínimo pero suficiente de valores que comparte hoy día la humanidad, a pesar de la diversidad cultural, política y jurídica de los individuos y las sociedades que la integran³³. La Declaración asume la ruptura con los paradigmas culturales homogéneos. A este respecto, la UNESCO ha manifestado siempre un interés y una preocupación constante por la diversidad cultural, difundiendo el mensaje de que la diversidad cultural es fuente de intercambios, innovación y creatividad y es necesaria para la especie humana, señalando que dicha diversidad social y cultural es parte fundamental de la identidad de la persona y patrimonio común de la humanidad.

Si bien es cierto que la complejidad ideológica política jurídica y cultural del mundo en el que se desarrolla nuestra existencia y su innegable

³⁰ Vid LEYTON, F. “Precaución y desarrollo sostenible para salvaguardar los derechos humanos”, Sobre la dignidad. *Op. cit.*, pp. 389-399.

³¹ Vid REICHMANN, J. “Comentario al artículo 17”, *ibidem*. pp. 415-416.

³² Sobre el tema *vid.* BELLOSO MARTÍN, N. (2018). “El debate sobre la tutela institucional: generaciones futuras y derechos de la naturaleza”. *Cuadernos de la Cátedra Democracia y Derechos Humanos*, núm. 14, Madrid: Universidad de Alcalá-Defensor del Pueblo.

³³ ROMEO CASABONA, C. M. “Editorial”, *Hacia una Bioética*, *op. cit.* p. 5.

diversidad hicieron imposible pensar en la posibilidad de encarar con una numeración exhaustiva todos los temas bioéticos que hoy se presentan, que se discuten y que son objeto de criterios y de puntos de vista no coincidentes, no lo es menos que con la Declaración se intentó materializar lo que era internacionalmente posible, optando por dejar de lado determinados temas o asuntos³⁴. Ello no está en contra de su intención de englobar el tema bioético en su generalidad, teniendo en cuenta las cuestiones más importantes de la materia. En este sentido, la Declaración se promueve con la pretensión de ser una Declaración general por su enfoque, en cuanto a la materia que abarca y universal por su proyección, en cuanto a la proclamación de principios referidos a la comunidad internacional, es decir a la humanidad entera. Todo ser humano, donde quiera que se encuentre, puede beneficiarse del progreso de la ciencia y la tecnología dentro del respeto a los derechos y libertades fundamentales de la persona. Este es el potencial y el mérito del texto que analizamos.

Tratando de efectuar una valoración conjunta de la Declaración, se puede concluir que los principios reconocidos en este instrumento proporcionan una base común y un punto de apoyo para conseguir una Bioética global —no en sentido ideológico, negativo y disgregador, que en términos fácticos podría comportar un temido fundamentalismo del mercado—³⁵, sino, como un alternativo proyecto humanista que sería concebido de manera evolutiva, flexible y capaz de ayudar a la resolución de problemas bioéticos, así como de promover la equidad y el respeto a los derechos humanos en los cuales aparece enmarcada³⁶. A su vez, la Declaración presenta un innegable y simbólico valor moral, puesto que vincula a todos los Estados desde una perspectiva ética, reconociendo además la bioética como disciplina y como marco para adoptar acuerdos con relación a los derechos humanos³⁷.

Debe significarse que la dimensión innovadora de la Declaración resulta innegable a todas luces, ya que supuso una clara ruptura respecto a la “bioética clásica”, desprovista de una visión social y política y representó la emergencia de la “nueva bioética”, que ubica al hombre en un escenario global junto a sus semejantes y a los demás integrantes de la Biosfera³⁸.

³⁴ GROS ESPIELL, H. “Significado”. *Op. cit.*, p. 7.

³⁵ DE JULIOS-CAMPUZANO, A. (2007). *Dimensiones jurídicas de la globalización*. Madrid: Dykinson, p. 10.

³⁶ CASADO, M. (2016). “Bioética y Derechos Humanos universales: sobre la bioética como herramienta para la democracia”, *Ius et Veritas*, núm. 53, ISSN 1995-2929, p.180.

³⁷ DE LECUONA RAMÍREZ, I. (2008). “Textos y recursos de referencia para abordar los retos del derecho público ante las Ciencias de la vida desde una perspectiva bioética”, *Revista Catalana de dret públic*, ISSN-e 1885-8252, núm. 36, p. 240.

³⁸ DARÍO BERGEL, S. (2015). “A diez años de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos. Sus méritos y su futuro”, *Revista de derecho y genoma humano: genética, biotecnología y medicina avanzada*, ISSN 1137-7128. núm. 43, p.15.

Es innegable que la Declaración ha adquirido, además, una fuerte importancia práctica como complemento a su innegable carga simbólica. A pesar de sus defectos, hacia los cuales se han vertido, como es lógico, algunas críticas sobradamente fundadas —tanto al texto en general como a algunos de sus aspectos— la valoración de la misma arroja un balance conjunto muy positivo. En un tiempo relativamente breve —durante dos años— se consiguió aprobar un texto normativo de alcance universal sobre los principios de la Bioética que serviría de referencia a todos los Estados del mundo cuando vayan a elaborar leyes y políticas públicas que tengan implicaciones bioéticas; ya que con la promoción de la tutela internacional de los principios bioéticos que en ella se realiza —en el contexto de los derechos humanos— se da buena cuenta de su potencial, político y normativo.

V. EXIGENCIA DE POSITIVACIÓN DE LOS PRINCIPIOS: EL BIODERECHO COMO MECANISMO IDÓNEO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN DERECHO UNIVERSAL DE LA BIOÉTICA

Como ya se ha dicho, la bioética posee una incuestionable dimensión axiológica y se abre a valores entre los cuales la dignidad de la persona aparece como fundamento ético de los mismos y como derivada de la común condición de todos los seres humanos. De tal modo, que puede constatarse que el interés por la bioética viene de la mano de la investigación de los conflictos que afectan a derechos humanos básicos, como son: la vida, la libertad, la intimidad o la igualdad, que son temas de indudable arraigo en la filosofía jurídica. Es incuestionable que los llamados problemas bioéticos plantean importantes cuestiones ético-jurídicas y metodológicas que deben ser debatidas antes de que se adopten soluciones normativas que requieren de previo consenso en una sociedad democrática y plural³⁹.

Por consiguiente, hay que partir de la base de que la relevancia de la ética para el derecho consiste simplemente en su capacidad de resaltar el hecho de que no podemos tomar decisiones sociales centrales relacionadas con las Ciencias biomédicas recurriendo solo al derecho o a la medicina, sino que se trata en todo caso de cuestiones de genuino interés para la ética⁴⁰. La bioética es un puente hacia el futuro que reflexiona sobre las ciencias de la vida, media entre la ética y las humanidades y delibera si lo técnicamente correcto y posible es éticamente bueno⁴¹. Desde una aproximación amplia, la bioética

³⁹ RUBIO CASTRO, A. y CASADO GONZÁLEZ, M. (2018). “Presentación”, *Bioética y Bioderecho, Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, ISSN 0008-7750, núm. 52, pp. 6 y 7.

⁴⁰ FARALLI C. (2010). “La Bioética y los desafíos futuros de la Filosofía del Derecho”, *Fronesis: Revista de Filosofía jurídica, social y política*, ISSN 1315-6268 vol. 17, núm. 1, pp. 121-132,

⁴¹ ABEL, F. (2007). “De Cambridge a Harvard y Georgetown, pasando por V. R. Potter”, *Bioética & Debat, Tribuna abierta del Instituto Borja de Bioética*, ISSN 1579-4865. núm. 50, pp.1-5.

es, ante todo, una ética aplicada que pretende encontrar respuestas específicas a los nuevos problemas de la biomedicina —incluyendo la biotecnología humana— sin perjuicio de la discusión paralela que plantea la fijación de su objeto: el ser humano o también los demás seres vivos y los ecosistemas en los que se desenvuelven. La novedad que aporta la bioética en su metodología es su discurso multidisciplinar⁴².

Así, los principios de autonomía no maleficencia, beneficencia y justicia, la lucha por los derechos y por la distribución justa de los recursos y el control de las tecnologías que confieren el dominio sobre la vida perfilan su contexto y definen sus retos. Delibera no sobre lo materialmente bueno, sino sobre lo intersubjetivamente justo. Rechaza el absolutismo y el dogmatismo, el fundamentalismo, el relativismo y el subjetivismo, no se compromete con ninguna moral, religión o política concretas y se presenta como una ética aplicada atenta a las interpelaciones de nuestro mundo⁴³. Frente a las éticas de la verdad propugna la crítica, la ética de la deliberación; frente al monismo el pluralismo; frente al fundamentalismo la argumentación; frente al relativismo y frente al politeísmo, el objetivismo y la deliberación⁴⁴. La bioética deberá componer un concepto amplio, plural, donde quepan todas las opciones posibles y evitar las concepciones que llevan al enfrentamiento, se ofuscan con los dilemas y rehúyen los problemas, imposibilitan la deliberación y el diálogo y concluyen en los “casos trágicos”. Es función de la bioética la construcción de una base común desde la cual deliberar; ser sensible a las necesidades sociales y orientar, tratar y resolver los problemas. Estos son los objetivos que perfilan la bioética del siglo XXI⁴⁵.

Por otra parte, ha de ponerse de relieve que en un mundo globalizado como el actual, las normas de alcance estatal resultan insuficientes para proteger los derechos de las personas en la biomedicina. La única manera de controlar la fuerza del mercado global, que no atiende a derechos sino básicamente a la competencia y al beneficio económico, es la globalización de los derechos a través de normas internacionales como el Convenio de Oviedo y la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos. Las experiencias de la UNESCO y del Consejo de Europa —y también, aunque en menor medida las de la Unión Europea— ponen de manifiesto que, a pesar de las dificultades apuntadas, se pueden dar pasos hacia un derecho universal de la Bioética. La relación entre el derecho y la bioética se encuentra hoy universalmente aceptada; precisamente, la Declaración Universal sobre bioé-

⁴² ROMEO CASABONA, C. M. (2017). “El Bioderecho y la Bioética un largo camino en común”, *Revista Iberoamericana de Bioética, Universidad Pontificia de Comillas*, ISSN 2529-9573, núm. 3, (octubre), pp. 1-16.

⁴³ CAMPS, V. (2013). *Breve historia de la Ética*, Barcelona: RBA, pp. 392 y ss.

⁴⁴ GARCÍA CAPILLA, D. J. (2006). *Bioética: Claves de orientación*, Col Contrastes 7, Murcia: Foro Ignacio Ellacuría, pp. 12 y ss.

⁴⁵ FERRER, J. J. y ALVÁREZ, J. C. (2003). *Para fundamentar la Bioética. Teorías y paradigmas de la bioética contemporánea*. Bilbao: UPC-Desclée de Brower, pp. 83 y ss.

tica y derechos humanos de la UNESCO reúne ambas disciplinas, puesto que exige expresamente una regulación normativa de todas las cuestiones relacionadas con las ciencias de la vida.

De hecho, se reconoce de forma unánime que, en virtud de dichos documentos, la dignidad y los derechos humanos deben ser protegidos en el campo de la biomedicina a nivel universal, puesto que las amenazas a los mismos operan también a escala global y que la flexibilidad de los instrumentos jurídicos y la adopción de acuerdos de mínimos, que posteriormente se van incrementando, constituyen dos fórmulas idóneas para ir logrando resultados aceptables. Precisamente, las normas emanadas, tanto de la UNESCO como del Consejo de Europa, en relación con la biomedicina tienen como finalidad la protección de la dignidad humana y están configuradas de modo que, a medida que existen nuevos consensos entre los Estados, se pueden ir regulando nuevas materias o regulándolas con más detalle⁴⁶.

Situándonos en la perspectiva de la evolución del orden internacional, se puede afirmar que la bioética, incardinada en el contexto de los derechos humanos, ha contribuido de manera muy decisiva al desarrollo progresivo y a la renovación del Derecho internacional en su actual paradigma, cuyo sujeto no son solamente los Estados, sino la comunidad humana. Se puede hablar así de un “proceso de humanización” de la sociedad internacional, caracterizado por el establecimiento de nuevos sujetos que difieren de la estructura social estatal, donde la persona humana, los pueblos o la humanidad en su conjunto han empezado a registrar unos niveles de subjetividad progresiva que la llevan a influir en el diseño de instituciones internacionales⁴⁷. De manera que, junto al clásico principio de soberanía de los Estados, ha aparecido otro principio constitucional del orden internacional contemporáneo: el de la dignidad intrínseca de todo ser humano. La afirmación de que todo ser humano es titular de derechos propios oponibles directamente a todos los Estados, incluido al Estado del que sea nacional, constituye sin duda una revolución jurídica que, a diferencia del derecho internacional clásico, la persona no puede ser considerada como un mero objeto. La dignidad y los derechos humanos asumen en este nuevo paradigma el carácter de principios esenciales del derecho internacional contemporáneo⁴⁸. El Derecho internacional se ha visto así sumamente enriquecido tras la adopción de estos textos y el esfuerzo de los juristas que han tratado de desarrollar los principios en ellos contenidos y de identificar nuevos derechos humanos o nuevos titulares de los mismos.

⁴⁶ BELLVER CAPELLA, A. “Derechos Humanos y Bioética”... *Bioética y cuidados de enfermería...* Op. cit., pp. 214 y ss.

⁴⁷ RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. J. (1999). “El nuevo derecho internacional: la cuestión de la autodeterminación y la cuestión de la injerencia”. *Transformaciones del Derecho en la mundialización*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pp. 161 y ss.

⁴⁸ MARÍN CASTÁN, M. L. “Comentario al artículo 28”, *Sobre la dignidad y los principios...* Op. cit., pp. 541 y 542.

Por tanto, no cabe la menor duda de que los instrumentos internacionales tomados en consideración, constitutivos de una significativa muestra de la consolidación normativa de la bioética, han contribuido al progreso y a la actualización del Derecho internacional. Al incluir nuevos temas y contenidos, el orden jurídico internacional se abre así a nuevas perspectivas de futuro. Dichos documentos responden a la necesidad de establecer guías éticas universales, elaboradas sobre valores y principios compartidos y consensuados —identificados en espacios comunes de diálogo— para dotar de cobertura normativa a las cuestiones bioéticas.

Este creciente impulso al Derecho internacional permite constatar el proceso constante en la aspiración de juridificar la bioética. El denominado “bioderecho” se muestra, ciertamente, como el mecanismo idóneo para proceder a dicha juridificación. Se puede considerar el bioderecho como el conjunto de normas y principios que regulan jurídicamente la materia bioética. El bioderecho internacional resulta de la existencia de una normativa jurídica internacional en sus diversas posibilidades: de carácter universal, regional o subregional y que se muestra en constante proceso de evolución⁴⁹.

El bioderecho se concibe, para algunos juristas, como una nueva rama del derecho que estudia los principios y las normas jurídicas que se refieren al nacimiento, desarrollo y fin de la vida, implicando una mirada original y una forma holística de concebir el derecho con criterios extrajurídicos (biológicos, médicos, científicos, económicos, antropológicos, sociales, demográficos, etcétera)⁵⁰, que busca que de manera legal se respeten las reglas básicas del ser humano desde el punto de vista ético, de tal modo que es impensable no incluir el derecho en el constructo de la bioética. Bioética y bioderecho van, por consiguiente, de la mano en esta larga marcha hacia la construcción de una Bioética universal⁵¹. Tanto la bioética como el bioderecho tienen en común el objeto de estudio, pero lo hacen desde una perspectiva diferente: la primera desde la reflexión ética y el segundo desde la jurídica⁵².

No cabe duda de que la investigación científica y en particular la experimentación en seres humanos han sido el principal motor del nacimiento y desarrollo del bioderecho. Con el paso del tiempo, otras actividades relacionadas con la biología y la medicina continúan su imparable desarrollo abriendo nuevas interrogantes como, por ejemplo, la intervención en los genes humanos (gametos, cigotos células adultas) mediante diversas técnicas de ingeniería genética, en particular la edición de genes, así como de otros seres vivos (por ejemplo, transgénesis), los análisis de los genes humanos, las técnicas de repro-

⁴⁹ GROS ESPIELL, H. “Bioderecho internacional”, *Enciclopedia de Bioderecho...*, Op. cit. vol. I, p. 260.

⁵⁰ FIGEROA YAÑEZ, G. “Bioderecho”, *ibidem*, p. 221.

⁵¹ ROMEO CASABONA, C. M. (2017). “El Bioderecho y la Bioética, un largo camino en común”, *Revista Iberoamericana de Bioética*, núm. 3, pp. 1-16. *Vid.* en general sobre este tema el número monográfico “Bioética y Bioderecho” (2018) *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 52.

⁵² *Vid.*, en general, sobre este tema CAPORALE, C. y PAVONE, I. R. (2018). *International Biolaw and Shared*. London: Routledge.

ducción humana asistida, la investigación con material humano, incluyendo embriones y células madre, los trasplantes de órganos tejidos y células, interfieren en los derechos fundamentales de los individuos concernidos⁵³.

En este orden de cosas, podemos señalar que el derecho, con relación a la bioética, cumpliría en primer lugar una función garantista, especialmente de los derechos humanos. El derecho se ha agregado a la bioética para conformar el binomio “bioderecho”, entendiendo que los instrumentos jurídicos son uno de los medios adecuados para encauzar las actividades humanas y para prevenir daños y peligros ; en segundo lugar, el derecho cumpliría una función creadora de nuevos derechos. En su actividad investigadora la ciencia abre continuamente campos inexplorados o desconocidos que requieren de continua protección jurídica por los daños y perjuicios que pueden causar a los individuos, a las poblaciones o al medio ambiente. Estas investigaciones o descubrimientos científico-biológicos pueden generar nuevos derechos humanos y bienes jurídicos que el derecho debe tutelar; en tercer lugar, el derecho cumpliría una función distributiva, ya que corresponde al orden jurídico la función de distribución equitativa de los beneficios que pudieran generar la investigación y los descubrimientos científicos entre ricos y pobres o entre países desarrollados, subdesarrollados o en vías de desarrollo, de manera que no se conculque el principio de igualdad ni se incurra en discriminaciones injustificadas o arbitrarias⁵⁴.

Como es sabido, el problema fundamental de la bioética es pasar del nivel de los principios al de las reglas; es decir, construir, a partir de los principios bioéticos que gozan de un amplio consenso, un conjunto de pautas que resulten coherentes con ellos y que permitan resolver los problemas prácticos que se plantean y para los que no existe, en principio, el consenso. De tal manera, que los principios deben ser transformados en reglas que nos indiquen las condiciones en las cuales se puede aplicar un principio; es decir, el cómo y el cuándo se debe actuar de conformidad con el principio⁵⁵. Por tanto, resulta necesario —desde el punto de vista de lograr la tutela efectiva de los derechos fundamentales sustentados en los principios bioéticos de los instrumentos internacionales— que el Derecho intervenga, ordenando conductas y puntualizando extremos no deducibles, sin más, de las vagas formulaciones de la bioética. La aplicación de los principios no puede quedar al libre arbitrio de profesionales e investigadores. Solo la ley y las decisiones jurisdiccionales pueden decirnos cuando, en qué circunstancias y a través de qué órganos se pueden realizarse determinadas prácticas biomédicas⁵⁶.

En virtud de estas consideraciones, resulta pertinente sostener que la disciplina bioética amplía su campo de interés al agregar el derecho y al

⁵³ ROMEO CASABONA, C. M. “Bioconstitución”, *op. cit.* p. 564.

⁵⁴ FIGUEROA YAÑEZ, G. “Bioderecho”, *op. cit.*

⁵⁵ ATIENZA, M. (2010). *Bioética, Derecho y argumentación*. Lima-Bogotá: Palestra, Temis, pp. 33-79.

⁵⁶ MARTÍN MATEO, R. (1987). *Bioética y Derecho*, Barcelona: Ariel, p. 75.

exigir de éste que se adecúe a los nuevos descubrimientos biológicos, pero también puede sustentarse, contrariamente, la idea de que restringe los contenidos de dicha disciplina al acotarla tan solo al campo regulado normativamente.

Ciertamente, los principios bioéticos son frágiles y adolecen de una evidente indeterminación; de aquí que, parafraseando a N. Bobbio, “el tiempo de los derechos” exija la positivación de estos a través de las reglas formuladas de acuerdo a los mismos. Esto no significa, ni mucho menos, que se desvirtúe o se anule su naturaleza específica, sino que éstos incluso se pueden ver reforzados tras su transformación en reglas. Así, se ha dicho que: “Ni la Bioética debe ignorar los derechos, ni el Derecho soslayar los principios. El derecho deberá juridificar la Bioética mediante la transformación de los principios en reglas jurídicas y la Bioética moralizar el Derecho aportando criterios éticos”. El “tiempo de los derechos” exige transformar los imperativos éticos en reglas jurídicas e interpretar y aplicar los principios según los métodos que establece el Derecho y generan seguridad jurídica⁵⁷.

En función de las anteriores reflexiones, debe apuntarse, sin embargo, que la bioética no puede reducirse únicamente a aspectos legales, ni los instrumentos internacionales ni las legislaciones estatales tampoco pueden dar respuestas totales a los interrogantes que plantea el progreso científico. Pero las cuestiones bioéticas tampoco son exclusivamente morales; la respuesta individual o moral no es suficiente y se requiere de la reflexión pública, puesto que la bioética también presenta un claro contenido político que trasciende de las meras implicaciones de la decisión ética o de la moral individual. Se trata de humanizar por una parte el “ser científico” con el “deber ser” ético y con el “poder hacer” normativo. El derecho aportará así la protección y tutela efectiva de los derechos humanos. Este fructífero diálogo a tres voces lleva consigo la exigencia de interdisciplinariedad, puesto que el diálogo interdisciplinar es propio de las sociedades pluriculturales y multiétnicas de nuestros días⁵⁸.

Así pues, bioética y bioderecho aparecen necesaria e ineludiblemente vinculados. La bioética requiere del bioderecho para convertir los principios bioéticos en normas jurídicas, para inscribir dichos principios en el contexto de los derechos humanos internacionales, tal y como aparecen enmarcados en los textos que tomamos en consideración, puesto que las regulaciones de alcance nacional resultan insuficientes para resolver los problemas derivados de los avances científicos y de la aplicación de las nuevas biotecnologías.

⁵⁷ VIDAL GIL, E. J. “Bioética y Derecho, la positivación de los principios”. *Anales de la Cátedra*, op. cit., pp. 23-41.

⁵⁸ FIGUEROA YAÑEZ, G. “Bioderecho”, op. cit.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Los avances registrados en los últimos años en el conocimiento de las Ciencias de la vida y de la salud, especialmente en el ámbito de la de la biotecnología, han provocado que al ser humano se le presenten nuevos escenarios especialmente complejos en asuntos muy relevantes para los que, contrastados con sus sistemas de valores tradicionales, no ha encontrado siempre respuestas efectivas. Así, el derecho en los adelantos científicos de las últimas décadas —notoriamente el Derecho internacional— ha comenzado a dar respuestas oportunas a las aplicaciones de los progresos de las ciencias y las tecnologías implicadas, prestando una mayor atención a las materias que son objeto de las mismas, tomando como referencia las aportaciones, cada vez más recientes, que surgen de las teorías y desarrollo de los derechos humanos en el ámbito internacional. Desde entonces, bioética y bioderecho han ido desarrollándose de forma constante, habiéndose generado una actividad inabarcable en medios y formatos muy diversos⁵⁹.

Debe significarse, que la elaboración de la mayor parte de los instrumentos jurídicos relacionados con la biomedicina, aprobados por organismos internacionales, han sido fruto del planteamiento metodológico propio de la bioética, es decir multidisciplinar y pluralista, garantizando así que los textos sean más fácilmente asumibles por parte de los Estados en sus respectivos ordenamientos jurídicos. En el campo específico de las Ciencias biomédicas se han venido desarrollando e identificando numerosos derechos humanos, en ocasiones como parte del contenido de algunos derechos fundamentales proclamados por la mayor parte de las Constituciones actuales (el derecho a la vida, a la integridad física, a la intimidad etc...), pero también inspirados en la Declaración Universal de Derechos Humanos o en los Pactos Internacionales y Convenios regionales.

Los textos internacionales e interregionales tomados en consideración —que responden a la necesidad de establecer unos parámetros básicos éticos y jurídicos respetados por la humanidad y que permitan el diálogo sobre la dignidad humana en lo que respecta a la investigación científica y biotecnológica— son documentos de mínimos, aún con vocación universal, que reflejan y consolidan un denominador común de la convivencia pacífica en sociedades plurales y diversas en el plano cultural. Se trata de un loable esfuerzo para identificar, proponer, plasmar y aprobar una serie de valores y principios éticos compartidos que resultan imprescindibles para responder a las dimensiones individuales y sociales del progreso de la biomedicina y las biotecnologías conexas.

Además, ha de ponerse de relieve el que dichos documentos no son instrumentos cerrados y conclusos, sino que están abiertos al futuro. No están encaminados a perpetuar y cristalizar realidades existentes, sino qué eviden-

⁵⁹ ROMEO CASABONA, C. M. "El bioderecho y la Bioética...", *op. cit.*, p. 10.

cian una apertura constante al desarrollo generado por el progreso científico y la evolución del pensamiento. La realidad del conocimiento científico es constantemente innovadora y el desarrollo de la ciencia y la tecnología se muestra inconmensurable. Cualquier regulación que pretenda dejar congelados aspectos específicos vinculados a la innovación puede convertirse en caduca e inadecuada a muy a corto plazo, pero ello no implica que no se pueda avanzar en materia reguladora. El derecho va siempre detrás de la ciencia y permite asentar las bases de lo mínimo posible. Los referidos textos representan, respectivamente, la culminación de determinadas etapas en la ordenación de sus contenidos —1997 y 2005, el final del pasado siglo y el comienzo del nuevo milenio— pero a su vez, marcan el inicio de las que les suceden en el tiempo, situándonos siempre ante los nuevos retos y desafíos que suponen los avances científicos y tecnológicos.

Finalmente, debe concluirse que el bioderecho internacional ha realizado una aportación esencial a la conceptualización actual de la bioética, a su vinculación imprescindible con las ideas de dignidad y derechos humanos, a su conexión con la ética de la ciencia y de las tecnologías y la comprensión de sus elementos sociales. La existencia de un bioderecho internacional constituye, asimismo, una prueba más de la expansión temática del actual derecho internacional en un proceso inconcluso, que ha ido desarrollándose de manera constante, en los últimos tiempos, desbordando por ello el núcleo temático tradicional o clásico de este orden jurídico.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AAVV (2021). *El Convenio de Oviedo cumple veinte años. Propuestas para su modificación*, CASADO, M. (coord.). Barcelona: Observatori de Bioètica i Dret, Universidad de Barcelona.

AAVV (2002). *El Convenio de Derechos Humanos y Biomedicina. Su entrada en vigor en el ordenamiento jurídico español*. ROMEO CASABONA, C. M. (ed.). Granada: Comares.

AAVV (2011). *Enciclopedia de Bioderecho y Bioética*. ROMEO CASABONA, C. M. (dir.), Cátedra de Derecho y Genoma Humano, Universidad de Deusto-Universidad del País Vasco, Granada: Comares.

AAVV (2009). *Sobre la dignidad y los principios. Análisis de la Declaración Universal sobre Bioética y derechos Humanos de la UNESCO*, CASADO, M. (coord.). Navarra: Civitas, Thomson Reuters.

AAVV (2020). *Hacia una Bioética universal. La Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO*, ROMEO CASABONA, C. M. (coord.). Bilbao: Cátedra Interuniversitaria de Derecho y Genoma Humano, Universidad del País Vasco.

AAVV (2018). “Bioética y Bioderecho”, *Anales de la Cátedra, Francisco Suarez*, ISSN 0008-7750, núm. 52.

AAVV (2014). *Bioética y cuidados de enfermería*, BELLVER CAPELLA, V. (ed.). Alicante: Cecova.

AAVV (1999). *Transformaciones del Derecho en la mundialización*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

AAVV (2020), en PENDÁS, B. (ed), *Enciclopedia de Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI, Ciencias Políticas y jurídicas*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas-BOE.

ABEL, A. (2007). “De Cambridge a Harvard y Georgetown, pasando por V. R. Potter”. *Bioética & Debat*, ISSN 1579-4865, núm. 50, pp. 1-19.

ANDORNO, R. (2001). “Hacia un derecho internacional de la bioética”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, ISSN-e 1691-5197, núm.3, pp. 3-11.

ATIENZA, M. (2010). *Bioética, Derecho y argumentación*, (2010), Lima-Bogotá, Palestra: Temis.

BELLOSO MARTÍN, N. (2018). “El debate sobre la tutela institucional: generaciones futuras y derechos de la naturaleza”. *Cuadernos de la Cátedra Democracia y Derechos Humanos*, núm.14, Madrid: Universidad de Alcalá-Defensor del Pueblo.

BORGOÑO BARROS, L. (2009). “Bioética global y derechos humanos: ¿Una posible fundamentación universal para la Bioética? Problemas y perspectivas”. *Acta bioética*, ISSN 1726-569X, número 15, Santiago, pp. 46-54.

CAPORALE, C. y PAVONE, I. R. (2018). *International Biolaw and Shared*. London: Routledge.

CASADO M. y LÓPEZ BARONI, M. J. (2018). *Manual de Bioética Laica (I) Cuestiones clave*. Barcelona: Observatori de Bioética i Dret, Universidad de Barcelona.

CASADO, M. (2016) “Bioética y Derechos Humanos universales: sobre la bioética como herramienta para la democracia”. *IUS ET VERITAS*, ISSN 1995-2929, núm. 53, pp. 170-185.

DARÍO BERGEL, S. (2015). “A diez años de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos. Sus méritos y su futuro”, *Revista de derecho y genoma humano: genética, biotecnología y medicina avanzada*, ISSN 1137-7128, núm. 43.

DE LECUONA RAMÍREZ, I. (2008). “Textos y recursos de referencia para abordar los retos del derecho público ante las Ciencias de la vida desde una perspectiva bioética”. *Revista Catalana de dret públic*, ISSN-e 1885-8252, núm. 36, pp. 235-247.

FARALLI, C. (2010). “La Bioética y los desafíos futuros de la Filosofía del Derecho”, *Revista de Filosofía jurídica, social y política*, ISSN 1315-6268, vol. 17, núm.1, pp. 121-132.

FERRER, J. J. y ALVÁREZ, J. C. (2003). *Para fundamentar la Bioética. Teorías y paradigmas de la bioética contemporánea*. Bilbao: UPC-Desclée de Brower.

GARCÍA CAPILLA, D.J. (2006). *Bioética: Claves de orientación*, Col Contrastes 7, Murcia, Foro Ignacio Ellacuría, p. 5 y ss.

GROS ESPIELL, H. y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2006). *La Declaración Universal sobre la Bioética y los Derechos Humanos de la UNESCO*. Granada: Comares.

MARÍN CASTÁN, M. L. (2021). “Sobre el significado y alcance de los dos hitos más decisivos en el desarrollo de la bioética universal: El Convenio de Oviedo y la Declaración Universal sobre bioética y derechos humanos de la UNESCO”, *Revista de Bioética y Derecho. Perspectivas bioéticas*, ISSN 1886-5887, núm. 52, Universidad de Barcelona, pp. 155-172.

MARÍN CASTÁN, M. L. (2014). “En torno a la dignidad humana como fundamento la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO”. *Revista de Bioética y Derecho*, ISSN 1886-5887, núm. 31, pp. 17-37.

MARTÍN MATEO, R. (1987). *Bioética y Derecho*. Barcelona: Ariel.

ROMEO CASABONA, C. M. (2017). “El Bioderecho y la Bioética un largo camino en común”. *Revista Iberoamericana de Bioética*, Universidad Pontificia de Comillas, ISSN 2529-9573, núm. 3, (octubre), pp. 3 y ss.

III

NOTAS Y DICTÁMENES

Inclusión en el orden del día de una sesión de Comisión de una comparecencia solicitada conforme a lo dispuesto por el artículo 211 del Reglamento de la Asamblea

Inclusion in the agenda of a Committee session of an appearance requested in accordance with the provisions of article 211 of the Assembly Regulations

Fecha de recepción: 01/06/2022

Fecha de aceptación: 10/06/2022

Sumario: RESUMEN.—I. LAS COMPARECENCIAS EN LA ASAMBLEA DE MADRID.—II. LA DISCIPLINA REGLAMENTARIA DE LA COMPARECENCIA DE OTRAS PERSONAS O ENTIDADES EN EL ARTÍCULO 211.—III. LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA.—IV. LA RESOLUCIÓN INTERPRETATIVA DE DESARROLLO DEL ARTÍCULO 107.2 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA.

RESUMEN

El Reglamento de la Asamblea prevé una iniciativa parlamentaria que enlaza con el sistema de “hearings” de los parlamentos anglosajones, en virtud de la cual pueden comparecer ante las comisiones de la Cámara entidades o personas no vinculadas al Ejecutivo autonómico, a efectos de informe y asesoramiento en materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid.

El artículo 211 del Reglamento establece la regulación de dichas comparecencias, delimitando: primero, su ámbito objetivo; segundo, su tramitación conforme a un procedimiento de invitación, conformado por distintos trámites sucesivos; y, tercero, una específica disciplina del desarrollo de las comparecencias durante el desarrollo de la sesión parlamentaria en comisión.

La práctica en la Asamblea de Madrid, dada la ductilidad de la disciplina parlamentaria, ha modulado la tramitación establecida por el referido precepto del Reglamento, de tal modo que se ha entendido que las mesas de las comisiones, con el acuerdo unánime de los portavoces, pueden acordar, en unidad de acto: i. cursar la primera invitación —a través de la Presidencia

★ Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor asociado de Derecho administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

de la Asamblea—; ii. resolver acerca de la eventual apertura del plazo de tres días para formalizar por escrito cuestiones concretas; y iii. incluir la solicitud de comparecencia en el orden del día de la siguiente sesión a celebrar por la comisión correspondiente.

