

AÑO 2024

JPC

Cuadernos de
JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA COMENTADA



CORTES GENERALES

Los *Cuadernos de Jurisprudencia Parlamentaria Comentada* –publicación complementaria a la *Revista de las Cortes Generales*– recopilan los comentarios de Jurisprudencia sobre las resoluciones de mayor relevancia en el ámbito parlamentario, agrupados por el año de la sentencia, auto o decisión del correspondiente órgano jurisdiccional.

Esta edición se puede consultar también en abierto a través del siguiente enlace: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/cjppp>.





Cuadernos de

JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA COMENTADA

AÑO 2024



CORTES GENERALES

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el sistema empleado –mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

Los *Cuadernos de Jurisprudencia Parlamentaria Comentada* se encuentran disponibles en acceso abierto en <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/cjppp>. Del mismo modo, se pueden consultar el resto de trabajos de la *Revista de las Cortes Generales* en <https://revista.cortesgenerales.es/rcg>.

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con los contenidos y las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que estos recaen única y exclusivamente en los autores.

SUSCRIPCIONES:

Congreso de los Diputados
Secretaría General. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, (Departamento de Publicaciones)
Floridablanca, s/n – 28071 Madrid
Teléf.: 91 390 68 21 – Fax: 91 429 27 89
E-mail: revistacortes@congreso.es

PRECIO (CON IVA): 12 euros (en cualquier caso, se recuerda que esta publicación también está incluida en la suscripción a la *Revista de las Cortes Generales*).

Editado por © Publicaciones del Congreso de los Diputados

Depósito legal: M-33349-2021

ISSN: 2792-7164 (Ed. impresa)

ISSN: 2792-7636 (Internet)

Impreso en Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Imagen de cubierta («Sesión de las Cortes en la Isla de León», de Juan Gálvez): © Museo Lázaro Galdiano. Madrid

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA
COMENTADA

CONSEJO EDITORIAL

Presidenta:

Francina Armengol Socias

Vicepresidente:

Pedro Rollán Ojeda

Consejo de Honor:

Juan José Laborda Martín

Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde

Juan Ignacio Barrero Valverde

Esperanza Aguirre Gil de Biedma

Luisa Fernanda Rudi Úbeda

Francisco Javier Rojo García

José Bono Martínez

Jesús María Posada Moreno

Pío García-Escudero Márquez

Patxi López Álvarez

Ana María Pastor Julián

Manuel Cruz Rodríguez

María Pilar Llop Cuenca

Meritxell Batet Lamaña

Ander Gil García

Consejo Asesor:

Manuel Alba Navarro
Cortes Generales

Óscar Alzaga Villaamil
UNED

Ricardo Alonso García
Universidad Complutense de Madrid

Manuel Aragón Reyes
Universidad Autónoma de Madrid

José Álvarez Junco
Universidad Complutense de Madrid

José Manuel M. Araújo
Assembleia da República

Alberto Arce Janáriz
Junta General del Principado de Asturias

Enrique Arnaldo Alcubilla
Tribunal Constitucional

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa
Cortes Generales

Francisco José Bastida Freijedo
Universidad de Oviedo

Paloma Biglino Campos
Universidad de Valladolid

Roberto Luis Blanco Valdés
Universidad de Santiago de Compostela

Gregorio Cámara Villar
Universidad de Granada

Victoria Camps Cervera
Consejo de Estado / Universidad Autónoma de Barcelona

Raúl Leopoldo Canosa Usera
Universidad Complutense de Madrid

Ana María Carmona Contreras
Universidad de Sevilla

Marc Carrillo López
Universitat Pompeu Fabra

Manuel Cavero Gómez
Cortes Generales

Luis María Cazorla Prieto
Cortes Generales / Universidad Rey Juan Carlos

Ricardo Chueca Rodríguez
Universidad de La Rioja

Adela Cortina Orts
Universidad de Valencia

Pedro Cruz Villalón
Universidad Autónoma de Madrid

Alfonso Cuenca Miranda
Cortes Generales

Alberto Dalla Vía
Cámara Nacional Electoral de la República Argentina

Francesc de Carreras Serra
Universidad Autónoma de Barcelona

Carmen de Grado Sanz
Registro Mercantil de Madrid

Antonio del Moral García
Tribunal Supremo

Irene Delgado Sotillos
UNED

Alfonso D'Oliveira Martins
Universidad Lusitana

Ascensión Elvira Perales
Universidad Carlos III de Madrid

Tomás Ramón Fernández Rodríguez
Universidad Complutense de Madrid

Francisco Fernández Segado
Universidad Complutense de Madrid

Manuel Fernández-Fontecha Torres
Cortes Generales

Alfonso Fernández-Miranda
Campoamor
Universidad Complutense de Madrid

Teresa Freixes Sanjuán
Universidad Autónoma de Barcelona

Juan Pablo Fusi Aizpurúa
Universidad Complutense de Madrid

Javier García Fernández
Universidad Complutense de Madrid

Francisco Javier Garcia Roca
Universidad Complutense de Madrid

Piedad García-Escudero Márquez
*Cortes Generales / Universidad
Complutense de Madrid*

Yolanda Gómez Sánchez
UNED

Alfonso Guerra González
Diputado constituyente

Carlos Gutiérrez Vicén
Cortes Generales

Blanca Hernández Oliver
Cortes Generales

Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-
Cienfuegos
Consejo de Estado

Miguel Herrero y Rodríguez de
Miñón
*Ponente constitucional / Consejo de
Estado*

César Landa Arroyo
*Pontificia Universidad Católica del
Perú*

Miguel Landeros Perkić
Cámara de Diputados de Chile

Francisco Javier Laporta San
Miguel
Universidad Autónoma de Madrid

Juan José Lavilla Rubira
*Cortes Generales / Universidad
Complutense de Madrid*

Diego López Garrido
*Cortes Generales / Universidad de
Castilla-La Mancha*

Luis López Guerra
Universidad Carlos III de Madrid

Araceli Mangas Martín
Universidad Complutense de Madrid

Miguel Martínez Cuadrado
Universidad Complutense de Madrid

José Pedro Montero Gómez
Cámara de Senadores de Uruguay

José Antonio Moreno Ara
Cortes Generales

Humberto Nogueira Alcalá
Universidad de Talca

Benigno Pendás García
*Real Academia de las Ciencias
Morales y Políticas / Cortes Generales
/ Universidad CEU San Pablo*

Juan José Pérez Dobón
Cortes Generales

Elisa Pérez Vera
Consejo de Estado / UNED

Manuel Pulido Quecedo
*Parlamento de Navarra /
Universidad de Navarra*

Artemi Vicente Rallo Lombarte <i>Universidad Jaume I</i>	Juan Alfonso Santamaría Pastor <i>Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid</i>
Emilio Andrés Recoder de Casso <i>Cortes Generales</i>	Mercedes Senén Hernández <i>Cortes Generales</i>
Fernando Rey Martínez <i>Universidad de Valladolid</i>	José Manuel Serrano Alberca <i>Cortes Generales</i>
María Rosa Ripollés Serrano <i>Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid</i>	Juan José Solozabal Echevarría <i>Universidad Autónoma de Madrid</i>
Miquel Roca i Junyent <i>Ponente constitucional</i>	Antonio Torres del Moral <i>UNED</i>
Roberto Romboli <i>Università di Pisa</i>	José Andrés Torres Mora <i>Universidad Complutense de Madrid</i>
Fernando Sainz Moreno <i>Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid</i>	Diego Valadés Ríos <i>Universidad Nacional Autónoma de México</i>
Ángel José Sánchez Navarro <i>Universidad Complutense de Madrid</i>	Fernando Vallespín Oña <i>Universidad Autónoma de Madrid</i>
	Carlos José Vidal Prado <i>UNED</i>

EQUIPO EDITORIAL

Consejo de Redacción:

Elviro Aranda Álvarez (*Universidad Carlos III de Madrid*), Bárbara Cosculluela Martínez (*Cortes Generales*), Eugenio de Santos Canalejo (*Cortes Generales*), Laura Díez Herrero (*Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación [Ministerio de Hacienda] / Cortes de Castilla y León*), Pablo García Mexía (*Cortes Generales / Universidad Autónoma de Madrid*), Esther González

Hernández (Universidad Rey Juan Carlos), Sylvia Martí Sánchez (*Cortes Generales / Universidad Francisco de Vitoria*), Paloma Martínez Santa María (*Cortes Generales*), Fabio Antonio Pascua Mateo (*Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid*), José Tudela Aranda (*Cortes de Aragón / Universidad de Zaragoza*).

Director:

Fernando Galindo Elola-Olaso. *Letrado Mayor de las Cortes Generales y Secretario General del Congreso de los Diputados*

Subdirector:

Sara Sieira Mucientes. *Letrada Mayor-Secretaria General del Senado*

Director de Redacción:

Pedro José Peña Jiménez. *Director de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados*

Secretaría Técnico-Administrativa:

Departamento de Publicaciones No Oficiales
Servicios Administrativos de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones
(revistacortes@congreso.es)

ÍNDICE

Sobre el principio de legalidad penal y la privación del derecho al ejercicio de los cargos públicos representativos. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 8/2024, de 16 de enero, y 18/2024, de 31 de enero. Recursos de amparo núms. 697-2022 y 74-2022. (BOE núm. 45, de 20 de febrero de 2024 y núm. 53, de 29 de febrero de 2024) 15

ANDREA GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS

Inconstitucionalidad del umbral mínimo de la sanción prevista para la superación de los límites de gastos electorales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2024, de 24 de abril. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 52026-2023. (BOE núm. 131, de 30 de mayo de 2024) 29

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

Avanzando en la delimitación del voto telemático: la saga continúa con una nueva trilogía. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 86/2024, de 3 de junio. Recurso de amparo núm. 2875-2023 (BOE núm. 164, de 08 de julio de 2024); 109/2024, de 9 de septiembre. Recurso de amparo núm. 5062-2023 (BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2024); y 110/2024, de 9 de septiembre. Recurso de amparo núm. 5084-2023 (BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2024) 39

BEATRIZ ARANDA BRIONES

«Los errores no se eligen...para bien o para mal»: el TC sentencia el Caso Casero. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2024, de 11 de septiembre y concurrentes. (BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2024) 59

ENRIQUE ORTEA GARCÍA

Sobre el cambio de paradigma en la visión antropocéntrica de la protección del medio ambiente. Nueva perspectiva ecocéntrica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024, de 20 de noviembre, en relación con la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del mar Menor y su cuenca. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022. (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024) 77

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por la que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular «Proposición de Ley de declaración de la independencia de Cataluña». Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2024, de 20 de noviembre de 2024. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159-2024. (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024)..... 91

FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN

Competencia de la Autoridad Nacional de Control en materia de protección de datos para conocer de las reclamaciones previstas en el Reglamento General de Protección de Datos presentadas a consecuencia de la actividad propia de una comisión de investigación parlamentaria. Comentario a la Sentencia C-33/22 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de enero de 2024 109