La interpretación flexible inmediatamente referida ha sido asumida por la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, habiéndose aprobado en la sesión celebrada el día 11 de febrero de 2020 una Resolución interpretativa de desarrollo del artículo 107.2 del Reglamento.

PALABRAS CLAVE: Hearings, comparecencia, invitación, unanimidad, ductilidad.

I. LAS COMPARECENCIAS EN LA ASAMBLEA DE MADRID

El artículo 211 del Reglamento de la Asamblea de Madrid regula las comparecencias ante las comisiones de la Cámara, a efectos de informe y asesoramiento, *de otras entidades o personas*.

Es decir, dicho precepto regula las comparecencias parlamentarias en comisión de destinatarios distintos de las contemplados por el propio Reglamento en los artículos 208 —que contempla la comparecencia ante el Pleno de la Presidencia y de los miembros del Consejo de Gobierno—, 209 —que disciplina la comparecencia de los miembros del Consejo de Gobierno para informar ante las comisiones de la Cámara— y 210 —que prevé la comparecencia ante las comisiones de otras autoridades y de los funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid—.

Precisado su marco normativo, es oportuno indicar que las comparecencias reguladas por los artículos 208, 209 y 210 del Reglamento responden al ejercicio de la función parlamentaria de control del Ejecutivo, siendo las comparecencias contempladas en el artículo 211 un medio más para obtener información sobre una cuestión de interés de la Comisión, enlazando con el sistema de *hearings* de los parlamentos anglosajones; sin perjuicio de que la información obtenida a través de estas comparecencias pueda luego ser utilizada por los miembros de una comisión para realizar un control más eficaz al Gobierno.

II. LA DISCIPLINA REGLAMENTARIA DE LA COMPARECENCIA DE OTRAS PERSONAS O ENTIDADES EN EL ARTÍCULO 211

La disciplina reglamentaria de las consideradas comparecencias del artículo 211 del Reglamento de la Asamblea, presupuesto que su destinatario no tiene la obligación de atender el eventual requerimiento de comparecencia que se le pueda formular, se caracteriza por:

- Primero, la delimitación de su ámbito objetivo;
- Segundo, su tramitación conforme a un procedimiento de invitación, conformado por distintos trámites sucesivos; y,

- Tercero, una específica disciplina del desarrollo de las comparecencias durante el desarrollo de la sesión parlamentaria en comisión.

II.A) Respecto del primer extremo, de acuerdo con la vigente regulación, ha de precisarse que el objeto de la comparecencia, *ex* artículo 211.1, queda circunscrito a *materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid*.

Ese es el ámbito sobre el que, necesariamente, debe versar el informe y asesoramiento que se puede recabar del destinatario —voluntario; recordémoslo— de la solicitud de comparecencia.

II.B) Segundo, la tramitación del requerimiento de comparecencia está conformada por las siguientes actuaciones parlamentarias:

- 1.º La propuesta de iniciativa, de acuerdo con el propio artículo 211.1 del Reglamento, subjetivamente debe proceder de un grupo parlamentario o de la quinta parte de los parlamentarios miembros de la comisión correspondiente —estando conformadas las comisiones en la XII Legislatura, como regla, por diecisiete diputados, se requeriría, en consecuencia, la propuesta de cuatro diputados—. Y, objetivamente, la propuesta debe ser formalizada en el Registro General, por escrito, ante la Mesa de la Asamblea.
- 2.º Formalizada la propuesta de iniciativa, la Mesa de la Cámara calificará la solicitud y, si procede —atendiendo los requisitos formales que la misma debe cumplir y de acuerdo con la competencia que al Órgano Rector le atribuye el artículo 49 del Reglamento—, resolverá su admisión a trámite, así como su remisión a la comisión competente por razón de la materia, a efectos de su ulterior tramitación, en su caso, en el seno de la misma.
- 3.º La comisión a la que la Mesa de la Asamblea remita la iniciativa por razón de la materia, en los términos establecidos por la letra e) del artículo 70.1 del Reglamento de la Asamblea, es el órgano competente para adoptar, si lo entiende oportuno, el acuerdo de formular invitación de comparecencia, en los términos de la propuesta formulada por escrito ante la Mesa de la Asamblea.
- 4.º Adoptado, en su caso, el acuerdo de comparecencia, corresponde a la comisión, a propuesta de un grupo parlamentario y dentro del cupo de iniciativas que rija al efecto, cursar la invitación al representante de la entidad o a la persona requerida.
- 5.º La competencia inmediatamente referida lo es, en puridad, para elevar la invitación a la Presidencia de la Asamblea, pues, conforme a lo dispuesto por el artículo 211.2, en relación con el artículo 55.1 del propio Reglamento, la invitación la cursará formalmente el órgano que ostenta la representación unipersonal de la Cámara: *la Comisión correspondiente cursará la invitación al representante de la entidad o a la*

persona requerida, por conducto de la Presidencia de la Asamblea, dispone el apartado 2 del artículo 211.

- 6.º La invitación —que, coloquialmente, se conoce como “primera invitación”— se formaliza por la Presidencia de la Asamblea *con el ruego de su voluntad de comparecer* por parte del destinatario de la iniciativa. Consecuentemente, en dicha invitación no se hace constar otra cosa que el autor de la propuesta de iniciativa, el objeto del informe y asesoramiento que se recaba y la Comisión ante la que, en caso de aceptar la persona a la que se dirige, se sustanciaría la comparecencia. No se concretan, pues, en esta primera invitación, los elementos temporales de la posible comparecencia: es decir, fecha y hora.
- 7.º Aunque el Reglamento no lo precisa de forma expresa, en el supuesto de que el destinatario no atienda el ruego de manifestar su voluntad de comparecer, o conteste declinando la invitación, lo que procedería es el archivo de la iniciativa, dando traslado la comisión a la Mesa de la Cámara para toma de conocimiento y archivo sin ulterior trámite por parte de la misma, pues carece de sentido que la iniciativa permanezca el resto de la Legislatura en la relación de asuntos pendientes de tramitación en la comisión, habida cuenta que el eventual destinatario ha manifestado que no comparecerá para informar ante la comisión.
- 8.º Por el contrario, en el supuesto de una respuesta afirmativa por parte de la persona invitada, el Reglamento dispone que la mesa de la comisión *podrá* abrir un plazo de tres días para que los grupos parlamentarios presenten por escrito las cuestiones concretas sobre las que se ha de informar en relación con la materia que constituye el objeto de la comparecencia. Obvio resulta, dado el tenor literal del Reglamento, que dicho trámite es meramente potestativo.
- 9.º Vencido dicho plazo, en su caso, estarían cumplidos los trámites establecidos por el apartado 2 del artículo 211 del Reglamento y, conforme al tenor literal de su párrafo tercero, *la comparecencia quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día de una sesión de la Comisión correspondiente*. Por ende, de acuerdo con el reproducido tenor, la comparecencia estaría ya en condiciones de ser incluida en el orden del día de una sesión de la comisión correspondiente después de:
 - i. Haber cursado la Presidencia de la Asamblea la primera invitación.
 - ii. Obtener respuesta afirmativa por parte del destinatario de la invitación.
 - iii. Transcurrir el plazo de tres días abierto, en su caso, para la formulación de cuestiones concretas acerca del objeto de la comparecencia.

Es a partir de este momento cuando, en consecuencia, la Presidencia de la Asamblea formalizaría, a instancia de la comisión correspondiente, la, denominada, “segunda invitación” que, conforme a lo ya precisado, se canaliza a través de la Presidencia de la Asamblea.

En ésta ya sí se concretan los términos temporales de la comparecencia ante la Comisión competente.

II.C) Respecto del desarrollo de las comparecencias durante el desarrollo de la sesión parlamentaria en comisión, el apartado 3 del artículo 211 lo disciplina. Su reproducción, por su detalle, nos exonera de ulterior comentario:

“El desarrollo de las comparecencias reguladas en este artículo se ajustará a los siguientes trámites:

a) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca del objeto de la iniciativa y, en su caso, de las cuestiones concretas planteadas por los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de quince minutos.

b) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, al exclusivo objeto de pedir aclaraciones.

c) Contestación del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de diez minutos.

d) En casos excepcionales, la Presidencia de la Comisión correspondiente podrá abrir un turno para que los Diputados miembros de la Comisión puedan escuetamente pedir aclaraciones, a las que contestará el compareciente. En su caso, la Presidencia de la Comisión respectiva fijará al efecto el número y tiempo máximo de las intervenciones, que en ningún caso podrá exceder de quince minutos en cómputo global.”

Simplemente cabe precisar respecto de dicha regulación que, como regla, el turno excepcional previsto en la letra d) no suele abrirse por la presidencia de las comisiones; aunque, por supuesto, podrían invocarse precedentes en sentido contrario.

III. LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

Presupuesto el marco normativo inmediatamente afirmado, a tenor de **la práctica parlamentaria** procede hacer las siguientes consideraciones; en concreto respecto de lo expuesto en los números 3.º, 4.º, 8.º y 9.º del anterior apartado II.B).

- 1.^a Respecto de la competencia de la comisión competente por razón de la materia, afirmada por el artículo 70.1.e) del Reglamento, para adoptar el acuerdo de formular invitación de comparecencia —nú-

mero 3.º del anterior apartado II—, debe dejarse constancia de que al inicio de la presente XII Legislatura, en línea con los acuerdos adoptados en legislaturas precedentes y en orden a agilizar la tramitación de dichas iniciativas, dicha competencia ha sido delegada en las respectivas mesas de las comisiones, en los términos habilitados por el artículo 70.2 del propio Reglamento.

Presupuesta dicha delegación, *hic et nunc* la competencia para adoptar el acuerdo de formular invitación de comparecencia es de la mesa de la comisión —sin perjuicio de su eventual revocación o avocación por la comisión—, debiendo tenerse presente que, en los términos establecidos por el artículo 68.2, segundo párrafo, del Reglamento, *A las reuniones de las Mesas de las Comisiones podrán asistir, para ser oídos, los Portavocías de los Grupos Parlamentarios en las mismas u otro miembro de la Comisión que les sustituya*. Dicho en Román Paladino: quien decide es la mesa, que es el órgano parlamentario, oídos por portavoces de los grupos asistentes a la reunión que celebre el órgano rector de la comisión.

- 2.^a En línea con la delegación de competencia inmediatamente constatada, reputada la oportunidad de la comparecencia mediante la adopción del oportuno acuerdo, corresponde a la mesa de la comisión —por delegación— cursar la invitación al representante de la entidad o a la persona requerida —número 4.º del anterior apartado II—. Invitación que, conforme a lo ya indicado, debe canalizarse, en todo caso, a través de la Presidencia de la Asamblea de Madrid.
- 3.^a En relación con el trámite referido en el número 8.º del anterior apartado II, debe indicarse que la práctica —aunque pueden invocarse precedentes en contrario— es que las mesas de las comisiones no reputan necesario acordar la apertura del plazo de tres días para que los grupos parlamentarios presenten por escrito las cuestiones concretas sobre las que se ha de informar en relación con la materia que constituye el objeto de la comparecencia.
- 4.^a Lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 211.2 a efectos de que la comparecencia quede en condiciones de ser incluida en el orden del día de una sesión de la comisión correspondiente —número 9.º del anterior apartado II— se ha interpretado con notable flexibilidad, en orden a agilizar la tramitación de las iniciativas, dentro del cupo del que dispone cada uno de los grupos parlamentarios —que por los mismos se fija al inicio de la Legislatura—. En efecto, en los supuestos en los que el espacio temporal entre la celebración de la mesa de la comisión, con asistencia de los portavoces, y la fecha en la que tendrá lugar la convocatoria de la sesión de la comisión lo permite, se ha entendido que las mesas de las comisiones, con el acuerdo de todos los portavoces, pueden acordar, en unidad de acto:

- i. cursar la primera invitación —a través de la Presidencia de la Asamblea—;
- ii. resolver acerca de la eventual apertura del plazo de tres días para formalizar por escrito cuestiones concretas; y
- iii. incluir la solicitud de comparecencia en el orden del día de la siguiente sesión a celebrar por la comisión correspondiente.

Dicha inclusión de la iniciativa en el orden del día de la siguiente sesión de la comisión:

- i. Se formaliza, como es obvio, de forma condicionada o, conforme coloquialmente se denomina, *en su caso*, es decir, pendiente de la confirmación de su voluntad de comparecer por parte del destinatario de la solicitud —que, una vez más, recordamos que no está obligado a atender el requerimiento de comparecencia—. Por ello, como regla general —y sin perjuicio de que pueda invocarse alguna práctica en contrario—, no suele circularse la convocatoria de la sesión a celebrar por la comisión, con el orden del día que incluye la comparecencia acordada “en su caso”, hasta que se ha recibido la respuesta afirmativa del compareciente y se le ha circulado la segunda invitación; incluyéndose ya en la convocatoria sin la indicación “en su caso”.
- ii. Se requiere para la adopción de dicho acuerdo de inclusión “en su caso” la unanimidad de los miembros de la mesa y de los portavoces de los grupos parlamentarios en la comisión.

Al respecto cabe precisar que es cierto que dicha unanimidad suele concurrir cuando algún grupo lo propone, si bien no es menos cierto que pueden constatarse distintos supuestos en los que algún grupo no ha manifestado su aquiescencia y, por ende, no se ha tramitado la iniciativa en los términos hasta aquí comentados.

IV. LA RESOLUCIÓN INTERPRETATIVA DE DESARROLLO DEL ARTÍCULO 107.2 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA

La interpretación flexible inmediatamente referida es evidente que se aparta de la literalidad estricta del artículo 211.2 del Reglamento de la Asamblea. Ahora bien, en el marco de la ductilidad que es inherente al Derecho parlamentario, presupuesta la indefectible unanimidad de los grupos parlamentarios, es una práctica consolidada en distintas comisiones, a partir del principio *pro actione*.

Es más, no puede ignorarse que dicha interpretación flexible ha sido aceptada, de forma expresa y en orden a agilizar la tramitación de las iniciati-

vas respecto de cuya oportunidad existe acuerdo entre los grupos parlamentarios, por la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces, conforme a lo dispuesto por el artículo 107.2 del Reglamento de la Cámara. Dicho precepto dispone que *La Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces, establecerá normas generales sobre fijación del orden del día de las Comisiones, con especificación de los criterios materiales y formales de inclusión de asuntos y distribución de iniciativas por Diputados o por Grupos Parlamentarios.*

Y a tenor de dicha prescripción, la Mesa de la Cámara, en la sesión celebrada el día 11 de febrero de 2020 y conforme al vigente Reglamento de la Cámara, aprobó una Resolución interpretativa de desarrollo del artículo 107.2 del Reglamento. Dicha Resolución interpretativa fue publicada en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 36, de 11 de febrero de 2020 (con corrección de errores en el Boletín número 37, de 12 de febrero de 2020). Dicha Resolución dispone una serie de requisitos formales, que son del siguiente tenor (el subrayado es nuestro):

“La Mesa de la Asamblea, en sesión celebrada el día 11 de febrero de 2020, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.1.g) del Reglamento de la Asamblea, en interpretación del mismo, al apreciar omisión de disciplina expresa y resultar necesario complementar la laguna, acuerda, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, la siguiente Resolución interpretativa, ordenando su publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid:

La inclusión de asuntos “en su caso” en el orden del día de una sesión de Comisión requiere:

Primero.- Que la iniciativa haya sido formalizada debidamente, con el consecuente número de asiento, en el Registro General de la Cámara antes del inicio de la sesión de la Mesa de la Comisión convocada para fijar el correspondiente orden del día.

Segundo.- Que medie el tiempo suficiente para que, entre el momento de la convocatoria y el de celebración de la sesión, puedan cumplirse los plazos reglamentariamente establecidos y, singularmente, respecto de las solicitudes de comparecencia formalizadas conforme al artículo 211 del Reglamento de la Asamblea, los plazos afirmados en el apartado 2 de dicho precepto.

Tercero.- Que la inclusión del asunto en la correspondiente sesión sea acordada por unanimidad de la Mesa y los Portavoces de la Comisión.

Lo que se traslada a los Presidentes de las distintas Comisiones de la Cámara, así como a los miembros de sus Mesas y a los Letrados que prestan asesoramiento jurídico en las mismas, a los efectos oportunos.”

IV

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

La doctrina del Tribunal Supremo sobre el alcance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Fecha de recepción: 15/06/2022

Fecha de aceptación: 23/06/2022

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA TRANSPARENCIA ANTES DE LA APROBACIÓN DE LA LTAIBG.—III. LA DOCTRINA DE LA TRANSPARENCIA TRAS LA APROBACIÓN DE LA LTAIBG.—IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha desarrollado la doctrina del Tribunal Supremo que desde la década de los años ochenta ha considerado la transparencia como un principio constitucional de actuación Administrativa derivada del derecho de acceso a los registros y documentos administrativos del artículo 105 b) CE, siendo el derecho de acceso a la información pública su manifestación más importante.

En este sentido, puede verse a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo cómo este derecho constitucional de acceso a la información pública ha pasado de ser residual y aplicable exclusivamente a determinados procedimientos administrativos a ser, tras la aprobación de la Ley de Transparencia, un pilar fundamental del Estado de obligado cumplimiento para todos los sujetos que en su actuación manejan información pública.

Por esta razón se puede decir que en España se ha elaborado una doctrina de la transparencia, por la más alta instancia judicial, cada vez más cercana a la adoptada en el derecho comparado y en la normativa internacional, regional y de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: *Jurisprudencia del Tribunal Supremo, transparencia, Ley 19/2013 LTAIBG, artículo 105 CE.*

* Letrada de la Asamblea de Madrid, <https://orcid.org/0000-0002-7814-1335>.

ABSTRACT

In Spain, Law 19/2013, December 19th, about transparency, access to public information and good governance (LTAIBG), has adopted the Supreme Court doctrine, based on which, from the 80's, transparency has been considered a constitutional principle for the administration to operate under, derived from the right to access records and administrative documents, based on article 105 b) of the Spanish Constitution, being the right to access information its most outstanding effect, but not the only one.

The different interpretations of which is the true meaning and scope of the articles of the Law 19/2013 LTAIBG, and particularly, the object and scope of the law and how to apply it in a practical way, as well as its limitations regarding information access rights, have originated varied lines of thinking among public institutions, Transparency Councils, and among courts of diverse hierarchy; because of all this, The Supreme Court was obliged to intervene and harmonize all these court resolutions and pleads.

For this reason it is sensible to say that nowadays in Spain the highest jurisdictional instance is creating a doctrine about transparency that is in line with those of other international and European law administration systems.

KEYWORDS: *Supreme Court jurisprudence; transparency, Law 19/2013 LTAIBG, article 105 b) of the Spanish Constitution.*

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) ampara sus disposiciones en materia de derecho de acceso a la información pública en la reserva de ley contenida en el artículo 105 b) CE.

Sin embargo, este reconocimiento no fue pacífico pues, en la tramitación del proyecto de ley, se trasladó al debate parlamentario la polémica doctrinal de los que entendían que la transparencia debía de tener amparo en el “derecho a saber” de los ciudadanos que se entronca con el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz del artículo 20.1 d) CE y el derecho a participar en los asuntos públicos del artículo 23.1 CE y los que consideraban la transparencia como un principio general del Derecho que debe de informar al ordenamiento jurídico, por lo que se debe ubicar en el artículo 105 b) CE como derecho de acceso a los archivos y registros administrativos¹.

¹ Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 12 de septiembre de 2013, núm. 136. Ver también CASTELLS, M., (2006) *La Sociedad Red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial; GUICHOT EMILIO Y BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2020) “La aprobación de la Ley y su contexto internacional y nacional”, Cap. Primero, Cuestiones Generales, *El derecho de acceso a la información pública*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 26-48; FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2013) “El acceso a la información en el proyecto de Ley de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 233-298; REY MARTÍNEZ (2014) “Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33, pp. 1-19, POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto (2016) “Transparencia”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho Público*

Polémica que está aún por resolver por la distinta naturaleza jurídica que se ha otorgado a este derecho. Así, mientras en el ámbito internacional y regional² el derecho de acceso a la información pública se considera parte integrante del derecho humano fundamental de la libertad de expresión en su vertiente pasiva y en la Unión Europea se le considera un derecho fundamental autónomo y diferente del derecho a la libertad de expresión³, en la

e Historia Constitucional, núm. 9, pp. 169-214; RAMOS RAMOS, Leonor (2008) *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid, Reus; ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús (2012) “El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho”, *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 27, pp. 27-62; COTINO HUESO, Lorenzo (2014) “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades”, *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coords.), ed. Cizur Menor, Aranzadi-Thomson, pp. 37-71.

² En el ámbito internacional, la Relatoría especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU publicó la Resolución 1993/45, de 5 de marzo, en la que se constataba “la obligación positiva de los Estados para asegurar el acceso a la información, particularmente respecto a la información que está en manos del Gobierno”. Desde aquella Resolución se ha referido de manera continuada a la importancia de este derecho hasta el punto de que en el Informe E/CN4/2000/63, de 18 de enero, sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, considera el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental y por ello dirá: Recordamos que la libertad de expresión es uno de los derechos humanos fundamentales en el ámbito internacional y un componente básico de toda sociedad fundada sobre los principios democráticos; (...) La libertad de expresión lleva implícito el derecho del público a tener acceso libre a la información y a conocer las actividades que el gobierno realiza en su nombre, sin lo cual languidece la verdad y se frustra la plena participación del pueblo en el gobierno. Posteriormente, el apartado 18 de la Observación general n.º 34, del Comité de Derechos Humanos, en su reunión 102.º período de sesiones, 11 a 29 de julio de 2011, reconoce rotundamente que “el párrafo 2 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos”. En el ámbito regional, el Tribunal Europeo de Derecho Humanos no ha sido un referente en esta materia pues, desde el principio ha mantenido una interpretación literal del artículo 10.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y ha entendido que el derecho a recibir información se refiere al acceso a fuentes de información generales. No obstante, el acceso a información en poder del Estado ha sido garantizado por el TEDH bajo ciertas circunstancias, y en ciertos tipos de situaciones y sujeto a condiciones específicas (SSTEDH de 3 de abril de 2012, *Gillberg vs. Suecia*; de 26 de mayo de 2009, *Kennedy vs. Hungría*; de 25 de junio de 2013, *Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia*; de 24 de febrero de 2014, *Rosianu vs. Rumania*; y de 17 de febrero de 2015, *Guseva vs. Bulgaria*). Negarlo daría lugar a situaciones en las que la libertad de “recibir e impartir” información se vería afectada de tal manera que se desvirtuaría la esencia misma de la libertad de expresión (STEDH de 8 de noviembre de 2016, *Magyar Helsinki Bizottság vs. Hungría*). Hoy día se ha aprobado el Convenio n.º 205 sobre Acceso a Documentos Públicos del Consejo de Europa, que es el primer instrumento jurídico internacional/regional con alcance general, que tiene por objeto reconocer el derecho general de acceso a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas, y que ha sido ratificado por España 23 de noviembre de 2021, aunque aún no ha sido aprobado por el Congreso de los Diputados.

³ En la Unión Europea este derecho es un derecho fundamental autónomo. Se trata del “Derecho de acceso a los documentos que obran en poder de la Unión”, reconocido en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Este derecho ha sido tomado del artículo 255 del Tratado, sobre cuya base se adoptó el Reglamento núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha huido de la polémica categorización del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, por lo que ha afirmado que el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones de la Unión está ligado al carácter democrático de éstas, por lo que las excepciones a este derecho “deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto” (STJUE asunto C

mayor parte de los países de Europa se considera un derecho de configuración legal que carece de la condición de derecho fundamental.

En España, la LTAIBG se ha acogido a la doctrina del Tribunal Supremo que desde la década de los años ochenta ha considerado a la transparencia como un principio constitucional de actuación de la Administración derivado del derecho de acceso a los registros y documentos administrativos del artículo 105 b) CE, siendo el derecho de acceso a la información su manifestación más importante, aunque no la única.

En efecto, el Capítulo III del Título I de la LTAIBG, bajo la rúbrica “derecho de acceso a la información pública” es legislación básica del Estado que desarrolla el principio constitucional de “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos” del artículo 105 b) CE.

Pero, además este Capítulo III LTAIBG con objeto de facilitar la transparencia administrativa regula de forma amplia el derecho de acceso a la información, a través de un procedimiento ágil, impidiendo que se vea limitado, salvo para aquellos supuestos que sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses o derechos protegidos.

Si a lo anterior se le suma que en materia de impugnaciones se crea una reclamación potestativa y previa a la vía judicial de la que conoce el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o el órgano específico creado por la Comunidad Autónoma, se entenderá el por qué el Tribunal Supremo ha tenido que pronunciarse de forma reiterada sobre el contenido de esta Ley.

La interpretación de cuál es el sentido y el alcance de los distintos preceptos de la LTAIBG, y en particular, el objeto, ámbito de aplicación y sus límites en materia de derecho de acceso a la información ha dado origen a una disparidad de posturas entre los poderes públicos, los diferentes Consejos de Transparencia y los juzgados y tribunales lo que ha generado (y sigue generando) la obligación del Tribunal Supremo de resolver y casar los diferentes recursos interpuestos en esta materia.

Por esta razón se puede decir que en España se esté elaborando una doctrina de la transparencia, por la más alta instancia judicial, cada vez más cer-

-64/05 P, *Suecia/Comisión*, apdo. 66). De esta forma el Tribunal de Luxemburgo ha hecho una interpretación amplia del principio de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión, basando sus argumentos en el principio de apertura del artículo 15.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, reafirmado en el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea, así como, en el derecho de acceso a los documentos del artículo 42 de la Carta (STJUE de 18 de julio de 2017, asunto 213/15, *Comisión/Breyer*, apdo. 52). Ver también MONTERO CARO, María Dolores (2020) “El derecho de acceso a la información pública desde el prisma constitucional” *Métodos de Información*, vol. 11, núm. 21, pp. 42-58. VILLAYERDE MÉNDEZ, Ignacio (2019) El marco constitucional de la Transparencia, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 116, pp. 167-191; COTINO HUESO, Lorenzo (2017) “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, pp. 279-316; y CID VILLAGRASA, Blanca (2021) “Derecho a la Información”, Cap. X, *Compendio de Derechos Fundamentales*, la libertad en español, SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Javier (coord.), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 749-789.

cana a la adoptada en el derecho comparado y en la normativa internacional, regional y de la Unión Europea.

Un ejemplo de lo antedicho se puede ver en las sentencias de los últimos años y sobre todo en aquellas que ha casado en relación con los preceptos de la LTAIBG sobre el derecho de acceso a la información.

Estas resoluciones permiten ver con claridad cómo el Tribunal Supremo, aun manteniendo la misma naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información pública en el principio constitucional de “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos” del artículo 105 b) CE, tras la aprobación de la LTAIBG, ha convertido la normativa de la ley, relativa al derecho de acceso, en los artículos a aplicar en todo tipo de procedimientos administrativos y sobre cualquier tipo de información que obre en poder de la Administración, sin que quepa su exclusión salvo en aquellos supuestos legalmente establecidas y siempre que estén debidamente justificados y sean proporcionales a su objeto y finalidad. Pero incluso en estos casos, el Tribunal Supremo es partidario de que en todos los casos se pueda acceder a parte de la documentación pública para contribuir a la finalidad de la LTAIBG, reseñada en su Preámbulo, *de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico*.

II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA TRANSPARENCIA ANTES DE LA APROBACIÓN DE LA LTAIBG

Aunque el Tribunal Supremo no ha utilizado el vocablo “transparencia” hasta el año 2000⁴, en la década de los ochenta ya entendió que el artículo 105 b) CE de acceso a los archivos y registros administrativos debía considerarse como el principio constitucional por el que rigen su actuación los poderes públicos, ya que no sólo genera un derecho a favor de los ciudadanos de poder acceder a la información que obra en poder de la Administración sino también una obligación de los poderes públicos de actuar con publicidad⁵. Esto es, el Tribunal Supremo, consciente de la importancia de

⁴ En la STS 8241/2000, de 14 de noviembre de 2000, recurso de casación C-A núm. 4618/96, Fundamento de Derecho Quinto dirá: *El derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.*

⁵ La STS 15536/1987, de 1 de septiembre de 1987, RC-A núm. 2547/1985, dirá: *Ciertamente la publicidad de la actuación del Poder ejecutivo aparece en forma menos tajante en la Constitución —art. 105—, pero, aun así, (...) tal publicidad aspira a que la generalidad de los ciudadanos tenga noticia, (...), lo que implica que dicha generalidad de ciudadanos está formalmente interesada en aquella publicidad. Lo que vuelve a reiterar en las SSTs 2754/1987 y 9984/1987, ambas de 20 de abril de 1987, al sentar la siguiente doctrina: Que aun cuando se sostiene por la Administración demandada que la recurrente cuando menos suministró información a los autores de las notas, ello no sólo no es sancionable, sino que está de acuerdo con lo establecido en la Constitución Española,*

la transparencia administrativa entendió que el artículo 105 b) CE *refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa)*⁶.

Ahora bien, aun siendo consciente de la importancia que el acceso a la información pública tenía en el derecho internacional por estar directamente relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva⁷, nunca ha considerado que la vertiente pasiva de la transparencia sea un derecho fundamental.

La razón principal de esta aseveración, la encuentra el Tribunal Supremo en la imposibilidad de extender los derechos fundamentales más allá de lo establecido en el artículo 53.2 de la Norma Fundamental que los determina al referirse a la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo. Y, aunque las normas hayan de interpretarse conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y tratados internacionales, no implica que en el procedimiento para hacerlos efectivos se hayan de incluir materias, no comprendidas en la propia Constitución y Leyes dictadas en cumplimiento de la misma⁸.

Para el Tribunal Supremo el derecho de acceso a la información pública es un derecho constitucional de configuración legal, que plantea problemas de legalidad ordinaria y por tanto no puede ser un derecho fundamental⁹, pues la Ley fundamental del Estado remite en cuanto al contenido, procedimiento, extensión y límites de tal derecho de información —y correlativo deber de prestarla— a lo establecido en la normativa legal pertinente, aplicable al supuesto o acto, solicitado para información¹⁰.

artículo 105.b), pues toda la actuación de los poderes públicos, en tanto lo son, y con las reservas constitucionales, ha de tener un público conocimiento, debiendo aceptarse la crítica que su actuación suscite.

⁶ STS 2206/1999, 30 de marzo de 1999, recurso de casación C-A núm. 6563/1994 Fundamento de Derecho tercero.

⁷ STS 2206/1999, 30 de marzo de 1999, recurso de casación C-A núm. 6563/1994 Fundamento de Derecho tercero.

⁸ STS 463/1989, de 30 de enero de 1989, Fundamentos de Derecho segundo y cuarto.

⁹ En las SSTs 463/1989, de 30 de enero de 1989; 14930/1989, de 30 de enero de 1989; 114/1991, de 16 de enero de 1991; y 15344/1991, de 16 de enero de 1991, dirá: *el derecho al acceso a los archivos y registros administrativos, que es la petición denegada, no está incluida en los preceptos constitucionales que abarca este proceso preferente y sumario, sino en el artículo 105.2 de la Constitución, derecho que habrá de ser regulado por Ley.*

¹⁰ La STS 3515/1996, de 10 de junio de 1996, RC-A núm. 7582/1991, dice: *el derecho de las personas interesadas, a obtener la adecuada información sobre el contenido de la actividad administrativa de los Entes públicos, en general, está expresamente regulado en el artículo 105.b) de nuestra Constitución al reconocer el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, si bien la Ley fundamental del Estado remite en cuanto al contenido, procedimiento, extensión y límites de tal derecho de información —y correlativo deber de prestarla— a lo establecido en la normativa legal pertinente, aplicable al supuesto o acto, solicitado para información.*

Consecuencia de lo anterior, el Tribunal supremo consideró que el derecho de acceso a la información *no fue objeto de desarrollo hasta la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 37), pero, al ser un derecho constitucional, antes de promulgarse la Ley que le daba cuerpo, el artículo 105 b) CE era ya susceptible de desplegar su virtualidad en orden a la adecuada interpretación con arreglo a los preceptos y principios constitucionales de la regulación a la sazón vigente sobre el acceso al procedimiento administrativo de los interesados, integrada sustancialmente por el artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958*¹¹.

Será a partir del año 2000 cuando el Tribunal Supremo reconoce, sin ambages, que el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos reconocido en el artículo 105 b) CE *constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados derechos de tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. E incluso añade que, aunque este precepto constitucional condicione su aplicación a su desarrollo legislativo, como ha estimado el Tribunal Constitucional, en aplicación de la fuerza normativa directa de la Constitución, se entiende que este desarrollo se ha llevado a cabo básicamente en el artículo 37 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. En efecto la sentencia del Tribunal Constitucional 18/81, de 8 de junio, declara que “la reserva de ley que efectúa en este punto el artículo 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata”*.

Es decir, la aplicación directa de la *norma constitucional*, exige que este derecho se respete en su *núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos*. De tal forma que los ciudadanos puedan tener conocimiento de los datos y documentos que legítimamente les interese, *sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla (...) y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho*¹².

¹¹ STS 2206/1999, de 30 de marzo de 1999, recurso de casación C-A núm. 6563/1994, Fundamento de Derecho tercero.

¹² La STS 8241/2000, de 14 de noviembre de 2000, recurso de casación C-A núm. 4618/1996, Fundamento de Derecho 5, seguía interpretando este derecho muy restrictivamente y con múltiples limitaciones. Lo mismo se desprende de la STS 2206/1999, 30 de marzo de 1999, recurso de casación C-A núm. 6563/1994 Fundamento de Derecho tercero; o de la STS 13381/1987, de 9 de abril de 1987, RC-A núm. 798/1986, que en su Fundamentos de Derecho segundo ya decía que: *este derecho, como todos los derechos públicos subjetivos constitucionales, tiene sus limitaciones, pero que deben estar debidamente*

De esta forma el Tribunal Supremo, consciente de la importancia que en un Estado democrático tiene el derecho de los ciudadanos de acceso a los archivos y documentos que públicos, antes de aprobarse la LTAIBG, ya había elaborado toda una doctrina en torno a la transparencia que mantendrá incluso después de aprobada la Ley.

Tras aprobarse la LTAIBG, el Tribunal Supremo aun reconociendo que *la reforma que la Disposición Final 1.ª de la Ley de Transparencia hace del artículo 37 de la Ley 30/92, no está literalmente afectada por la demora en la entrada en vigor que prescribe su Disposición Final Novena, considera que el nuevo texto del artículo 37 demuestra que la reforma de éste no puede entrar en vigor (en esta materia) hasta que lo haga la propia Ley de Transparencia, ya que su texto se remite a ella.*

Y por esta razón entenderá que la LTAIBG no será aplicable para todos aquellos expedientes administrativos que se iniciaron o resolvieron antes de la entrada en vigor de la Ley. En estos casos la publicidad de actuación de la Administración *ha de ser resuelto con base en la normativa en vigor cuando se inició el expediente administrativo (y cuando se resolvió)*¹³.

te justificados por razones ajustadas al ordenamiento jurídico constitucional, o incluso a la legislación ordinaria que desarrolla los artículos de la Constitución. (...) El derecho a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, letra b), de la Constitución (...), no comprende solamente el recibir información, es decir, tener noticia sobre asunto determinado, exposición del estado de una cuestión..., etc., sino también obtener cuantos antecedentes y datos se solicitan. Ahora bien, (...) condiciona este derecho a que concurren dos circunstancias: a) Que obren en poder de los servicios de la Corporación o Junta Vecinal; y b) Que resulten precisos para el desarrollo de su función. En esta línea se pronuncian las SSTs 2391/1997, de 4 de abril de 1997, RC-A núm.726/1996; 2389/1997, de 4 de abril de 1997, RC-A núm.602/1996; Fundamento de Derecho, quinto; y el ATS 5877/1997, de 3 de marzo de 1997, RC-A núm.634/1996 que en el Fundamento de Derecho segundo dice: (...) *de la inaplicabilidad al caso del art. 105,b) CE, que los recurrentes alegan, por serlo sólo a los procedimientos administrativos, pues en el contenido de ese precepto se admite que en la regulación legal del derecho a la información que allí se consagra, se introduzcan limitaciones, que dejen a salvo no sólo la seguridad y defensa del Estado, sino también "la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas", lo que demuestra que cabe que la legislación consiguiente a ese precepto constitucional, pueda afectar a los procesos penales o de otros órdenes jurisdiccionales, en que se persigan delitos o se trate de proteger el derecho a la intimidad. De modo que si en el auto impugnado se hizo referencia a ese precepto constitucional, ello obedeció a la necesidad de situar el problema en el plano Constitucional, dada la invocación que se hacía por los recurrentes del art. 24 de la Constitución, y para reforzar la aplicabilidad de la Ley de Secretos Oficiales, que, como se ha expuesto, era la razón fundamental de las restricciones que se introducían al régimen normal de la prueba, y demostrar la compatibilidad de esa norma con la Constitución, resaltando la vigencia constitucional de los principios y finalidades a que obedece. Y sin que pueda hablarse de que en el Auto se haya establecido el contraste o confrontación entre el derecho autónomo, pero no fundamental, de acceso a los registros y archivos públicos, del art. 105.b) CE, y el derecho fundamental a la plena defensa del artículo 24 CE, sino que simplemente se trataba de compaginar el efecto de esos valores constitucionales, con las particularidades antes dichas del objeto del proceso, que determinan las restricciones que de tal combinación habían de derivar, respecto del régimen normal de la prueba solicitada. Ver también AATS 6909/1997, de 3 febrero de 1997, RC-A núm.726/1996; Fundamentos de Derecho segundo; y 2195/1997, de 3 de febrero de 1997, RC-A núm.634/1996, Fundamentos de Derecho segundo.*

¹³ SSTs 2812/2014, de 30 de junio de 2014, RC-A núm.520/2013, Fundamentos Jurídicos sexto y séptimo y 1591/2015, de 20 de abril de 2015, Recurso de casación C-A núm.1523/2012.

III. LA DOCTRINA DE LA TRANSPARENCIA TRAS LA APROBACIÓN DE LA LTAIBG

La actual LTAIBG, asentada en el principio constitucional del artículo 105 b) CE regula en el Título I la publicidad activa (en el capítulo II, arts. 5 a 11) y la publicidad pasiva o derecho de acceso a la información pública (en el capítulo III arts. 12 a 24 más las disposiciones adicionales primera y cuarta a octava).

Esta Ley, a pesar de haber sido desarrollada por la mayor parte de las CCAA, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y su disposición final octava es considerada legislación básica del Estado en lo que al derecho de acceso a la información pública se refiere (salvo el apartado 2 del art. 21), al entender que su contenido *cumple una función típica de las normas de procedimiento administrativo común* [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)], para así garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas¹⁴.

Por esta razón, el Tribunal Supremo desde la aprobación de la Ley, define a la transparencia como aquella que comprende, por un lado, *la transparencia activa que se refiere a las determinadas obligaciones de publicidad que comprende a los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y por otro, la transparencia pasiva, que autoriza a los ciudadanos a solicitar y acceder a información que está en poder de los organismos y entidades sujetas a la ley*¹⁵.

En toda la jurisprudencia de estos años reiterará que la LTAIBG, *por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas. Dicha norma también resulta aplicable, en principio y dejando a salvo sus peculiaridades, a los entes reguladores y a la información que manejan*¹⁶.

Partiendo de estas premisas el Tribunal Supremo en relación con el derecho de acceso a través de su jurisprudencia ha aclarado su ámbito de aplicación, objeto y excepciones y la razón principal de actuar del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

¹⁴ La STC 104/2018, de 4 de octubre FJ.5 dice: (...) *el acceso a los archivos y registros administrativos a que hace referencia el artículo 105 b) CE se refiere la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, lo que supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de procedimiento administrativo común* [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)], para así garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas. (...) Por tanto, los artículos de la LTAIBG, reguladores de este derecho se han dictado legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE).

¹⁵ STS 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020, Recurso de casación CA 4614/2019, Fundamento de Derecho segundo.

¹⁶ Una de las últimas sentencias que ha dictado el Tribunal Supremo sobre esta materia vuelve a insistir en esto. Ver STS 871/2022, de 10 de marzo de 2022, Recurso de casación C-A núm.148/2021, Fundamentos de Derecho segundo. Ver también SSTs 1565/2020, de 19 de noviembre de 2020 y 1817/2020, de 29 de diciembre 2020 y ATS 13412/2021, de 20 de octubre de 2021, Recurso de casación C-A núm. 3190/2021.

a) *Ámbito de aplicación:*

La LTAIBG dedica los artículos 12 y 2 al ámbito de aplicación de la norma. En el primero como derecho de acceso a todos los ciudadanos y en el segundo como obligación de los poderes públicos de suministrar esta información.

Esta regulación se hace en términos tan amplios que el Tribunal Supremo ha dicho que el artículo 2 LTAIBG bajo la rúbrica “*ámbito subjetivo de aplicación*” extiende las disposiciones de la publicidad tanto activa como pasiva a todas las Administraciones públicas y a casi todos los entes que, con *independencia funcional* o con una especial *autonomía reconocida por Ley* tienen atribuidas funciones específicas (...) sobre un determinado sector o actividad pública. Lo que según el Tribunal Supremo incluye también a aquellas entidades que tengan atribuidas funciones de regulación y supervisión de carácter externo sobre una determinada materia o actividad, como la Comisión Nacional del Mercado de Valores¹⁷. Esto es, al Alto Tribunal considera que todos los sujetos incluidos en el artículo 2 LTAIBG (o preceptos equivalentes de la legislación autonómica) tienen la obligación no sólo de cumplir con la publicidad activa sino también con la pasiva¹⁸.

A su vez, el artículo 12 LTAIBG al establecer que: “*Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*”, considera que la Ley, *está reconociendo que la titularidad del derecho de acceso corresponde a todas las personas, en términos muy similares a los utilizados en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009 y en términos también similares a los expresados en el artículo 105 b) CE que reconoce a los ciudadanos el acceso a los archivos y registros administrativos*¹⁹.

*La regulación del derecho a la información pública se disciplina en la repetida Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como hemos dicho en favor de las personas, no de los interesados*²⁰.

Este precepto, *debe de ser completado con el artículo 17.3 LTAIBG, que de la misma forma que el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, acoge el principio de que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública*. Así, el artículo 4.1 del Convenio del Consejo de Europa dispone que “*Un solicitante*

¹⁷ STS 871/2022, Fundamento de Derecho segundo. Ver también SSTS 1565/2020, de 19 de noviembre de 2020, RC-A núm. 4614/2019, y 1817/2020, de 29 de diciembre de 2020 RC-A núm. 7045/2019.

¹⁸ STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm. 6829/2020.

¹⁹ STS 871/2022, de 10 de marzo de 2022, recurso de casación C-A núm. 148/2021, Fundamento de Derecho segundo. Ver también SSTS de 19 de noviembre 2020 RC-A núm. 4614/2019; 3870/2020 de 12 de noviembre de 2020, RC-A núm.: 5239/2019 y 574/201, de 25 de enero de 2021, Recurso de casación C-A núm. 6387/2019.

²⁰ STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020, Fundamento Derecho segundo 3.

no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial” y, el artículo 17.3 de la LTAIBG establece que: “El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Esto es, no cabe inadmitir una solicitud de acceso por la ausencia de motivación, sin perjuicio de que el exponer los motivos por los que se solicita una información éstos podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”²¹. Como tampoco lo será el que la motivación sea por razones privadas, pues en el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven”²².

b) Objeto:

El artículo 13 LTAIBG regula la materia objeto de este derecho al decir: *Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*

Esto significa, según el Alto Tribunal, que *la delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG*²³.

De acuerdo con esta interpretación la delimitación objetiva del derecho de acceso a la información debe de ser muy amplia, de tal forma que los sujetos obligados por las leyes de transparencia están obligados a suministrar la información (sea cual sea el formato) de la que disponen siempre que esta información la tuvieran (por haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones) en el momento en el que se produce la solicitud.

A su vez ha recordado el Alto Tribunal que *esta información no tiene una limitación temporal*. Es decir, no se considera justificado el límite temporal para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Ni en el artículo 105 b) de la Constitución, ni en ningún precepto de la Ley 19/2013, que regula en su artículo 18 las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso y en el artículo 14 los límites de acceso, se prevé ninguna causa de denegación de la información por razones temporales. *Y tampoco se advierte la razones que podría fundamentarlo a la vista de la definición que hace el artículo 13*

²¹ STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm.5239/2019, Fundamento de Derecho cuarto.5.

²² STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020, Fundamento derecho segundo.1.

²³ STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020, Fundamento derecho segundo.2.

de la información pública susceptible de acceso. Es más, la transparencia perseguida por el legislador lleva a la conclusión opuesta²⁴.

c) Límites:

El derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG.

En este sentido, el artículo 14 LTAIBG regula las limitaciones del derecho de acceso y el artículo 18 de esta misma norma las causas de inadmisión a trámite, que han de ser siempre motivadas, conforme al artículo 105 b) CE.

Preceptos, que como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Supremo, se han de *interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones o inadmisiones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

*De modo que sólo serán aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, según se desprende del artículo 14.2 de la LTAIBG: (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y sólo resulta posible cuando concorra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad*²⁵.

El artículo 14 de la LTAIBG detalla un listado de límites del derecho de acceso, que tienen por objeto la protección de los intereses que enumera el precepto, que son los siguientes: a) la seguridad nacional, b) la defensa, c) las relaciones exteriores, d) la seguridad pública, e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, g) las funciones administrativas, de vigilancia, inspección y control, h) los intereses económicos y comerciales, i) la política económica y monetaria, j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, k) la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y l) la protección del medio ambiente.

²⁴ STS 3968/2019, de 16 de diciembre de 2019, RC-A núm. 316/2018, Fundamento de Derecho cuarto D.

²⁵ SSTs 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, RC-A núm. 75/2017, 344/2020, de 10 de marzo de 2020, RC-A núm. 8193/2018; 748/2020, de 11 de junio de 2020, RC-A núm. 577/2019; y núm. 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020, RC-A núm. 4614/2019.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el alcance de alguno de estos apartados²⁶, pero, recuerda que no cabe un criterio único sobre estos apartados porque los límites previstos se aplicarán atendiendo al conocido como “test de daño” y del “interés público que se salvaguarda con el límite”, a saber:

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática, antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Es decir, la denegación del acceso a la información debe estar debidamente justificada en alguno de los límites del artículo 14, teniendo en cuenta que debe imperar el principio general de acceso a la información. La aplicación de alguno de los límites de acceso a la información debe ser debidamente justificada por quien deniega el acceso a la información. De tal forma que, lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 14 también ha de interpretarse en sentido contrario. Es decir, la aplicación de un límite al derecho de acceso debe venir precedido no sólo de un análisis del perjuicio

²⁶ La STS 2391/2022, de 31 mayo de 2022, recurso de casación C-A núm.7844/2020 Fundamento de Derecho cuarto.2 dice: *El límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta; la STS 1256/2021, de 25 de marzo de 2021, recurso de casación C-A núm. 454/2021, en el Fundamento de Derecho cuarto dice que, si lo que se pondera es el artículo 14.1.d) relativo a la seguridad pública, en la ponderación afecta la condición del sujeto (en este caso un profesional de la información), aunque se esté haciendo referencia otro derecho fundamental como es la libertad de expresión del artículo 20 CE, pues afecta para la seguridad pública “el uso, previsible, mediático, que se pudiera hacer de los mismos (los datos de información) a través de algún medio de difusión; la STS 890/2021, de 8 de marzo de 2021, recurso de Casación C-A núm. 3193/2019, Fundamento de Derecho tercero. 1, explica que para que opere el límite del artículo 14.1.h) relativo a los intereses comerciales y económicos, se debería haber producido la audiencia de los interesados a los efectos de determinar si efectivamente se produjo o no un perjuicio comercial o económico; o la STS 704/2021, de 19 de febrero de 2021, recurso de casación C-A núm.1866/2020, Fundamento de Derecho tercero dice: Esta restricción se refleja en el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia al establecerse que el derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para “[...] La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”. En definitiva, este límite debe entenderse referido al contenido literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación, pues, salvo que las sesiones sean públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna; etc.*

*que se produciría si la información solicitada fuera accesible, sino de la posible existencia de un interés superior que prevaleciera ante el daño que se produciría con el acceso. La ausencia de este interés superior corresponde justificarla a la entidad que recibe la solicitud de información*²⁷.

También como excepciones de acceso a la información pública cabe citar las causas de inadmisión de las solicitudes establecidas por el artículo 18 de la LTAIBG, que son: a) las que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, b) las referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, c) las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, d) las dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente y e) las que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Para el Tribunal Supremo, al igual que con las limitaciones del artículo 14 LTAIBG, el artículo 18.1 LTAIBG establece diversas causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, basadas en razones ajenas a la materia a que se refieran, por ello dirá que:

*Esta Sala ha examinado las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013*²⁸.

Y, al igual que ha hecho con el artículo 14, se ha pronunciado sobre alguno de sus apartados, fundamentalmente sobre el apartado c) relativo a la reelaboración, por ser uno de los más alegados por los poderes públicos para denegar el acceso a la información²⁹.

En este sentido, el Tribunal Supremo, partidario de que los ciudadanos puedan acceder a la información ha elaborado un concepto de reelaboración que nada tiene que ver con lo establecido en la RAE al definir este vocablo. Para el Tribunal Supremo, *no se considera reelaboración la mera ordenación de documentación, si toda ella obra en poder del mismo órgano administrativo*³⁰. Y recuerda que, *la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca*

²⁷ STSS de 16 de octubre de 2017, recurso de casación C-A núm.75/2017, y 704/2021, de 19 de febrero de 2021, RC-A núm.1866/2020, Fundamento de Derecho tercero 3.

²⁸ El apartado c) del artículo 18 LTAIBG relativo a la reelaboración, es uno sobre los que más jurisprudencia hay del TS.

²⁹ El ATS 20 de octubre de 2021, pendiente de casar se refiere al contenido del apartado e) del artículo 18.1 LTAIBG.

³⁰ STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020, Fundamento de Derecho tercero.

*tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información*³¹.

Es decir, la acción previa de reelaboración, (...), en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas:

- *que se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde a otros poderes públicos (...), por lo que se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información.*
- *Además, incluso la información (...) teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración*³².

Esto significa que no puede apreciarse la existencia de una acción previa de reelaboración, y menos de cierta complejidad, cuando la información a la que se refiere la solicitud de acceso no se encuentra dispersa y diseminada, sino toda ella se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro, que se identifica en la misma solicitud de acceso³³.

Tampoco va a considerar reelaboración la obligación de suprimir o anonimizar los datos de la información suministrada, y por ello dirá: *Aceptado que la información solicitada es una información ya existente en un registro del Ministerio de Fomento, al que se dirigió la solicitud de información, no pueden considerarse las restricciones de acceso a esa información, ..., como un caso de reelaboración (vuelta a elaborar) de la información. (...) No puede confundirse el establecimiento de restricciones al acceso a la información pública, como la supresión o anonimización de los datos que permitan la identificación de las infraestructuras acordadas en este caso por la sentencia impugnada, con un supuesto de reelaboración de la información pública. En estos casos, el límite que operaría sería el del artículo 16 LTAIBG que autoriza la concesión del acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite. Y recuerda que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo del artículo 38.2 LTAIBG, ha establecido en su criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, que aplica en la resolución de las reclamaciones de las que conoce, que los supuestos de anonimización o disocia-*

³¹ SSTs de 3 de marzo de 2020, RC-A núm. 600/2018; 1256/2021, de 25 de marzo de 2021, RC-A núm. 2578/2020, Fundamento de Derecho segundo.2; y 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020, Fundamento de Derecho tercero.

³² STS 1256/2021, de 25 de marzo de 2021, RC-A núm. 2578/2020, Fundamento de Derecho segundo.3.

³³ STS 1256/2021, de 25 de marzo de 2021, RC-A núm. 2578/2020, Fundamento de Derecho segundo.4.

ción de la información y de omisión de información, previstos respectivamente en los artículos 15.4 y 16 de la LTAIBG: “...pese suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos pueden entenderse como reelaboración”³⁴.

d) Límites parciales:

A los anteriores límites del derecho de acceso a la información pública deben sumarse los derivados de la normativa de protección de datos, a los que se refiere el artículo 15 de la LTAIBG, y también en materia de límites, el artículo 16 LTAIBG que contempla la posibilidad de que la aplicación de alguno de los límites enumerados en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, en cuyo caso deberá concederse el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, indicándose al solicitante la información que ha sido omitida.

El Tribunal Supremo ha interpretado el apartado 1 del artículo 15 LTAIBG a la luz de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que en su artículo 9 se refiere a los datos que el Reglamento de Protección de Datos³⁵ denomina como especialmente protegidos, que son aquellos que revelan la ideología, afiliación sindical, religión, o creencias. De tal forma que cuando no se trate de este tipo de datos, se habrá de estar a lo establecido en el resto de los apartados de este artículo 15, que exigen una ponderación razonada entre el interés público de la divulgación y los derechos de los afectados³⁶.

Es decir, tal y como está redactado el apartado 3 del artículo 15, *la regla sigue siendo la de conceder el acceso salvo que la ponderación a la que se refiere imponga lo contrario. Por esta razón, la prevalencia del interés público decrece en función del nivel jerárquico del empleado público³⁷; o de la responsabilidad de ser un alto cargo y la necesidad de ejercer su actividad con las máximas condiciones de transparencia³⁸.*

Esto supone que para los funcionarios públicos y altos cargos, frente al acceso a la información pública, debe de ceder el derecho de acceso a la protección de datos.

³⁴ STS 1256/2021, de 25 de abril de 2021, RC-A núm. 2578/2020, Fundamento de Derecho segundo 4.

³⁵ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

³⁶ STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm.6829/2020, Fundamento de Derecho tercero.

³⁷ STS 3968/2019, de 16 de diciembre de 2019, RC-A núm. 316/2018, Fundamento de Derecho cuarto c).

³⁸ SSTs de 16 de diciembre de 2019, RC-A núm.316/2018 y 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm.6829/2020, Fundamento de Derecho tercero 3.

En el supuesto de solicitar información relativa a la identificación de altos cargos por la responsabilidad que conllevan y la relevancia de las funciones que desempeñan, que sólo puede ser ejercido por personas que respeten el marco jurídico que regula el desarrollo de su actividad y con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas³⁹. Y, respecto a los funcionarios públicos, porque como dice el Criterio Interpretativo 1/2015 establecido conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc... y las retribuciones de sus empleados o funcionarios, se debe considerar que, en todo caso, existe en los puestos de nivel 30, 29 y 28, estos últimos de libre designación, o equivalentes. E insiste en que en ellos podría prevalecer ese interés público con carácter general en divulgar “la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal” y que “en los puestos inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados”⁴⁰.

Añade el Tribunal Supremo que, además de lo anterior, siempre que se haga esta ponderación entre el acceso y la protección de datos, si estos datos pudieran afectar a terceros, al amparo del artículo 15.3 LTAIBG se debe de dar audiencia a los interesados. E incluso este trámite de audiencia no queda condicionado a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de acceso. El artículo 24.3 LTAIBG exige que cuando la denegación de la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros, la audiencia de los interesados se convierte en necesaria. Es decir, aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 LTAIBG aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones⁴¹, como es el caso del artículo 15.3 LTAIBG.

Finalmente hay que hacer referencia a los límites contemplados por la disposición adicional primera de la LTAIBG, que prevé, por un lado, la aplicación de la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso, a los documentos que se integren en el

³⁹ STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm. 6829/2020, Fundamento de Derecho tercero 3.

⁴⁰ STS 3968/2019, de 16 de diciembre de 2019, RC-A núm. 316/2018, Fundamento de Derecho cuarto c).

⁴¹ STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm. 6829/2020, Fundamento de Derecho cuarto B).

mismo (apartado 1), y por otro lado, la aplicación de la normativa específica de aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información (apartado 2). En ambos casos la LTAIBG actuará con carácter supletorio.

Este precepto casado por el Tribunal Supremo⁴² y pendiente de casar⁴³ ha sido interpretado en el sentido de entenderse que la LTAIBG tan sólo queda desplazada, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal⁴⁴ haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado.

El desplazamiento de las previsiones previstas en la Ley 19/2013, y por lo tanto del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse⁴⁵. Es decir, para que la Ley de Transparencia sea desplazada es necesario un régimen legal propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado. Y, hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella⁴⁶.

Este régimen específico puede ser íntegro, detallado y completo sobre el acceso a la información o transparencia pasiva, que abarque titulares, procedimiento y recurso, en tanto norma especial que regula un procedimiento administrativo que desplace al general de la LTAIBG⁴⁷, o, lo más frecuente, contener regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este

⁴² SSTs 748/2020, de 11 de junio de 2020, recurso de casación C-A núm. 577/2019 y 1338/2020, de 15 de octubre, recurso de casación C-A núm. 3846/2019, entre otros.

⁴³ AATS de 25 de mayo de 2022; de 11 de mayo de 2022; de 4 de mayo de 2022 o de 6 de abril de 2022, entre otros.

⁴⁴ Recuerda la STS 871/2022, de 10 de marzo de 2022, recurso de casación C-A núm. 148/2021, en su Fundamento de Derecho quinto que *una previsión de carácter interno, como un reglamento de régimen interior, no es un instrumento adecuado para incidir ad extra en el alcance de lo que ha de considerarse información, ni mucho menos para limitar el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos.*

⁴⁵ STS 1565/2020, de 11 de noviembre, recurso de casación C-A núm. 4614/2019.

⁴⁶ STS 2391/2022, de 31 de mayo de 2022, recurso de casación C-A núm. 7844/2020, Fundamento de Derecho tercero.

⁴⁷ STS 871/2022, 10 de marzo de 2022, Recurso de casación RC-A núm. 148/2021, Fundamento de Derecho tercero. Ver también AATS de 29 de mayo de 2020, recurso de casación núm. 6387/2019 y de 25 de septiembre de 2020, recurso de casación núm. 2163/2019.

régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la Ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria. *En estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación, de conformidad con la disposición adicional LTAIBG, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial.*

*Resulta, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, (...) quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria*⁴⁸.

Esto supone entender que cuando otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse, la Ley de Transparencia sólo se aplicará, para la documentación de carácter administrativo que por razón de la materia, obre en poder de estos mismos poderes públicos no esté sometida a ese régimen específico por no estar protegidas por ese régimen especial⁴⁹.

IV. CONCLUSIONES

El Tribunal Supremo, a través de su jurisprudencia, ha considerado el principio constitucional de la transparencia como un pilar básico que ha de regir en toda la actuación de la Administración pública. Por ello desde sus primeras sentencias en los años ochenta, entendió que, el artículo 105 b) CE debía ser una norma constitucional transversal que obligase a tener una formulación amplia del reconocimiento y la regulación legal del derecho de acceso a la información pública, tal y como se recoge en la Norma Fundamental.

Tras la aprobación de la LTAIBG, en las sentencias de los últimos años, partiendo de esta concepción amplia de la transparencia, ha interpretado de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho como las causas de inadmisión de solicitudes de información sin aceptar limitaciones que supusiesen un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

⁴⁸ STS 2391/2022, de 31 de mayo de 2022, recurso de casación C-A núm.7844/2020, Fundamento de Derecho tercero.

⁴⁹ SSTs 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm. 4614/2019, Fundamento de Derecho cuarto; 2391/2022, de 31 de mayo de 2022, recurso de casación C-A núm.7844/2020, Fundamento de Derecho tercero.

V

**CRÓNICA DE ACTIVIDAD
PARLAMENTARIA**

La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2020 (XI Legislatura)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—4.1. Relación de Leyes aprobadas.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—5.1. Cuadros resumen de actividad parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa al segundo período de sesiones de la XI Legislatura, que comprende los meses de julio a diciembre de 2020.

La estructura del presente trabajo sigue el mismo esquema que el adoptado en anteriores números de la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

En el tercer período de sesiones se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado:

El **Ilmo. Sr. D. Carlos Díaz-Pache Gosende**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 9 de octubre de 2020 (Acuerdo de Mesa de 13 de octubre de 2020, BOAM 87, de 15 de octubre), y fue sustituido por la **Ilma. Sra. D.ª Paloma Tejero Toledo**,

* Jefa de la Sección de Archivo, Jefe del Negociado de Archivo Parlamentario y Jefe del Negociado de Archivo Administrativo de la Asamblea de Madrid, respectivamente.

que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 15 de octubre de 2020 (BOAM 88, de 22 de octubre).

El **Ilmo. Sr. D. José Antonio Sánchez Serrano**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 9 de octubre de 2020 (Acuerdo de Mesa de 13 de octubre de 2020, BOAM 87, de 15 de octubre), y fue sustituido por la **Ilma. Sra. D.ª Ana Dávila-Ponce de León Muncio**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 15 de octubre de 2020 (BOAM 88, de 22 de octubre).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

A continuación se reseñan las fechas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
Julio	1	02/07/2020	205	15/2020
	2	09/07/2020	211	16/2020
	3	16/07/2020	218	17/2020
	Total sesiones de julio de 2020			3
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	15/09/2020	221	18/2020
	Total sesiones de septiembre de 2020.....			1
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	01/10/2020	237	19/2020
	2	08/10/2020	249	20/2020
	3	15/10/2020	258	21/2020
	4	22/10/2020	269	22/2020
	Total sesiones de octubre de 2020			4
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	05/11/2020	277	23/2020
	2	12/11/2020	285	24/2020
	3	19/11/2020	296	25/2020
	Total sesiones de noviembre de 2020.....			3

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
Diciembre	1	03/12/2020	307	26/2020
	2	10/12/2020	312	27/2020
	3	17/12/2020	324	28/2020
	Total sesiones de diciembre de 2020 3			
Total sesiones de julio a diciembre de 2020 14				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

Las sesiones celebradas por las Comisiones de la Asamblea de Madrid en el presente período han sido las que se enumeran a continuación:

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

3.2.1.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 5)

Modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPCs	D. Jesús Ricardo García Morales	D. Alberto Reyero Zubiri	-	BOAM 92, de 12/11/2020

3.2.1.2. Sesiones de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	14/12/2020	s/n.º
	Total sesiones mes de diciembre de 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20201			

3.2.2. Comisión de Cultura y Turismo

3.2.2.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS 18)

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No ha habido modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2020.

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Cultura y Turismo

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE CULTURA Y TURISMO

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	29-09-2020	233
	Total sesiones mes de septiembre 2020 1		
Octubre	1	20-10-2020	264
	Total sesiones mes de octubre 2020 1		
Noviembre	1	17-11-2020	291
	Total sesiones mes de noviembre 2020 1		
Diciembre	1	01-12-2020	303
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre 20204			

3.2.3. Comisión de Presidencia

3.2.3.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 6)

3.2.3.2. Composición: (BOAM 13, de 24/09/2019)

Modificaciones en la composición de enero a junio de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. José Manuel Freire Campo D. Juan Miguel Hernández de León	D. Óscar Cerezal Orellana D. Carlos Carnero González	-	BOAM 71, de 17/07/2020
GPCS	D. Borja Luis Cabezón Royo	D.ª Ana Sánchez Sánchez, designada Portavoz	-	BOAM 107, de 12/11/2020

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESIDENCIA

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	15-12-2020	319
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre 20201			

3.2.4. *Comisión de Presupuestos, Hacienda y Función Pública*

3.2.4.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 9)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	-	D. José Manuel Freire Campo	-	BOAM 71, de 17/07/2020
GPP	D. ^a M. ^a Dolores Navarro Ruiz	D. José Enrique Núñez Guijarro, elegido Vicepresidente	21/10/2020	DSS 268, de 21/10/2020 BOAM 90, de 29/10/2020

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos, Hacienda y Función Pública

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESUPUESTOS,
HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	14/07/2020	215
	Total sesiones mes de julio de 2020 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	30/09/2020	236
	Total sesiones mes de septiembre 2020 1		

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/10/2020	257
	2	21/10/2020	268
	Total sesiones mes de octubre de 2020 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/11/2020	272
	2	03/11/2020	273
	3	04/11/2020	275
	4	04/11/2020	276
	5	06/11/2020	279
	6	10/11/2020	280
	7	10/11/2020	282
	8	11/11/2020	283
	9	11/11/2020	284
	10	18/11/2020	295
	Total sesiones mes de noviembre de 2020..... 10		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/12/2020	306
	2	16/12/2020	323
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2020 16			

3.2.5. Comisión de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad

3.2.5.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 12)

3.2.5.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición de julio a diciembre 2020.