BÁRBARA COSCULLUELA MARTÍNEZ

Derecho de los individuos a gozar de protección efectiva por parte de las autoridades estatales frente a los impactos adversos graves para su vida, salud, bienestar y calidad de vida derivados de los efectos nocivos y riesgos

causados por el cambio climático. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de abril de 2024125

ANTONIO LUCIO GIL

El velo de la privacidad: cómo la protección de datos limita el derecho de acceso a la información en el Parlamento Europeo. Comentario a la Sentencia sobre el asunto T-375/22 del Tribunal General de la Unión Europea..... 149

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

Los requisitos para acceder a la condición de diputado del Parlamento Europeo: el caso de Carles Puigdemont y Antonio Comín. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sala cuarta) de 26 de septiembre de 2024. Asunto C-600/22P171

CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN

Listado de colaboradores191

SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL Y LA PRIVACIÓN DEL DERECHO AL EJERCICIO DE LOS CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 8/2024, DE 16 DE ENERO, Y 18/2024, DE 31 DE ENERO. RECURSOS DE AMPARO NÚMS. 697-2022 Y 74-2022. (BOE NÚM. 45, DE 20 DE FEBRERO DE 2024 Y NÚM. 53, DE 29 DE FEBRERO DE 2024)*

ANDREA GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS

Profesora asociada Colegio Universitario de
Estudios Financieros (CUNEF)
Letrada de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-3729-0887>

RESUMEN

Las Sentencias 8/2024, de 16 de enero y 18/2024, de 31 de enero, dictadas por el Tribunal Constitucional resuelven dos recursos de amparo planteados por don Alberto Rodríguez Rodríguez en relación con la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que le condenó por un delito de atentado contra agentes de autoridad, y contra el acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados en virtud del cual se le privó de su escaño. En ellas, el Tribunal Constitucional analiza, por un lado, el principio de legalidad penal en relación con la sentencia condenatoria y, por otro lado,

* Enlace a la STC 8/2024, de 16 de enero: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-3274; a la STC 18/2024, de 31 de enero: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-3940

la pérdida de la condición de parlamentario en ejecución de una sentencia anulada por el Tribunal Constitucional.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, recurso de amparo, principio de legalidad, principio de proporcionalidad, privación de sufragio pasivo, pérdida de la condición de parlamentario.

Resoluciones relacionadas: STC 7/1992, de 16 de enero; STC 166/1993, de 20 de mayo; STC 209/1993, de 28 de junio; STC 166/1994, de 20 de mayo; STC 155/2014, de 25 de septiembre y STC 97/2020, de 21 de julio.

I. ANTECEDENTES

Durante la XV Legislatura, el diputado Alberto Rodríguez, demandante de amparo fue condenado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo¹ como autor de un delito de atentado a agentes de la autoridad (art. 550.1 y 2 del Código Penal CP) «con la atenuante muy cualificada de dilaciones indebidas, a la pena de un mes y quince días de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena», añadiendo la sentencia que «la pena de prisión se sustituye por la pena de multa de noventa días con cuota diaria de seis euros».

Los hechos que dieron lugar a la sentencia se produjeron el día 25 de enero de 2014, en la localidad de La Laguna, durante el transcurso de una manifestación de rechazo a la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, que tuvo lugar con ocasión del acto de reapertura de la catedral al que estaba previsto que asistiera el entonces ministro de Cultura. En dicha manifestación, se produjeron enfrentamientos físicos entre algunos de los congregados, que mantuvieron una actitud violenta,

¹ Sentencia de la sala de lo Penal del Tribunal Supremo núm. 750-2021, de 6 de octubre de 2021, pronunciada en la causa especial núm. 21019-2019.

y los agentes policiales. Entre aquéllos se encontraba Alberto Rodríguez, que, según la sentencia, propinó una patada en la rodilla a un agente del Cuerpo Nacional de Policía y, como consecuencia, sufrió una contusión de la que curó en un día sin impedimento para sus actividades habituales.

La sentencia condenatoria y el auto² por el que se acordó su ejecución fueron notificados a la Junta Electoral Central y a la Presidencia del Congreso de los Diputados, acordando la Mesa del Congreso en su reunión de 19 de octubre de 2021 que no cabía derivar de la citada sentencia «consecuencia extra penal alguna que afecte a la condición de diputado del señor Rodríguez, no concurriendo ni la causa de incompatibilidad sobrevenida contemplada en el apartado 2 en relación con el apartado 4 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), ni ninguno de los supuestos que, en aplicación de los artículos 21 y 22 del Reglamento del Congreso, comportarían bien la suspensión de los derechos, prerrogativas y deberes del diputado, bien la pérdida de la condición».

El 20 de octubre de 2021, el presidente de la Sala Segunda del Tribunal Supremo dirigió un oficio a la Presidencia del Congreso de los Diputados en el que solicitaba que se informase sobre la fecha de inicio de cumplimiento de la pena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo impuesta al demandante de amparo, a lo que la presidenta del Congreso contestó pidiendo una aclaración sobre el modo de dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia. El órgano judicial contestó indicando que dicha solicitud de aclaración no se encontraba entre sus funciones, en virtud de lo establecido en la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. No obstante, comunicó que se había pronunciado a petición del demandante³ indicando que no procedía la aclaración de la sentencia y descartando cualquier error en la sentencia por el hecho de mantener la vigencia de la inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, siendo la pena accesoria obligada en virtud

² Auto de 8 de octubre de 2021.

³ Auto de fecha de 14 de octubre de 2021.

del 56.1.2 CP. De esta manera, el auto concluía señalando que «la pena de prisión es el desenlace punitivo asociado a la conducta que se declara probada, sin perjuicio de que a efectos de su efectucción –y solo a estos exclusivos efectos– se haya acordado su sustitución por una pena de multa».

A la vista de la contestación dada por el Tribunal Supremo, el secretario general del Congreso de los Diputados informó oralmente a la Presidencia de la Cámara en el sentido que recogerá un posterior escrito, indicando que «El Tribunal Supremo considera, en interpretación auténtica de la sentencia, que la pena privativa de libertad impuesta en origen no pierde su naturaleza por el hecho de haber sido sustituida. Por ello, y como consecuencia necesaria, ha de entenderse que opera la causa de incompatibilidad sobrevenida prevista en el apartado 4 en relación con el apartado 2 a) del artículo 6 de la LOREG (...) en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo 750/2021, de 6 de octubre, que así lo estaría disponiendo, debía la Presidencia de la Cámara declarar la pérdida de la condición de diputado del señor Rodríguez e iniciar los trámites conducentes a su sustitución como efectivamente hizo».

En consecuencia, por acuerdo de 22 de octubre de 2021, la presidenta de la Cámara dirigió al demandante de amparo la comunicación de que, tras haber recibido el testimonio de la ejecución de la sentencia dictada en la causa especial número 21019-2019, «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, he acordado dar traslado del mismo a V.E., así como a la Junta Electoral Central, a los efectos de su sustitución, y a la Secretaría General del Congreso, a los efectos que procedan».

Tanto la sentencia condenatoria, desestimado el incidente de nulidad de actuaciones, como el acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados de 22 de octubre de 2021 sobre la pérdida de la condición de diputado del demandante y la necesidad de su sustitución fueron impugnadas en amparo.

II. COMENTARIO

Las dos sentencias objeto de estudio se refieren a la condena y posterior pérdida del escaño del Sr. Alberto Rodríguez Rodríguez, diputado durante la XIV Legislatura. Para su adecuado análisis, expuestos los antecedentes que presentan en común, es preciso hacer alusión a las dos sentencias por separado.

1. Sentencia 8/2024, de 16 de enero, dictada en relación con la sentencia condenatoria de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo

El objeto del primer recurso de amparo se refiere a la condena penal del demandante. La pena impuesta al diputado, como se ha señalado, fue de un mes y quince días de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, sustituyéndose la pena de prisión por la de multa de noventa días con cuota diaria de seis euros, acreditado el condenado haber satisfecho el importe.

En este sentido, si bien el delito de atentado a agentes de la autoridad, en virtud del art. 550.2 CP contempla la pena de prisión, su sustitución resultó de la aplicación del art. 71.2 CP, que dispone que *No obstante, cuando por aplicación de las reglas anteriores proceda imponer una pena de prisión inferior a tres meses, ésta será en todo caso sustituida por multa, trabajos en beneficio de la comunidad, o localización permanente, aunque la ley no prevea estas penas para el delito de que se trate...*. A pesar de la sustitución, el Tribunal Supremo entendió que las consecuencias accesorias a la pena no dependían de su ejecución efectiva, por lo que impuso también la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, interpretación ahora controvertida. Conviene precisar el contenido de esta última que, según dispone el art. 44 CP, *«priva al penado, durante el tiempo de la condena, del derecho a ser elegido para cargos públicos»*.

Tras justificar la especial trascendencia constitucional del recurso por entender que «resulta singular la cuestión relativa a la proporciona-

lidad de la pervivencia de las consecuencias accesorias derivadas de una interpretación del art. 71.2 CP», el Tribunal Constitucional concluye que no caben reproches a la sentencia desde los derechos fundamentales a la imparcialidad judicial (art. 24.2 de la Constitución Española CE), a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) ni al derecho de reunión (art. 21 CE).

Sin embargo, el demandante de amparo invocó también el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE), desde la perspectiva del principio de prohibición de interpretación extensiva o analógica de los preceptos sancionadores, cuestión que debe analizarse con mayor detenimiento. En la demanda, el diputado indica que, al haberse sustituido la pena de prisión por la de multa en aplicación del art. 71.2 CP, se aplicaron unas consecuencias jurídicas no previstas en el ordenamiento jurídico: tanto la pervivencia de la pena accesoria a la de prisión de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo como aquellas consecuencias extrapenales derivadas de la pena privativa de libertad (la aplicación del art. 6.2 a) LOREG).

Al abordar la cuestión, el Tribunal Constitucional recuerda la jurisprudencia que establece que el derecho a la legalidad sancionadora, que implica que nadie pueda ser condenado por acciones u omisiones que no constituyan delito o falta según la legislación vigente en el momento de tales conductas (art. 25.1 CE), «incluye una garantía material que se concreta en un mandato de certeza o taxatividad que, entre otros extremos, prohíbe al aplicador del derecho hacer una interpretación extensiva o el uso de la analogía *in malam partem* de la normativa sancionadora, que se proyecta también sobre la determinación de sus consecuencias jurídicas». Aplicada al caso en cuestión, el Tribunal recuerda que el art. 71.2 CP limita la sustitución estrictamente a la pena de prisión, omitiendo cualquier referencia a eventuales consecuencias accesorias o vinculadas, así como el hecho de que las penas accesorias sean consecuencia de la imposición de la pena de prisión y no de su efectiva ejecución. Aunque considera que el resultado de la interpretación del Tribunal Supremo no puede ser calificado como irrazonable, ilógico o extravagante, aprecia

que las consideraciones utilizadas no son inequívocas. En este sentido el Tribunal constata que «las resoluciones impugnadas han hecho especial incidencia desde una perspectiva axiológica en la idea de que la comisión de un delito sancionado en abstracto con una pena de prisión puede producir legítimamente consecuencias jurídicas accesorias o vinculadas a ella, a pesar de la obligación legal de su sustitución por penas que no sean las de prisión», estimando que «estas consideraciones no se desenvuelven dentro de las bases valorativas constitucionales referidas a la exigencia de proporcionalidad en la intervención penal» Fundamento Jurídico (FJ) 6.