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	30-09-2020	234
	Total sesiones mes de septiembre 2020 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	21-10-2020	266
	Total sesiones mes de octubre 2020 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	18-11-2020	293
	Total sesiones mes de noviembre 2020 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	16-12-2020	321
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre 20204			

3.2.6. Comisión de Sanidad

3.2.6.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 13)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Publicación
GPCS	D. ^a Carlota González Santiago	D. ^a Araceli Gómez García y designación como Portavoz Adjunta	-	BOAM 92, de 12/11/2020
GPCS	Elección de D. ^a Noelia M. ^a López Montero, como Secretaria, en sustitución de D. ^a Carlota González Santiago		13/11/2020	DSS 287 BOAM 93, de 19/11/2020

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE SANIDAD

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	07-07-2020	207
	Total sesiones mes de julio 2020..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	16-09-2020	224
	Total sesiones mes de septiembre 2020 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	06-10-2020	244
	2	16-10-2020	259
	Total sesiones mes de octubre 2020 2		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	13-11-2020	287
	Total sesiones mes de noviembre 2020 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	18-12-2020	326
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20206			

3.2.7. *Comisión de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad*

3.2.7.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 14)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Esther Platero San Román	D. ^a Lorena Heras Sedano		BOAM 90, de 29/10/2020
GPP	Elección de D. ^a Lorena Heras Sedano como Secretaria		16/11/2020	DSS 288 BOAM 94, de 26/11/2020
GPCS	D. ^a Ana Isabel García García	D. Alberto Reyero Zubiri		BOAM 92, de 12/11/2020

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, FAMILIAS, IGUALDAD Y NATALIDAD

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14-07-2020	214
	Total sesiones mes de julio 2020..... 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	28-09-2020	230
	Total sesiones mes de septiembre 2020 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05-10-2020	241
	2	19-10-2020	261
	Total sesiones mes de octubre 2020 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	16-11-2020	288
	2	30-11-2020	300
	Total sesiones mes de noviembre 2020 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2020 6			

3.2.8. Comisión de Deportes y Transparencia

3.2.8.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS número 6)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. Óscar Cerezal Orellana	D. Nicolás Rodríguez García, designado Portavoz	-	BOAM 71, de 17/07/2020

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPCS	D. ^a Esther Ruiz Fernández	D. Yago Mahúgo Carles	-	BOAM 84, de 01/10/2020
GPCS	Designación de D. Enrique Martínez Cantero como Portavoz Adjunto		-	BOAM 84, de 01/10/2020
GPP	D. José Enrique Núñez Guijarro	D. ^a Lorena Heras Sedano	-	BOAM 90, de 29/10/2020
GPP	Elección de D. ^a Lorena Heras Sedano como Secretaria		19/10/2020	DSS 262 BOAM 90, de 29/10/2020
GPP	D. ^a Carmen Castell Díaz	D. ^a Paloma Tejero Toledo	-	BOAM 90, de 29/10/2020
GPP	D. ^a Lorena Heras Sedano	D. Pedro Corral Corral	-	BOAM 90, de 29/10/2020
GPP	Elección de D. Pedro Corral Corral como Secretario		30/11/2020	DSS 301 BOAM 97, de 17/12/2020

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Deportes y Transparencia

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE DEPORTES Y TRANSPARENCIA

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	28-09-2020	231
	Total sesiones mes de septiembre 2020 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05-10-2020	242
	2	19-10-2020	262
	Total sesiones mes de octubre 2020 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	30-11-2020	301
	Total sesiones mes de noviembre 2020 1		
Total sesiones de julio a diciembre 2020 4			

3.2.9. *Comisión de Transportes, Movilidad e Infraestructuras*

3.2.9.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 15)

3.2.9.2. Composición: (BOAM. número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Juan Soler Espiauba Gallo	D. David Erguido Cano, designado Portavoz Adjunto	-	BOAM 90, de 29/10/2020

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Transportes, Movilidad e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
E INFRAESTRUCTURAS

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09-10-2020	250
	2	23-10-2020	270
	Total sesiones mes de octubre de 2020 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	20-11-2020	298
	Total sesiones mes de noviembre 2020 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11-12-2020	313
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre 2020 4			

3.2.10. *Comisión de Mujer*

3.2.10.1. Constitución: 26 de septiembre de 2019 (DSS. número 19)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. ^a Carmen Barahona Prol	D. ^a Macarena Elvira Rubio	-	BOAM 71, de 17/07/2020
GPMM	D. ^a Mónica García Gómez	D. ^a Clara Ramas San Miguel	-	BOAM 81, de 21/09/2020
GPMM	Elección de D. ^a Clara Ramas San Miguel como Presidente		02/10/2020	DSS 238 BOAM 86, de 09/10/2020
GPMM	D. ^a Mónica García Gómez	D. ^a Jazmín Beirak Ulanosky	-	BOAM 87, de 15/10/2020
GPP	D. ^a Ana Dávila Ponce de León Municipio D. ^a Paloma Tejero Toledo	D. ^a Carmen Castell Díaz, designada Portavoz Adjunta D. ^a Dolores Navarro Ruiz	-	BOAM 90, de 29/10/2020

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MUJER

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	20-10-2020	238
	Total sesiones mes de octubre 2020 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14-12-2020	317
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones julio a diciembre 2020..... 2			

3.2.11. *Comisión de Juventud*

3.2.11.1. Constitución: 26 de septiembre de 2019 (DSS. número 20)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. José Ángel Gómez-Chamorro Torres	D.ª Carlota Merchán Mesón	-	BOAM 86, de 09/10/2020
GPCS	D. Miguel Díaz Martín	D.ª Ana Rodríguez Durán	-	BOAM 92, de 12/11/2020

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE JUVENTUD

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Octubre	1	06-10-2020	245
	Total sesiones mes de octubre 2020 1		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Diciembre	1	14-12-2020	316
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre 20202			

3.2.12. *Comisión de Justicia, Interior y Víctimas*

3.2.12.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 8)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D. Carlos Carnero González como Portavoz Adjunto		-	BOAM 71, de 17/07/2020
GPS	D. Modesto Nolla Estrada	D.ª Carlota Merchán Mesón	-	BOAM 71, de 17/07/2020
GPP	D. José Virgilio Menéndez Medrano	D. David Erguido Cano	-	BOAM 90, de 29/10/2020

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Justicia, Interior y Víctimas

Sesiones de las Comisiones **COMISIÓN DE JUSTICIA, INTERIOR Y VÍCTIMAS**

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	16-09-2020	222
	Total sesiones mes de septiembre 2020 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-10-2020	246
	2	14-10-2020	256
	Total sesiones mes de octubre 2020 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-11-2020	274
	Total sesiones mes de noviembre 2020 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-12-2020	309
	2	16-12-2020	322
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 2		
Total sesiones de julio a diciembre 2020..... 6			

3.2.13. Comisión de Economía, Empleo y Competitividad

3.2.13.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 10)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Elección de D. ^a Carlota Merchán Mesón como Presidente		07/07/2020	DSS 208 BOAM 72, de 23/07/2020
GPP	Elección de D. ^a Almudena Negro Konrad como Secretaria		21/10/2020	DSS 267 BOAM 90, de 29/10/2020
GPP	D. ^a Alicia Sánchez Camacho Pérez	D. ^a Ana Dávila-Ponce de León Municio, designada Portavoz Adjunta	-	BOAM 90, de 29/10/2020

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Economía, Empleo y Competitividad

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE ECONOMÍA, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Julio	1	07-07-2020	208
	Total sesiones mes de julio 2020..... 1		
Septiembre	1	30-09-2020	235
	Total sesiones mes de septiembre 2020 1		
Octubre	1	07-10-2020	247
	2	21-10-2020	267
	Total sesiones mes de octubre 2020 2		
Noviembre	1	17-11-2020	292
	2	18-11-2020	294
	Total sesiones mes de noviembre 2020 2		
Diciembre	1	02-12-2020	305
	2	09-12-2020	310
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 2		
	Total sesiones de julio a diciembre 2020 8		

3.2.14. *Comisión de Vivienda y Administración Local*

3.2.14.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 11)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPCS	D. Enrique Martínez Cantero	D. ^a Araceli Gómez García, designada Portavoz Adjunta	-	BOAM 92, de 12/11/2020

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión de Vivienda y Administración Local

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE VIVIENDA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	28-09-2020	229
	Total sesiones mes de septiembre 2020 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-10-2020	248
	2	19-10-2020	260
	Total sesiones mes de octubre 2020 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	16-11-2020	289
	2	30-11-2020	299
	Total sesiones mes de noviembre 2020 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-12-2020	311
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre 2020. 6			

3.2.15. *Comisión de Educación*

3.2.15.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 16)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. Borja Luis Cabezón Royo	D. ^a Isabel Aymerich D'Olhaberriague	-	BOAM 71, de 17/07/2020

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión de Educación

**Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE EDUCACIÓN**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Septiembre	1	16-09-2020	223
	Total sesiones mes de septiembre 2020 1		
Noviembre	1	20-11-2020	297
	Total sesiones mes de noviembre 2020 1		
Diciembre	1	11-12-2020	314
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre 2020 3			

3.2.16. *Comisión de Ciencia, Universidades e Innovación*

3.2.16.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 17)

3.2.16.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. ^a Isabel Aymerich D'Olhaberriague D. ^a Carlota Merchán Mesón	D. Juan Miguel de León, designado Portavoz Adjunto D. Borja Luis Cabezón Royo	-	BOAM 86, de 09/10/2020
GPP	D. ^a Almudena Negro Konrad	D. ^a Lorena Heras Sedano, elegida Secretaria	16/11/2020	BOAM 94, de 26/11/2020
GPS	Elección de D. Javier Guardiola Arévalo como Vicepresidente		-	BOAM 94, de 26/11/2020

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Ciencia, Universidades e Innovación

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE CIENCIA, UNIVERSIDADES E INNOVACIÓN

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Octubre	1	05-10-2020	240
	Total sesiones mes de octubre 2020 1		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Noviembre	1	16-11-2020	290
	Total sesiones mes de mayo 2020..... 1		
	Total sesiones de julio a diciembre de 2020 2		

3.2.17. Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

3.2.17.1. Constitución: 26 de septiembre de 2019 (DSS. número 21)

3.2.17.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2020.

3.2.17.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Octubre	1	13-10-2020	253
	Total sesiones mes de octubre 2020 1		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Noviembre	1	10-11-2020	281
	Total sesiones mes de mayo 2020..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Diciembre	1	15-12-2020	320
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2020 3			

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.18. Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

3.2.18.1. Constitución: 26 de septiembre de 2019 (D.SS. número 22)

3.2.18.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2020.

3.2.18.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Octubre	1	06-10-2020	243
	Total sesiones mes de octubre 2020 1		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Diciembre	1	02-12-2020	304
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2020 2			

3.2.19. *Comisión de Radio Televisión Madrid*

3.2.19.1. Constitución: 23 de septiembre de 2019 (DSS número 23)

3.2.19.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPCS	D. ^a Araceli Gómez García	D. ^a Eva Bailén Ferrández	-	BOAM 92, de 12/11/2020
GPCS	Elección de D. ^a Eva Bailén Ferrández como Secretaria		15/12/2020	BOAM 98, de 23/12/2020

3.2.19.3. Sesiones de la Comisión de Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE RADIO TELEVISIÓN MADRID

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	13-10-2020	252
	Total sesiones mes de octubre 2020 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	15-12-2020	318
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 1		
	Total sesiones de julio a diciembre de 2020 2		

3.2.20. *Comisión de Participación*

3.2.20.1. Constitución: 26 de septiembre de 2019 (D.SS. número 24)

3.2.20.2. Composición: (BOAM número 137, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. Rafael Gómez Montoya	D. ^a Macarena Elvira Rubio, designada Portavoz Adjunta	-	BOAM 86, de 09/10/2020

3.2.20.3. Sesiones de la Comisión de Participación

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Diciembre	1	18-12-2020	No tiene
	Total sesiones mes de diciembre de 2020..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20201			

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.21. *Comisión de Investigación sobre las Presuntas Irregularidades y Trato de Favor en la Concesión y Posterior Seguimiento Financiero de las Operaciones Realizadas de Préstamo, crédito o Avals por parte de Avalmadrid SGR*

3.2.21.1. Constitución: 22 de octubre de 2019 (DSS. número 52)

3.2.21.2. Composición: (BOAM número 20, de 17/10/2019)

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPMM	D. ^a Mónica García Gómez	D. Hugo Martínez Abarca	-	BOAM 87, de 15/10/2020
GPMM	Elección de D. Hugo Martínez Abarca como Secretario		20/10/2020	BOAM 90, de 29/10/2020

3.2.21.3. Sesiones de la Comisión de Investigación

Sesiones de las Comisiones

**COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LAS PRESUNTAS
IRREGULARIDADES Y TRATO DE FAVOR EN LA CONCESIÓN
Y POSTERIOR SEGUIMIENTO FINANCIERO DE LAS
OPERACIONES REALIZADAS DE PRÉSTAMO, CRÉDITO O
AVALES POR PARTE DE AVALMADRID SGR**

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	29-09-2020	232
	Total sesiones mes de septiembre de 2020..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	20-10-2020	263
	2	20-10-2020	265
	3	23-10-2020	271
	Total sesiones mes de octubre de 2020 3		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01-12-2020	302
	2	04-12-2020	308
	3	22-12-2020	327
	4	22-12-2020	328
	Total sesiones mes de diciembre de 2020 4		
Total sesiones de julio a diciembre de 2020 8			

3.2.22. Comisión de Investigación sobre la situación provocada por el COVID19 en los centros residenciales de personas mayores de la Comunidad de Madrid y la gestión que hizo el Gobierno Regional de la misma durante los meses de febrero a junio de 2020

3.2.22.1. Constitución: 6 de julio de 2020 (DSS. número 206)

Mesa de la Comisión

Presidente: D. José Ángel Chamorro Torres (GPS)
Vicepresidente: D. Diego Sanjuanbenito Bonal (GPP)
Secretaria: D.^a Paloma García Villa (GPUP)

3.2.22.2. Composición: (BOAM número 65, de 02/07/2020)

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Purificación Causapié Lopesino
Vocales: D.^a Matilde Isabel Díaz Ojeda
D. José Ángel Gómez Chamorro Torres

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Carlos Izquierdo Torres
Portavoz Adjunta: D.^a M.^a Dolores Navarro Ruiz
Vocal: D. Diego Sanjuanbenito Bonal

Grupo Parlamentario Ciudadanos:

Portavoz: D.^a Ana Isabel García García
Vocales: D. Tomás Marcos Arias
D. Miguel Díaz Martín

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Emilio Delgado Orgaz
Vocales: D.^a Mónica García Gómez
D. Diego Figuera Álvarez

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Mariano Calabuig Martínez
Portavoz Adjunto: D. José Ignacio Arias Moreno
Vocal: D.^a Gádor Pilar Joya Verde

Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie:

Portavoz: D.^a Isabel Serra Sánchez
Vocales: D.^a Vanessa Lillo Gómez
D.^a Paloma García Villa

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	Elección de D. ^a Ana Dávila-Ponce de León Municio como Vicepresidente		13/11/2020	BOAM 94, de 26/11/2020

3.2.22.3. Sesiones de la Comisión de Investigación

Sesiones de las Comisiones

**COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA SITUACIÓN
PROVOCADA POR EL COVID19 EN LOS CENTROS
RESIDENCIALES DE PERSONAS MAYORES DE LA
COMUNIDAD DE MADRID Y LA GESTIÓN QUE HIZO EL
GOBIERNO REGIONAL DE LA MISMA DURANTE LOS MESES
DE FEBRERO A JUNIO DE 2020**

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06-07-2020	206
	Total sesiones mes de julio 2020 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09-10-2020	251
	2	23-10-2020	271
	Total sesiones mes de octubre 2020 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13-11-2020	286
	Total sesiones mes de noviembre 2020 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04-12-2020	308
	2	18-12-2020	325
	Total sesiones mes de diciembre 2020 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2020 6			

3.2.23. *Comisión de Estudio para la recuperación e impulso de la actividad económica y social de la Comunidad de Madrid*

3.2.23.1. Constitución: 1 de julio de 2020 (DSS. número 204)

Mesa de la Comisión

Presidente: D. Carlos Carnero González (GPS)
Vicepresidente: D. Enrique Martínez Cantero (GPCS)
Secretario: D. Alberto Oliver Gómez de la Vega (GPMM)

3.2.23.2. Composición: (BOAM número 65, de 02/07/2020)

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz:	D. ^a Pilar Sánchez Acera
Portavoz Adjunto:	D. José Manuel Freire Campo
Vocales:	D. Fernando Fernández de Lara
	D. ^a Marta Bernardo Llorente
	D. Carlos Carnero González

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:	D. Pedro Muñoz Abrines
Portavoz Adjunto:	D. Carlos Izquierdo Torres
Vocales:	D. ^a M. ^a Dolores Navarro Ruiz
	D. Eduardo Raboso García-Baquero

Grupo Parlamentario Ciudadanos:

Portavoz:	D. ^a Araceli Gómez García
Vocales:	D. Tomás Marcos Arias
	D. Enrique Muñoz Cantero
	D. ^a Tamara Pardo Blázquez

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz:	D. ^a M. ^a Pastor Valdés
Vocales:	D. Hugo Martínez Abarca
	D. Alberto Oliver Gómez de la Vega

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz:	D. ^a M. ^a Cuartero Lorenzo
Portavoz Adjunto:	D. Íñigo Henríquez de Luna Losada

Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie:

Portavoz:	D. ^a Soledad Sánchez Maroto
------------------	--

No se han producido modificaciones en la composición de julio a diciembre de 2020.

3.2.23.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE ESTUDIO PARA LA RECUPERACIÓN E
IMPULSO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL
DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	
	1	01-07-2020	204	
	2	08-07-2020	209	
	3	08-07-2020	210	
	4	10-07-2020	212	
	5	13-07-2020	213	
	6	15-07-2020	216	
	7	15-07-2020	217	
	8	17-07-2020	219	
	9	17-07-2020	220	
	Total sesiones mes de julio 2020			9
	Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
1		17-09-2020	225	
2		17-09-2020	226	
3		18-09-2020	227	
4		18-09-2020	228	
Total sesiones mes de septiembre 2020			4	
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	
	1 (aprobación Dictamen)	02-10-2020	239	
	Total sesiones mes de octubre 2019			1
Total sesiones de julio a diciembre de 2020				14

3.2.24. Comisión de Estudio para abordar el reto demográfico y la despoblación en la Comunidad de Madrid

3.2.24.1. Constitución: 6 de noviembre de 2020 (DSS. número 278)

Mesa de la Comisión

Presidente: D.^a Ana M.^a Cuartero Lorenzo (GPV)
Vicepresidente: D.^a Cristina González Álvarez (GPS)
Secretaría: D. José Virgilio Menéndez Medrano (GPP)

3.2.24.2. Composición: (BOAM número 93, de 19/11/2020)

Grupo Parlamentario Socialista:**Portavoz:** D. Nicolás Rodríguez García**Portavoz Adjunta:** D.^a Cristina González Álvarez**Grupo Parlamentario Popular:****Portavoz:** D.^a Ana Camins Martínez**Portavoz Adjunto:** D. José Virgilio Menéndez Medrano**Grupo Parlamentario Ciudadanos:****Portavoz:** D. Ricardo Megías Morales**Portavoz Adjunto:** D.^a Elena Álvarez Braseró**Grupo Parlamentario Más Madrid:****Portavoz:** D.^a Alodia Pérez Muñoz**Portavoz Adjunta:** D.^a Tania Sánchez Melero**Grupo Parlamentario Vox en Madrid:****Portavoz:** D.^a Ana M.^a Cuartero Lorenzo**Portavoz Adjunto:** D. Íñigo Henríquez de Luna Losada**Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie:****Portavoz:** D. Francisco Javier Cañadas Martín

Modificaciones producidas en la composición de julio a diciembre de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPCS	D. ^a Elena Álvarez Braseró	D. Alberto Reyero Zubiri	-	BOAM 92, de 12/11/2020
GPCS	Designación de D. Alberto Reyero Zubiri como Portavoz		-	BOAM 95, de 03/12/2020

3.2.24.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE ESTUDIO PARA ABORDAR EL RETO
DEMOGRÁFICO Y LA DESPOBLACIÓN
EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	6 y 10/11/2020	278
	Total sesiones mes de noviembre 2020 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	11-12-2019	315
	Total sesiones mes de diciembre 2020 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2020 2			

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: Sesión plenaria de 10 de julio de 2019 (D.SS número 2)*

3.3.2. *Composición: BOAM número 6, de 12 de julio de 2019*

No se han producido modificaciones en la composición durante el período, salvo en el Grupo Parlamentario Socialista (BOAM 71, de 17/07/2020):

Miembros titulares:

- Incorporación de D. José Carmelo Cepeda García de León en sustitución de Dña. Lorena Morales Porro.

Miembros suplentes (alta y cambios):

- Incorporación de D.^a Lorena Morales Porro, como miembro suplente de D. Ángel Gabilondo Pujol.
- Designación de D. Enrique Rico García-Hierro, como miembro suplente de D.^a Pilar Sánchez Acera.
- Designación de D.^a Matilde Isabel Díaz Ojeda, como miembro suplente de D. José Carmelo Cepeda García de León.

- Designación de D. Juan José Moreno Navarro, como miembro suplente de D.^a Carmen Mena Romero.
- Designación de D.^a Cristina González Álvarez, como miembro suplente de D. Modesto Nolla Estrada.
- Designación de D. José Luis García Sánchez, como miembro suplente de D.^a Pilar Llop Cuenca.
- Designación de D.^a Isabel Aymerich D'Olhaberriague, como miembro suplente de D.^a Encarnación Moya Nieto.
- Designación de D. Fernando Fernández Lara, como miembro suplente de D. Diego Cruz Torrijos.
- Designación de D.^a Sonia Conejero Palero, como miembro suplente de D. Juan Miguel Hernández de León.
- Designación de D. Miguel Luis Arranz Sánchez, como miembro suplente de D. José Manuel Freire Campos.
- Designación de D. Javier Guardiola Arévalo, como miembro suplente de D.^a Carmen Barahona Prol.
- Designación de D.^a Marta Bernardo Llorente, como miembro suplente de D. Borja Cabezón Royo.
- Designación de D. Agustín Vinagre Alcázar, como miembro suplente de D.^a Purificación Causapié Lopesino.

3.3.3. *Sesiones de la Diputación Permanente*

No se han celebrado sesiones de la Diputación Permanente durante este período.

3.4. **La Mesa de la Asamblea de Madrid**

3.4.1. *Sesión constitutiva de 9 de junio de 2019: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D.SS número 1, de 9 de junio de 2019)*

3.4.2. *Composición de la Mesa de la Asamblea:*

Modificaciones en la composición de la Mesa de la Asamblea durante este período:

- Vicepresidencia Primera: renuncia el 15/10/2020 de D.^a Paloma Adrados Gautier. Sustituida por D. Jorge Domínguez Rodríguez (BOAM 90, de 29/10/2020).
- Secretaría Primera: renuncia de D. Jorge Domínguez Rodríguez el 15/10/2020. Sustituido por D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez.

3.4.3. Sesiones de la Mesa de la Asamblea

Sesiones de la Mesa

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	06/07/2020	45/2020
	2	07/07/2020	46/2020
	3	13/07/2020	47/2020
	4	20/07/2020	5/2020 (Diputación Permanente)
	5	27/07/2020	6/2020 (Diputación Permanente)
	6	27/07/2020	7/2020 (Diputación Permanente)
	Total sesiones mes de julio de 2020 6		
Agosto	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	17/08/2020	8/2020 (Diputación Permanente)
	2	17/08/2020	9/2020 (Diputación Permanente)
	Total sesiones mes de agosto de 2020 2		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/09/2020	48/2020
	2	07/09/2020	49/2020
	3	08/09/2020	50/2020
	4	15/09/2020	51/2020
	5	16/09/2020	52/2020
	6	21/09/2020	53/2020
	7	28/09/2020	54/2020
	Total sesiones mes de septiembre 2020 7		

Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	05/10/2020	55/2020
	2	06/10/2020	56/2020
	3	07/10/2020	57/2020
	4	13/10/2020	58/2020
	5	13/10/2020	59/2020
	6	15/10/2020	60/2020
	7	19/10/2020	61/2020
	8	20/10/2020	62/2020
	9	21/10/2020	63/2020
	10	23/10/2020	64/2020
	11	26/10/2020	65/2020
	12	27/10/2020	66/2020
	Total sesiones mes de octubre de 2020		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/11/2020	67/2020
	2	10/11/2020	68/2020
	3	11/11/2020	69/2020
	4	16/11/2020	70/2020
	5	18/11/2020	71/2020
	6	23/11/2020	72/2020
	7	30/11/2020	73/2020
	Total sesiones mes de noviembre 2020		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/12/2020	74/2020
	2	11/12/2020	75/2020
	3	14/12/2020	76/2020
	4	15/12/2020	77/2020
	5	16/12/2020	78/2020
	6	16/12/2020	79/2020
	7	21/12/2020	80/2020
	Total sesiones mes de diciembre 2020.....		
Total sesiones de julio a diciembre de 2020			41

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces

No se han producido comunicaciones por parte de los grupos parlamentarios de asistentes a las Juntas de Portavoces durante este período.

3.5.2. Sesiones de la Junta de Portavoces

Sesiones de la Junta de Portavoces

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Julio	1	07/07/2020	21/2020
	2	14/07/2020	22/2020
	3	27/07/2020	23/2020
	Total sesiones mes de julio 2020		
	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Agosto	1	17/08/2020	24/2020
	Total sesiones mes de agosto 2020		
	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Septiembre	1	03/09/2020	25/2020
	2	08/09/2020	26/2020
	3	22/09/2020	27/2020
	4	29/09/2020	28/2020
	5	30/09/2020	29/2020
	Total sesiones mes de septiembre 2020		
	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Octubre	1	06/10/2020	30/2020
	2	13/10/2020	31/2020
	3	20/10/2020	32/2020
	4	27/10/2020	33/2020
	Total sesiones mes de octubre de 2020		

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/11/2020	34/2020
	2	10/11/2020	35/2020
	3	17/11/2020	36/2020
	4	24/11/2020	37/2020
	Total sesiones mes de noviembre 2020 4		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/12/2020	38/2020
	2	04/12/2020	39/2020
	3	15/12/2020	40/2020
	Total sesiones mes de diciembre 2020..... 3		
Total sesiones de julio a diciembre de 202020			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante el segundo período de sesiones de la XI Legislatura, (enero/junio 2020), no se ha aprobado ninguna ley.

V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

5.1. Cuadros resumen de Actividad Parlamentaria

El cuadro resumen referido a la actividad parlamentaria de la Cámara, expresa el número total de iniciativas parlamentarias presentadas en el tercer período de sesiones (julio/diciembre 2020) de la XI Legislatura, así como su estado de tramitación al finalizar el período de sesiones.

Initiavas	Presentadas		Pendientes		Tramitadas				Decaídas		No Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	4		-		1				3		-	-	-
Proposiciones de Ley	10		-		1				5		3	-	1
Proposiciones no de Ley	Pleno: 112	Comisión: 52	68	Aprob: 21	Rechaz: 15	Aprob: 18	Rechaz: 6	4	32	-	2		
	166			Pleno: 36		Comisión: 24							
				60									
Interpelaciones	18		2		5				7		4	-	-
Mociones	6		-		Aprobadas: 4		Rechazadas: 2		-		-	-	-
					6								
Comparecencias	1482		Pleno: 81	Comisión: 857	Pleno: 13	Comisión: 179		Pleno: -	Comis.: -	350	-	7	
Preguntas orales en Pleno	1524		1		241				3		245	849	185
Preguntas orales en Comisión	947		12		156				2		185	497	95
Preguntas Escritas	2077		182		1613				-		195	86 calificadas como PI	1
Peticiones de Información	8839		513		7157				-		1158	-	11
TOTAL	15073		1717		9426				24		2172	1432	302

Comunicaciones del Gobierno: 44

El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por Autores.

Autor	Función Legislativa		Función de Dirección o Impulso Político		Función de Control							Total
	Proyecto de Ley	Proposiciones de Ley	Proposiciones no de Ley	Mociones	Preguntas orales en Pleno	Preguntas orales en Comisión	Preguntas Escritas	Interpelaciones	Comparecencias	Peticiones de Información		
G.P. Socialista	-	-	38	6	256	248	472	16	435	6085	7556	
G.P. Popular	-	-	19	-	109	5	-	-	92	-	225	
G.P. Ciudadanos	-	2	7	-	42	5	-	-	128	1	185	
G.P. Más Madrid	-	4	41	-	416	238	770	-	402	653	2524	
G.P.VOX	-	2	34	-	426	230	472	2	220	1500	2886	
G.P. Unidas Podemos	-	2	24	-	275	221	363	-	181	569	1635	
G.P. Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	3	
Comisión Parlamentaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31	31	
Gobierno	4	-	-	-	-	-	-	-	24	-	28	
Total	4	10	166	6	1524	947	2077	18	1482	8839	15073	

Comunicaciones del Gobierno: 44

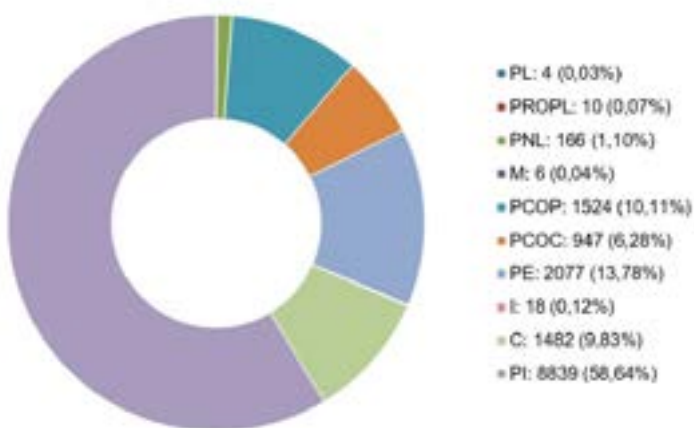
5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se reseñan a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas y su estado de tramitación durante el tercer período de sesiones de la XI Legislatura, y que suman un total de 15073 iniciativas.

GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN



GRÁFICO PORCENTUAL POR TIPOS DE INICIATIVAS



La Actividad Parlamentaria de enero a mayo de 2021 (XI Legislatura)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—4.1. Relación de Leyes aprobadas.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—5.1. Cuadros resumen de actividad parlamentaria.— 5.2. Gráficos estadísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa al cuarto período de sesiones de la XI Legislatura, que comprende los meses de enero a junio de 2021. El 10 de marzo se convocaron elecciones anticipadas, celebrándose el 4 de mayo. Por este motivo las sesiones plenarias y de comisiones solo se celebraron hasta dicho mes de marzo.

La estructura del presente trabajo sigue el mismo esquema que el adoptado en anteriores números de la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

En el cuarto período de sesiones se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado:

El **Ilmo. Sr. D. Borja Luis Cabezón Royo**, del Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento

* Jefe de la Sección de Archivo y Jefe del Negociado de Archivo Administrativo de la Asamblea de Madrid, respectivamente.

de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 21 de diciembre de 2020 (Acuerdo de Mesa de Diputación Permanente de 18 de enero de 2021, BOAM 102, de 22 de enero), y fue sustituido por la **Ilma. Sra. D.^a Isabel Sofía Cadórniga Valera**, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 21 de enero de 2021 (BOAM 104, de 28 de enero).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

A continuación se reseñan las fechas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

Enero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	21/01/2021	329	1/2021
	2	28/01/2021	330	2/2021
	Total sesiones de enero de 2021 2			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	04/02/2021	340	3/2021
	2	11/02/2021	351	4/2021
	3	18/02/2021	362	5/2021
	Total sesiones de febrero de 2021 3			
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	04/03/2021	375	6/2021
	Total sesiones de marzo de 2021..... 1			
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....6				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

Las sesiones celebradas por la Comisiones de la Asamblea de Madrid en el presente período han sido las que se enumeran a continuación:

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. *Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado*

3.2.1.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 5)

Modificaciones en la composición de enero a mayo de 2021:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. Borja Cabezón Royo	D.ª Isabel Cadórniga Varela, designada Portavoz Adjunta	-	BOAM 107, de 11/02/2021

3.2.1.3. Sesiones de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Marzo	1	08/03/2021	379
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021..... 1			

3.2.2. *Comisión de Cultura y Turismo*

3.2.2.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS 18)

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No ha habido modificaciones en la composición de enero a mayo de 2021.

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Cultura y Turismo

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE CULTURA Y TURISMO

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/02/2021	335
	2	16/02/2021	358
	Total sesiones mes de febrero de 2021 2		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....2			

3.2.3. *Comisión de Presidencia*

3.2.3.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 6)

3.2.3.2. Composición: (BOAM 13, de 24/09/2019)

Modificaciones en la composición de enero a junio de 2020:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. Borja Luis Cabezón Royo	D.ª Ana Sánchez Sánchez, designada Portavoz	-	BOAM 107, de 11/02/2021

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESIDENCIA

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/02/2021	347
	Total sesiones mes de febrero de 2021 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/03/2021	381
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....2			

3.2.4. *Comisión de Presupuestos, Hacienda y Función Pública*

3.2.4.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 9)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos, Hacienda y Función Pública

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE PRESUPUESTOS, HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/02/2021	350
	2	17/02/2021	361
	Total sesiones mes de febrero de 2021..... 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/03/2021	385
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....3			

3.2.5. *Comisión de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad*

3.2.5.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 12)

3.2.5.2. Composición: (BOAM. número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición en este período de sesiones.

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/02/2021	349
	2	17/02/2021	359
	Total sesiones mes de febrero de 2021 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/03/2021	383
	Total sesiones mes de marzo de 2021 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021 3			

3.2.6. Comisión de Sanidad

3.2.6.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 13)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2021:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Publicación
GPVOX	Designación de D. Javier Pérez Gallardo como Portavoz	-	-	BOAM 106, de 05/02/2021

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE SANIDAD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/02/2021	336
	2	12/02/2021	352
	Total sesiones mes de febrero de 2021 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/03/2021	371
	Total sesiones mes de marzo de 2021 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021 3			

3.2.7. Comisión de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad

3.2.7.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (D.SS. número 14)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPCS	D. Tomás Marcos Arias	D. ^a Ana Isabel García García, designada Portavoz	-	BOAM 107, de 11/02/2021

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, FAMILIAS, IGUALDAD Y NATALIDAD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/02/2021	331
	2	15/02/2021	354
	Total sesiones mes de febrero de 2021 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/03/2021	367
	Total sesiones mes de marzo de 2021 1		
Total sesiones de enero a junio de 2021 3			

3.2.8. Comisión de Deportes y Transparencia

3.2.8.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS número 6)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPCS	D. Luis Pacheco Torres	D. Miguel Díaz Martín	-	BOAM 107, de 11/02/2021
GPCS	Elección de D. Miguel Díaz Martín como Presidente	-	15/02/2021	DSS 356 BOAM 109, de 25/02/2021

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Deportes y Transparencia

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE DEPORTES Y TRANSPARENCIA

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	01/02/2021	333
	2	15/02/2021	356
	Total sesiones mes de febrero de 2021		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Marzo	1	01/03/2021	368
	Total sesiones mes de marzo de 2021		
Total sesiones de enero a junio de 2021			

3.2.9. *Comisión de Transportes, Movilidad e Infraestructuras*

3.2.9.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 15)

3.2.9.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición durante este período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPCS	D. Miguel Díaz Martín	D. Luis Pacheco Torres	-	BOAM 107, de 11/02/2021
GPCS	Elección de D. Luis Pacheco Torres como Presidente		19/02/2021	DSS 363 BOAM 110, de 04/03/2021

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Transportes, Movilidad e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE TRANSPORTES, MOVILIDAD E INFRAESTRUCTURAS

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/02/2021	342
	2	19/02/2021	363
	Total sesiones mes de febrero de 2021 2		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....2			

3.2.10. Comisión de Mujer

3.2.10.1. Constitución: 26 de septiembre de 2019 (DSS. número 19)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición durante este período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPCS	D. Tomás Marcos Arias	D. Alberto Reyero Zubiri, designado Portavoz Adjunto	-	BOAM 107, de 11/02/2021

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE MUJER

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	08/02/2021	344
	Total sesiones mes de febrero de 2021 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.1			

3.2.11. *Comisión de Juventud*

3.2.11.1. Constitución: 26 de septiembre de 2019 (DSS. número 20)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE JUVENTUD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	08/02/2021	343
	Total sesiones mes de febrero de 2021 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	08/03/2021	378
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....2			

3.2.12. *Comisión de Justicia, Interior y Víctimas*

3.2.12.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 8)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante el período de sesiones.