Tras examinar el alcance de la exigencia de la proporcionalidad en relación con la naturaleza y la extensión de la pena, el Tribunal aplica su doctrina al caso controvertido. En este sentido, parte de que la sanción de las conductas punibles adecua la respuesta penal en términos de privación, limitación o restricción de derechos afectados por la pena, de manera que el art. 33 CP, al clasificar las penas en atención a su naturaleza y duración, sitúa las penas privativas de libertad en la cúspide y en los últimos lugares las sanciones pecuniarias, sin que ninguna pena de multa tenga la consideración de grave. A la pena de prisión, como constata, le pueden acompañar una serie de consecuencias accesorias (arts. 55 a 57 CP), consistentes normalmente en inhabilitaciones o suspensiones, que también aparecen en el art. 33 CP con una superior gravedad a la de la multa. No tiene sentido, por tanto, que una vez se ha sustituido la pena de prisión *ope legis* por una pena de multa, le sean aplicables consecuencias accesorias más gravosas que ésta.

En consecuencia, el Tribunal concluye que, desde la perspectiva axiológica derivada de los criterios que informan el ordenamiento constitucional, «ante la inexistencia legal de penas de prisión inferior a tres meses por la decisión legislativa de su obligatoria sustitución por otras cualitativamente menos afflictivas, la interpretación y aplicación del art. 71.2 CP conforme a la cual pervive la pena privativa de libertad y las consecuencias accesorias vinculadas a ella resulta una interpretación imprevisible contraria al art. 25.1 CE, ya que utiliza un soporte axiológico ajeno al principio constitucional de proporcionalidad por implicar

un desproporcionado sacrificio en el derecho fundamental del afectado de representación política, que produce un patente derroche inútil de coacción» (FJ 6). Así, estima el recurso de amparo, por haber sido vulnerado el derecho fundamental del demandante de amparo a la legalidad penal (art. 25.1CE), desde la perspectiva del principio de prohibición de interpretación extensiva o analógica de los preceptos sancionadores y se declara la nulidad de la sentencia controvertida, en el exclusivo extremo en el que se impone al recurrente «la pena de un mes y quince días de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena»; debiendo mantenerse únicamente la mención a que la pena impuesta es «la pena de multa de noventa días con cuota diaria de seis euros».

La sentencia cuenta con dos votos particulares. En primer lugar, el voto particular formulado por los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, don César Tolosa Tribiño y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera parte de que el Tribunal Constitucional aborda erróneamente la desproporción de la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, cuestión no planteada por el recurrente, y excluye de su examen la aplicación del art. 6 LOREG, planteada por éste, al no derivarse la pérdida de la condición de diputado de la sentencia del Tribunal Supremo impugnada, de modo que la conclusión debía ser la desestimación de la vulneración aludida, como alegaba el Ministerio Fiscal.

Debe tenerse en cuenta que, como señala el voto particular, «la pena prevista para el delito de atentado fue rebajada en dos grados por la apreciación de la circunstancia atenuante de dilaciones indebidas. Dicha circunstancia, a diferencia de otras previstas en el Código Penal, no supone una menor intensidad de la conducta realizada o del delito cometido, nada tiene que ver dicha circunstancia con una menor antijuricidad o una atenuación del reproche culpabilístico». El órgano judicial debe aplicar el Código Penal para determinar la pena, sin perjuicio de que el art. 4.3 CP disponga que, cuando la pena sea notablemente excesiva, el Juez o Tribunal «acudirá al Gobierno exponiendo lo conveniente sobre

la derogación o modificación del precepto o la concesión de indulto, sin perjuicio de ejecutar desde luego la sentencia».

En consecuencia, los magistrados discrepantes entienden que se declara erróneamente la desproporción de la pena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo (un mes y quince días), alejándose con ello de la doctrina constitucional, que contrasta la gravedad de la pena con la del delito (no la pena principal con la accesoria). En este sentido, señalan que la previsión de la pena de prisión en el delito de atentado, sin posible alternativa por multa, es una valoración de su gravedad. La sustitución o suspensión de la pena principal se produce por razones de política criminal, tales como evitar el cumplimiento de penas cortas de prisión por el efecto criminógeno que dicho cumplimiento pudiera derivarse, pero entienden los fines del cumplimiento alternativo de la pena de prisión no alcanzan a las penas accesorias, como deducen de la doctrina que se desprende de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 209/1993, de 28 de junio, que examina la condena condicional, como mecanismo que evita los perjuicios derivados del cumplimiento de penas cortas de prisión y que no era proyectable a penas o medidas de naturaleza distinta, como la inhabilitación especial. Por ello, indican que la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el periodo de un mes y quince días, periodo en el que no se convocaron elecciones, no puede considerarse incurso en un patente derroche inútil de coacción. Concluyen señalando que la sentencia incurre en incongruencia interna e irracionalidad, al excluir en el fallo la pena de prisión y dar una nueva redacción a la impugnada al decidir la pena que debió imponerse al recurrente.

En segundo lugar, el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel formula un voto particular concurrente. Aunque comparte el fallo del Tribunal Constitucional en relación con la vulneración del derecho fundamental del demandante de amparo a la legalidad penal del art. 25.1 CE, entiende que el incumplimiento de unos requerimientos mínimos de racionalidad empírica en la valoración de la prueba que sustenta la condena del demandante supone también la vulneración de su derecho fundamental

a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), toda vez que la motivación fáctica de la sentencia condenatoria concluía que la prueba de la autoría de la agresión consiste, fundamentalmente, en la declaración del agente policial, lo que «obedece a un modelo subjetivo, no racional, de argumentación sobre los hechos y, por ello, el proceso discursivo que conduce de la prueba al hecho probado es ilógico e insuficiente su motivación».

2. Sentencia 18/2024, de 31 de enero, dictada en relación con el acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados por el que el demandante perdió su condición de diputado

Deben distinguirse dos efectos distintos de la sentencia condenatoria del Tribunal Supremo. Por un lado, la imposición de la pena accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena (art. 44 CP), que dio lugar a que la Junta Electoral Central, en sesión de 27 de octubre de 2021, tomase conocimiento de la sentencia condenatoria, acordándose que el demandante de amparo, «no podrá concurrir como candidato a procesos electorales durante el periodo de duración de la pena impuesta en dicha sentencia». Dicho acuerdo fue objeto de recurso contencioso-administrativo interpuesto por el demandante ante el Tribunal Supremo, declarándose su caducidad por falta de formalización de la demanda en el plazo exigido.

Por otro lado, la sentencia dio lugar al acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados por el que el demandante perdió su condición de diputado, cuestión que se examina en el segundo recurso de amparo presentado por el recurrente.

La pérdida de la condición de diputado se regula en el art. 22 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD). No obstante, dicho artículo no agota todas las posibilidades, toda vez que el art. 70.1 CE se remite a la ley electoral para la regulación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados y senadores, remisión que, en relación con las incompatibilidades de los diputados, reitera el art. 19 RCD. El artículo 6 de la LOREG regula las causas de inelegibilidad, y añade en su apartado cuatro que *las causas de inelegibilidad lo son también*

de incompatibilidad. Son dos, en concreto, las causas de inelegibilidad que podrían aplicarse al presente caso. En este sentido, el apartado 6.2 LOREG dispone que son inelegibles *a) Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el periodo que dure la pena. b) los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la administración pública o contra las instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la inhabilitación absoluta especial o de suspensión para el empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal*. Excluida la aplicación de este último precepto, que, según el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de marzo de 2011, se extiende a los delitos tipificados en el Título XIX del Código Penal, esto es, en los artículos 404 a 445, entre los que no se encuentra el delito de atentado a agentes de la autoridad, la cuestión a dilucidar era si una pena de prisión, sustituida por una de multa, ya abonada por el condenado, debía dar lugar a la pérdida del escaño por incompatibilidad sobrevenida.

Las incompatibilidades, de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 155/2014, de 25 de septiembre operan «impidiendo el acceso al cargo o el cese en el mismo». Mientras en el supuesto de «incompatibilidad de origen» su determinación debe seguir el procedimiento regulado en los arts. 19 y 48 RCD (acuerdo del Pleno, a propuesta de la Comisión del Estatuto de los Diputados), la incompatibilidad sobrevenida⁴ implica que esta se produzca *ope legis*. En el caso que nos ocupa, la presidencia de la Cámara se limitó a dar cumplimiento a la resolución judicial correspondiente. Como señala la letrada de las Cortes en sus alegaciones, su diferente régimen es consecuencia de la diferente finalidad a que responden ambas figuras: *Mientras que las incompatibilidades previstas en el art. 19 RCD tienden a asegurar el ejercicio exclusivo de la actividad parlamentaria, impidiendo que el diputado pueda simultáneamente dedicarse a otras acti-*

⁴ La Junta Electoral Central ha declarado la pérdida de cargo público por incompatibilidad sobrevenida, por incurrir en los supuestos 6.2 a) y b) de la LOREG, entre otros, en sus acuerdos de 3 de enero de 2020, en relación con el Sr. Junqueras i Vies y con el Sr. Torra.

vidades (STC 155/2014, en el caso que nos ocupa, la incompatibilidad sobrevenida responde a la finalidad de preservar cierto orden moral o reputación de la función parlamentaria, de forma que no pueda seguir ejerciendo como diputado quien no haya sido condenado a una pena privativa de libertad (STC 166/1994, de 20 de mayo, FJ 4).

No obstante, el Ministerio Fiscal cuestiona este procedimiento, más aún, teniendo en cuenta la doctrina dimanada de la STC 97/2020, de 21 de julio, en que fue un acuerdo de la Mesa de la Cámara quien determinó la aplicación del art. 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal al caso concreto. Por lo demás, cuestiona también la Fiscalía que no se hubiese realizado una ponderación sobre la posibilidad de aplicar un artículo distinto del 6.2 a) LOREG al caso en cuestión, al durar la pena privativa de libertad un tiempo menor al restante de legislatura. En concreto, el art. 21.2 RCD, que abre la posibilidad de suspender los derechos de los Diputados *«cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria»*.

A este respecto, resulta ilustrativa la STC 7/1992, de 16 de enero, que anuló la resolución del presidente de la Asamblea de Cantabria de 21 de julio de 1988, que declaró la pérdida de la condición de diputado regional de un diputado que había sido condenado a una pena de un mes y un día de arresto mayor, con las accesorias de suspensión de todo cargo público, profesión, oficio y del derecho de sufragio durante el tiempo de la condena, habiéndose posteriormente acordado la suspensión de la pena principal y no así de las accesorias. Entendió aquí el alto Tribunal que el diputado debería haber sido suspendido en sus derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios, sin perder su escaño, añadiendo también que el procedimiento legalmente previsto para la determinación de la incompatibilidad debería haber sido el previsto en el Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria en sus arts. 17 y 46 (propuesta de la Comisión del Estatuto del diputado, aprobada por el Pleno).