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Justicia, Interior y Víctimas

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE JUSTICIA, INTERIOR Y VÍCTIMAS

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	03/02/2021	337
	2	10/02/2021	348
	Total sesiones mes de febrero de 2021 2		

Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03/03/2021	372
	2	10/03/2021	384
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 2		
Total sesiones de enero a junio 2021 4			

3.2.13. *Comisión de Economía, Empleo y Competitividad*

3.2.13.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 10)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Economía, Empleo y Competitividad

Sesiones de las Comisiones **COMISIÓN DE ECONOMÍA, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD**

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03/02/2021	338
	2	17/02/2021	360
	Total sesiones mes de febrero de 2021 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03/03/2021	373
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....3			

3.2.14. *Comisión de Vivienda y Administración Local*

3.2.14.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 11)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión de Vivienda y Administración Local

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIVIENDA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03/02/2021	339
	2	15/02/2021	355
	Total sesiones mes de febrero de 2021 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03/03/2021	374
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....3			

3.2.15. *Comisión de Educación*

3.2.15.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 16)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión de Educación

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE EDUCACIÓN

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	19/02/2021	364
	Total sesiones mes de febrero de 2021 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05/03/2021	377
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....2			

3.2.16. *Comisión de Ciencia, Universidades e Innovación*

3.2.16.1. Constitución: 25 de septiembre de 2019 (DSS. número 17)

3.2.16.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

Modificaciones producidas en la composición durante este período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. Borja Luis Cabezón Royo	D.ª Isabel Sofía Cadórniga Varela	-	BOAM 106, de 05/02/2021

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Ciencia, Universidades e Innovación

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE CIENCIAS, UNIVERSIDADES E INNOVACIÓN

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	01/02/2021	332
	Total sesiones mes de febrero de 2021 1		
Marzo	N.º se sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	01/03/2021	366
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....2			

3.2.17. Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

3.2.17.1. Constitución: 26 de septiembre de 2019 (DSS. número 21)

3.2.17.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.17.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09/02/2021	346
	Total sesiones mes de febrero de 2021 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09/03/2021	382
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021.....2			

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.18. *Comisión de Vigilancia de las Contrataciones*

3.2.18.1. Constitución: 26 de septiembre de 2019 (D.SS. número 22)

3.2.18.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.18.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	02/02/2021	334
	Total sesiones mes de febrero de 2021..... 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	02/03/2021	369
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021 2			

3.2.19. *Comisión de Radio Televisión Madrid*

3.2.19.1. Constitución: 23 de septiembre de 2019 (DSS número 23)

3.2.19.2. Composición: (BOAM número 13, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.19.3. Sesiones de la Comisión de Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE RADIO TELEVISIÓN MADRID

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	09/02/2021	345
	Total sesiones mes de febrero de 2021.....		1

Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/03/2021	380
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021 2			

3.2.20. *Comisión de Participación*

3.2.20.1. Constitución: 26 de septiembre de 2019 (D.SS. número 24)

3.2.20.2. Composición: (BOAM número 137, de 24/09/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.20.3. Sesiones de la Comisión de Participación

No se han celebrado sesiones de esta Comisión durante este período de sesiones.

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.21. *Comisión de Investigación sobre las Presuntas Irregularidades y Trato de Favor en la Concesión y Posterior Seguimiento Financiero de las Operaciones Realizadas de Préstamo, Crédito o Avals por parte de Avalmadrid SGR*

3.2.21.1. Constitución: 22 de octubre de 2019 (DSS. número 52)

3.2.21.2. Composición: (BOAM número 20, de 17/10/2019)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.21.3. Sesiones de la Comisión de Investigación

No se han celebrado sesiones de esta Comisión durante este período de sesiones.

3.2.22. *Comisión de Investigación sobre la situación provocada por el COVID19 en los centros residenciales de personas mayores de la Comunidad de Madrid y la gestión que hizo el Gobierno Regional de la misma durante los meses de febrero a junio de 2020*

3.2.22.1. Constitución: 6 de julio de 2020 (DSS. número 206)

3.2.22.2. Composición: (BOAM número 65, de 02/07/2020)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.22.3. Sesiones de la Comisión de Investigación

Sesiones de las Comisiones

**COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA SITUACIÓN
PROVOCADA POR EL COVID19 EN LOS CENTROS
RESIDENCIALES DE PERSONAS MAYORES DE LA
COMUNIDAD DE MADRID Y LA GESTIÓN QUE HIZO EL
GOBIERNO REGIONAL DE LA MISMA DURANTE LOS MESES
DE FEBRERO A JUNIO DE 2020**

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/02/2021	341
	2	24/02/2021	365
	Total sesiones mes de febrero de 2021 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/03/2021	376
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 1		
Total sesiones de enero a mayo de 2021..... 3			

3.2.23. *Comisión de Estudio para la recuperación e impulso de la actividad económica y social de la Comunidad de Madrid*

Esta Comisión finalizó sus trabajos el 2 de octubre de 2020 con la aprobación de su Dictamen por unanimidad.

3.2.24. *Comisión de Estudio para abordar el reto demográfico y la despoblación en la Comunidad de Madrid*

3.2.24.1. Constitución: 6 de noviembre de 2020 (DSS. número 278)

3.2.24.2. Composición: (BOAM número 93, de 19/11/2020)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.24.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE ESTUDIO PARA ABORDAR EL RETO
DEMOGRÁFICO Y LA DESPOBLACIÓN
EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/02/2021	353
	2	16/02/2021	357
	Total sesiones mes de febrero de 2021 2		
Total sesiones de enero a mayo de 20212			

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: Sesión plenaria de 10 de julio de 2019 (D.SS número 2)*

3.3.2. *Composición: (BOAM número 6, de 12 de julio de 2019)*

No se han producido modificaciones en la composición durante el período, salvo en el Grupo Parlamentario Popular (BOAM 104, de 28/01/2021):

TITULARES

- Vicepresidente Primero: D. Jorge Rodrigo Domínguez
- Secretaría Primera: D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez
- D.^a Ana Camins Martínez
- D.^a María Eugenia Carballado Berlanga
- D.^a Isabel Natividad Díaz Ayuso
- D. Carlos Izquierdo Torres
- D. Pedro Muñoz Abrines
- D. Enrique Matías Ossorio Crespo
- D. David Pérez García
- D. Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino

SUPLENTE

- Vicepresidente Primero: D. José Virgilio Menéndez Medrano
- Secretaria Primera: D.^a María Yolanda Estrada Madrid

- D. Jaime Miguel de los Santos González
- D.^a María Paloma Adrados Gautier
- D.^a Almudena Negro Konrad
- D. Eduardo Raboso García-Baquero
- D.^a María Carmen Castell Díaz
- D. Daniel Portero de la Torre
- D. David Erguido Cano
- D. Diego Sanjuanbenito Bonal

3.3.3. *Sesiones de la Diputación Permanente*

No se han celebrado sesiones de la Diputación Permanente durante este período.

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. *Sesión constitutiva de 9 de junio de 2019: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D.SS número 1, de 9 de junio de 2019)*

3.4.2. *Composición de la Mesa de la Asamblea*

No se han producido modificaciones en la composición de la Mesa de la Asamblea durante este período.

3.4.3. *Sesiones de la Mesa de la Asamblea*

Sesiones de la Mesa

Enero	Nº de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	12/01/2021	1/2021 Diputación Permanente
	2	18/01/2021	2/2021 (D.P.)
	3	20/01/2021	3/2021 (D.P.)
	4	21/01/2021	4/2021 (D.P.)
	5	25/01/2021	5/2021 (D.P.)
	6	26/01/2021	6/2021 (D.P.)
	7	28/01/2021	7/2021 (D.P.)
	Total sesiones mes de enero de 2021		

Febrero	Nº de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/02/2021	1/2021
	2	01/02/2021	2/2021
	3	02/02/2021	3/2021
	4	08/02/2021	4/2021
	5	15/02/2021	5/2021
	6	22/02/2021	6/2021
	Total sesiones mes de febrero de 2021 6		
Marzo	Nº de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/03/2021	7/2021
	2	08/03/2021	8/2021
	3	10/03/2021	9/2021
	4	10/03/2021	10/2021
	5	11/03/2021	8/2021 (D.P.)
	6	15/03/2021	9/2021 (D.P.)
	7	22/03/2021	10/2021 (D.P.)
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 7		
Abril	Nº de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	12/04/2021	12/2021 (D.P.)
	2	14/04/2021	13/2021 (D.P.)
	Total sesiones mes de abril de 2021 2		
Mayo	Nº de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	17/05/2021	14/2021 (D.P.)
	Total sesiones mes de mayo de 2021 1		
Junio	Nº de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/06/2021	15/2021 (D.P.)
	2	07/06/2021	16/2021 (D.P.)
	Total sesiones mes de junio de 2021 2		
Total sesiones de enero a junio de 2021 26			

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces

No se han producido comunicaciones por parte de los grupos parlamentarios de asistentes a las Juntas de Portavoces durante este período.

3.5.2. Sesiones de la Junta de Portavoces

Sesiones de la Junta de Portavoces

Enero	Nº de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	12/01/2021	1/2021
	2	19/01/2021	2/2021
	3	26/01/2021	3/2021
	Total sesiones mes de enero de 2021 3		
Febrero	Nº de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/02/2021	4/2021
	2	09/02/2021	5/2021
	3	16/02/2021	6/2021
	4	23/02/2021	7/2021
	Total sesiones mes de febrero de 2021 4		
Marzo	Nº de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/03/2021	8/2021
	2	09/03/2021	9/2021
	3	10/03/2021	10/2021
	Total sesiones mes de marzo de 2021..... 3		
Total sesiones de enero a mayo de 2021..... 10			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante este período de sesiones no se ha aprobado ninguna ley.

V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

5.1. Cuadros resumen de Actividad Parlamentaria

El cuadro resumen referido a la actividad parlamentaria de la Cámara, expresa el número total de iniciativas parlamentarias presentadas en el cuarto período de sesiones (enero/mayo 2021) de la XI Legislatura, así como su estado de tramitación al finalizar el período de sesiones.

Initiativas	Presentadas		Pendientes		Tramitadas				Decaídas		No Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	-		-		-				-		-	-	-
Proposiciones de Ley	8		1		-				6		1	-	-
Proposiciones no de Ley	Pleno: 63	Comisión: 35	-	-	Aprob: 12	Rechaz: 5	Aprob: 7	Rechaz: -	57	19	-	-	1
	101				Comisión: 7								
	24												
Interpelaciones	10		-		2				5		3	-	-
Mociones	2		-		Aprobadas: 1		Rechazadas: -		1		-	-	-
Comparecencias	674		Pleno: -	Comisión: -	Pleno: 3	Comisión: 32		Pleno: 75	Comis.: 402	158	-	-	1
			-		35		480						
Preguntas orales en Pleno	964		-		126				692		140	-	6
Preguntas orales en Comisión	875		-		103				607		159	-	6
Preguntas Escritas	398		-		31				265		23	78 calificadas como PI	1
Peticiones de Información	2330		-		171				1984		175	-	-
TOTAL	5362		1		493				4097		678	78	15

Comunicaciones del Gobierno: 41

El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por Autores.

Autor	Función Legislativa		Función de Dirección o Impulso Político		Función de Control						Total
	Proyectos de Ley	Proposiciones de Ley	Proposiciones no de Ley	Mociones	Preguntas orales en Pleno	Preguntas orales en Comisión	Preguntas Escritas	Interpelaciones	Comparencias	Peticiones de Información	
G.P. Socialista	-	1	22	2	214	341	253	8	351	1680	2872
G.P. Popular	-	1	10	-	62	17	-	-	9	3	102
G.P. Ciudadanos	-	1	5	-	21	10	-	-	11	-	48
G.P. Más Madrid	-	2	16	-	351	262	120	-	117	297	1165
G.P. VOX	-	1	22	-	163	133	13	2	57	260	651
G.P. Unidas Podemos	-	1	20	-	153	112	12	-	119	90	507
G.P. Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	6
G.P. Socialista, Popular, Ciudadanos, Más Madrid, Unidas Podemos, Vox	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Inic. Leg. Popular	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Gobierno	-	-	-	-	-	-	-	-	9	-	9
Total	-	8	101	2	964	875	398	10	674	2330	5362

Comunicaciones del Gobierno: 41

5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se reseñan a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas y su estado de tramitación durante este período de sesiones.

GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN

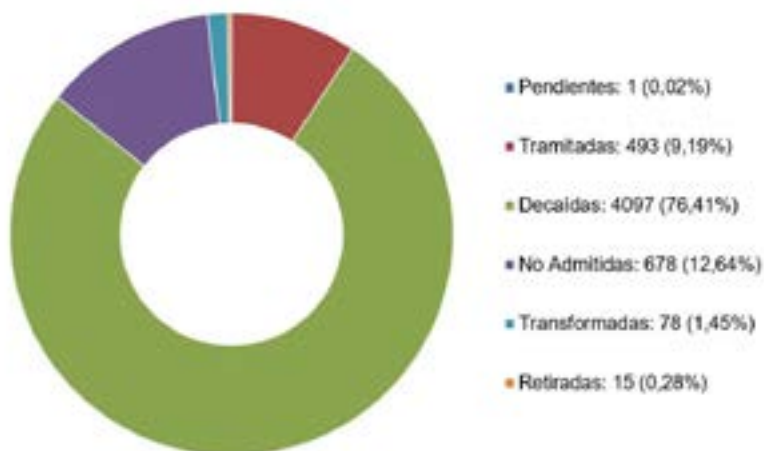
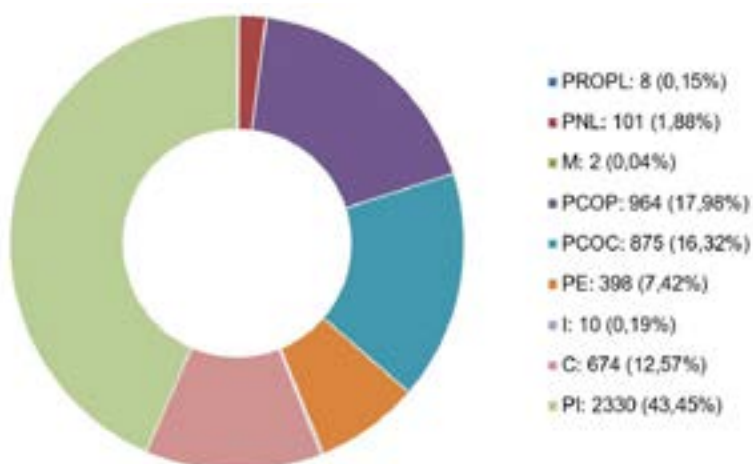


GRÁFICO PORCENTUAL POR TIPOS DE INICIATIVAS



La Actividad Parlamentaria de junio a diciembre de 2021 (XII Legislatura)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—4.1. Relación de Leyes aprobadas.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—5.1. Cuadros resumen de actividad parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa al primer período de sesiones de la XII Legislatura, que comprende desde el 8 de junio al 31 de diciembre de 2021.

La estructura del presente trabajo sigue el mismo esquema que el adoptado en anteriores números de la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

En sesión plenaria, constitutiva de la XII Legislatura, del 8 de junio de 2021, Diario de Sesiones n.º 1, se procedió a la promesa o juramento de los diputados, adquiriendo la condición de Diputados de la Asamblea de Madrid los que se relacionan a continuación:

* Jefe de la Sección de Archivo y Jefe del Negociado de Archivo Administrativo de la Asamblea de Madrid, respectivamente.

TOTAL DIPUTADOS: 136¹

PARTIDO POPULAR: 65 DIPUTADOS
 MÁS MADRID: 24 DIPUTADOS
 PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL: 24 DIPUTADOS
 VOX EN MADRID: 13 DIPUTADOS
 UNIDAS PODEMOS: 10 DIPUTADOS²

Primer Apellido	Segundo Apellido	Nombre	Grupo Parlamentario
Acín	Carrera	María	Más Madrid
Adrados	Gautier	María Paloma	Popular
Alonso	Alonso	Carolina	Unidas Podemos
Arenillas	Gómez	Loreto	Más Madrid
Arias	Moreno	José Ignacio	Vox en Madrid
Arribas	del Barrio	José María	Popular
Babé	Romero	Gonzalo	Vox en Madrid
Ballarín	Valcárcel	Álvaro	Popular
Barahona	Prol	María Carmen	Socialista
Beirak	Ulanosky	Jazmín	Más Madrid
Bergerot	Uncal	Manuela	Más Madrid
Bernardo	Llorente	Marta	Socialista
Blanco	Garrido	María Mar	Popular
Brabezo	Carballo	Sergio	Popular
Bravo	Sánchez	Miriam	Popular
Burgos	Beteta	Tomás Pedro	Popular
Calabuig	Martínez	Mariano	Vox en Madrid
Camins	Martínez	Ana	Popular
Carballedo	Berlanga	Eugenia	Popular
Castell	Díaz	María Carmen	Popular
Catalá	Martínez	Ignacio	Popular
Celada	Pérez	Jesús	Socialista
Cepeda	García de León	José Carmelo	Socialista

¹ y ² D.^a Isabel Serra Sánchez, renunció a su acta de Diputada con anterioridad a la sesión constituyente de la Asamblea, siendo sustituida por la Ilma. Sra. D.^a Paloma García Villa, del Grupo Parlamentario Unidas Podemos, adquiriendo su condición de Diputada en la sesión plenaria de 17 y 18 de junio de 2021 (BOAM 3, de 24/06/2021). Con dicha incorporación el Grupo Parlamentario Podemos quedó constituido por 10 Diputados y el Pleno de la Asamblea por 136 Diputados.

Primer Apellido	Segundo Apellido	Nombre	Grupo Parlamentario
Chacón	Tabares	Orlando	Popular
Collado	Jiménez	Ana	Popular
Conejero	Palero	Sonia	Socialista
Corral	Corral	Pedro María	Popular
Cortés	Ortega	Mirina	Popular
Cruz	Torrijos	Diego	Socialista
Cuartero	Lorenzo	Ana María	Vox en Madrid
Cutillas	Cordón	Jorge Arturo	Vox en Madrid
Dávila-Ponce de León	Municio	Ana	Popular
de Berenguer	de Santiago	Jaime María	Vox en Madrid
de los Santos	González	Jaime Miguel	Popular
Delgado	Orgaz	Emilio	Más Madrid
Díaz	Ayuso	Isabel	Popular
Díaz	Ojeda	Matilde Isabel	Socialista
Escribano	García	Alberto	Popular
Estrada	Madrid	María Yolanda	Popular
Fernández	Alonso	Lucía Soledad	Popular
Fernández	Lara	Fernando	Socialista
Fernández	Rubiño	Eduardo	Más Madrid
Fernández-Lasquetty	Blanc	Francisco Javier	Popular
Figuera	Álvarez	Diego	Más Madrid
Galeote	Perea	Francisco	Popular
García	Gómez	Mónica	Más Madrid
García	Sánchez	José Luis	Socialista
Gimeno	Reinoso	Beatriz	Unidas Podemos
Gómez	Perpinyà	Pablo	Más Madrid
González	Álvarez	Cristina	Socialista
González	Maestre	Carlos	Popular
González	Pereira	Carlos	Popular
Greciano	Barrado	Carla Isabel	Popular
Guardiola	Arévalo	Javier	Socialista
Gutiérrez	Benito	Santiago Eduardo	Más Madrid

Primer Apellido	Segundo Apellido	Nombre	Grupo Parlamentario
Gutiérrez de Cabiedes	Hidalgo de Caviedes	Pablo	Vox en Madrid
Henríquez de Luna	Losada	Íñigo	Vox en Madrid
Heras	Sedano	Lorena	Popular
Huerta	Bravo	Raquel	Más Madrid
Izquierdo	Torres	Carlos	Popular
Jacinto	Uranga	Alejandra	Unidas Podemos
Jalloul	Muro	Hana	Socialista
Joya	Verde	Gádor Pilar	Vox en Madrid
Lillo	Gómez	Vanessa	Unidas Podemos
Lobato	Gandarias	Juan	Socialista
López	López	Enrique	Popular
López	Ruiz	María del Carmen	Socialista
Marbán	de Frutos	Marta	Popular
Martín	Martín	Paloma	Popular
Martínez	Abarca	Hugo	Más Madrid
Mbaye	Diouf	Serigne	Unidas Podemos
Mena	Romero	María Carmen	Socialista
Menéndez	Medrano	José Virgilio	Popular
Monasterio	San Martín	Rocío	Vox en Madrid
Monterrubio	Hernando	Silvia	Socialista
Moraga	Valiente	Álvaro	Popular
Morales	Porro	Lorena	Socialista
Morano	González	Jacinto	Unidas Podemos
Moreno	García	Agustín	Unidas Podemos
Moruno	Danzi	Jorge	Más Madrid
Muñoz	Abrines	Pedro	Popular
Negro	Konrad	Almudena	Popular
Nicolás	Robledano	María del Mar	Popular
Novo	Castillo	Janette	Popular
Núñez	González	Noelia	Popular

Primer Apellido	Segundo Apellido	Nombre	Grupo Parlamentario
Núñez	Guijarro	José Enrique	Popular
Oliver	Gómez de la Vega	Alberto	Más Madrid
Ossorio	Crespo	Enrique Matías	Popular
Padilla	Bernáldez	Javier	Más Madrid
Pastor	Barahona	Gonzalo	Socialista
Pastor	Valdés	María	Más Madrid
Peña	Ochoa	Juan Antonio	Popular
Pérez	Abraham	Juana Beatriz	Popular
Pérez	Gallardo	Javier	Vox en Madrid
Pérez	García	David	Popular
Pérez	Muñoz	Alodia	Más Madrid
Pezuela	Cabañes	Ignacio José	Popular
Piquet	Flores	Judit	Popular
Platero	San Román	Esther	Popular
Portero	de la Torre	Daniel	Popular
Rabaneda	Gudiel	Miriam	Popular
Raboso	García-Baquero	Eduardo	Popular
Ramos	Sánchez	Ángel	Popular
Recuenco	Checa	Miguel Ángel	Popular
Redondo	Alcaide	María Isabel	Popular
Rico	García Hierro	Enrique	Socialista
Rivero	Cruz	Santiago José	Socialista
Rivero	Flor	Encarnación	Popular
Rodrigo	Domínguez	Jorge	Popular
Rodríguez	Moreno	Esther	Más Madrid
Rubio	Calle	Alicia Verónica	Vox en Madrid
Ruiz	Bartolomé	José Luis	Vox en Madrid
Ruiz	Escudero	Enrique	Popular
Sánchez	Acera	Pilar	Socialista
Sánchez	Domínguez	Antonio	Más Madrid
Sánchez	Maroto	Soledad	Unidas Podemos
Sánchez	Melero	Tania	Más Madrid
Sánchez	Pérez	Alejandro	Más Madrid

Primer Apellido	Segundo Apellido	Nombre	Grupo Parlamentario
Sánchez-Camacho	Pérez	Alicia	Popular
Sanjuanbenito	Bonal	Diego	Popular
Santos	Gimeno	Jesús	Unidas Podemos
Segura	Gutiérrez	Carlos	Popular
Serrano	Fernández	Alejandra	Popular
Serrano	Sánchez-Capuchino	Alfonso Carlos	Popular
Serrano	Sánchez-Tembleque	Enrique	Popular
Soler-Espiauba	Gallo	Juan	Popular
Suárez	Menéndez	Begoña Estefanía	Socialista
Tejero	Franco	Héctor	Más Madrid
Tejero	Toledo	Paloma	Popular
Torija	López	Alicia	Más Madrid
Vigil	González	Elisa Adela	Popular
Villa	Acosta	Manuela	Socialista
Vinagre	Alcázar	Agustín	Socialista
Zarzoso	Revenga	José Manuel	Popular
Zurita	Ramón	Teresa de Jesús	Más Madrid

En este período de sesiones se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado:

El **Ilmo. Sr. D. Carlos Novillo Piris**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia el 1 de julio de 2021 (acuerdo de Mesa de 5 de julio, BOAM 5, de 8 de julio), y fue sustituido por el **Ilmo. Sr. D. Ignacio Catalá Martínez**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 15 de julio de 2021 (BOAM 8, de 22 de julio).

La **Ilma. Sra. D.^a Yolanda Ibarrola de la Fuente**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 1 de julio de 2021 (acuerdo de Mesa de 5 de julio, BOAM 5, de 8 de julio), y fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.^a Mirina Cortés Ortega**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 8 de julio de 2021 (BOAM 7, de 15 de julio).

El **Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel García Martín**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento

de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 1 de julio de 2021 (acuerdo de Mesa de 5 de julio, BOAM 5, de 8 de julio), y fue sustituido por la **Ilma. Sra. D.^a María del Mar Nicolás Robledaño**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 8 de julio de 2021 (BOAM 7, de 15 de julio).

El **Ilmo. Sr. D. Luís Miguel Torres Hernández**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 1 de julio de 2021 (acuerdo de Mesa de 5 de julio, BOAM 5, de 8 de julio), y fue sustituido por el **Ilmo. Sr. D. Carlos González Pereira**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 8 de julio de 2021 (BOAM 7, de 15 de julio).

El **Ilmo. Sr. D. Manuel Bautista Monjón**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 1 de julio de 2021 (acuerdo de Mesa de 5 de julio, BOAM 5, de 8 de julio), y fue sustituido por el **Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Recuenco Checa**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 8 de julio de 2021 (BOAM 7, de 15 de julio).

La **Ilma. Sra. D.^a María Nadia Álvarez Padilla**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 1 de julio de 2021 (acuerdo de Mesa de 5 de julio, BOAM 5, de 8 de julio), y fue sustituida, por la **Ilma. Sra. D.^a Miriam Rabaneda Gudiel**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 8 de julio de 2021 (BOAM 7, de 15 de julio).

La **Ilma. Sra. D.^a Rocío Albert López-Ibor**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 1 de julio de 2021 (acuerdo de Mesa de 5 de julio, BOAM 5, de 8 de julio), y fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.^a Miriam Bravo Sánchez**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 8 de julio de 2021 (BOAM 7, de 15 de julio).

El **Ilmo. Sr. D. José Antonio Sánchez Serrano**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 1 de julio de 2021 (acuerdo de Mesa de 5 de julio, BOAM 5, de 8 de julio), y fue sustituido por el **Ilmo. Sr. D. Alberto Escribano García**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 8 de julio de 2021 (BOAM 7, de 15 de julio).

La **Ilma. Sra. D.^a Pilar Llop Cuenca**, del Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 12 de julio de 2021 (Acuerdo de Mesa de 12 de julio, BOAM 7, de 15 de julio), y

fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.^a María del Carmen López Ruiz**, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 15 de julio de 2021 (BOAM 8, de 22 de julio).

El **Ilmo. Sr. D. Carlos Díaz-Pache Gosende**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 14 de julio de 2021 (acuerdo de Mesa de 12 de julio, BOAM 7, de 15 de julio), y fue sustituido, previa renuncia anticipada de D.^a Elena Mantilla García y de D. Pedro Corbalán Ruiz, por el **Ilmo. Sr. D. José Manuel Zarzoso Revenga**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 15 de julio de 2021 (BOAM 8, de 22 de julio).

El **Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Carretero Carretero**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 15 de julio de 2021 (acuerdo de Mesa de Diputación Permanente de 28 de julio, BOAM 9, de 30 de julio), y fue sustituido por el **Ilmo. Sr. D. Juan Antonio Peña Ochoa**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 16 de septiembre de 2021 (BOAM 12, de 23 de septiembre).

La **Ilma. Sra. D.^a Isabel Aymerich D'Olabarriague**, del Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 17 de noviembre de 2021 (acuerdo de Mesa de 18 de noviembre, BOAM 24, de 25 de noviembre), y fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.^a Agustín Vinagre Alcázar**, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 2 de diciembre de 2021 (BOAM 26, de 9 de diciembre).

La **Ilma. Sra. D.^a Irene Lozano Domingo**, del Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 19 de noviembre de 2021 (acuerdo de Mesa de 22 de noviembre, BOAM 24, de 25 de noviembre), y fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.^a Silvia Monterrubio Hernando**, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 2 de diciembre de 2021 (BOAM 26, de 9 de diciembre).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

La sesión constitutiva de la XII Legislatura tuvo lugar el día 8 de junio de 2021, y la sesión de investidura los días 17 y 18 de junio de 2021, en la que fue proclamada Presidencia de la Comunidad de Madrid la Excm. Sra. D.^a Isabel Natividad Díaz Ayuso.

A continuación se reseñan las fechas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1 (sesión constitutiva)	08/06/2021	1	1/2021 (XII)
	2 (sesión de investidura)	17 y 18/06/2021	2	2/2021 (XII)
	Total sesiones mes de junio de 2021 2			
Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	08/07/2021	3	3/2021 (XII)
	2	15/07/2021	23	4/2021 (XII)
	Total sesiones mes de julio de 2021 2			
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	15/09/2021	31	5/2021 (XII)
	2	23/09/2021	42	6/2021 (XII)
	Total sesiones mes de septiembre de 2021..... 2			
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS	N.º de Acta
	1	07/10/2021	52	7/2021 (XII)
	2	14/10/2021	58	8/2021 (XII)
	3	21/10/2021	70	9/2021 (XII)
	Total sesiones mes de octubre de 2021 3			
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	04/11/2021	79	10/2021 (XII)
	2	11/11/2021	86	11/2021 (XII)
	3	18/11/2021	99	12/2021 (XII)
	Total sesiones mes de noviembre de 2021..... 3			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	02/12/2021	106	13/2021 (XII)
	2	09/12/2021	109	14/2021 (XII)
	3	16/12/2021	120	15/2021 (XII)
	4	21/12/2021	127	16/2021 (XII)
	Total sesiones mes de diciembre de 2021 4			
Total sesiones de junio a diciembre de 2021 16				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

La Mesa de la Asamblea, en sesión celebrada el día 23 de junio de 2021, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces (BOAM 3, de 24 de junio) adoptó el acuerdo de constitución de las Comisiones siguientes:

Comisiones Permanentes Legislativas:

Comisión del Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado
Comisión de Presidencia, Justicia e Interior
Comisión de Educación, Universidades y Ciencia
Comisión de Medio ambiente, Vivienda y Agricultura
Comisión de Presupuestos y Hacienda
Comisión de Economía y Empleo
Comisión de Familia y Política Social
Comisión de Administración Local y Digitalización
Comisión de Sanidad
Comisión de Transportes e Infraestructuras
Comisión de Turismo y Deporte
Comisión de Cultura
Comisión de Mujer
Comisión de Juventud
Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Comisiones Permanentes no Legislativas:

Comisión de Vigilancia de las Contrataciones
Comisión de Radio Televisión Madrid
Comisión de Participación

La Mesa de la Asamblea, en sesión celebrada el día 23 de junio de 2021, oída la Junta de Portavoces, adopta el siguiente acuerdo sobre composición de las Comisiones Permanentes de la Asamblea de Madrid:

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 63.1 del vigente Reglamento, las Comisiones Permanentes Legislativas estarán compuestas por 17 diputados.

De las Comisiones Permanentes no Legislativas, la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones y la Comisión de Radio Televisión Madrid estarán compuestas por 17 Diputados. La de Participación, conforme al artículo 247 del Reglamento, estará compuesta por 10 diputados: dos por cada grupo parlamentario.

Segundo.- De acuerdo con el artículo 63.2 del Reglamento de la Asamblea, corresponderá a cada Grupo Parlamentario el número de miembros que se establece de las Comisiones permanentes legislativas, así como de las permanentes no legislativas de Vigilancia de las Contrataciones y de Radio Televisión Madrid:

G.P. Popular:	8 diputados
G.P. Más Madrid:	3 diputados
G.P. Socialista:	3 diputados
G.P. Vox en Madrid:	2 diputados
G.P. Unidas Podemos:	1 diputado

A cada grupo parlamentario corresponderá en la Comisión de Participación el número de miembros que se establece:

G.P. Popular:	2 diputados
G.P. Más Madrid:	2 diputados
G.P. Socialista:	2 diputados
G.P. Vox en Madrid:	2 diputados
G.P. Unidas Podemos:	2 diputados

Los acuerdos de esta comisión se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado, según el número de Diputados con que cada Grupo Parlamentario cuente en el Pleno, siempre que sea idéntico el sentido en que hubieren votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario.