En el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional establece que, al anularse la pena privativa de libertad por la STC 8/2024 en los términos

expuestos, se entiende que no resulta de aplicación el art. 6 LOREG, por lo que el acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados de privación del escaño del recurrente vulnera objetivamente el art. 23.2 CE que, en consecuencia, anula, sin que proceda, a juicio del Tribunal, ningún otro pronunciamiento sobre retroacción de actuaciones, habida cuenta de que la XIV Legislatura ya ha finalizado.

Esta sentencia cuenta, también, con un voto particular, formulado conjuntamente por la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera y los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla y don César Tolosa Tribiño, si bien destacan que la sentencia de la que discrepan es la ya expuesta en el apartado anterior (STC 8/2024). Dicha sentencia, a su parecer, ha dejado imprejuizados los motivos planteados por el recurrente que, a su juicio, debieron inadmitirse. Así, la vulneración del derecho a acceder a los cargos públicos, en su vertiente de derecho a mantenerse en los mismos (art. 25.2 CE) debió ser desestimada por haberse acordado sustituir al recurrente por aplicación del art. 6.4, en relación con el art. 6.2 a) LOREG. También debió desestimarse la vulneración del principio de legalidad penal por la imposición de doble sanción (art. 25.1 CE), pues la pérdida del escaño como consecuencia de la «incompatibilidad sobrevenida es una consecuencia jurídica gravosa para el demandante, no por ello se convierte en una medida punitiva». No pretende infligir castigo, sino responder a unos mínimos éticos infranqueables, exigibles a los representantes del cuerpo electoral. En este mismo sentido se pronunciaba ya la STC 166/1993, de 20 de mayo (FJ 4) al señalar que «la causa de inelegibilidad que afecta a “los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena” (art. 6.2 a) LOREG) no está en función del cumplimiento efectivo de la condena, que también se produce formalmente cuando se suspende, sino por ese pronunciamiento cuya carga infamante, como máximo reproche social, es la razón determinante de que el así señalado sea excluido del proceso electoral».

III. CONCLUSIONES

La STC 8/2024 acota la interpretación que deben hacer los órganos judiciales del art. 71.2 CP, por entender que el principio de legalidad penal derivado del art. 25.1 CE, desde la perspectiva del principio de interpretación extensiva o analógica de los preceptos sancionadores, exige que la sustitución de la pena de prisión inferior a tres meses alcanza las consecuencias accesorias de la pena sustituida. Con ello, se altera la naturaleza de las penas accesorias, consideradas tradicionalmente una consecuencia de la imposición de la pena de prisión y no de su efectiva ejecución. Por otro lado, y como consecuencia de dicho pronunciamiento, en la STC 18/2024 se declara la inconstitucionalidad del acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados que privó del escaño al recurrente.

INCONSTITUCIONALIDAD DEL UMBRAL MÍNIMO DE LA SANCIÓN PREVISTA PARA LA SUPERACIÓN DE LOS LÍMITES DE GASTOS ELECTORALES. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 69/2024, DE 24 DE ABRIL. CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 52026-2023 (BOE NÚM. 131, DE 30 DE MAYO DE 2024)*

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

Letrado de las Cortes Generales
Director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral Central
<https://orcid.org/0009-0002-1629-5571>

RESUMEN

La Sentencia 69/2024 declara la inconstitucionalidad y nulidad de los umbrales mínimos sancionatorios establecidos en el artículo 17 bis de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP), respecto de la infracción consistente en la superación por los partidos políticos de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). El Pleno del Tribunal Constitucional estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por entender que los referidos umbrales mínimos, estipulados en el artículo 17 bis de la LOFPP vulneran el principio de legalidad en materia sancionadora establecido en el artículo 25.1, en relación con los artículos 6 y 23.1 todos ellos de la Constitución. Palabras clave: infracciones y sanciones electorales;

* Enlace a la STC 69/2024, de 24 de abril: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-10947>

gastos electorales; partidos políticos; principio de legalidad en materia sancionadora; principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas.

Artículos clave: arts. 6, 23.1 y 25.1 de la Constitución; arts. 17 y 17 bis de la LOFPP; arts. 131, 175, 193 y 227.2 y 3 de la LOREG.

Resoluciones relacionadas: SSTC 55/1996, 136/1999, 26/2017, 74/2022 y 7/2023; AATC 332/2005 y 526/2023.

I. ANTECEDENTES

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el marco del recurso ordinario 2-456-2021, dictó Auto de 11 de julio de 2023 mediante el que planteó cuestión de inconstitucionalidad contra el inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a 5000 euros» del artículo 17 bis 3.b) de la LOFPP, por entender que el límite mínimo establecido en dicho precepto puede vulnerar el artículo 25 de la Constitución, así como el artículo 9.3 de la misma norma fundamental.

La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la formación política Partido Independiente de Torre Pacheco contra la resolución del Tribunal de Cuentas de 28 de octubre de 2021 que le impuso una sanción de 5000 euros, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 17 bis 3.d) de la LOFPP.

El referido partido concurrió a las elecciones locales de 26 de mayo de 2019. Presentada la contabilidad electoral del partido, el Tribunal de Cuentas apreció que al haber superado en 91,47 euros el límite legal previsto en el artículo 193 de la LOREG, esto es, un 2,33 % del límite, incurrió en la infracción prevista en el artículo 17.4 b) de la LOFPP, correspondiéndole la sanción prevista en el artículo 17 bis. 3 b) de dicha

norma legal. Por ello le correspondía una sanción proporcional al duplo del exceso del gasto producido, es decir, de 182,94 euros. No obstante, la aplicación del último inciso del artículo 17 bis 3b) de la LOFPP llevaba a determinar que dicha sanción debía ser de 5000 euros, por ser el umbral mínimo previsto en la referida ley.

En el proceso ante el Tribunal Constitucional, el fiscal general del Estado presentó alegaciones por las que señaló que al no permitir la regulación el límite mínimo previsto en la regulación legal graduar o atemperar la sanción a gastos electorales de escasa cuantía, desalentaba el derecho de participación política del artículo 23.1 de la Constitución española (CE) y vulneraba el valor justicia, así como el principio de legalidad del artículo 25.1 CE en relación con el principio de proporcionalidad.

II. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE LA STC 74/2022

1. *Doctrina constitucional en materia sancionadora*

La sentencia, de la que fue ponente don Ricardo Enríquez Sancho, recuerda en primer lugar la doctrina en materia de sanciones tributarias recogida en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 74/2022. En ella se afirma que el punto de partida en el juicio de proporcionalidad es el de reconocer un «amplio margen de libertad» al legislador en la configuración del sistema de infracciones y sanciones derivado de su «posición constitucional» y legitimidad democrática. Afirma que «el grado de desvalor de las infracciones y la magnitud de las sanciones que aquellas deben llevar aparejadas no es un juicio técnico de mera ejecución o aplicación de la Constitución, sino un complejo juicio de oportunidad y político-criminal en que intervienen estimaciones sobre la importancia absoluta y relativa de los bienes jurídicos merecedores de protección y sobre la medida adecuada de la reacción punitiva eficaz para cumplir con sus funciones de retribución, prevención especial y prevención general».

Por ello, considera que «la Constitución no impone una exacta proporción entre el desvalor de la sanción y el desvalor del comportamiento prohibido, según un hipotético baremo preciso y prefijado. El principio de proporcionalidad solo dará lugar a la censura de inconstitucionalidad cuando la norma produzca un patente derroche inútil de coacción que convierte la norma en arbitraria y que socava los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de derecho, o cuando a la luz del razonamiento lógico, de datos empíricos no controvertidos y del conjunto de sanciones que el mismo legislador ha estimado necesarias para alcanzar fines de protección análogos, resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador» (STC 74/2022 Fundamento Jurídico [FJ] 3.b)).

2. La constitucionalidad del bien jurídico protegido mediante las sanciones contra los excesos de gastos electorales por encima de los límites legales

La sentencia recuerda que «el juicio de constitucionalidad sobre la proporcionalidad de las sanciones debe partir de la comprobación de la constitucionalidad del bien jurídico protegido por el legislador en la tipificación de infracciones y sanciones» (STC 74/2022 FJ 3 A). Si una sanción «persiguiera la preservación de bienes o intereses constitucionalmente proscritos o socialmente irrelevantes, la sanción podría considerarse directamente inconstitucional» (Sentencias del Tribunal Constitucional 161/1997, 136/1999, 60/2010 o 169/2021, doctrina referida a sanciones penales pero cuya doctrina el Tribunal estima aplicable a las sanciones administrativas).

En el presente caso, la sentencia recuerda que los partidos políticos, conforme al artículo 6 CE, son cauce de formación y manifestación de la voluntad popular e instrumento fundamental para la participación política, lo que justifica la regulación y control político de su financiación. Añade que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

ha reconocido «la necesidad de supervisar las actividades financieras de los partidos políticos en aras de la rendición de cuentas y la transparencia, que sirven para garantizar la confianza pública en el proceso político. Habida cuenta del papel primordial que desempeñan los partidos políticos en el buen funcionamiento de las democracias, puede considerarse que el público en general tiene interés en que sean objeto de control y de que se sancione cualquier gasto irregular, en particular en lo que respecta a los partidos políticos que reciben financiación pública» (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 26 de abril de 2016, asunto *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquía*, párrafo 69). Además, con el control y supervisión de la financiación de los partidos políticos se protege indirectamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) en condiciones de igualdad. Por ello concluye que «el establecimiento de sanciones para prevenir y castigar los excesos de gasto electoral por encima de los límites señalados objetiva y equitativamente por el legislador tiene fundamento constitucional».

3. La desproporcionalidad del umbral mínimo establecido en el artículo 17 bis.3b) de la LOFPP

En su razonamiento el Tribunal comienza sosteniendo que «el interés en salvaguardar la equidad y transparencia del proceso electoral, la confianza pública en la legitimidad de su resultado y la independencia de los partidos políticos en la toma de decisiones» justifica «la opción legislativa por el establecimiento de límites mínimos que superen, incluso ampliamente, el concreto exceso de gasto producido, como sucede en el caso *a quo*».

Dicho esto, la sentencia recuerda que uno de los elementos de su doctrina que permite apreciar la desproporción de una sanción en abstracto es que «a la luz de datos empíricos no controvertidos resulte evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador» (STC 74/2022, FJ 3B).

A partir de aquí el Tribunal da una especial relevancia a la valoración efectuada por el Tribunal de Cuentas como órgano encargado de aplicar las sanciones previstas en la LOFPP, que ha venido advirtiendo la desproporción de las sanciones mínimas desde, al menos, julio de 2021. En una de las mociones aprobadas declaró que el límite de gasto que resulta del umbral mínimo establecido, en el caso de formaciones políticas de reducida o escasa implantación que presenta candidatura en un solo municipio o en pocas circunscripciones, resulta manifiestamente insuficiente para el desarrollo de una mínima campaña electoral, lo cual lleva generalmente a excederse del límite máximo de gastos previsto en la LOREG, incurriendo en infracción que con frecuencia es muy grave por exceder de un 10 % de dicho límite. Esta opinión lleva a la sentencia a considerar que debe descartarse que la evidente desproporción entre la sanción y el exceso de gasto producida en el caso examinado constituya «un efecto excepcional, inevitable en el marco de la generalidad de la norma (STC 26/2017) o una consecuencia aislada derivada de la conducta del sujeto infractor, de su actuación procesal o del normal desenvolvimiento del sistema de recursos judiciales, o, en general, de posibles errores en la aplicación de la norma». Por el contrario, lleva a considerar que esta desproporción de las sanciones «se produce en relación con supuestos generales perfectamente definibles como categoría conceptual».

Al argumento anterior añade que los antecedentes normativos demuestran que se trata de un efecto inadvertido por el legislador y que el inciso legal cuestionado solo tiene efecto práctico en partidos políticos de escasa representatividad y ámbito territorial reducido, ya que no afecta a otro tipo de formaciones.

Finalmente, afirma que «el carácter taxativo del límite mínimo cuestionado impide cualquier modulación o individualización de sus efectos para adoptarlos a las circunstancias del caso concreto». Por todo ello, concluye que el inciso legal cuestionado vulnera el artículo 25.1 en relación con los artículos 6 y 23.1 CE, declarando su inconstitucionalidad y nulidad.

4. La extensión de la declaración de inconstitucionalidad a otros incisos del artículo 17 bis de la LOFPP que incluyen umbrales mínimos sancionatorios análogos

El Tribunal hace uso en esta resolución de la previsión establecida en el artículo 39.1 de la LOTC, que permite declarar la inconstitucionalidad de otros preceptos de la misma ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia. Considera que «el efecto desaliento sobre el ejercicio del derecho de participación política y la desproporción sancionadora» que han determinado la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso cuestionado debe extenderse también a los otros dos que establecen un umbral análogo: el artículo 17 bis.1 y el artículo 17bis.2b), en lo que se refiere a la infracción consistente en superación del límite de gastos electorales. Con ello además se da respuesta a otras dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la misma Sala del Tribunal Supremo en supuestos muy similares de formaciones políticas de escasa implantación territorial que superaron el límite de gasto electoral previsto en la LOREG. En ellos, un exceso de gasto de 1632,79 euros dio lugar a una multa de 25 000 euros; y otro de 910,37 euros a otra de 50 000 euros.

III. COMENTARIO

En mi opinión, pocas resoluciones del Tribunal Constitucional merecen un apoyo unánime como el que se produce en el presente caso. No hay más que conocer los datos reales de los casos examinados para apreciar de forma indubitada la absoluta desproporción a la que conduce la aplicación estricta de las previsiones establecidas en la LOFPP respecto de los umbrales mínimos obligatorios en materia sancionadora. El Tribunal de Cuentas lo venía declarando de forma reiterada y quienes tratamos con asiduidad los problemas electorales conocíamos perfectamente esta situación.

Recordemos que el artículo 193.2 de la LOREG estipula que «Para las elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,11 euros el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurren a las elecciones en, al menos, el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, otros 150.301,11 euros por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición.». Esos límites de gasto deben verse además reducidos en un 15 % sobre la cifra actualizada por orden del Ministerio de Economía y Hacienda en los cinco días siguientes a la primera convocatoria electoral de que se trate, conforme establece la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2011.

Sin embargo, la LOREG no establece una tipificación de infracciones electorales, sino que se limita a señalar en su artículo 153.1 que «toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito será sancionada por la Junta Electoral competente» y consistirá en una «multa de 300 a 3000 euros si se trata de autoridades o funcionarios y de 100 a 1000 si se realiza por particulares».

Por el contrario, ha sido la Ley Orgánica 8/2007, sobre financiación de los partidos políticos, la que ha establecido ese régimen sancionador. De una parte, considerando como infracción muy grave, grave o leve la superación del límite de los gastos electorales según se trate de un 10 % o más para las muy graves, entre un 3 y menos de un 10 % para las graves y más de 1 y hasta un 3 % para las leves (arts. 17.2 b), 3b) y 4b)).

Posteriormente, tipifica las sanciones imponiendo en su artículo 17 bis multas pecuniarias del duplo al quíntuplo del exceso del gasto electoral producido en cada caso. Sin embargo, establece un umbral mínimo obligatorio diferente para cada infracción: en las muy graves de 50 000 euros, de 25 000 en las graves y de 5000 en las leves.

La cuestión es que esas cifras del límite legal mínimo de la sanción, como ha reconocido el Tribunal de Cuentas en sucesivas resoluciones, apenas afecta a las formaciones políticas que se presentan en muchas circunscripciones. Por el contrario, los que se presentan en uno o pocos municipios, y de escasa población, ese límite es muy reducido y hace que resulte muy difícil realizar una campaña sin superar el límite legal establecido. Esta situación lleva a que se produzcan infracciones y que en no pocos casos estas deban considerarse como muy graves: basta que superen el 10 %, aunque esa cifra en términos absolutos sea muy pequeña.

El problema realmente está en que se aplica una misma fórmula de limitación de los gastos electorales tanto a las formaciones que se presentan en muchos lugares, en el que la población es mucho más numerosa y el límite de gastos sube en esa misma proporción, como a los que lo hacen en municipios con escasa población. Se trata además de una situación que, como se reconoce en la sentencia comentada, apenas es advertido por las formaciones políticas con representación en las Cámaras legislativas. Ello lleva a situaciones tan paradójicas como los casos que se reflejan en la sentencia comentada: a un partido político que se excedió en 91,47 euros del límite de gastos electorales se le tuvo que imponer una multa de 5000 euros; a otro en el que el exceso fue de 1632,79 euros otra de 25 000 euros; y finalmente, el caso sin duda más extremo, por un exceso de 910,37 euros, una multa de 50 000 euros. Se trata de una consecuencia que supera cualquier posible justificación, hecho además por un legislador que ignoró esa posible consecuencia al tratar de la misma forma la limitación de gastos electorales ante supuestos tan diferentes.

Ha tenido que ser el máximo intérprete de la Constitución el que elimine del ordenamiento jurídico estos umbrales obligatorios que producen efectos contrarios a cualquier posible concepción de la justicia que pueda tenerse y también, por supuesto, a la exigencia de proporcionalidad imprescindible en materia sancionadora. Esta situación debiera procurar una reflexión del legislador y la necesidad de abordar de forma general y

meditada la regulación del régimen sancionador en materia electoral. No solo estableciendo en la LOREG una tipificación sistemática y detallada de las infracciones electorales y la consiguiente graduación de las sanciones, como ha solicitado la Junta Electoral Central, sino también en el régimen sancionador de los partidos políticos siguiendo las recomendaciones que también de forma repetida ha hecho el Tribunal de Cuentas¹.

BIBLIOGRAFÍA

- DE LA PEÑA PITA, F. (2024). *La inconstitucionalidad de las sanciones por superación de los límites de gastos electorales. Vulneración del principio de proporcionalidad*. Actualidad Administrativa, (7, Sección Derechos fundamentales).
- GARCÍA FERNÁNDEZ, L. (2014). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*. En M. DELGADO-IRIBARREN (coord.). La Ley, 2014, pp. 1149-1153, 1468-1469, 1552-1554 y 1751.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2021). Estándares europeos en materia de financiación de la vida política. En A.I. DUEÑAS CASTRILLO y A. MACHO CARRO (dirs.) *La influencia de los tratados europeos sobre derechos humanos en la participación y representación política*. Tirant lo Blanch: Junta de Castilla y León.
- (2021a). Estándares internacionales en materia de limitaciones de los gastos de campaña En I. SPIGNO (dir.), Y. ESQUIVEL ALONSO y L. E. RÍOS VEGA (coords.), *Estudios de casos líderes nacionales y extranjeros. Vol. XV: las elecciones limpias. El control del gasto electoral*. Tirant lo Blanch México.
- (2022). *Razones para regular (mejor) la financiación de los partidos. Más allá de la corrupción política*. Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad, (23), pp. 116-135.
- SUÁREZ ROBLADANO, J. M. (2020). Algunas consideraciones sobre la financiación ilegal de los partidos políticos. *Revista española de control externo*. 22 (65) pp. 8-31.

¹ Sobre ello puede verse el comentario de Lidia García Fernández en su comentario a los artículos 131, 175, 193 y 227 de la LOREG, en la obra colectiva «Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum», coordinada por Manuel Delgado-Iribarren, La Ley, 2014, pp 1149-1153, 1468-1469, 1552-1554 y 1751.

AVANZANDO EN LA DELIMITACIÓN DEL VOTO TELEMÁTICO: LA SAGA CONTÍNUA CON UNA NUEVA TRILOGÍA. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 86/2024, DE 3 DE JUNIO. RECURSO DE AMPARO NÚM. 2875-2023 (BOE NÚM. 164, DE 08 DE JULIO DE 2024); 109/2024, DE 9 DE SEPTIEMBRE. RECURSO DE AMPARO NÚM. 5062-2023 (BOE NÚM. 247, DE 12 DE OCTUBRE DE 2024); Y 110/2024, DE 9 DE SEPTIEMBRE. RECURSO DE AMPARO NÚM. 5084-2023 (BOE NÚM. 247, DE 12 DE OCTUBRE DE 2024)*

BEATRIZ ARANDA BRIONES

Letrada de las Cortes Generales
Letrada en excedencia de la Asamblea de Madrid

RESUMEN

El presente comentario tiene por objeto analizar tres sentencias del Tribunal Constitucional que se insertan en la saga iniciada ya por el máximo intérprete de nuestra Constitución sobre el voto telemático y que ayudan tanto a delimitar como a perfilar los límites del voto telemático. Las tres sentencias resuelven tres recursos de amparo que traen causa en un único acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, por el cual se desestimaban tres reconsideraciones que discutían la validez de dos acuerdos de la Mesa, por los cuales se establecía un régimen transitorio del voto telemático y, aplicándolo, se autoriza de un voto telemático a un diputado, que se encontraba en situación de rebeldía

* Enlace a la STC 86/2024, de 3 de junio: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-13999; a la STC 109/2024, de 9 de septiembre: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-20901; a la STC 110/2024, de 9 de septiembre: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-20902

en un proceso penal en la aplicación del acuerdo anterior. Para dirimir estos casos, el Tribunal Constitucional aplica su doctrina jurisprudencial sobre el voto telemático establecida en Sentencias como la 65/2022, de 31 de mayo. Sin embargo, lleva a cabo un razonamiento inductivo que creemos que no es del todo acertado. Asimismo, desaprovecha la oportunidad de actualizar o ratificar su jurisprudencia respecto de cuestiones fundamentales como la relación entre los Reglamentos parlamentarios y las normas interpretativas de los mismos.

Palabras clave: Voto telemático, presencialidad, ius in officium, excepcionalidad, Reglamento, normas interpretativas, sistema de fuente del Derecho parlamentario.

Artículos clave: artículo 23 CE, 95 y 37.3.a) RPC

Resoluciones relacionadas: 44/1995, 118/1988, 65/2022, 75/2022, 85/2022, 96/2022, 97/2022, y 23/2024.