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. *Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado*

3.2.1.1. Constitución: 5 de julio de 2021 (D.SS. número 4)

Mesa de la Comisión

Presidencia:	D. Jorge Rodrigo Domínguez (GPP)
Vicepresidencia:	D. Antonio Sánchez Domínguez (GPMM)
Secretaría:	D. Francisco Galeote Perea (GPP)

3.2.1.2. Composición: (BOAM número 9, de 30/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:	D. José Enrique Núñez Guijarro
Portavoz Adjunto:	D. Álvaro Moraga Valiente
Vocales:	D. Jorge Rodrigo Domínguez
	D. Francisco Galeote Perea
	D. Pedro Muñoz Abrines
	D. ^a María Paloma Adrados Gautier
	D. ^a María Yolanda Estrada Madrid
	D. Diego Sanjuanbenito Bonal

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Eduardo Fernández Rubiño
 Portavoz Adjunta: D.^a María Pastor Valdés
 Vocal: D. Antonio Sánchez Domínguez

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. José Carmelo Cepeda García de León
 Portavoz Adjunta: D.^a Cristina González Álvarez
 Vocal: D. Enrique Rico García Hierro

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Pablo Gutiérrez de Cabiedes Hidalgo de Caviedes
 Portavoz Adjunto: D. José Ignacio Arias Moreno

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D. Jacinto Morano González

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Pedro Corral Corral	D. ^a Miriam Rabaneda Gudiel, designada Portavoz Adjunta	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	D. Diego Sanjuanbenito Bonal D. Ignacio Catalá Martínez	D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque D. José María Arribas del Barrio	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPP	Designación de D. ^a María Yolanda Estrada Madrid como Portavoz Adjunta		-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	D. José Carmelo Cepeda García de León	D. ^a Hana Jalloul Muro, designada Portavoz	-	BOAM 21, de 05/11/2021

GPS	D. ^a Cristina González Álvarez	D. ^a Carmen López Ruiz, designada Portavoz	-	BOAM 26, de 09/12/2021
GPS	D. Enrique Rico García-Hierro	D. José Carmelo Cepeda García de León	-	BOAM 26, de 09/12/2021

3.2.1.3. Sesiones de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	09/07/2021	4
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021 1			

3.2.2. Comisión de Presidencia, Justicia e Interior

3.2.2.1. Constitución: 5 de julio de 2021 (DSS 5)

Mesa de la Comisión

Presidencia:	D. ^a Paloma Adrados Gautier (GPP)
Vicepresidencia:	D. ^a Jacinto Morano González (GPUP)
Secretaría:	D. ^a Judith Piquet Flores (GPP)

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 9, de 30/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:	D. José Virgilio Menéndez Medrano
Portavoz Adjunto:	D. José Enrique Núñez Guijarro
Vocales:	D. ^a María Paloma Adrados Gautier
	D. ^a Judit Piquet Flores
	D. ^a María Mar Blanco Garrido
	D. ^a Alejandra Serrano Fernández
	D. Jorge Rodrigo Domínguez
	D. Daniel Portero de la Torre

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Tania Sánchez Melero
 Portavoz Adjunto: D. Hugo Martínez Abarca
 Vocal: D. Alberto Oliver Gómez de la Vega

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. José Luis García Sánchez
 Portavoz Adjunto: D.^a Begoña Estefanía Suárez-Menéndez
 Vocal: D.^a Irene Lozano Domingo

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Pablo Gutiérrez de Cabiedes Hidalgo de
 Caviedes
 Portavoz Adjunto: D. Gonzalo Babé Romero

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D. Jacinto Morano González

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Jorge Rodrigo Domínguez	D. ^a Paloma Tejero Toledo	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	-	D. Fernando Fernández Lara	-	BOAM 26, de 09/12/2021

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia, Justicia e Interior

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	09/07/2021	5
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	13/09/2021	25
	Total sesiones mes de septiembre de 2021..... 1		

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	04/10/2021	45
	Total sesiones mes de octubre de 2021 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	08/11/2021	83
	Total sesiones mes de noviembre de 2021..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	20/12/2021	125
	Total sesiones mes de diciembre de 2021..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20215			

3.2.3. Comisión de Educación, Universidades y Ciencia

3.2.3.1. Constitución: 9 de julio de 2021 (D.SS. número 6)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.ª María Carmen Castell Díaz (GPP)
 Vicepresidencia: D. Héctor Tejero Franco (GPMM)
 Secretaría: D.ª Esther Platero San Román (GPP)

3.2.3.2. Composición: (BOAM 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.ª Lorena Heras Sedano
 Portavoz Adjunto: D. Pedro María Corral Corral
 Vocales: D.ª María Carmen Castell Díaz
 D.ª Noelia Núñez González
 D.ª Carla Isabel Greciano Barrado
 D.ª Marta Marbán de Frutos
 D. José Enrique Núñez Guijarro
 D.ª Esther Platero San Román

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Antonio Sánchez Domínguez
 Portavoz Adjunto: D. Eduardo Fernández Rubiño
 Vocal: D. Héctor Tejero Franco

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.ª Marta Bernardo Llorente
 Portavoz Adjunto: D.ª Isabel Aymerich D'Olhaberriague
 Vocal: D. Javier Guardiola Arévalo

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Jaime María de Berenguer de Santiago
 Portavoz Adjunto: D.ª Alicia Verónica Rubio Calle

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D. Agustín Moreno García

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Pedro Corral Corral D.ª Noelia Núñez González	D.ª Mirina Cortés Ortega D.ª Miriam Rabaneda Gudiel, designada Portavoz Adjunta		BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	Elección de D.ª Mirina Cortés Ortega como Secretaría		21/09/2021	DSS 38 BOAM 10, de 10/09/2021
GPMM	Elección de D. Eduardo Fernández Rubio como Vicepresidencia		05/10/2021	DSS 46 BOAM 14, de 14/10/2021

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Educación, Universidades y Ciencia

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES Y CIENCIA**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	09/07/2021	6
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	21-09-2021	38
	Total sesiones mes de septiembre de 2021 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05-10-2021	46
	2	19/10/2021	65
	Total sesiones mes de octubre de 2021 2		

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/11/2021	74
	2	16/11/2021	93
	Total sesiones mes de noviembre de 2021..... 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/12/2021	115
	Total sesiones mes de diciembre de 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20217			

3.2.4. Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

3.2.4.1. Constitución: 9 de julio de 2021 (D.SS. número 7)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Tomás Burgos Beteta (GPP)
 Vicepresidencia: D.^a Cristina González Álvarez (GPS)
 Secretaría: D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque (GPP)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.^a Paloma Tejero Toledo
 Portavoz Adjunta: D. Daniel Portero de la Torre
 Vocales: D. Tomás Pedro Burgos Beteta
 D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque
 D. Juan Carlos Carretero
 D. Juan Soler-Espiauba Gallo
 D. Ángel Ramos Sánchez
 D.^a Janette Novo Castillo

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Alejandro Sánchez Pérez
 Portavoz Adjunto: D. Jorge Moruno Danzi
 Vocal: D.^a Alodia Pérez Muñoz

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Begoña Estefanía Suárez Menéndez
 Portavoz Adjunto: D. Javier Guardiola Arévalo
 Vocal: D.^a Cristina González Álvarez

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Íñigo Henríquez de Luna Losada
 Portavoz Adjunto: D. José Luis Ruiz Bartolomé

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D.^a Alejandra Jacinto Uranga

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Juan Soler Espiauba Gallo D. ^a Janette Novo Castillo D. Juan Carlos Carretero Carretero	D. Miguel ángel Recuenco Checa D. ^a Miriam Bravo Sánchez D. Carlos Segura Gutiérrez		BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	D. Carlos Segura Gutiérrez Ortega	D. ^a Mirina Cortés Ortega	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	Designación de D. ^a Cristina González Álvarez como Portavoz Adjunta		-	BOAM 26, de 09/12/2021

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y AGRICULTURA

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/07/2021	7
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/09/2021	28
	Total sesiones mes de septiembre de 2021 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/10/2021	48
	2	19/10/2021	76
	Total sesiones mes de octubre de 2021 2		

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	02/11/2021	76
	Total sesiones mes de noviembre de 2021 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	01/12/2021	105
	Total sesiones mes de diciembre de 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021 6			

3.2.5. Comisión de Presupuestos y Hacienda

3.2.5.1. Constitución: 9 de julio de 2021 (D.SS. número 8)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.^a Pilar Sánchez Acera (GPS)
 Vicepresidencia: D. Carlos González Maestre (GPP)
 Secretaría: D. Francisco Galeote Perea (GPP)

3.2.5.2. Composición: (BOAM. número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Álvaro Ballarín Valcárcel
 Portavoz Adjunto: D. Pedro Muñoz Abrines
 Vocales: D. Carlos González Maestre
 D. Orlando Chacón Tabares
 D. Sergio Brabezo Carballo
 D. Francisco Galeote Perea
 D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque
 D. Juan Soler-Espiauba Gallo

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Eduardo Gutiérrez Benito
 Portavoz Adjunta: D.^a Raquel Huerta Bravo
 Vocal: D. Jorge Moruno Danzi

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Fernando Fernández Lara
 Portavoz Adjunta: D.^a Pilar Sánchez Acera
 Vocal: D. Gonzalo Pastor Barahona

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.^a Ana María Cuartero Lorenzo

Portavoz Adjunto: D. José Luis Ruiz Bartolomé

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D.^a Soledad Sánchez Maroto

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	D. Jorge Moruno Danzi	D. ^a Teresa de Jesús Zurita Ramón	-	BOAM 7, de 15/07/2021
GPP	D. Francisco Galeote Perea D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque	D. José Manuel Zarzoso Revenga D. Ignacio José Pezuela Cabañes		BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	Elección de D. José M. Zarzoso Revenga como Secretaría		15/09/2021	DSS 30 BOAM 20, de 17/10/2021
GPS	D. Gonzalo Pastor Barahona	D. ^a Marta Bernardo Llorente, designada Portavoz Adjunta		BOAM 26, de 09/12/2021
GPS	Elección de D. Agustín Vinagre Alcázar como Presidencia		14/12/2021	DSS 114 BOAM 29, de 23/12/2021

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos y Hacienda

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE PRESUPUESTOS Y HACIENDA**

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/07/2021	8
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	15/09/2021	30
	Total sesiones mes de septiembre de 2021..... 1		

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/10/2021	57
	2	20/10/2021	69
	Total sesiones mes de octubre de 2021 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/11/2021	85
	2	12/11/2021	89
	3	15/11/2021	90
	4	15/11/2021	92
	5	16/11/2021	94
	6	16/11/2021	95
	7	17/11/2021	97
	8	17/11/2021	98
Total sesiones mes de noviembre de 2021 8			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/12/2021	114
	2	14/12/2021	116
	3	15/12/2021	117
	4	15/12/2021	119
	5	17/12/2021	122
	6	17/12/2021	123
	Total sesiones mes de diciembre de 2021 6		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021 18			

3.2.6. Comisión de Economía y Empleo

3.2.6.1. Constitución: 9 de julio de 2021 (D.SS. número 9)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Juan Soler-Espiauba Gallo (GPP)
 Vicepresidencia: D.^a Soledad Sánchez Maroto (GPUP)
 Secretaría: D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez (GPP)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Orlando Chacón Tabares
 Portavoz Adjunto: D. Sergio Brabezo Carballo

Vocales: D.^a Judit Piquet Flores
 D. Juan Soler-Espiauba Gallo
 D. Ignacio José Pezuela Cabañes
 D.^a María Yolanda Estrada Madrid
 D.^a María Paloma Adrados Gautier
 D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Teresa de Jesús Zurita Ramón
 Portavoz Adjunto: D. Eduardo Gutiérrez Benito
 Vocal: D. Pablo Gómez Perpinyà

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Pilar Sánchez Acera
 Portavoz Adjunta: D. Fernando Fernández Lara
 Vocal: D.^a Marta Bernardo Llorente

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. José Luis Ruiz Bartolomé
 Portavoz Adjunto: D. Gonzalo Babé Romero

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D.^a Soledad Sánchez Maroto

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Publicación
GPP	D. ^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez D. ^a Yolanda Estrada Madrid D. ^a Paloma Adrados Gautier	D. Miguel Ángel Recuenco Checa D. Álvaro Moraga Valiente D. Alberto Escribano García	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	Elección de D. Miguel Ángel Recuenco Checa como Secretaría		22/09/2021	DSS 41 BOAM 21, de 24/10/2021
GPS	D. ^a Marta Bernardo Llorente	D. Agustín Vinagre Alcázar, designado Portavoz	-	BOAM 29, de 23/12/2021
GPS	Designación de D. ^a Pilar Sánchez Acera como Portavoz Adjunta		-	BOAM 26, de 09/12/2021

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Economía y Empleo

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE ECONOMÍA Y EMPLEO

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/07/2021	9
	2	12/07/2021	10
	Total sesiones mes de julio de 2021 2		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	22/09/2021	41
	Total sesiones mes de septiembre de 2021..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/10/2021	54
	2	22/10/2021	72
	Total sesiones mes de octubre de 2021 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/11/2021	81
	2	19/11/2021	101
	Total sesiones mes de noviembre de 2021 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/12/2021	108
	Total sesiones mes de diciembre de 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021 8			

3.2.7. Comisión de Familia y Política Social

3.2.7.1. Constitución: 12 de julio de 2021 (D.SS. número 10)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.^a Ana Camins Martínez (GPP)
 Vicepresidencia: D.^a Loreto Arenillas Gómez (GPMM)
 Secretaría: D.^a Elisa Adela Vigil González (GPP)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.^a María Mar Blanco Garrido
 Portavoz Adjunta: D.^a Encarnación Rivero Flor

Vocales:

D.^a Ana Camins Martínez
D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham
D. Jaime Miguel de los Santos González
D.^a Marta Marbán de Frutos
D.^a Judit Piquet Flores
D.^a Elisa Adela Vigil González

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Emilio Delgado Orgaz
Portavoz Adjunta: D.^a Tania Sánchez Melero
Vocal: D.^a Loreto Arenillas Gómez

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Jesús Celada Pérez
Portavoz Adjunta: D.^a Lorena Morales Porro
Vocal: D. Santiago José Rivero Cruz

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Mariano Calabuig Martínez
Portavoz Adjunta: D. José Ignacio Arias Moreno

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D.^a Paloma García Villa

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Elisa Adela Vigil González	D. ^a Miriam Bravo Sánchez		BOAM 20, de 17/10/2021
GPP	Elección de D. ^a Miriam Bravo Sánchez como Secretaria		20/09/2021	DSS 34 BOAM 10, de 10/09/2021
GPS	Designación de D. ^a Lorena Morales Porro como Portavoz y de D. Jesús Celada Pérez como Portavoz Adjunto			BOAM 26, de 09/12/2021

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Familias y Política Social

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE FAMILIA Y POLÍTICA SOCIAL

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	12/07/2021	10
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	20/09/2021	34
	Total sesiones mes de septiembre de 2021 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	04/10/2021	43
	2	18/10/2021	61
	Total sesiones mes de octubre 2021 2		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	13/12/2021	112
	Total sesiones mes de diciembre 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021..... 5			

3.2.8. *Comisión de Administración Local y Digitalización*

3.2.8.1. Constitución: 12 de julio de 2021 (DSS. número 11)

Mesa de la Comisión

Presidencia:	D. Ángel Ramos Sánchez (GPP)
Vicepresidencia:	D. ^a Manuela Bergerot Uncal (GPMM)
Secretaría:	D. Juan Carlos Carretero Carretero (GPP)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:	D. ^a M. ^a Yolanda Estrada Madrid
Portavoz Adjunta:	D. ^a Ana Collado Jiménez, Portavoz
Vocales:	D. Ángel Ramos Sánchez
	D. Juan Carlos Carretero Carretero
	D. ^a Lucía Soledad Fernández Alonso
	D. ^a Almudena Negro Konrad
	D. ^a Janette Novo Castillo
	D. ^a Alejandra Serrano Fernández

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Alicia Torija López
 Portavoz Adjunto: D. Alberto Oliver Gómez de la Vega
 Vocal: D.^a Manuela Bergerot Uncal

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a María Carmen Barahona Prol
 Portavoz Adjunto: D. José Luis García Sánchez
 Vocal: D. Juan Lobato Gandarias

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Íñigo Henríquez de Luna Losada
 Portavoz Adjunto: D.^a Ana María Cuartero Lorenzo

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D. Jesús Santos Gimeno

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Almudena Negro Konrad	D. José Virgilio Menéndez Medrano	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	D. José Virgilio Menéndez Medrano	D. Juan Antonio Peña Ochoa	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPP	Elección de D. Juan Antonio Peña Ochoa como Secretaría		22/09/2021	DSS 40 BOAM 20, de 17/10/2021
GPS	D. Juan Lobato Gandarias	D. Gonzalo Pastor Barahona	-	BOAM 26, de 09/12/2021

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Administración Local y Digitalización

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DIGITALIZACIÓN**

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/07/2021	11
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	22/09/2021	40
	Total sesiones mes de septiembre de 2021..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/10/2021	49
	2	20/10/2021	68
	Total sesiones mes de octubre de 2021 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/11/2021	77
	Total sesiones mes de noviembre de 2021 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/12/2021	103
	2	15/12/2021	118
	Total sesiones mes de diciembre de 2021 2		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021 7			

3.2.9. *Comisión de Sanidad*

3.2.9.1. Constitución: 8 de julio de 2021 (DSS. número 12)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.^a Marta Marbán de Frutos (GPP)
 Vicepresidencia: D. Diego Figuera Álvarez (GPM)M
 Secretaría: D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham (GPP)

3.2.9.2. Composición: (BOAM. número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Eduardo Raboso García-Baquero
 Portavoz Adjunto: D.^a Ana Dávila-Ponce de León Municio
 Vocales: D.^a Marta Marbán de Frutos
 D.^a María Carmen Castell Díaz

D.^a Encarnación Rivero Flor
 D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham
 D.^a Elisa Adela Vigil González
 D.^a Almudena Negro Konrad

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Javier Padilla Bernáldez
 Portavoz Adjunto: D. Diego Figuera Álvarez
 Vocal: D.^a Loreto Arenillas Gómez

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Matilde Isabel Díaz Ojeda
 Portavoz Adjunta: D.^a María Carmen Barahona Prol
 Vocal: D. Jesús Celada Pérez

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.^a Gádor Pilar Joya Verde
 Portavoz Adjunto: D. Javier Pérez Gallardo

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D.^a Vanessa Lillo Gómez

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Juana Beatriz Pérez Abraham D. ^a Almudena Negro Konrad	D. Ignacio Catalá Martínez D. ^a Miriam Rabaneda Gudiel	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	Nombramiento de D. ^a Miriam Tabaneda Gudiel como Secretaría		20/09/2021	DSS 35 BOAM 13, de 30/09/2021
GPVOX	D. Javier Pérez Gallardo	D. Mariano Calabuig Martínez	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	D. ^a Carmen Barahona Prol D. Jesús Celada Pérez	D. ^a Lorena Morales Porro, Portavoz Adjunta D. ^a Sonia Conejero Palero	-	BOAM 26, de 09/12/2021

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE SANIDAD

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	12/07/2021	12
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	1	20/09/2021	35
	Total sesiones mes de septiembre de 2021..... 3		
Octubre	1	04/10/2021	44
	2	18/10/2021	63
	Total sesiones mes de octubre de 2021 2		
Diciembre	1	13/12/2021	113
	2	20/12/2021	126
	Total sesiones mes de diciembre de 2021..... 1		
	Total sesiones de junio a diciembre 2021 6		

3.2.10. *Comisión de Transportes e Infraestructuras*

3.2.10.1. Constitución: 12 de julio de 2021 (DSS. número 13)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Daniel Portero de la Torre (GPP)
 Vicepresidencia: D. Fernando Fernández Lara (GPS)
 Secretaría: D. José Virgilio Menéndez Medrano (GPP)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Carlos Segura Gutiérrez
 Portavoz Adjunto: D. Carlos González Maestre
 Vocales: D. Daniel Portero de la Torre
 D. Ángel Ramos Sánchez
 D.ª Paloma Tejero Toledo
 D. Sergio Brabezo Carballo
 D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque
 D. José Virgilio Menéndez Medrano

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a María Acín Carrera
 Portavoz Adjunto: D. Alejandro Sánchez Pérez
 Vocal: D.^a Esther Rodríguez Moreno

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Gonzalo Pastor Barahona
 Portavoz Adjunto: D. Enrique Rico García Hierro
 Vocal: D. Fernando Fernández Lara

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Javier Pérez Gallardo
 Portavoz Adjunto: D. Mariano Calabuig Martínez

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D. Agustín Moreno García

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. José Virigilio Menéndez Medrano D. Sergio Brabezo Carballo	D. Ignacio Catalá Martínez D. Carlos González Pereira	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	Elección de D. Ignacio Catalá Martínez como Secretaría		21/09/2021	DSS 39 BOAM 13, de 30/09/2021
GPP	D. ^a Paloma Tejero Toledo	D. ^a Isabel Redondo Alcaide	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	D. Fernando Fernández Lara	D. ^a Carmen López Ruiz	-	BOAM 26, de 09/12/2021
GPS	Elección de D. ^a Carmen López Ruiz como Vicepresidencia		17/12/2021	DSS 121 BOAM 30, de 30/12/2021

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Transportes e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/07/2021	13
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	21/09/2021	39
	Total sesiones mes de septiembre de 2021..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/10/2021	53
	2	22/10/2021	71
	Total sesiones mes de octubre de 2021 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/11/2021	80
	2	19/11/2021	100
	Total sesiones mes de noviembre de 2021..... 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/12/2021	107
	2	17/12/2021	121
	Total sesiones mes de diciembre de 2021 2		
Total sesiones junio a diciembre de 2021 8			

3.2.11. Comisión de Turismo y Deporte

3.2.11.1. Constitución: 12 de julio de 2021 (DSS. número 14)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham (GPP)
 Vicepresidencia: D.^a Isabel Aymerich D' Olhaberriague (GPS)
 Secretaría: D.^a Janette Novo Castillo (GPP)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.^a Ana Collado Jiménez
 Portavoz Adjunto: D. Juan Carlos Carretero Carretero
 Vocales: D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham
 D.^a Janette Novo Castillo
 D. José Virgilio Menéndez Medrano
 D.^a María Isabel Redondo Alcaide
 D. Tomás Pedro Burgos Beteta
 D. Pedro María Corral Corral

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Héctor Tejero Franco
 Portavoz Adjunto: D. Emilio Delgado Orgaz
 Vocal: D.^a María Acín Carrera

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Santiago José Rivero Cruz
 Portavoz Adjunta: D.^a Manuela Villa Acosta
 Vocal: D.^a Isabel Aymerich D'Olhaberriague

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Jorge Arturo Cutillas Córdón
 Portavoz Adjunto: D. Jaime M.^a de Berenguer Santiago

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D.^a Beatriz Gimeno Reinoso

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Almudena Negro Konrad	D. Juan Antonio Peña Ochoa, designado Portavoz Adjunto	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	D. ^a Isabel Aymerich D'Olhaberriague	D. Agustín Vinagre Alzázar	-	BOAM 29, de 23/12/2021

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Turismo y Deporte

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE TURISMO Y DEPORTE

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12/07/2021	14
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	20/09/2021	36
	Total sesiones mes de septiembre de 2021..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05/10/2021	47
	2	18/10/2021	62
	Total sesiones mes de octubre de 2021 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	02/11/2021	75
	2	15/11/2021	91
	Total sesiones mes de noviembre de 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20216			

3.2.12. Comisión de Cultura

3.2.12.1. Constitución: 14 de julio de 2021 (DSS. número 15)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.ª María Isabel Redondo Alcaide (GPP)
 Vicepresidencia: D. Hugo Martínez Abarca (GPMM) ²
 Secretaría: D.ª Carla Isabel Greciano Barrado (GPP)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Pedro María Corral Corral
 Portavoz Adjunto: D. Juan Soler-Espiauba Gallo

² D. Hugo Martínez Abarca no figura en la relación inicial de diputados del Grupo Parlamentario Más Madrid ya que se dio de alta en esta Comisión el día anterior a su sesión constitutiva.

Vocales:

D.^a María Isabel Redondo Alcaide
D.^a Carla Isabel Greciano Barrado
D.^a Ana Collado Jiménez
D. Álvaro Ballarín Valcárcel
D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez
D. Eduardo Raboso García-Baquero

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Jazmín Beirak Ulanosky
Portavoz Adjunto: D.^a Alicia Torija López
Vocal: D.^a Teresa de Jesús Zurita Ramón

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Manuela Villa Acosta
Portavoz Adjunta: D.^a Marta Bernardo Llorente
Vocal: D. Diego Cruz Torrijos

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Gonzalo Babé Romero
Portavoz Adjunto: D. Jaime M.^a de Berenguer Santiago

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D. Serigne Mbaye Diouf

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	D. ^a Teresa de Jesús Zurita Ramón	D. Hugo Martínez Abarca	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	D. ^a Mirina Cortés Ortega	D. Carlos Segura Gutiérrez	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	D. ^a Marta Bernardo Llorente	D. ^a Carmen Mena Romero, designada Portavoz Adjunta	-	BOAM 26, de 09/12/2021

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Cultura

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE CULTURA

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14/07/2021	15
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º se sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	21/09/2021	37
	Total sesiones mes de septiembre de 2021 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06/10/2021	50
	2	19/10/2021	64
	Total sesiones mes de octubre de 2021 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03/11/2021	78
	Total sesiones mes de noviembre de 2021..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021 5			

3.2.13. Comisión de Mujer

3.2.13.1. Constitución: 14 de julio de 2021 (DSS. número 16)

Mesa de la Comisión

Presidencia:	D. Jaime Miguel de los Santos González (GPP)
Vicepresidencia:	D.ª Begoña Estefanía Suárez Menéndez (GPS)
Secretaría:	D.ª Almudena Negro Konrad (GPP)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:	D.ª Esther Platero San Román
Portavoz Adjunto:	D.ª Elisa Adela Vigil González
Vocales:	D. Jaime Miguel de los Santos González
	D.ª Ana Dávila-Ponce de León Municio
	D.ª María Mar Blanco Garrido
	D.ª Almudena Negro Konrad
	D.ª Lucía Soledad Fernández Alonso
	D.ª María Carmen Castell Díaz

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Loreto Arenillas Gómez
 Portavoz Adjunto: D.^a Alicia Torija López
 Vocal: D.^a Jazmín Beirak Ulanosky

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Lorena Morales Porro
 Portavoz Adjunto: D.^a Sonia Conejero Palero
 Vocal: D.^a Begoña Estefanía Suárez Menéndez

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.^a Alicia Verónica Rubio Calle
 Portavoz Adjunta: D.^a Gádor Pilar Joya Verde

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D.^a Beatriz Gimeno Reinoso

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Ana Dávila-Ponce de León Municipio	D. Carlos González Pereira	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	Elección de D. Carlos González Pereira como Secretaría		15/09/2021	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	D. ^a Carmen Barahona Prol	D. ^a Silvia Monterrubio Hernando, designada Portavoz	-	BOAM 18, de 21/10/2021
GPS	D. ^a Lorena Morales Porro	D. ^a Silvia Monterrubio Hernando, designada Portavoz	-	BOAM 29, de 23/12/2021

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MUJER

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14/07/2021	16
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	15/09/2021	29
	Total sesiones mes de septiembre de 2021..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13/10/2021	56
	Total sesiones mes de octubre de 2021 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	10/11/2021	84
	Total sesiones mes de noviembre de 2021 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	01/12/2021	104
	Total sesiones mes de diciembre de 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20215			

3.2.14. *Comisión de Juventud*

3.2.14.1. Constitución: 14 de julio de 2021 (DSS. número 17)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Sergio Brabezo Carballo (GPP)
 Vicepresidencia: D.^a Lorena Morales Porro (GPS)
 Secretaría: D.^a Lucía Soledad Fernández Alonso (GPP)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.^a Elisa Adela Vigil González
 Portavoz Adjunta: D.^a Esther Platero San Román
 Vocales: D. Sergio Brabezo Carballo
 D.^a Lucía Soledad Fernández Alonso
 D.^a Lorena Heras Sedano
 D.^a Noelia Núñez González
 D.^a Carla Isabel Greciano Barrado
 D.^a María Yolanda Estrada Madrid

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Raquel Huerta Bravo
 Portavoz Adjunto: D. Eduardo Fernández Rubiño
 Vocal: D.^a Loreto Arenillas Gómez

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Javier Guardiola Arévalo
 Portavoz Adjunto: D. Santiago José Rivero Cruz
 Vocal: D.^a Lorena Morales Porro

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Javier Pérez Gallardo
 Portavoz Adjunto: D. Jorge Arturo Cutillas Cordon

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D. Jacinto Morano González

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Yolanda Estrada Madrid	D. ^a Miriam Rabaneda Gudiel	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPS	D. ^a Lorena Morales Porro	D. ^a Silvia Monterrubio Hernando	-	BOAM 29, de 10/09/2021

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE JUVENTUD

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14/07/2021	17
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º se sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14/09/2021	26
	Total sesiones mes de septiembre de 2021 1		

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Diciembre	1	20/12/2021	124
	Total sesiones mes de diciembre de 2021..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre 2021..... 3			

3.2.15. *Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad*

3.2.15.1. Constitución: 14 de julio de 2021 (DSS. número 18)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.^a Encarnación Rivero Flor (GPP)
 Vicepresidencia: D.^a Paloma Gacía Villa (GUP)
 Secretaría: D.^a Alejandra Serrano Fernández (GPP)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.^a Ana Dávila-Ponce de León Municio
 Portavoz Adjunto: D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham
 Vocales: D.^a Ana Camins Martínez
 D. José Virgilio Menéndez Medrano
 D. Carlos Segura Gutiérrez
 D. Carlos González Maestre
 D.^a Encarnación Rivero Flor
 D.^a Alejandra Serrano Fernández

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Diego Figuera Álvarez
 Portavoz Adjunto: D. Javier Padilla Bernáldez
 Vocal: D. Jorge Moruno Danzi

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Sonia Conejero Palero
 Portavoz Adjunto: D. Jesús Celada Pérez
 Vocal: D.^a Matilde Isabel Díaz Ojeda

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. José Ignacio Arias Moreno
 Portavoz Adjunta: D.^a Gádor Pilar Joya Verde

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D.^a Paloma García Villa

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D.Virgilio Menéndez Medrano	D. ^a Miriam Bravo Sánchez	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	D. ^a Miriam Bravo Sánchez	D. ^a Carla Greciano Barrado	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	D.Jesús Celada Pérez	-	-	BOAM 26, de 09/12/2021
GPS	-	D. ^a Silvia Monterrubio Hernando, designada Portavoz	-	BOAM 29, de 23/12/2021

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones **COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES** **DE LA DISCAPACIDAD**

	N.º se sesión	Fecha	N.º D. SS.
Julio	1	14/07/2021	18
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Septiembre	1	14/09/2021	27
	Total sesiones mes de septiembre de 2021 1		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Octubre	1	06/10/2021	51
	Total sesiones mes de octubre de 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre 2021..... 3			

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.16. *Comisión de Vigilancia de las Contrataciones*

3.2.16.1. Constitución: 14 de julio de 2021 (D.SS. número 19)

Mesa de la Comisión

Presidencia:	D. Jorge Moruno Danzi (GPMM)
Vicepresidencia:	D. Orlando Chacón Tabares (GPP)
Secretaría:	D. Francisco Galeote Pérez (GPS)

3.2.16.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:	D. Álvaro Moraga Valiente
Portavoz Adjunto:	D. Álvaro Ballarín Valcárcel
Vocales:	D. Francisco Galeote Perea
	D. Orlando Chacón Tabares
	D. Tomás Pedro Burgos Beteta
	D. ^a María Isabel Redondo Alcaide
	D. Carlos Segura Gutiérrez
	D. Diego Sanjuanbenito Bonal

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz:	D. Alberto Oliver Gómez de la Vega
Portavoz Adjunto:	D. ^a Alodia Pérez Muñoz
Vocal:	D. ^a Teresa de Jesús Zurita Ramón

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz:	D. ^a Cristina González Álvarez
Portavoz Adjunto:	D. Gonzalo Pastor Barahona
Vocal:	D. ^a María Carmen Barahona Prol

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz:	D. ^a Ana M. ^a Cuartero Lorenzo
Portavoz Adjunto:	D. Gonzalo Babé Romero

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz:	D. ^a Carolina Alonso Alonso
-----------	--

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Francisco Galeote Perea D. Tomás Burgos Beteta D. Carlos Segura Gutiérrez D. Diego Sanjuanbenito Bonal	D. ^a María del Mar Nicolás Robledano D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque D. Carlos González Pereira D. ^a Janette Novo Castillo	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	Elección de D. ^a María del Mar Nicolás Robledano como Secretaría		13/09/2021	DSS. 24 BOAM 12, de 23/09/2021
GPP	D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque D. ^a Isabel Redondo Alcaide	D. Diego Sanjuanbenito Bonal D. ^a Paloma Tejero Toledo	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	D. ^a Cristina González Álvarez	D. Enrique Rico García Hierro	-	BOAM 26, de 09/12/2021

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones **COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Julio	1	14/07/2021	19
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13/09/2021	24
	Total sesiones mes de septiembre de 2021 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11/10/2021	55
	Total sesiones mes de octubre de 2021 1		

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Noviembre	1	08/11/2021	82
	Total sesiones mes de noviembre de 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20214			

3.2.17. Comisión de Radio Televisión Madrid

3.2.17.1. Constitución: 14 de julio de 2021 (DSS número 20)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez (GPP)
 Vicepresidencia: D.^a Jazmín Beirak Ulanosky. (GPMM)
 Secretaría: D. Jaime Miguel de los Santos González (GPP)

3.2.17.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D.^a Almudena Negro Konrad
 Portavoz Adjunto: D. Ignacio José Pezuela Cabañes
 Vocales: D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez
 D. Jaime Miguel de los Santos González
 D.^a Paloma Tejero Toledo
 D.^a Lorena Heras Sedano
 D. Francisco Galeote Perea
 D. Eduardo Raboso García-Baquero

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Hugo Martínez Abarca
 Portavoz Adjunta: D.^a Jazmín Alejandra Beirak Ulanosky
 Vocal: D. Jorge Moruno Danzi

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a Isabel Aymerich D'Olhaberriague
 Portavoz Adjunta: D.^a Irene Lozano Domingo
 Vocal: D.^a Pilar Sánchez Acera

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. José Luis Ruiz Bartolomé
 Portavoz Adjunto: D. José Ignacio Arias Moreno

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz:

D.^a Vanessa Lillo Gómez

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Jaime M. de los Santos González D. Ignacio Pezuela Cabanés D. Eduardo Raboso García-Baquero	D. ^a Maria del Mar Nicolás Robledano D. Pedro Corral Corral, designado Portavoz Adjunto D. Alberto Escribano García	-	BOAM 10, de 10/09/2021
GPP	Elección de D. Alberto Escribano García como Secretario		17/09/2021	DSS 33 BOAM 13, de 30/09/2021
GPP	D. ^a Paloma Tejero Toledo	D. ^a Miriam Bravo Sánchez	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPS	D. ^a Isabel Aymerich D. ^a Olhaberrriague D. ^a Irene Lozano Domingo D. ^a Pilar Sánchez Acera	D. ^a Cristina González Álvarez, designada Portavoz D. José Luis García Sánchez, designado Portavoz Adjunto D. Manuel Villa Acosta	-	BOAM 26, de 09/12/2021

3.2.17.3. Sesiones de la Comisión de Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE RADIO TELEVISIÓN MADRID**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Julio	1	14/07/2021	20
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	17/09/2021	33
	Total sesiones mes de septiembre de 2021 1		

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	15/10/2021	59
	Total sesiones mes de octubre 2021 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/11/2021	87
	Total sesiones mes de noviembre de 2021..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/12/2021	111
	Total sesiones mes de diciembre de 2021..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 20215			

3.2.18. Comisión de Participación

3.2.18.1. Constitución: 14 de julio de 2021 (D.SS. número 21)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. José María Arribas del Barrio (GPP)
 Vicepresidencia: D.^a Raquel Huerta Bravo (GPMM)
 Secretaría: D. Ignacio José Pezuela Cabañes (GPP)

3.2.18.2. Composición: (BOAM número 5, de 08/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Ignacio José Pezuela Cabañes
 Portavoz Adjunto: D. José María Arribas del Barrio

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.^a Alodia Pérez Muñoz
 Portavoz Adjunto: D.^a Raquel Huerta Bravo

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.^a María Carmen Mena Romero
 Portavoz Adjunto: D. Juan Lobato Gandarias

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. Jorge Arturo Cutillas Cordon
 Portavoz Adjunto: D. Pablo Gutiérrez de Cabiedes Hidalgo de
 Caviedes

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D. Serigne Mbaye Diouf
 Portavoz Adjunto: D.^a Alejandra Jacinto Uranga

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. José M ^a Arribas del Barrio	D. Juan Antonio Peña Ochoa, designado Portavoz Adjunto	-	BOAM 12, de 23/09/2021
GPP	Elección de D. Juan Antonio Peña Ochoa como Presidente		15/10/2021	DSS 60 BOAM 18, de 21/10/2021
GPS	D. Juan Lobato Gandarias	D. ^a Hana Jalloul Muro, designada Portavoz Adjunta	-	BOAM 21, de 05/11/2021
GPP	Elección de D. Carlos González Maestre como Presidente		10/12/2021	DSS 110 BOAM 27, de 16/12/2021
GPP	D. Ignacio José Pezuela Cabañes	D. Carlos González Maestre, designado Portavoz Adjunto	-	BOAM 27, de 16/12/2021
GPP	Designación de D. Juan Antonio Peña Ochoa como Portavoz		-	BOAM 27, de 16/12/2021
GPP	Elección de D. Juan Antonio Peña Ochoa como Secretario		10/12/2021	DSS 110 BOAM 27, de 16/12/2021

3.2.18.3. Sesiones de la Comisión de Participación

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Julio	1	14/07/2021	21
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	17/09/2021	32
	Total sesiones mes de septiembre de 2021 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	15/10/2021	60
	Total sesiones mes de octubre de 2021 1		

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Noviembre	1	12/11/2021	88
	Total sesiones mes de noviembre de 2021..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Diciembre	1	10/12/2021	110
	Total sesiones mes de diciembre de 2021 1		
	Total sesiones de junio a diciembre de 2021 5		

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.19. *Comisión de Investigación sobre la Posible Incidencia de la Entrada del Coronavirus a través del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid Barajas en la Expansión de la Covid-19 en la Comunidad de Madrid*

3.2.19.1. Constitución: 14 de julio de 2021 (DSS. número 22)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D.ª Paloma Adrados Gautier (GPP)
 Vicepresidencia: D. José Luis García Sánchez (GPS)
 Secretaría: D.ª Ana Dávila-Ponce de León Municio (GPP)

3.2.19.2. Composición: (BOAM número 7, de 15/07/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Pedro Muñoz Abrines
 Portavoz Adjunto: D.ª Ana Dávila-Ponce de León Municio
 Vocal: D.ª María Paloma Adrados Gautier

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Javier Padilla Bernáldez
 Portavoz Adjunto: D. Pablo Gómez Perpinyà
 Vocal: D. Alberto Oliver Gómez de la Vega

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Enrique Rico García Hierro
 Portavoz Adjunto: D. José Carmelo Cepeda García de León
 Vocal: D. José Luis García Sánchez

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.ª Gádor Pilar Joya Verde
 Portavoz Adjunto: D. Pablo Gutiérrez de Cabiedes Hidalgo
 Vocal: D. Javier Pérez Gallardo

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

No designó diputados para esta Comisión.