I. ANTECEDENTES

El presente comentario tiene por objeto tres sentencias del Tribunal Constitucional que versan sobre los límites al ejercicio del voto telemático y que podemos decir que continúan la saga de sentencias que nuestro máximo intérprete de la Constitución ha ido dictando sobre esta nueva realidad que, si bien en un primer momento parecía presentarse como algo excepcional, la práctica parlamentaria ha demostrado que se ha convertido en un recurso que se emplea de manera frecuente, aunque, quizá, en algunas ocasiones, de forma abusiva. De ahí la labor que está llevando el Tribunal Constitucional para perfilar y delimitar el uso del voto telemático y poder compatibilizarlo con el principio de presencialidad que debe seguir presidiendo la actividad parlamentaria.

Entrando ya de lleno en las Sentencias que son objeto de nuestro comentario, debemos comenzar señalando que se tratan de tres resoluciones, la 86/2024, de 3 de junio; la 109/2024 de 9 de septiembre; y la 110/2024, también de 9 de septiembre, por las cuales se resuelven tres recursos de amparo parlamentario. Estos traen causa de un único acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 19 de abril de 2023, por el que se acuerda desestimar¹ tres solicitudes reconsideración planteadas, de manera separada, por tres grupos parlamentarios (Socialistes i Units per Avançar, Vox en Cataluña y Ciutadans en el Parlamento de Cataluña), contra dos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 18 y 19 de abril de 2023.

En virtud del acuerdo de la Mesa de 18 de abril se establecía una regulación transitoria del voto telemático en tanto en cuanto no se procediera a una reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña sobre esta cuestión². Por su parte, el acuerdo de la Mesa de 19 de abril autorizaba al diputado don Lluís Puig i Gordi a emitir su voto telemáticamente hasta el final del periodo de sesiones (esto era hasta el 31 de julio de 2023), todo ello al amparo del anterior acuerdo.

Por lo que se refiere al acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 18 de abril, este establecía los siguientes extremos:

¹ La Mesa del Parlamento de Cataluña, por mayoría, acordó desestimar las tres solicitudes de reconsideración con base en los siguientes argumentos: «(i) la Mesa debe garantizar el derecho de los diputados al voto; (ii) las votaciones telemáticas en el Pleno y en las comisiones del Parlamento de Cataluña han sido habilitadas anteriormente por la Mesa sin previsión reglamentaria al efecto, tal como se hace en el presente acuerdo, sin que haya sido objeto de controversia; y (iii) las sentencias del Tribunal Constitucional citadas en las reconsideraciones respecto de las delegaciones de voto anuladas al diputado don Lluís Puig i Gordi no tienen el mismo objeto que el acuerdo sometido a reconsideración» (Antecedente 2º apartado d) Sentencia 109/2024, de 9 de septiembre).

² Dicho acuerdo, tal y como se recoge en los antecedentes de las Sentencias 86/2024, 109/2024 y 110/2024, fue aprobado por la Mesa por mayoría.

1. Que en situaciones excepcionales de especial gravedad en las que se impida el desarrollo de la función parlamentaria y, dadas las especiales circunstancias, se considere suficientemente justificado, la Mesa podrá autorizar en escrito motivado que los diputados y diputadas emitan su voto por el procedimiento telemático.

2. Que el diputado o diputada deberá solicitar el procedimiento telemático mediante escrito motivado a la Mesa, que le comunicará su decisión precisando el período de tiempo en que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa, que deberá tener conocimiento con carácter previo al inicio de la votación correspondiente³.

En cuanto a la solicitud del diputado don Lluís Puig i Gordi para ejercer su derecho a voto de forma telemática, este solicitó que «se le habilitara el procedimiento transitorio de votación telemática dado que las circunstancias actuales le incapacitan para poder ejercer de forma presencial el derecho al voto». El motivo por el cual el diputado, quien estaba declarado en rebeldía en un proceso penal, no podía emitir presencialmente su voto consistía en que se encontraba viviendo en Bruselas desde octubre de 2017.

Cada uno de los grupos parlamentarios anteriormente mencionados, al agotar la vía interna y no ver satisfechas sus pretensiones decidieron plantear, respectivamente, tres recursos de amparo, los cuales (como ya hemos mencionado) dan lugar a las tres sentencias que ahora comentamos⁴. Dado que tanto las pretensiones alegadas por los recurrentes en

³ Tal y como se recoge en los antecedentes de la Sentencia 86/2024, de 3 de junio, páginas 2-3.

⁴ La Sentencia 86/2024, de 3 de junio trae causa del recurso de amparo núm. 2875-2023, promovido por varios diputados del Grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar en el Parlamento de Catalunya recurso de amparo contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Catalunya de 19 de abril de 2023, por el que se desestiman las solicitudes de reconsideración formuladas por los recurrentes registradas con los núms. 98515 y 98517 contra los acuerdos de la Mesa de 18 de abril de 2023.

La sentencia 109/2024, de 9 de septiembre resuelve el recurso de amparo núm. 5062-2023, promovido por varios diputados del del Grupo parlamentario de Ciutadans en el Parlamento de Catalunya, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento

amparo como los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional son similares, a efectos didácticos, vamos a analizar de manera unificada las tres sentencias que son objeto de este comentario.

En primer lugar, centrándonos en las pretensiones de los recurrentes, y por lo que se refiere a las alegadas por los demandantes del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, estos esgrimen que el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el que se regula el régimen transitorio del ejercicio del voto telemático vulnera su derecho a la representación política (art. 23.2 de la Constitución española, en adelante CE), por cuanto dicho acuerdo se ha adoptado en virtud de una «interpretación expansiva y una extensión analógica» de los supuestos previstos en el artículo 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante RPC), de tal forma que esta regulación transitoria, por utilizar palabras textuales de los recurrentes, «supone una arbitrariedad que menoscaba los derechos del resto de diputados, vulnerando así el derecho fundamental del artículo 23.2 CE⁵».

También consideran que el régimen establecido en el acuerdo de la Mesa de 18 de abril de 2023

supone la ampliación de los supuestos tasados en el art. 95 RPC, eximiéndose al diputado solicitante de la habilitación del voto telemático de la debida acreditación de las circunstancias impeditivas alegadas, que, en cualquier caso, no guardan conexión con la ratio de la excepción. Todo ello conlleva que se desvirtúa la regulación reglamentaria de la excepción que supone la habilitación del voto telemático, quebrando la expectativa de la aplicación del precepto por parte de la Mesa y la previsibilidad de sus decisiones al respecto de una cuestión tan sensible como la posibilidad

de Cataluña de 19 de abril de 2023, por el que se desestima la reconsideración planteada contra sendos acuerdos de la Mesa de 18 y 19 de abril de 2023.

La sentencia 110/2024, de 9 de septiembre, dirime el recurso amparo núm. 5084-2023 interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 19 de abril de 2023, por el que se desestiman las reconsideraciones planteadas contra los acuerdos de la Mesa de 18 y de 19 de abril de 2023.

⁵ Antecedente 3º sentencia 86/2024 de 3 de junio.

de emitir o no el voto telemático vinculado así a la delegación de voto en circunstancias no previstas expresamente en el Reglamento, lo que es claramente contrario a lo querido por el legislador reglamentario, y supone una inequidad de trato respecto a los demás diputados y diputadas⁶.

Finalmente, arguyen que «las causas que pueden justificar el voto telemático deben ser excepcionales, o de fuerza mayor y encontrarse registradas en el reglamento parlamentario y que habilitar un sistema de votación, fuera de las situaciones excepcionales fijadas en el artículo 95 RPC, alejado además de la norma de la votación presencial y personal, atenta contra el *ius in officium* (artículo 23.2 CE) de los diputados y diputadas⁷».

En suma, los recurrentes consideran que el régimen transitorio que regula el voto telemático sería contrario a la regulación básica establecida en el artículo 95 RPC, al prever un régimen excesivamente amplio y ambiguo que atentaría contra la seguridad jurídica, además de desnaturalizar el voto telemático como un recurso para casos excepcionales y siempre que se den los requisitos tasados que lo justifiquen.

En una línea similar va la argumentación del Grupo Parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña, que en su escrito de demanda alega fundamentalmente que el acuerdo de la Mesa por el cual se establece el régimen transitorio del voto telemático atenta contra la regulación establecida sobre el mismo en el artículo 95 RPC, lesionando el derecho fundamental del artículo 23.2 CE por alterar la configuración institucional del Parlamento. Asimismo, consideran que no se dan en el diputado don Lluís Puig i Gordi los requisitos habilitantes para la autorización de voto telemático, ya que «no se encuentra incapacitado para el ejercicio del voto presencial por el hecho de encontrarse huido de la justicia». En suma, propugnan los demandantes que los acuerdos de la Mesa por los que se establecía el régimen transitorio del voto telemático y se autorizaba el voto telemático de don Lluís Puig i Gordi vulneraban el principio de igualdad entre los diputados del Parlamento de Cataluña «y permitían

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

la constitución de mayorías ilegales e ilegítimas por el voto telemático, irregularmente autorizado, que penaliza a las minorías y lesiona el pluralismo político⁸».

Finalmente, el grupo parlamentario VOX en el Parlamento de Cataluña esgrimió «que se había vulnerado su derecho a la representación política (art. 23.2 CE) y [que] el acuerdo por el que se aprueba la normativa transitoria del voto telemático carece de cobertura reglamentaria y ha sido adoptado en fraude de ley con el único objetivo de burlar las sentencias del Tribunal Constitucional que imposibilitan el voto delegado del diputado don Lluís Puig i Gordi; y, por otro, que la situación personal de este diputado, que está en rebeldía procesal, no es subsumible en ningún supuesto que le habilite para excepcionar la presencialidad del voto; afectando con ello al núcleo del *ius in officium* de los representantes políticos y al propio carácter representativo del mandato⁹».

En conclusión, los demandantes de amparo consideran que el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña es un acuerdo que podríamos decir *contra legem* cuya única finalidad es crear una cobertura jurídica para poder autorizar el voto telemático a un diputado que por motivos *endógenos* decide no acudir a votar¹⁰.

Por su parte, la representación del Parlamento de Cataluña en sus alegaciones a los tres recursos solicitó la inadmisión, y, en consecuencia, la desestimación de las pretensiones, por considerar que:

⁸ Antecedente nº 3 Sentencia 109/2024 de 9 de septiembre.

⁹ Antecedente nº3 Sentencia 110/2024 de 9 de septiembre.

¹⁰ Así lo resume el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 1º cuando señala que «para intentar dar apariencia de cobertura normativa a esa decisión la Mesa aprobó una normativa transitoria, no solo incurso en diversas infracciones de la reglamentación parlamentaria, sino con la única finalidad instrumental de justificar y amparar dicha decisión, sin una real pretensión de generalidad, para eludir el acatamiento de la jurisprudencia constitucional en relación con la imposibilidad de que dicho diputado pudiera ver excepcionado el principio de presencialidad en su ejercicio del derecho de voto».

- i. no se había agotado la vía interna por lo que se refiere al acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña en virtud del cual se autoriza al diputado don Lluís Puig i Gordi al ejercicio de su derecho de voto de forma telemática, en aplicación de la regulación transitoria del voto telemático;
- ii. se ha producido la pérdida sobrevenida del objeto del recurso;
- iii. no se puede concluir que por una «mera infracción reglamentaria» se haya vulnerado el art. 23.2 CE;
- iv. los demandantes carecen de legitimación porque «el recurso se configura como un contra-amparo, al oponerse al reconocimiento de un derecho fundamental ajeno»;
- v. en último lugar, consideran que los recurrentes atentan contra la teoría de los actos propios por cuanto que el acuerdo que ahora recurren esgrime que fue adoptado en fraude de ley fue aprobado por mayoría de la Mesa.

Finalmente, la representación del Parlamento de Cataluña defiende que tanto el acuerdo de la Mesa de dicho Parlamento por el que se establece el régimen transitorio del voto telemático como la aplicación del mismo en el acuerdo por el que se autoriza el voto telemático al diputado don Lluís Puig i Gordi son acordes a Derecho.

Por último, el Ministerio Fiscal en los tres recursos presentó alegaciones instando la estimación de los tres amparos por considerar, *grosso modo*, que la regulación transitoria del voto telemático era contraria a Derecho al contravenir la regulación prevista en el Reglamento del Parlamento de Cataluña respecto del voto telemático, y por lo tanto, el acuerdo de habilitación del voto telemático de don Lluís Puig i Gordi también estaba viciado de nulidad.

A la vista de todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, en las resoluciones objeto de este comentario, rechaza todas las alegaciones formuladas por el representante del Parlamento de Cataluña. De todas ellas nos vamos a centrar en los argumentos que aduce el Tribunal Constitucional respecto de la lesión del artículo 23.2 CE como consecuencia del acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento de Cataluña contraviniendo lo dispuesto en su Reglamento. Así pues, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia 86/2024, de 3 de junio, y basándose en su jurisprudencia anterior, establecida en Sentencias como

la 65/2022, FJ 8; 85/2022, FJ 4; 92/2022, FJ 4; 93/2022, FJ 4; y 24/2023, FJ 3, señala que:

(i) este tipo de acuerdos en los que se excepciona la presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos puede incidir en el derecho al *ius in officium* de los recurrentes (FJ 3)

(ii) el principio de personalidad del voto de los parlamentarios establecido en el art. 79.3 CE resulta de aplicación a todos los cargos públicos representativos incluyendo a los parlamentarios autonómicos (FJ 5); y

(iii) la interpretación de la normativa parlamentaria en lo referente a los supuestos en los que se permite excepcionar la presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos solo son constitucionalmente admisibles cuando se encuentran justificados en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales y respetan el principio de proporcionalidad, lo que no concurre en los casos en quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura (FFJJ 6 y 7).

Con base en lo anterior el Tribunal Constitucional señala que:

La decisión parlamentaria de habilitar al diputado don Lluís Puig i Gordi el voto telemático en el Pleno del Parlamento de Cataluña, excepcionando con ello el principio de presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de este representante político, no se ajusta a la interpretación que conforme a la Constitución permite excepcionar este principio de la presencialidad, ya que, como se ha reiterado en la jurisprudencia constitucional citada, no puede ser tenida como circunstancia constitucionalmente válida para ello aquella en la que se encuentra quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura.

Esto determina que también en este caso el Tribunal otorgue el amparo solicitado con declaración de la nulidad de los acuerdos impugnados por haberse lesionado el derecho fundamental de los demandantes a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), y que, en línea con lo expresado en las citadas SSTC 65/2022, FJ 8; 85/2022, FJ 4; 92/2022, FJ 4; 93/2022, FJ 4; y 24/2023, FJ 3, en virtud del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), se limite el alcance del fallo, en el sentido de que la nulidad de estos acuerdos parlamentarios no puede comunicarse a los actos que hayan

podido adoptarse con el voto telemático de don Lluís Puig i Gordi durante el tiempo en que estuvo vigente dicha habilitación.

La anulación de la decisión de la Mesa respecto de la habilitación del voto telemático al diputado don Lluís Puig i Gordi por las razones expuestas determina, en los términos expuestos en el fundamento jurídico primero, la nulidad de la normativa transitoria que le sirve de apoyo por ser su finalidad exclusiva la de darle una apariencia de cobertura normativa, pero sin una real vocación de generalidad. Por otra parte, la resolución sobre el fondo de este recurso implica también que no resulte procedente resolver sobre la medida cautelar de suspensión solicitada por los demandantes, lo que determina que deba acordarse el archivo de la pieza separada de suspensión.

Por todos estos motivos el Tribunal Constitucional, en los tres casos falla:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 18 de abril de 2023, sobre la regulación transitoria del voto telemático hasta que no se proceda a una reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, y de 19 de abril de 2023, aceptando la habilitación del procedimiento de votación telemático del diputado don Lluís Puig i Gordi hasta el final de ese periodo de sesiones; así como del acuerdo de 19 de abril de 2023, por el que se desestimó la reconsideración de los anteriores, con el alcance expresado en el fundamento jurídico 3.

II. COMENTARIO

Como comenzábamos señalando en nuestro comentario, a través de estas tres Sentencias el Tribunal Constitucional continúa la senda de delimitar los perfiles del voto telemático, que ya había empezado con

otras Sentencias¹¹, cuyos argumentos recuerda ahora el máximo intérprete de nuestra Constitución.

Partiendo de su doctrina jurisprudencial, expuesta en Sentencias como la 65/2022 de 27 de junio, donde tal y como recoge García- Escudero Márquez¹² el máximo intérprete de nuestra Constitución parte de la premisa de que la presencialidad del voto establecido por artículos 79.3 CE es de aplicación en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional viene a establecer en estas tres Sentencias las siguientes ideas básicas:

- i) que el principio de presencialidad en el ejercicio del derecho a voto de los parlamentarios sigue siendo la regla y no la excepción.
- ii) que solo cuando existan motivos razonables que lo justifiquen podrá exceptuarse el principio anterior y concederse el voto telemático.
- iii) que los acuerdos por los cuales se concede el voto telemático a un diputado pueden vulnerar el *ius in officium* del resto de diputados.
- iv) que, si bien en este caso concreto se acuerda la nulidad de los actos impugnados (tanto el acuerdo por el que se establece la regulación transitoria del voto telemático, como el relativo al acuerdo de voto telemático de don Lluís Puig i Gordi) en aras de garantizar la seguridad jurídica, dicha nulidad tiene efectos *ex nunc* y no *ex tunc*, es decir, «no afecta a los actos que hayan podido adoptarse con el voto telemático de don Luí Puig i Gordi durante el tiempo en que estuvo vigente dicha habilitación» (STC 86/2024, de 3 de junio, FJ 3º).

En líneas generales podemos decir que estas son las conclusiones básicas que se infieren de las sentencias ahora comentadas.

Ahora bien, son varias las glosas que merecen dichas conclusiones. En primer lugar, se echa en falta una argumentación un poco más detallada o profunda de la aplicación de su doctrina jurisprudencial sobre la

¹¹ Dentro de esta saga de Sentencias, podemos citar, entre otras, las siguientes: 65/2022, de 31 de mayo; 96/2022, de 12 de julio de 2022; 97/2022, de 12 de julio; 85/2022 de 25 de junio o la 24/2023 de 27 de marzo; entre otras. Para conocer más las mismas se recomienda el artículo de Ortea García, E. (2023) La delegación de voto en los Parlamentos Autonómicos: ¿sentencia de muerte? La nueva jurisprudencia de las Sentencias 65/2022, 96/2022 y concordantes.

¹² García-Escudero Márquez (2022, p. 574).

necesidad de presencialidad, establecida en la Sentencia 65/2022 de 27 de junio, al caso concreto. Baste señalar que el Tribunal Constitucional apenas dedica un par de párrafos a esta cuestión.

Asimismo, creemos que el Tribunal Constitucional podría haber entrado a examinar otras cuestiones. Así, por ejemplo, nos parece muy interesante la argumentación del Ministerio Fiscal respecto de la relación que, desde el punto de vista del sistema de fuentes, existe entre los Reglamentos parlamentarios y las normas interpretativas de los mismos, según la cual el Reglamento actúa como límite de dichas normas interpretativas, de tal forma que no se puede interpretar o suplir el Reglamento de forma contraria a lo que este establece. Sabemos que se trata de una cuestión nada novedosa y que ya fue aclarada por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia de la década de los 90, baste señalar la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, donde el Tribunal Constitucional vino a señalar que «las [demás] normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos» (STC 44/2015, de 13 de febrero de 1995, FJ 3º). No obstante, no debemos perder de vista que debido al carácter dúctil y flexible que preside el Derecho Parlamentario y ante lo que algunos autores llaman la «descodificación del derecho parlamentario»¹³, esto es, ante la proliferación de normas interpretativas de los Reglamentos parlamentarios, se trataba de una buena ocasión para revisar, actualizar o simplemente reafirmar su doctrina jurisprudencial sobre este punto.

En relación con esta cuestión, también nos parece muy interesante el argumento esgrimido por el Ministerio Fiscal acerca de dónde está

¹³ En este sentido podemos traer a colación a García Roca, quien en su obra *Lecciones de Derecho Constitucional*, expone esta idea.

el límite de las normas interpretativas o supletorias del Reglamento y las reformas encubiertas del mismo. Dice el Ministerio Fiscal que, a la Mesa del Parlamento de Cataluña, de acuerdo con lo establecido en su Reglamento parlamentario, le corresponde adoptar las decisiones que requieren las tramitaciones parlamentarias en caso de duda o laguna reglamentaria. Considera, asimismo, que con el acuerdo de la Mesa por el cual se establecía un régimen transitorio del voto telemático, se estaba incorporando una modalidad de voto no prevista el Reglamento del Parlamento de Cataluña y, por tanto, modificándose *de facto* el mismo¹⁴. Sobre esta cuestión ya se pronunció en su día el Tribunal Constitucional en la Sentencia 118/1988, de 20 de junio, donde vino a señalar que la facultad conferida a la Presidencia del Congreso y regulada en el artículo 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados «trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento, integrando y completando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento. La habilitación que confiere el art. 32.2 del Reglamento de la Cámara es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones» (STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 4º). En el caso del Parlamento de Cataluña esta función interpretativa su Reglamento la atribuye a la Mesa (artículo 37.3.a) RPC). En cualquier caso, creemos que el Tribunal Constitucional ha desaprovechado una oportunidad para desarrollar o explicar un poco más la doctrina jurisprudencial antes mencionada de que «se interpreta en caso de duda y se suple en caso de omisión, pero sin desarrollar o especificar».

Considerando todo lo anterior, y con base en los argumentos antes expuestos, el Tribunal Constitucional podría haber entrado a valorar la constitucionalidad del acuerdo por el cual se establecía el régimen transitorio del voto telemático.

¹⁴ Antecedente 6º Sentencia 86/2024, de 3 de junio.