Modificaciones producidas en la composición durante este período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	Elección de D. José Virgilio Menéndez Medrano como Presidente		20/10/2021	DSS 67 BOAM 19, de 28/10/2021

3.2.19.3. Sesiones de la Comisión de Investigación sobre la Posible Incidencia de la Entrada del Coronavirus a través del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid Barajas en la Expansión de la Covid-19 en la Comunidad de Madrid

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA POSIBLE INCIDENCIA DE LA ENTRADA DEL CORONAVIRUS A TRAVÉS DEL AEROPUERTO ADOLFO SUÁREZ MADRID BARAJAS EN LA EXPANSIÓN DE LA COVID-19 EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Julio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/07/2021	22
	Total sesiones mes de julio de 2021 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	20/10/2021	67
	Total sesiones mes de octubre de 2021 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	17/11/2021	96
	Total sesiones mes de noviembre de 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021 3			

3.2.20. *Comisión de Estudio para abordar el Reto Demográfico y la Despoblación en la Comunidad de Madrid*

3.2.20.1. Constitución: 22 de octubre de 2021 (DSS. número 73)

Mesa de la Comisión

Presidencia:	D. ^a María del Mar Blanco Garrido (GPP)
Vicepresidencia:	D. ^a Tania Sánchez Melero (GPMM)
Secretaría:	D. Ángel Ramos Sánchez (GPP)

3.2.20.2. Composición: (BOAM número 18, de 21/10/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz:	D. Ángel Ramos Sánchez
Portavoz Adjunto:	D. ^a María del Mar Blanco Garrido

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz:	D. ^a Tania Sánchez Melero
Portavoz Adjunta:	D. ^a Alodia Pérez Muñoz

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz:	D. ^a Cristina González Álvarez
Portavoz Adjunto:	D. ^a María Carmen Barahona Prol

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz:	D. Íñigo Henríquez de Luna Losada
Portavoz Adjunto:	D. Mariano Calabuig Martínez

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz:	D. ^a Beatriz Gimeno Reinoso
Portavoz Adjunto:	D. ^a Vanessa Lillo Gómez

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.20.3. Sesiones de la Comisión de Estudio para abordar el Reto Demográfico y la Despoblación en la Comunidad de Madrid

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTUDIO PARA ABORDAR EL RETO DEMOGRÁFICO Y LA DESPOBLACIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	22/10/2021	73
	Total sesiones mes de octubre de 2021 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021 1			

3.2.21. Comisión de Estudio para abordar la Situación de la Recuperación Económica a través de los Fondos Europeos en la Comunidad de Madrid

3.2.21.1. Constitución: 19 de noviembre de 2021 (DSS. número 102)

Mesa de la Comisión

Presidencia: D. Álvaro Ballarín Valcárcel (GPP)
 Vicepresidencia: D.ª Soledad Sánchez Maroto (GPUP)
 Secretaría: D. Ignacio Pezuela Cabañes (GPP)

3.2.21.2. Composición: (BOAM número 24, de 25/11/2021)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Ignacio Pezuela Cabañes
 Portavoz Adjunto: D. Álvaro Ballarín Valcárcel

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Pablo Gómez Perpinyà
 Portavoz Adjunta: D. Alberto Oliver Gómez de la Vega

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D.ª Irene Lozano Domingo
 Portavoz Adjunto: D. Fernando Fernández Lara

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D. José Luis Ruiz Bartolomé
 Portavoz Adjunto: D.ª Ana María Cuartero Lorenzo

Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

Portavoz: D.^a Soledad Sánchez Maroto

Portavoz Adjunto: D.^a Carolina Alonso Alonso

No se han producido modificaciones en la composición durante este período de sesiones.

3.2.21.3. Sesiones de la Comisión de Estudio para abordar la Situación de la Recuperación Económica a través de los Fondos Europeos en la Comunidad de Madrid

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTUDIO PARA ABORDAR LA SITUACIÓN DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA A TRAVÉS DE LOS FONDOS EUROPEOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	19/11/2021	102
	Total sesiones mes de noviembre de 2021..... 1		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021. 1			

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: Sesión plenaria de 8 de julio de 2021 (D.SS número 3)*

3.3.2. *Composición: (BOAM número 6, de 9 de julio de 2021)*

A propuesta del Grupo Parlamentario Popular:**TITULARES****SUPLENTES**Presidencia:

D.^a Eugenia Carvalledo Berlanga

D. Jaime Miguel de los Santos González

Vicepresidencia Primera:

D. Jorge Rodrigo Domínguez

D.^a María del Mar Blanco Garrido

Secretaría Primera:

D. José María Arribas del Barrio

D. Daniel Portero de la Torre

Secretaría Tercera:

D. Francisco Galeote Perea

D. Diego Sanjuanbenito Bonal

D. ^a María Paloma Adrados Gautier	D. Carlos Segura Gutiérrez
D. ^a Ana Camins Martínez	D. Juan Soler-Espiauba Gallo
D. ^a Isabel Natividad Díaz Ayuso	D. Álvaro Ballarín Valcárcel
D. ^a María Yolanda Estrada Madrid	D. Carlos González Maestre
D. Francisco Javier Fernández-Lasquetty Blanc	D. ^a Paloma Tejero Toledo
D. Carlos Izquierdo Torres	D. ^a Ana Dávila-Ponce de León Municio
D. Enrique López	D. ^a Lorena Heras Sedano
D. ^a Paloma Martín	D. ^a Esther Platero San Román
D. José Virgilio Menéndez Medrano	D. ^a Encarnación Rivero Flor
D. Pedro Muñoz Abrines	D. ^a Marta Marbán de Frutos
D. ^a Almudena Negro Konrad	D. ^a Ana Collado Jiménez
D. ^a Noelia Núñez González	D. ^a María Carmen Castell Díaz
D. José Enrique Núñez Guijarro	D. ^a Elisa Adela Vigil González
D. Enrique Matías Ossorio Crespo	D. Pedro María Corral Corral
D. David Pérez García	D. Álvaro Moraga Valiente
D. Eduardo Raboso García-Baquero	D. Tomás Pedro Burgos Beteta
D. Enrique Ruiz Escudero	D. ^a Juana Beatriz Pérez Abraham
D. ^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez	D. ^a Janette Novo Castillo
D. Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino	D. Sergio Brabezo Carballo

A propuesta del Grupo Parlamentario Más Madrid:

TITULARES

Vicepresidencia Tercera:

D.^a Esther Rodríguez Moreno
D.^a María Acín Carrera
D.^a Manuela Bergerot Uncal
D. Eduardo Fernández Rubiño
D.^a Mónica García Gómez
D. Pablo Gómez Perpinyà
D.^a María Pastor Valdés
D. Antonio Sánchez Domínguez

SUPLENTES

D.^a Alodia Pérez Muñoz
D.^a Raquel Huerta Bravo
D. Jorge Moruno Danzi
D. Emilio Delgado Orgaz
D. Alejandro Sánchez Pérez
D. Héctor Tejero Franco
D.^a Loreto Arenillas Gómez
D.^a Jazmín Beirak Ulanosky

A Propuesta del Grupo Parlamentario Socialista:

TITULARES

SUPLENTE

Secretaría Segunda

D. Diego Cruz Torrijos

D. José Luis García Sánchez

D. Jesús Celada Pérez

D.^a Matilde Isabel Díaz OjedaD.^a Hana Jalloul MuroD.^a Pilar Sánchez AceraD.^a María Pilar Llop Cuenca

D. Gonzalo Pastor Barahona

D. Juan Lobato Gandarias

D. José Carmelo Cepeda García de León

D.^a Irene Lozano DomingoD.^a Lorena Morales PorroD.^a María Carmen Mena RomeroD.^a María Carmen Barahona ProlD.^a Manuela Villa AcostaD.^a Cristina González Álvarez**A propuesta del Grupo Parlamentario Vox en Madrid:**

TITULARES

SUPLENTE

Vicepresidencia Segunda:

D. José Ignacio Arias Moreno

D. Javier Pérez Gallardo

D.^a Ana María Cuartero LorenzoD.^a Alicia Verónica Rubio Calle

D. Íñigo Henríquez de Luna Losada

D. Mariano Calabuig Martínez

D.^a Rocío Monasterio San Martín

D. José Luis Ruiz Bartolomé

A propuesta del Grupo Parlamentario Unidas Podemos:

TITULARES

SUPLENTE

D.^a Carolina Alonso Alonso

D. Jesús Santos Gimeno

D.^a Alejandra Jacinto UrangaD.^a Paloma García Villa

D. Jacinto Morano González

D.^a Vanessa Lillo Gómez

Nueva designación de los miembros de la Diputación Permanente por parte del **Grupo Parlamentario Socialista** (sesión plenaria de 23/09/2021, DSS. 42):

TITULARES	SUPLENTE
<u>Secretaría Segunda:</u>	
D. Diego Cruz Torrijos	D. Gonzalo Pastor Barahona
D. Jesús Celada Pérez	D. ^a . Matilde Isabel Díaz Ojeda
D. ^a Hana Jalloul Muro	D. José Carmelo Cepeda García de León
D. Juan Lobato Gandarias	D. ^a Lorena Morales Porro
D. ^a Irene Lozano Domingo	D. ^a María Carmen Barahona Prol
D. ^a María Carmen Mena Romero	D. José Luis García Sánchez
D. ^a Pilar Sánchez Acera	D. Fernando Fernández Lara
D. ^a Manuela Villa Acosta	D. ^a Cristina González Álvarez

Nueva designación de los miembros de la Diputación Permanente por parte del **Grupo Parlamentario Socialista** (sesión plenaria de 16/12/2021, DSS. 120):

TITULARES	SUPLENTE
<u>Secretaría Segunda:</u>	
D. Diego Cruz Torrijos	D. ^a . Cristina González Álvarez
D. Jesús Celada Pérez	D. ^a . María Carmen Barahona Prol
D. ^a . Hana Jalloul Muro	D. Gonzalo Pastor Barahona
D. Juan Lobato Gandarias	D. José Carmelo Cepeda García de León
D. ^a . Marta Bernardo Llorente	D. ^a Matilde Isabel Díaz Ojeda
D. ^a . María Carmen Mena Romero	D. José Luis García Sánchez
D. ^a Pilar Sánchez Acera	D. ^a Lorena Morales Porro
D. ^a Manuela Villa Acosta	D. Fernando Fernández Lara

3.3.3. Sesiones de la Diputación Permanente

No se han celebrado sesiones de la Diputación Permanente durante este período de sesiones.

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. *Sesión constitutiva de 8 de junio de 2021: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D.SS número 1)*

3.4.2. *Composición de la Mesa de la Asamblea*

Presidencia:	D. ^a María Eugenia Carballedo Berlanga (GPP)
Vicepresidencia Primera:	D. Jorge Rodrigo Domínguez (GPP)
Vicepresidencia Segunda:	D. José Ignacio Arias Moreno (GPVOX)
Vicepresidencia Tercera:	D. ^a Esther Rodríguez Moreno (GPMM)
Secretaría Primera:	D. José María Arribas del Barrio (GPP)
Secretaría Segunda:	D. Diego Cruz Torrijos (GPS)
Secretaría Tercera:	D. Francisco Galeote Perea (GPP)

No se han producido modificaciones en la composición de la Mesa de la Asamblea durante este período.

3.4.3. *Sesiones de la Mesa de la Asamblea*

Sesiones de la Mesa

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Junio	1	11/06/2021	1/2021 (XII)
	2	15/06/2021	2/2021 (XII)
	3	16/06/2021	3/2021 (XII)
	4	22/06/2021	4/2021 (XII)
	5	23/06/2021	5/2021 (XII)
	6	28/06/2021	6/2021 (XII)
	Total sesiones mes de junio 2021		6
	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Julio	1	05/07/2021	7/2021 (XII)
	2	06/07/2021	8/2021 (XII)
	3	08/07/2021	9/2021 (XII)
	4	08/07/2021	10/2021 (XII)
	5	12/07/2021	11/2021 (XII)
	6	13/07/2021	12/2021 (XII)
	7	14/07/2021	13/2021 (XII)
	8	14/07/2021	14/2021 (XII)
	9	15/07/2021	15/2021 (XII)
	10 (Mesa de la D.P.)	28/07/2021	1/2021 (XII)
	Total sesiones mes de julio de 2021		10

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	06/09/2021	16/2021(XII)
	2	07/09/2021	17/2021(XII)
	3	13/09/2021	18/2021(XII)
	4	14/09/2021	19/2021(XII)
	5	14/09/2021	20/2021 (XII)
	6	20/09/2021	21/2021 (XII)
	7	27/09/2021	22/2021 (XII)
	Total sesiones mes de septiembre de 2021 7		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/10/2021	23/2021(XII)
	2	11/10/2021	24/2021(XII)
	3	13/10/2021	25/2021(XII)
	4	18/10/2021	26/2021(XII)
	5	20/10/2021	27/2021(XII)
	6	21/10/2021	28/2021 (XII)
	7	25/10/2021	29/2021 (XII)
	8	26/10/2021	30/2021 (XII)
	9	29/10/2021	31/2021 (XII)
	Total sesiones mes de octubre de 2021 9		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/11/2021	32/2021(XII)
	2	02/11/2021	33/2021(XII)
	3	03/11/2021	34/2021(XII)
	4	05/11/2021	35/2021(XII)
	5	11/11/2021	36/2021(XII)
	6	11/11/2021	37/2021(XII)
	7	15/11/2021	38/2021(XII)
	8	18/11/2021	39/2021(XII)
	9	22/11/2021	40/2021 (XII)
	10	23/11/2021	41/2021 (XII)
	11	29/11/2021	42/2021 (XII)
	Total sesiones mes de noviembre de 2021..... 11		

Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/12/2021	43/2021(XII)
	2	03/12/2021	44/2021(XII)
	3	09/12/2021	45/2021(XII)
	4	13/12/2021	46/2021(XII)
	5	16/12/2021	47/2021(XII)
	6	20/12/2021	48/2021 (XII)
	7	21/12/2021	49/2021 (XII)
	8	21/12/2021	50/2021 (XII)
	9	28/12/2021	51/2021 (XII)
Total sesiones mes de diciembre de 2021.....			5
Total sesiones de junio a diciembre de 2021			52

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces

Nombre	Grupo P.	Cargo
Eugenia Carballedo Berlanga	Popular	Presidenta
Jorge Rodrigo Domínguez	Popular	Vicepresidente Primero
José Ignacio Arias Moreno	Vox en Madrid	Vicepresidente Segundo
Esther Rodríguez Moreno	Más Madrid	Vicepresidenta Tercera
José María Arribas del Barrio	Popular	Secretario Primero
Diego Cruz Torrijos	Socialista	Secretario Segundo
Francisco Galeote Perea	Popular	Secretario Tercero
Alfonso C. Serrano Sánchez-Capuchino	Popular	Portavoz
Pedro Muñoz Abrines	Popular	Portavoz Adjunto
Noelia Núñez González	Popular	Portavoz Adjunta
Mónica García Gómez	Más Madrid	Portavoz
María Pastor Valdés	Más Madrid	Portavoz Adjunta
Manuela Bergerot Uncal	Más Madrid	Portavoz Adjunta
Hana Jalloul Muro	Socialista	Portavoz
Juan Lobato Gandarias	Socialista	Portavoz Adjunto
Irene Lozano Domingo	Socialista	Portavoz Adjunta
Rocío Monasterio San Martín	Vox en Madrid	Portavoz
Íñigo Henríquez de Luna Losada	Vox en Madrid	Portavoz Adjunto Primero
Ana María Cuartero Lorenzo	Vox en Madrid	Portavoz Adjunta Segunda
Carolina Alonso	U. Podemos	Portavoz
Alejandra Jacinto Uranga	U. Podemos	Portavoz Adjunta

Se han producido las siguientes modificaciones en la composición de la Junta de Portavoces durante este período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Cargo
GPS	D. Juan Lobato Gandarias	D.ª Pilar Sánchez Acera	29/10/2021	Portavoz Adjunto
GPS	D.ª Hana Jalloul Muro	D. Juan Lobato Gandarias	29/10/2021	Portavoz
GPS	D.ª Irene Lozano Domingo	D. Jesús Celada Pérez	22/11/2021	Portavoz Adjunto

3.5.2. Sesiones de la Junta de Portavoces

Sesiones de la Junta de Portavoces

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Junio	1	23/06/2021	1/2021(XII)
	2	29/06/2021	2/2021(XII)
	Total sesiones mes de junio de 2021		
Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	06/07/2021	3/2021(XII)
	2	13/07/2021	4/2021(XII)
	Total sesiones mes de julio de 2021		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	07/09/2021	5/2021(XII)
	2	14/09/2021	6/2021(XII)
	3	21/09/2021	7/2021(XII)
	4	28/09/2021	8/2021(XII)
	Total sesiones mes de septiembre de 2021		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	05/10/2021	9/2021(XII)
	2	13/10/2021	10/2021(XII)
	3	19/10/2021	11/2021(XII)
	4	26/10/2021	12/2021(XII)
	Total sesiones mes de octubre de 2021		

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/11/2021	13/2021(XII)
	2	10/11/2021	14/2021(XII)
	3	11/11/2021	15/2021(XII)
	4	16/11/2021	16/2021(XII)
	5	23/11/2021	17/2021(XII)
	6	30/11/2021	18/2021(XII)
	Total sesiones mes de noviembre de 2021..... 6		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/12/2021	19/2021(XII)
	2	14/12/2021	20/2021(XII)
	Total sesiones mes de diciembre de 2021 2		
Total sesiones de junio a diciembre de 2021 20			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante el este período de sesiones se han aprobado las siguientes leyes:

LEY 1/2021, de 9 de julio. **ORIGEN:** Proposición de Ley 1/2021: modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. **BOAM** 6, de 09/07/2021, **BOCM** de 09/07/2021, **BOE** de 26/01/2022.

LEY 2/2021, de 15 de diciembre. **ORIGEN:** Proyecto de Ley 4/2021: Reducción de la escala de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por la que se modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado. **BOAM** 27, de 16/12/2021, **BOCM** de 21/12/2021, **BOE** de 26/01/2022.

LEY 3/2021. **ORIGEN:** Proyecto de Ley 3/2021: Supresión de impuestos propios de la Comunidad de Madrid y del recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas. **BOAM** 29, de 23/12/2021, **BOCM** de 28/12/2021, **BOE** de 26/01/2022.

LEY 4/2021. Origen Proyecto de Ley 2/2021: Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022. **BOAM** 30, de 30/12/2021, **BOCM** de 29/12/2021, **BOE** de 26/01/2022.

V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

5.1. Cuadros resumen de Actividad Parlamentaria

El cuadro resumen referido a la actividad parlamentaria de la Cámara, expresa el número total de iniciativas parlamentarias presentadas en este período de sesiones, así como su estado de tramitación al finalizar el mismo.

Initiativas	Presentadas		Pendientes		Tramitadas				Decaídas		No Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	5		2		3				-		-	-	-
Proposiciones de Ley	14		5		4				-		5	-	-
Proposiciones no de Ley	Pleno: 150	Comisión: 63	101	Aprob: 31	Rechaz: 30	Aprob: 6	Rechaz: 7	Comisión: 15	-	34	-	5	
													Pleno: 61
Interpelaciones	24		16		1				-		7	-	-
Mociones	1		1		-				-		-	-	-
Comparecencias	1621		Pleno: 145		Comisión: 876	Pleno: 11	Comisión: 198	Pleno: 3	Comis.: 3	362	-	26	
			1021										
P. Orales en Pleno	1453		20		236				1		191	694	311
P. Orales en Comisión	1125		1		169				14		185	488	268
Preguntas Escritas	2110		794		1101				-		127	88 calificadas como PI	-
P. de Información	6146		694		4429				-		1012	-	11
TOTAL	12717		2655		6230				18		1923	1270	621

Comunicaciones de Gobierno: 45

El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por Autores.

Autor	Función Legislativa		Función de Dirección o Impulso Político		Función de Control						Total
	Proyectos de Ley	Proposiciones de Ley	Proposiciones no de Ley	Mociones	Preguntas orales en Pleno	Preguntas orales en Comisión	Preguntas Escritas	Interpelaciones	Comparecencias	Peticiones de Información	
G.P. Popular	-	2	23	-	100	42	-	-	113	-	280
G.P. Socialista	-	1	38	1	275	320	612	9	381	2479	4116
G.P. Más Madrid	-	9	83	-	517	436	1102	12	470	2036	4665
G.P. VOX	-	1	37	-	243	169	109	3	388	1297	2247
G.P. Unidas Podemos	-	1	32	-	318	158	287	-	249	334	1379
G.P. Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	5
Gobierno	5	-	-	-	-	-	-	-	20	-	25
TOTAL	5	14	218	1	1453	1125	2110	24	1621	6146	12717

Comunicaciones del Gobierno: 45

5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se reseñan a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas y su estado de tramitación durante este período de sesiones, que suman un total de 12717 iniciativas.

GRÁFICO PORCENTUAL DE INICIATIVAS

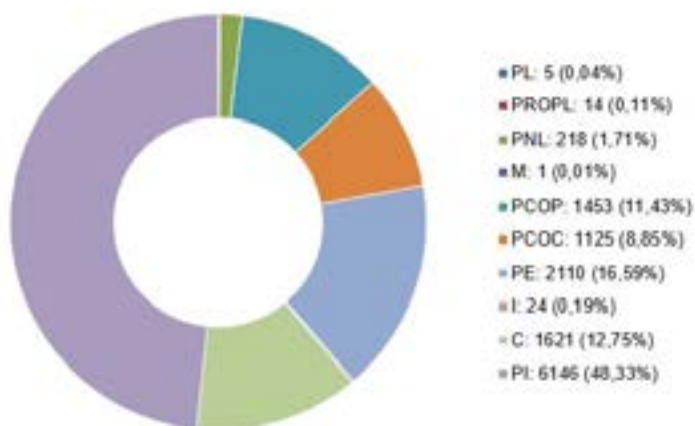


GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN



VI

RECENSIONES

Mateos y de Cabo, Óscar Ignacio:
El derecho fundamental a la vida
Dykinson, Madrid, 2020, 224 pp.

Fecha de recepción: 04/04/2022

Fecha de aceptación: 27/04/2022

La búsqueda de la igualdad, de la dignidad humana y la lucha contra las formas de discriminación arbitraria plantean unos importantes retos e interrogantes, en una época en la que no tenemos la certidumbre, de que el Estado social y democrático de Derecho del futuro, otorgue unas mejores condiciones y garantías frente a los desafíos a los que se enfrenta.

En este proceso, las funciones que desarrolla esta forma de Estado dependerán, en buena medida, de unos pilares sólidos que sostengan toda esta construcción jurídico-política, entre los que sobresale el respeto y la garantía de los derechos fundamentales, siendo el más básico y necesario el derecho a la vida, que permite el ejercicio de todos los demás derechos y obligaciones.

Desde este planteamiento general, la obra del profesor Mateos de Cabo sobre el derecho fundamental a la vida analiza, desde unos criterios respetuosos y objetivos aquellas realidades normativas, doctrinales y jurisprudenciales, que van a incidir y que conforman este derecho que, de forma expresa, el autor del libro relaciona con “unas bases asentadas en nuestro modelo de Estado social y democrático de Derecho, y en armonía con el respeto y coherencia con una irrenunciable dignidad y valor esencial de la persona”¹.

Esta es una de las cuestiones más esenciales abordadas en el citado libro, pues existe una gran aceptación de la idea, de que el Estado social y democrático de Derecho encuentra su plena legitimación y sentido, cuando está al servicio de la sociedad y desempeña unas funciones de garantía, que permiten el libre desenvolvimiento y desarrollo de la persona².

* Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad de Murcia. Vicedecano de la Facultad de Derecho. Director del Doctorado en Ciencia Política y Administración Pública y de la Cátedra de Políticas Públicas en la Universidad de Murcia.

¹ MATEOS Y DE CABO, Óscar Ignacio (2020). *El derecho fundamental a la vida*. Madrid: Dykinson, p. 13.

² ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel (2014). “Estado social y protección de los más vulnerables: Constitución y nuevos derechos”, en TEROL BECERRA, Manuel; JIMENA QUESADA, Luis (Dirs.), *Tratado sobre protección de derechos sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 593 y ss.

En este sentido, la utilización del ordenamiento jurídico para limitar o modificar ciertos derechos fundamentales, podría resultar una especie de paradoja, pues, como recuerda muy acertadamente Alegre Martínez, “el Derecho está para resolver conflictos, y no para crearlos”³.

La razón básica es que estos esfuerzos, de avance en la técnica legislativa se deben dirigir siempre, hacia una mejora de la regulación normativa y de la organización de un gran número y variedad de normas, integradas y ordenadas sistemáticamente, pero que, también, se encuentren articuladas entorno a unos grandes principios, que eviten no solo las lagunas sino, además, ciertas contradicciones en su configuración esencial.

En estas incongruencias, en los principios básicos que inspiran la normativa específica, pueden incidir muchos elementos, como la forma en la que toman estas concretas decisiones los principales partidos políticos, la estrategia legislativa tanto fuera como dentro de los grupos parlamentarios, la repercusión de los “grupos de presión” o las acciones concretas, que son fruto de los debates y de las tácticas de las convocatorias electorales⁴.

De todos estos factores se ocupa, con método y efectividad, la Ciencia Política a la hora de desentrañar aquellos comportamientos políticos en la sociedad, que van a interactuar con otras ciencias sociales siendo, especialmente relevante, cómo afecta la “ingeniería política a los fundamentos del Derecho constitucional”⁵.

En este sentido, se puede comprender la forma en la que estas cuestiones inciden, entre otros, en la configuración normativa del Derecho constitucional, en cuestiones tan controvertidas como pueden ser el aborto, la eugenesia o la eutanasia, que son abordadas en profundidad en el citado libro.

En todo este entramado institucional y político, uno de los retos, a los que antes hacíamos alusión es que la persona no debe encontrarse limitada, en el ejercicio de unos encorsetados y teóricos derechos y libertades. Al contrario, lo que resulta esencial es dotarla de una protección integral, que implique una verdadera salvaguarda de sus derechos y libertades más básicos, entre los cuales, el de la vida resulta el primero y más fundamental.

Desde este enfoque general, el libro de Mateos de Cabo no solo analiza un aspecto tan básico y transversal como el derecho fundamental a la vida, sino que amplía el ámbito de estudio, para entrar también en los aspectos constitucionales, normativos y jurisprudenciales, que influyen sobre esta parte del ordenamiento jurídico. A la vez que reflexiona y realiza propuestas sobre su mismo fundamento, que entronca con un sistema de valores a proteger, que está siendo sometido a un importante cambio y evolución, como se explica en este texto.

³ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A. (2022). “La Ciencia del Derecho constitucional”, en ALEGRE MARTÍNEZ, A.; SEIJAS VILLADANGOS, Esther. *Estado y Constitución*. León: Eolas, p. 58.

⁴ MATEOS DE CABO, O. I. *Op. cit.*, pp. 51-52.

⁵ GARRIDO RUBIA, A. (2009). “La ingeniería política y los fundamentos del Derecho constitucional: una perspectiva comparada”, en GARCÍA COSTA, Francisco Manuel; PARDO LÓPEZ, María (dirs.). *Retos del Derecho en el siglo XXI*. Murcia: Editum, pp. 179-206.

En esta línea argumental, el autor del libro habla de un proceso de mutación constitucional, en el que el razonamiento utilizado para restringir o modificar este derecho, gira en torno a un reforzado criterio de libertad individual, que se convierte, en ocasiones, en un criterio único y prioritario. Mientras que los esfuerzos para reivindicar un mayor respeto a la vida humana se consideran, como un derecho fundamental digno de respeto y de amparo pero, en muchas facetas, como un valor en claro retroceso⁶.

Frente a esta tendencia, el libro propone adoptar unas formas más efectivas de protección del derecho a la vida, a través de una configuración normativa que lo regule como un auténtico y genuino derecho fundamental, por lo que se propone desarrollar una concepción de este derecho, en el sentido de considerarlo como un *prius* lógico, ontológico y deontológico de todos los derechos y libertades fundamentales⁷.

Esta es una idea recurrente o el *leitmotiv* de esta investigación, a la hora de explicar la calificación de “derecho fundamental” de la vida humana, como la forma más lógica y completa, que el autor del libro plantea para entender y garantizar este derecho fundamental.

La tesis que se mantiene en el libro es la de sostener, que la dignidad humana se debe preservar en todas las fases del ciclo vital. Esta afirmación se basa en considerar a la vida como una facultad única, personal e irrepetible de cada ser humano, que en la obra comentada se muestra como un valor cada vez más amenazado por diferentes corrientes utilitaristas. El problema es que el horizonte que proponen estas corrientes, que se apoyan en grandes adelantos obtenidos en las investigaciones biomédicas se muestran como una contrapartida necesaria, para que este tipo de investigación se encuentre “liberada” de las limitaciones y cortapisas de unos criterios normativos o éticos.

En esta desigual lucha se contextualiza el avance de ciertos ámbitos de la ciencia médica, frente a lo que, hasta ahora, ha venido siendo la tradicional defensa de la “inviolabilidad” de la vida humana, en cualquier etapa en la que se encuentre. En ocasiones, dicha inviolabilidad se presenta minusvalorada, ante la libertad individual de la persona, pese a que esta libertad no tiene, en sí misma, ninguna carga negativa, pues resulta plenamente válida, por ejemplo, en la decisión de iniciar, continuar o rechazar un tratamiento médico.

Por eso, no supone un obstáculo para una normativa respetuosa con las determinaciones personales pues, según Mateos de Cabo, resultan cualidades plenamente “conciliables y no necesariamente tienen que entrar en conflicto”⁸.

El problema que se destaca en el libro es cuando la vida ya no es valor inviolable, porque se subordina a criterios utilitaristas, para promover

⁶ MATEOS Y DE CABO, O. I. *Op. cit.*, p. 216.

⁷ *Ibidem*, p. 13.

⁸ *Ibidem*, p. 216.

y fomentar una investigación científica, sin ningún tipo de control, que promete, a cambio de una desvaloración o deshumanización de la persona, soluciones frente a enfermedades tan graves como el párkinson, el alzhéimer o las lesiones medulares.

La nueva forma de configurar este tipo de experimentación, que no encuentra ningún tipo de limitación termina, según Mateos de Cabo, por cosificar al ser humano, al considerarlo como un mero “banco de pruebas”, que lo convierte en una auténtica “cobaya humana”.

En este sentido, se censura la tesis de Engelhardt, para el que los cigotos, embriones, fetos, anencefálicos y los que se encuentran en un coma persistente se consideran como inferiores a ciertos mamíferos superiores, al afirmar que estos animales pueden llegar a poseer una mayor racionalidad⁹.

En la misma línea, se analizan críticamente las propuestas de Singer, cuando mantiene que “ni todos los miembros de la especie “homo sapiens” son personas ni todas las personas son miembros de la especie “homo sapiens”. También cuando afirma que “los recién nacidos humanos no nacen con conciencia de sí mismos, ni son capaces de comprender que existen en el tiempo. No son personas”¹⁰.

La forma de superar estas teorías, tan limitadas sobre el valor del ser humano, según Mateos de Cabo es la de conciliar el respeto por la persona, con un necesario avance de la investigación científica, de la que, en absoluto, hay que dar una imagen negativa, pues los avances se pueden producir acompañados de unos criterios valorativos, éticos o controles jurídicos, que también legitiman su utilidad social. Por eso, afirma que, “cuando las personas que participan en estos tratamientos lo hacen de forma verdaderamente voluntaria, y toda esta actividad tiene una cobertura y un carácter legal, es decir, que existe un consenso general, puede resultar social y éticamente aceptable”¹¹.

De esta forma, el autor del libro considera que los objetivos de luchar contra las graves enfermedades que aquejan al ser humano son totalmente deseables, pero no se pueden constituir en una condición, para otorgar una amplia libertad a los que promueven y llevan a cabo estas investigaciones, pues resulta falso que “para eso sea necesario sacrificar o eliminar ciertas convicciones éticas, incluso, principios o reglas jurídicas”¹².

De ahí, la originalidad y la oportunidad de este libro, que pasa revista a los nuevos perfiles de los conceptos y de las nociones normativas y éticas, que inciden sobre esta materia, que se ven sacudidas con polémicas investigaciones, como la producción de embriones híbridos entre humano-animal¹³.

⁹ ENGELHARDT, H.T. (1995). *Los fundamentos de la bioética*. Barcelona: Paidós, p. 358.

¹⁰ SINGER, P. (1997). *Repensar la vida y la muerte. El derrumbe de nuestra ética tradicional*. Barcelona: Paidós, p. 199 y ss.

¹¹ MATEOS Y DE CABO, O. I. *Op. cit.*, p. 17.

¹² *Ibidem*, p. 216.

¹³ *Ibidem*, p. 16.

Si bien, también se valora positivamente la contribución de esta investigación al bienestar de las personas, gracias a los beneficios de los nuevos fármacos, las vacunas y los procedimientos y las técnicas terapéuticas novedosas, que salvan cotidianamente millones de vidas en todo el mundo.

No obstante, se precisa que esta contribución no excluye el análisis normativo de la legislación, que regula los procedimientos de la biología molecular, la terapia génica germinal o la ingeniería genética cuando, según el autor, este tipo de investigación está en disposición de ofrecer “los medios tecnológicos para provocar el propio exterminio de la humanidad”¹⁴.

En el estudio del análisis normativo, el derecho subjetivo estudiado en esta monografía descansa en lo más valioso que puede tener un ser humano. La vida es una realidad con anterioridad al propio derecho a la vida, pero la cualificación como derecho fundamental se dirige a reafirmar su existencia y su defensa. En este argumento se basa la elección del propio título del libro, bajo el rótulo de “el derecho fundamental a la vida”, para resaltar esta característica básica de “derecho fundamental”.

En efecto, la importancia que reviste la calificación de derecho fundamental radica en que éstos constituyen la “esencia máxima” del régimen constitucional español. De esta forma, todo el ordenamiento debe ser interpretado siempre de conformidad con ellos, tal y como ha reiterado, en numerosas ocasiones la doctrina del Tribunal Constitucional.

En desarrollo de esa idea, el autor dedica un amplio y profundo análisis, en el capítulo tercero de la obra, a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la vida. En esta parte del libro, se estudian tres grandes pronunciamientos de este órgano. La STC 53/1985, de 11 de abril, sobre la constitucionalidad del proyecto de Ley orgánica de reforma del artículo 417 bis del Código Penal de 1973, para la despenalización del aborto en determinados supuestos. La STC 212/1996, de 19 de diciembre, sobre la inconstitucionalidad de la ley 42/1988, de 28 de diciembre, de donación y utilización de embriones y fetos humanos, y la STC 116/1999, de 17 de junio, sobre la inconstitucionalidad de la Ley 35/1988 sobre Técnicas de Reproducción Asistida.

En principio, no parecería demasiado atractivo estudiar estas resoluciones, que inciden sobre una legislación que se encuentra formalmente derogada. Sin embargo, según declara el autor, resulta un análisis imprescindible debido a que la legislación vigente se encuentra muy influenciada por la argumentación y la vía abierta por el Tribunal Constitucional, a la hora de interpretar y entender, no sólo las normas y los preceptos que no se encuentran ya en vigor, sino los conceptos y las definiciones que, posteriormente, se incorporaron a la legislación especializada que se encuentra vigente.

Una de las primeras cuestiones jurídicas, que tuvo que dilucidar el Tribunal Constitucional fue, si las citadas normas recurridas, habían incumplido el requisito constitucional de adoptar la forma de ley orgánica,

¹⁴ *Ibidem*, p. 19.

al constituir un posible desarrollo del derecho fundamental a la vida del artículo 15 CE. Una de las consecuencias más importantes, de aceptar esta cuestión, hubiera sido la de implicar un mayor consenso parlamentario a la hora de su aprobación, que quizá hubiera evitado la controversia jurídica planteada.

Precisamente, esta es una de las disputas jurídicas más polémicas, según el autor del libro, debido a que la postura que adopta el Tribunal Constitucional resultó muy restrictiva, al mantener que la Ley 35/1988 de Reproducción Asistida Humana, y la Ley 42/1988 de donación y utilización de embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos u órganos, no tenían necesidad de revestir dicha forma orgánica.

Por extensión, se podría decir algo parecido, de la vigente Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida o de la Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación biomédica. Lo cual contrasta, según Mateos de Cabo, con la forma normativa que ha adoptado la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo que, no obstante, se ha aprobado con el carácter de orgánica.

En esta cuestión, Mateos de Cabo sigue la línea doctrinal señalada por Banacloche Palao, en el sentido de que, tanto la Ley 14/2006, de reproducción humana, como la Ley Orgánica 2/2010, de interrupción voluntaria del embarazo desarrollan, de alguna manera, el derecho fundamental del artículo 15 CE. Con la matización de que, según Banacloche también resulta cierto, que no “se ha elaborado una ley que aborde quién es el titular de ese derecho fundamental, qué contenido básico engloba, y cómo debe ser respetado en circunstancias especiales, por ejemplo, en el seno materno o durante el proceso de la muerte”¹⁵.

Por otro lado, en el libro se analiza también la cuestión de fondo, en relación a estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, de las consecuencias que, sobre la protección del derecho a la vida, ha tenido la teoría gradualista esgrimida por el Tribunal Constitucional para las primeras fases de su desarrollo.

Según Mateos de Cabo, esta decisión del Tribunal Constitucional ha terminado por lograr, en la práctica, la desprotección de la vida embrionaria en sus primeras fases, como un valor axiológico fundamental y verdaderamente digno de amparo. La forma jurídica para alcanzar este fin ha sido la de recurrir a la calificación, como un bien jurídicamente protegido que, en el caso del aborto, de las técnicas de reproducción asistida o de la investigación en esta materia queda subordinada o incluso decae, cuando entra en colisión con otros bienes jurídicos y derechos, que son considerados prioritarios o superiores.

¹⁵ BANACLOCHE PALAO, J. (2018). “El desarrollo de los Derechos Fundamentales por el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional”, *Estudios de Deusto* 66, núm. 2, p. 25.

Para el autor del libro, esta forma de entender el derecho a la vida en sus primeras fases, ha conseguido apartar a España de la corriente general del Derecho comparado, que frente a este tipo de actuaciones y de investigaciones, presenta una normativa más protectora de la vida o implican algún tipo de limitaciones o garantías, que es la que se encuentra vigente en la mayoría de los países de nuestro entorno.

Por eso, afirma que, a cambio de este giro normativo, nuestro país ha entrado de lleno en la carrera científica, con aquellos Estados con una normativa más lasa y permisiva, como China, Estados Unidos o Gran Bretaña, que tradicionalmente se han mostrado partidarios del mayor utilitarismo en la investigación biomédica. El medio ha sido priorizar la competición científica en la búsqueda de hallazgos, tecnología y mayor conocimiento científico, pero sin que sean necesarias especiales medidas protectoras o garantistas de este derecho.

Según Mateos de Cabo, este es el sentido último, que adopta esta nueva concepción, que es la que inspira ahora la normativa española, como se enfatiza en varias partes de la exposición de motivos de la Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación biomédica.

Esta es una de las cuestiones, quizá, más interesantes de la obra, cuando se argumenta y explica, que el marco normativo español sobre esta cuestión, no se caracteriza, en opinión del autor, por resultar especialmente respetuoso o deferente con la vida incipiente, que se relega frente a otros bienes y derechos. Lo más importante es ahora que la aludida normativa trate, básicamente, de resultar “clara”.

Por otro lado, en el capítulo cuarto del libro se analizan los casos que el autor califica de controvertidos, en relación al derecho a la vida. En primer lugar, se aborda el derecho a la integridad física y moral, que tiene toda persona frente a un trato en contra de las leyes y de la dignidad, es decir, vulnerando la norma en contra de su voluntad, y que suponga un menoscabo de su cuerpo o de su espíritu.

En el segundo epígrafe, se estudia el rechazo a recibir determinados tratamientos médicos, que partiendo de la dignidad de la persona le permite expresar, con libertad, su deseo de renunciar a los procedimientos y las terapias, de forma totalmente voluntaria.

Dentro de esta cuestión se analizan algunas interesantes resoluciones judiciales, en relación al rechazo a las transfusiones de sangre, que han defendido algunos grupos religiosos, como extensión de su derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

En el tercer epígrafe, se estudia la interrupción del embarazo en el aborto inducido, es decir, aquel en el que la finalización del embarazo se produce a través de la eliminación de un embrión o feto, antes de la fecha de su nacimiento, entendiendo por tal, cuando resulta susceptible de sobrevivir fuera del útero materno.

La cuestión de permitir o rechazar este tipo de conductas, que implica la eliminación del embrión o feto resulta un asunto muy polémico, que ha

producido una discusión pública, que no es de naturaleza exclusivamente jurídica, sino que implica también aspectos y consideraciones de orden ético, moral, político o religioso.

En este asunto, el autor se alinea con la postura expresada en el Dictamen del Consejo de Estado, que defiende que en la doctrina del Tribunal Constitucional no se encuentra un fundamento, para afirmar la existencia de un supuesto “derecho al aborto”, debido, entre otras razones, a que el “derecho al aborto”, como se encuentra configurado en nuestra actual legislación, resulta “algo desconocido en los ordenamientos de nuestro entorno susceptibles de ser tomados como modelos”¹⁶.

En cuanto a la pena de muerte, la actual redacción del artículo 15 CE dispone que queda abolida, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares, en tiempo de guerra. En este sentido, Mateos de Cabo propone su abolición, en cualquier de los estados constitucionales por los que pueda atravesar el Estado, lo que incluye también la situación de guerra.

En el quinto epígrafe, se trata la cuestión del suicidio que, como es sabido, no es castigado en nuestro ordenamiento, pues resulta excesivo, a todas luces, proceder penalmente contra el suicida frustrado. También sería ineficaz contra aquel que hubiese conseguido sus fines lo que, jurídicamente, no implica la existencia de un derecho a la propia muerte.

A continuación se aborda la regulación normativa de la eutanasia, que en el momento de escribirse el libro se encontraba en avanzado proceso de discusión parlamentaria. Esta norma entra en colisión directa con el artículo 36 del Código de Deontología Médica, que expresamente recoge que “el médico nunca provocará intencionadamente la muerte de ningún paciente, ni siquiera en caso de petición expresa por parte de éste”¹⁷. Por esta razón, en la obra comentada se la califica como de normativa “verdaderamente residual”, pues entre la totalidad de países del mundo, únicamente es legal en seis Estados, además de España¹⁸.

La ley de la eutanasia se ha aprobado con el informe en contra del Comité de Bioética de España que, por unanimidad y sin votos particulares la ha rechazado, al afirmar que “la eutanasia y/o auxilio al suicidio no son signos de progreso sino un retroceso de la civilización, ya que en un contexto en que el valor de la vida humana con frecuencia se condiciona a criterios de utilidad social, interés económico, responsabilidades familiares y cargas o gasto público, la legalización de la muerte temprana agregaría un nuevo conjunto de problemas”.

En este sentido, Mateos de Cabo se alinea en la misma posición que este Comité de Bioética, al poner de relieve las grandes deficiencias de nuestro país, en una universalización de los cuidados paliativos, y en la

¹⁷ Consejo General de Colegios Oficiales de médicos. Código de deontología médica, Madrid, 2011. Vid. https://www.cgcom.es/sites/default/files/codigo_deontologia_medica.pdf

¹⁸ MATEOSY DE CABO, O. I. *Op. cit.*, p. 206.

mejora de las medidas y recursos de apoyo sociosanitario que resulten accesibles y efectivas¹⁹.

El libro se cierra con un capítulo quinto dedicado a las conclusiones, en el que se pasa revista a las principales cuestiones que se han abordado en esta obra, para reflexionar sobre la forma en el que el derecho fundamental a la vida se encuentra modificado y cuestionado, en cuanto a su respeto y protección, y se defiende una configuración normativa respetuosa con el mandato constitucional y con la dignidad humana, que establezca los necesarios controles y límites para hacerla efectiva.

En definitiva, nos encontramos ante un libro que estudia, de forma exhaustiva, el derecho a la vida, defiende con inteligencia su carácter como derecho fundamental, y propone situarlo en una línea similar a la regulación respetuosa y garantista, que se produce en otros ordenamientos de nuestro entorno.

Esta configuración normativa propuesta resulta plenamente conciliable y armónica, con el necesario avance de la ciencia que, en absoluto, cuestiona su autor, documentando en profundidad todas las cuestiones tratadas, lo que se puede comprobar rápidamente en la abundante y seleccionada bibliografía ofrecida, a la vez que contextualiza, dentro de las diferentes posturas, de los autores más relevantes en cada materia, las opiniones doctrinales, los informes, las declaraciones institucionales, la jurisprudencia y los datos más variados, en el análisis de los distintos temas abordados, sobre todo en aquellos que generan mayor controversia en esta materia hoy en día.

¹⁹ *Ibidem*, p. 210.

Granés, Carlos:
Salvajes de una nueva época
Cultura, capitalismo y política
Taurus, Barcelona, 2019, 203 pp.

Fecha de recepción: 23/09/2021

Fecha de aceptación: 05/11/2021

Carlos Granés, antropólogo de profesión, ha escrito un libro importante para todos aquellos que nos venimos preguntando en los últimos tiempos de dónde ha surgido este nuevo populismo que, a izquierda y derecha, intenta estragar la democracia constitucional. La obra es un jugoso repaso a las principales fuentes de inspiración que han encontrado las formaciones políticas que encarnan las políticas populistas en nuestro tiempo y, más en concreto, en nuestro país. Es una obra muy a tener en cuenta, sólidamente construida, vibrante, y con la que no es extraño estar de acuerdo.

El libro se divide en dos partes. En la primera se estudia cómo el *salvaje se hace capitalista*. Y en la segunda se hace lo propio en sentido contrario: descubrir hasta qué punto y de qué manera el *civilizado se hace salvaje*. Veamos cuáles son los principales hitos que descubre nuestro autor, en un ensayo escrito muy bien, ameno de leer y nutritivo desde el punto de vista intelectual. Nunca estaremos lo suficientemente agradecidos por ensayos así, máxime en los tiempos que corren, de “infodemia”, lectura en diagonal, mucha prisa (para no saber adónde ir) y demás pandemias propias de la posmodernidad.

En la primera parte lo que hace el autor es argumentar y demostrar cómo el mundo del arte, de la vanguardia, se ha hecho pura mercadotecnia y puro comercio. Empieza a no haber barreras y límites. Cuando el conocido artista chino Ai Weiwei *actualiza* la muerte del niño sirio, reproduciendo la terrible imagen tendiéndose él mismo en la playa replicando la posición. ¿De verdad alguna obra de arte tendría más poder, más carga simbólica, más injusticia que la imagen original?, se pregunta Granés. Algo muy parecido observa nuestro autor en el *Enjoy Poverty* de Renzo Martens, donde mostraba

* Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

a los congolese a sacar provecho económico de su propia miseria. ¿Cómo? Enseñándoles a sacar fotos de los niños malnutridos y de las desgracias que les asolaban para venderlas después en el mercado de la *pornomiseria*. Era intentar revertir, de alguna manera, el apetito de los primermundistas por la pobreza tercermundista. Ya que había clientela para estas fotos, que los beneficios fueran para ellos, no para los fotógrafos europeos o anglosajones. Como suele suceder, sin pretenderlo caía en lo que denunciaba (p. 60 y ss.).

Nuestro autor aborda otros fenómenos y hace lecturas muy interesantes de los mismos, que pueden aplicarse a los sistemas demoliberales. Así es como llega nuestro autor a decir que nadie defendió más y mejor la moral individual como Margaret Thatcher, puro *do it yourself* (p. 76). Cuando lo contrapone con algunos pensadores de moda, la comparación no resiste. Como muestra, el ejemplo de Byung-Chul Han, uno de los pensadores de moda. A juicio de Carlos Granés, sus diatribas “espiran una nostalgia roñosa por la uniformidad y el conformismo. Si bien la imposición forzada de convertirse en un empresario de sí mismo es infernal, solo esa posibilidad permite la sorpresa: nuevos estilos de vida cuyas excrecencias (...) den dividendos que los autofinancien” (pp. 79 y 80).

La lectura de lo sucedido en los acontecimientos conocidos como *mayo del 68* le da pie a hacer una afirmación incisiva, dado que comprende los mismos como “un regalo envenenado: el joven potencialmente revolucionario acabaría convertido en un pasivo espectador apalancado en la sociedad del espectáculo” (p. 80). Es más: “muchos anhelos, enormes apetitos de ver el mundo girando ciento ochenta grados, que acabaron de igual forma: desvaneciéndose al primer contacto con la realidad”. A nivel económico y político nada cambió (p. 81). Aunque reconoce que es una necesidad decir que nada trascendente pasó. Porque no cambió el mundo pero sí la vida (p. 82). Lo explica así: “ahora los jóvenes consideraban que era más importante tener una vida apasionada que una vida atada a las demandas morales y productivas de la generación previa” (p. 82). Se hace eco del criterio —casualidades hay pocas— de Daniel Bell: el triunfo de la vanguardia y de sus valores hedonistas y autoexpresivos generaría un cortocircuito al interior del capitalismo. Pero, efectivamente, tras las revueltas *sesentayochistas* fue evidente que los nuevos valores ligados a la sexualidad, al placer y a la rebeldía no iban a acabar con el capitalismo: lo modernizaron, lo renovaron y le dieron un balón de oxígeno, tal y como demostraba Enzensberger (p. 83). Los hippies se hicieron empresarios y triunfaron. Hasta que estalló la crisis de 2008 todo discurría más o menos por el cauce establecido. Aunque ya empezaba a incubarse una nueva ola de populismo, fenómeno que se daba desde hacía décadas en varios países de América Latina.

Carlos Granés acude luego a la famosísima obra de la *fuentes-orinal* de Marcel Duchamp de 1917, para explicarnos que el antiarte que representaba no acabó en verdad con el arte, sino que pretendió ocupar su lugar. A partir de ahí el espectador entraba al museo por la puerta de la revolución

y salía por la tienda de suvenires. Nadie le entiende —al nuevo artista— pero todos le hacen caso (p. 94). Gioni dijo que el Libro Rojo de Jung era una obra de arte y, como por arte de birlibirloque, a la Bienal de Venecia que fue a parar. O las señoras de la limpieza, que confundieron obras de arte con basura en el Museo de Arte Moderno y contemporáneo en 2015, cuando barrieron y limpiaron “¿Dónde vamos a bailar esta noche?”, una obra de Sara Goldschmied y Eleonora Chiari. Así que si el instinto anárquico y libérrimo de una señora de la limpieza le dice que algo es basura, ¿quiénes somos nosotros para decirle lo contrario? ¿Quiénes somos para refutar su criterio? Si un curador puede determinar que la basura es arte, ¿por qué una *cleaner* no va a poder decir que una obra de arte es basura?, se interroga Granés (p. 97). También dedica algunas líneas a *Girl with balloon*, de Banksy, donde el artista autodestruye su obra para criticar la servidumbre de la creatividad al dinero. La rebelión se vende bien. Todos estos trucos terminan potenciando lo que denuncian. Ahora tenemos un Banksy intervenido, lo cual lo hace incluso más interesante que el original. Pero en realidad fue un simulacro: destruyo pero no destruyo, me burlo del mercado pero no me burlo. Lo cual tiene su traslación a la democracia. Por ejemplo: se declara la independencia de Cataluña durante ocho segundos y luego se suspende de manera indefinida. Se vota *Brexit* por una exigua mayoría, pero luego no se van (y tampoco se quedan del todo).

Todo esto es puro populismo artístico a la europea y nuestro antropólogo lo tiene muy claro. Lo resume de la siguiente manera: “Mírenme siendo rebelde y no siéndolo al mismo tiempo. Mírenme sabotando el sistema mientras me convierto en su columna vertebral” (p. 100). Banksy puede querer liberar el arte de todos los males que le corrompen pero lo que ha hecho es perpetuarlos, como cualquier político populista. Cierra con una reflexión de esas que provocan que nos levantemos a aplaudir: “Todos nos hemos vuelto un poco populistas, porque todos competimos por sobresalir en esa jungla desmesurada y sin ley. Y como en toda jungla, los más fuertes, los más desfachatados, los más iracundos, los que con más facilidad se han deshecho de todas las restricciones impuestas por la civilización, son quienes han sacado mayor provecho” (p. 100).

Luego viene la segunda parte, esa en la que, parafraseando a su autor, estudia cómo “el civilizado se hace salvaje (estrategias artísticas en la política)”. Carlos Granés parte de una idea difícilmente discutible y esa es que lo salvaje fascina y subyuga a muchos, artistas y políticos por igual, cuando no a amplias capas poblacionales. Porque el salvaje es auto-expresivo, más libre, instintivo, creativo. Conserva la mística y el significado que se perdió en Occidente. Y su violencia, si llega, es siempre emancipadora y revolucionaria, dado que a la postre no está sino defendiéndose del colonialismo e imperialismo occidental. Muchos de estos tópicos han llegado de la mano de los populistas a todo rincón de Occidente, especialmente a Europa, proceso del cual España no se ha visto libre. Ahora son europeos los que se reclaman estar encerra-

dos en una jaula, a merced de los poderosos. Cuando esto se manifiesta en América Latina, algunos en Europa lo miran con devoción, exactamente como se contempló la *Torre de David*, ese edificio venezolano tan peculiar. Una parte de Occidente, consecuentemente, se ha enamorado del chavismo, un movimiento que ha destruido un país por completo. ¿Consecuencia? La XIII Bienal de Venecia, celebrada en 2012, premió con el León de Oro dicho templo arquitectónico del chavismo, confirmando que la miseria de unos era la alegría —indebida, no querida— de otros.

Pero Hugo Chávez tenía muy claro, una vez pasó el tiempo y fracasó su golpe de estado de 1992, que debía valerse de la democracia. Se valdría de las herramientas del enemigo para llegar al poder y desde ahí cambiarlo todo. A fe que lo consiguió. Carlos Granés lo expresa así: “Chávez aprendió a desenvolverse con enorme habilidad en los rituales de la democracia representativa, y en especial en uno: el uso efectivo de los medios de comunicación”. Dicho con otras palabras, seguía siendo un revolucionario, pero ya no un dictador. “El gesto hostil del militar lo reemplazó por la campechanía criolla” (p. 114). En esas estábamos, cuando un grupo de sedicentes intelectuales fueron por la zona, a tomar nota. Se llamaban Pablo Iglesias, Íñigo Errejón y Juan Carlos Monedero. Los civilizados iban a aprender a hacer política salvaje y a traerse en el zurrón algunas enseñanzas. Ya conocemos el resultado. Granés lo explica a la perfección con estas palabras: “la vida política española debía volver a ser un rito voraz, una lucha viril por la hegemonía, una batalla por imponer un discurso y una visión del mundo que no contemplara las matizaciones del enemigo. Todo o nada. Patria o muerte. Conmigo o contra mí. Era la guerra por otros medios” (p. 119).

Nuestro antropólogo se vale de José Luis Pardo, uno de los mejores filósofos españoles, quien los llamó *conflictivistas*, por contraposición a los *contractualistas*. Porque conflicto siempre habrá pero hay dos formas de canalizarlo y son antagónicas: bien mediar entre las diferencias, o bien azuzar las mismas. Un caso que a juicio de nuestro autor roza lo patológico es el de Slavoj Žižek, quien celebró con alborozo la llegada de Donald Trump a la presidencia de los EEUU porque así se generaba (¡por fin!) la situación de emergencia que lanzaría a los revolucionarios de izquierda a romper con la *modorra* propia del parlamentarismo moderno. O sea: una celebración del caos y de exaltación que impiden acuerdos y hacen que la sociedad pida otra vez mano dura y/o revoluciones integrales. Guerra política. Guerra simbólica. Saldar viejas cuentas y saciar los nuevos odios. Todo así (p. 121). No paran de caer en ese perfeccionismo paralizante, la tendencia que dice Félix Ovejero de comparar toda conquista real con un mundo ideal (p. 122).

En España no cejaron de hacer enormes esfuerzos históricos para desprestigiar y deslegitimar un viejo consenso: la Transición del franquismo a la democracia, proceso que viene sufriendo los ataques más violentos tanto de la izquierda populista como de algunos nacionalismos periféricos.

Carlos Granés da en el clavo, en ese clavo que mucha gente todavía no sabe cómo gestionar: “España jamás habría podido hacer el tránsito a la democracia sin contar con los franquistas” (p. 124). Pero ya poco importaba: redujeron la complejidad de la realidad a una consigna con la cual provocar indignación moral olvidando que algo que no sea perfecto no significa que deba desestimarse (¿qué obra humana lo es? ¿Qué interés se esconde detrás de poner el listón tan alto? ¿No será una forma de desalentarnos ante tanta inalcanzable cima moral?).

Lo que fue luego la plana mayor del partido político *Podemos* desembarca en Latinoamérica no para buscar política sino estrategias que les permitan llegar al poder y perpetuarse en él. Unos tipos que habían disfrutado de todo aquello que ahora estaban intentando destruir o, como poco, socavar: la Transición, el Estado del Bienestar y la Unión Europea. Así fue como desde Chiapas, Bolivia y Venezuela, esa plana mayor llega al contacto telúrico con el pueblo y con las masas: la auténtica política de verdad. Es allí donde van aprendiendo “una posibilidad para reconvertir el ajado discurso comunista en un festivo reconocimiento del diferente” (p. 127), con no poca teatralización y amplias dosis del espectáculo, con el comandante Marcos estetizando a la perfección su lucha ideológica con una cuidadísima puesta en escena, vestuario, simbología y guion, cuyos discursos eran retransmitidos por televisión. Es ahí donde cobra toda la fuerza la frase de uno de los líderes de la formación morada, cuando manifestaba que a él le interesaba Radio Televisión Española, no un Ministerio o una Vicepresidencia. Quizá también por eso el mismo líder no ha dudado en abandonar la política institucional para lanzarse, bien pertrechado, a la aventura mediática. Carlos Granés entiende que necesitan colarse en casa de la gente a través de la televisión, pues desde ella se produce, sin solución de continuidad, valores e ideología (p. 129).

La monografía nos explica cómo los reyes originales de la telebasura fueron líderes políticos como Evita Perón y Hugo Chávez, con sus famosas alocuciones donde los únicos protagonistas eran ellos. También así se explica por qué esa plana mayor morada ha recibido cursos de cine, teatro, locución, cortos, y presentación de programas, según ha explicado el profesor Torreblanca, de cuyo trabajo se hace eco Granés. Haciendo buenas las tesis de Gramsci, se emplea la cultura como herramienta de cambio y control político porque es la que garantiza entrar y controlar las conciencias. Porque quien controlaba los medios de comunicación, las expresiones culturales, el discurso de la Iglesia, de las asociaciones civiles, y un largo etcétera, podría promover nuevos mensajes que se normalizan paulatinamente hasta convertirse en los nuevos discursos hegemónicos. No era necesario esperar a que cambiara la estructura dado que el revolucionario podía atacar por otro flanco. Como buen posmoderno que es Pablo Iglesias, según el criterio de Carlos Granés, también creía que todos los conceptos están sometidos a construcción. Así pasa por ejemplo

con el de democracia. De ganar esta guerra, democracia será lo que Pablo Iglesias diga que es democracia. En la teoría esto es gramsciano, pero en la práctica es peronismo y chavismo o, dicho con otras palabras, populismo puro y duro. “Es el falso demócrata y el demócrata populista el que va a recalcar hasta la náusea que todo lo que hace está legitimado por los más puros principios democráticos” (p. 134).

En el fondo no hay nada nuevo sino la adaptación de ejemplos como el de Rimbaud, quien con su pelo largo y su vestimenta sucia pretendía socavar las costumbres burguesas del siglo XIX a través del escándalo de la provocación. Por ejemplo, diputados como Gabriel Rufián, que acapara titulares porque sabe que esas formas teatrales y chulescas son queridas por el sistema que supuestamente combate. El parlamentario catalán se ha convertido en política a algo muy similar a la fuente-orinal, según nos explica Granés. No va a Madrid a legislar, sino a demostrar con sus puestas en escena lo mucho que desprecia las instituciones españolas. Rufián es, para el autor, la penúltima expresión de la *antipolítica* (p. 135).

Nuestro antropólogo cree que líderes como Trump o Bolsonaro logran atraer a tanta gente, “harta de sentirse estigmatizada por el buen gusto, el refinamiento cultural y los valores progresistas de los sesentayochistas triunfantes” (p. 138). La autenticidad y la sinceridad radical siguen siendo valores que sirven para atacar y desestabilizar el *statu quo*. En fin, “el interés de Errejón era lógico. Si en América Latina un indígena había llegado al poder, entonces no era imposible que en España un neocomunista aspirara a ser presidente del Gobierno” (p. 141). Ernesto Laclau lo teorizó. Había que ganar unas elecciones y construir un *nosotros-nacional-popular* fundado en el rechazo a las políticas liberales. Y a partir de ahí... El discurso era claramente integrador y transversal, con el deseo de aglutinar a diferentes clases, religiones y etnias. Una creación casi literaria, ese nosotros los de abajo contra ellos los de arriba. Nación se convertía en la categoría más amplia a la que podía aspirar un político. Todo político populista debe antes o después hacer patria, tirar de nacionalidad y disputar el concepto. “El antiliberalismo de los populistas” siempre desdeña la noción de ciudadanía.

Todo eso se vio reflejado en el proceso independentista catalán. *Performances*, tramas de sentido, una voz orwelliana que salía de altavoces móviles que discurrían por municipios catalanes llamando a “no normalizar una situación de excepcionalidad y de *urgencia nacional*” (p. 154). Huelga decir que este tipo de procesos centrado en el yo, en las vivencias, glorias y miserias subjetivas traducen una ilusión colectiva que no es sino reconocimientos tribales. Los independentistas fueron los nuevos actores del *Living Theatre*, siguiendo el afortunado símil que nos propone Carlos Granés. El referéndum de 2017 era una gran *performance* que avivaba esa llama, o dicho con los términos del autor, “llevaba a los nacionalistas hasta ese lugar perdido en el tiempo donde podían decidir su independencia, y les pedía que

se quedaran ahí hasta que llegaran los ingenieros a plantar los cimientos constitucionales de la nueva república catalana” (p. 159).

Para Carlos Granés, queda claro que “algo estaba pasando en Europa. En un continente civilizado y predecible, donde los gobiernos se sucedían unos a otros en calma, sin sobresaltos, violencia o estampidas, el populismo empezaba a trastornar por completo la política” (pp. 165 y 166). No obstante, siempre habrá auténticos hombres libres que no nos dejan perder la esperanza y que Granés menciona explícitamente, tales como Albert Boadella o Félix Ovejero, por citar algunos ejemplos. Se creó una plataforma llamada Tabarnia y, empleando los mismos argumentos que los independentistas, defendían que podían independizarse de Cataluña mediante la independencia del balcón de su comunidad de vecinos y de la propia Cataluña.

El autor recuerda que se creó un doble frente contra el independentismo. El racional que defendía la realidad y la verdad, encabezado por intelectuales como Cercas, el propio Ovejero, Borrell y Llorach. Y otro, encabezado por Vives y Boadella mediante Tabarnia, añadiendo más ficción a las ficciones. La diferencia entre Tabarnia y el *procés* es que los primeros sabían que habían inventado una mentira. Boadella lo dice y Granés lo resalta: los líderes independentistas antes que políticos son actores que han logrado convertir la vida catalana en un absurdo. Ellos, en apariencia serios y civilizados, convirtieron el Parlament en un circo de locos. Y los bufones, en apariencia salvajes y anárquicos, solo estaban tratando de devolver la cordura. El Parlament como el auténtico Teatro Nacional de Cataluña (p. 182).

Dicho lo anterior, sólo nos queda invitar al lector a que se acerque a un libro con tesis sugerentes, muy bien trabado desde el punto de vista argumental y con un enfoque fresco. Desde aquí sabemos que no hemos conseguido hacer justicia al esfuerzo desplegado por su autor, pero sí esperamos haber suscitado la curiosidad, que no siempre mató al minino.