Más allá de estas cuestiones, que podríamos denominar de teoría general, creemos que el Tribunal Constitucional también podría haber entrado a razonar por qué el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el cual se autorizaba el voto telemático a don Lluís Puig i Gordi podía incidir en el *ius in officium* del resto de diputados, lo que la representación jurídica del Parlamento de Cataluña denomina contra-amparo. Para ello habría sido útil acudir a lo que un sector de la doctrina, con autores como Ortea García, denomina el valor relativo del voto como contenido del *ius in officium*. De acuerdo con este autor, el Tribunal Constitucional en Sentencias como la 65/2022, de 31 de mayo, o la 85/2022 de 27 de junio, «recoge expresamente que el uso indebido de tal derecho comporta una afectación de aquel que le corresponde al resto de miembros de la Cámara» (Ortea García, 2023, p. 325). Es decir (por utilizar las palabras textuales del Tribunal Constitucional) el máximo intérprete de nuestra Constitución podría haber explicado por qué, si no se anulaban los acuerdos de 18 y 19 de abril de la Mesa del Parlamento de Cataluña, el voto de los diputados del Parlamento catalán valdría menos que el del diputado don Lluís Puig i Gordi (García-Escudero Márquez, 2022, p. 564).

Y es esta última cuestión la que nos permite pasar a comentar la línea argumental que ha empleado el Tribunal Constitucional. Se observa que el máximo intérprete de nuestra Constitución ha llevado a cabo un razonamiento que podríamos decir que es de carácter inductivo, esto es, considera que los motivos alegados por el diputado don Lluís Puig i Gordi para solicitar el voto telemático «no se ajustan a la interpretación que conforme a la Constitución permite excepcionar este principio de la presencialidad ya que [...] no puede ser tenida como circunstancia constitucionalmente válida para ello aquella en la que se encuentra quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura» (STC 86/2024, de 3 de junio, FJ 3º). Y que, por lo tanto, el acuerdo por el cual se establecía el régimen transitorio del voto telemático venía a ser una suerte «ley singular» o, como habían alegado los demandantes en algún

punto, tal acuerdo era «un acuerdo *ad hominem*, tomado contra todo derecho con la evidente intención de favorecer la acción evasora de la justicia de un fugado» (STC 109/2024, de 9 de septiembre, antecedente de derecho 2º) y, por tanto, era nulo.

Frente a este razonamiento inductivo, cabía la posibilidad de llevar a cabo uno de carácter deductivo, es decir, analizar si el acuerdo por el cual se establecía el régimen transitorio del voto telemático se ajustaba a Derecho y, en concreto, al Reglamento del Parlamento de Cataluña. Para ello podríamos acudir a los argumentos antes expuestos sobre la relación entre Reglamento y normas interpretativas y, a partir de ahí y en función de si la norma de desarrollo era acorde o no a Derecho, determinar la nulidad del acuerdo por el cual se aplicaba dicho régimen, llegando al siguiente razonamiento: si el *acuerdo general* (es decir, el acuerdo por el cual se establece el régimen transitorio de voto telemático) es nulo, el *acuerdo particular* (esto es, el acuerdo por el cual en aplicación del anterior se concede el voto telemático en un caso concreto) también lo es. De tal forma que podría pasar que el acuerdo general fuera ajustado a Derecho, pero la aplicación que se hiciera del mismo a un caso concreto no.

Creemos que el razonamiento deductivo tiene ventajas sobre el inductivo llevado a cabo por el Tribunal Constitucional, por cuanto que tiene una vocación de generalidad y permanencia y aporta una mayor seguridad jurídica.

Dado que, para futuras ocasiones y si se siguiera el razonamiento que hemos llamados inductivo, habría que ir analizando caso por caso los acuerdos de autorización de voto telemático, y en función de su validez entrar a valorar si el «acuerdo general», del que parte, se ajusta o no a Derecho. Esta forma de proceder acarrea el riesgo de caer en la contradicción de que, ante un mismo «acuerdo general», y a raíz del examen (*a priori*) de dos «acuerdos concretos» se llegara a conclusiones contrapuestas respecto de la validez del «acuerdo general». Por el contrario, en el caso de un razonamiento deductivo, si se parte de la premisa de que el «acuerdo general» es conforme a Derecho, se tiene que analizar solo el «acuerdo particular» en cada caso concreto.

Asimismo, creemos que el *quid de la cuestión* no está tanto en si un caso concreto es o no contrario a la jurisprudencia constitucional en materia de voto telemático, sino en examinar en líneas generales los supuestos en los cuales puede concederse el voto telemático. No debemos perder de vista que, si bien es cierto que inicialmente la mayoría los Reglamentos lo preveían para motivos tasados, algunos también prevén una cláusula más o menos amplia. Sería el caso del Reglamento del Congreso, en cuyo artículo 82.2 se establece que «en situaciones excepcionales de especial gravedad en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los diputados emitan su voto por procedimiento telemático».

Determinar cuándo se da o no ese supuesto habilitante constituye una función que corresponderá a la Mesa y que deberá ejercerse, en todo caso, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Constitucional y atendiendo a cada caso concreto.

En suma, más allá de las disquisiciones doctrinales acerca de cuál puede ser el grado de desarrollo o innovación de las normas interpretativas de los Reglamentos parlamentarios, lo fundamental en este punto creemos que es señalar que no es la generalidad o la abstracción lo que en sí mismo es contrario a la doctrina jurisprudencial del voto telemático establecida por el Tribunal Constitucional, pues dado que es imposible prever cada uno de los supuestos, lo esencial es si el caso concreto sobre el que versa la solicitud de voto telemático, partiendo de una regulación básica amplia o más o menos abierta, se ajusta a los principios básicos que deben presidir la habilitación del voto telemático, a saber, configurarlo como un recurso para casos excepcionales cuando por causas que pueden ser consideradas de fuerza mayor, desde un punto de vista objetivo el diputado no puede ejercer su derecho a voto de manera presencial. Será en estos casos en los que se deba llevar a cabo una ponderación de los intereses en juego.

Y es que, si bien es cierto que la presencialidad sigue siendo un elemento fundamental en el desarrollo de la actividad parlamentaria, tal

y como ha recordado el Tribunal Constitucional en Sentencias como la 19/2019, de 12 de febrero y la 45/2019, de 27 de marzo, donde el máximo interprete de la Constitución vino a señalar que

la naturaleza particular de los órganos colegiados representativos, singularmente de los parlamentos, exige, asimismo, que las funciones propias del cargo se ejerzan de forma presencial, pues «la formación de la voluntad de las cámaras solo puede realizarse a través de un procedimiento en el que se garantice el debate y la discusión –solo de este modo se hace efectivo el pluralismo político y el principio democrático– y para ello es esencial que los parlamentarios asistan a las sesiones de la cámara». En la decisión de votar influyen circunstancias muy diversas, que pueden verse determinadas por «la interrelación directa e inmediata entre los representantes». Por ello, sólo la actuación presencial garantiza «que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal». No hay más excepción para esta regla general «que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor y, para ello, será necesario que el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre». La presencia personal es, además, una exigencia que no se circunscribe únicamente a los parlamentarios, alcanzando igualmente a quienes sean llamados a comparecer ante la cámara. De este principio general que exige la presencia de los parlamentarios y de los comparecientes son concreta expresión los arts. 79 y 110 CE, los arts. 60.3 y 73.2 EAC y los arts. 4.1 y 85.3 RPC [FJ 4 A) b)] (STC 45/2019, de 27 de marzo FJ 4º).

En este mismo sentido se pronuncia García-Escudero Márquez, quien viene a señalar «que resulta evidente que debe mantenerse como excepción en la medida en que debe preservarse la presencialidad». Así pues, «esto conlleva a que la regulación reglamentaria sea suficientemente precisa en cuanto al supuestos de aplicación» (García-Escudero Márquez, 2023, p. 56).

No se puede obviar que los Parlamentos deben adaptarse a las nuevas realidades sociales y que hoy en día la conciliación familiar, por ejemplo, debe ser uno de los supuestos que pueden justificar la autorización de la emisión de voto por el procedimiento telemático. Piénsese por ejemplo en

el caso de un diputado que residiera fuera de Madrid y que tuviera al cuidado a menores o personas dependientes que, debido a la imposibilidad, de dejar a esa persona al cuidado de un tercero, no pudiera asistir a una sesión plenaria. No se trata de una cuestión fácil y para ella no hay una respuesta única ni clara. En ese caso la Mesa deberá analizar la situación de manera pormenorizada y atendiendo a las circunstancias. Pero, de lo que no hay duda, es de que hay supuestos, como el que se planteaba en estas Sentencias (encontrarse huido de la justicia) que desde luego no pueden ser considerados como motivo para otorgar el voto telemático.

III. CONCLUSIONES

La irrupción de las nuevas tecnologías no ha dejado en diferente a nadie, y los Parlamentos no se podían quedar al margen de esta nueva realidad. Una de las múltiples manifestaciones de esta irrupción en el seno de la actividad parlamentaria está representada por el voto telemático. Cuando empezó a regularse el voto telemático¹⁵, este estaba previsto para casos excepcionales en los que el diputado no pudiera acudir presencialmente. Con la crisis del coronavirus el voto telemático se convirtió en una práctica muy frecuente¹⁶ y en la actualidad y por lo que se refiere, por ejemplo, al funcionamiento de la actividad parlamentaria en el Congreso de los Diputados, no hay semana en la que no se registre alguna solicitud de voto telemático. Así pues, si bien sigue siendo un recurso previsto para

¹⁵ A meros efectos ejemplificativos podemos mencionar el artículo 82 del Reglamento del Congreso de los Diputados. En su redacción inicial (que data de 1982) no se hacía, como es lógico, referencia a ninguna al voto telemático. Fue con la reforma operada en 2011 cuando se estableció por primera vez la posibilidad de votar telemáticamente, estableciéndose los supuestos concretos. Recientemente, a raíz de la reforma llevada a cabo en 2022 se ampliaron los supuestos previsto inicialmente.

¹⁶ En este sentido se pronuncia García-Escudero Márquez, quien señala que el «voto telemático ha alcanzado un desarrollo considerable durante la pandemia, pero ello no debe hacernos olvidar su carácter excepcional, ni la vigencia de los principios de presencialidad y personalidad inherentes al sistema parlamentario» (García-Escudero Márquez, 2022, p. 572).

situaciones excepcionales, ello no significa que su uso lo sea. Delimitar cuando puede emplearse el voto telemático y conjugarlo con los principios básicos que deben seguir presidiendo actividad parlamentaria como son el principio de presencialidad es una labor que está llevando a cabo el Tribunal Constitucional a través de jurisprudencia. En este comentario hemos analizado tres Sentencias que continúan con la senda ya iniciada en Sentencias como la 65/2022, de 31 de mayo. Sin embargo, creemos que el Tribunal Constitucional en estas sentencias más allá de aplicar su jurisprudencia y, por tanto, confirmarla, ha perdido la oportunidad de poder aclarar algunos extremos. También habría sido una buena oportunidad para actualizar otras cuestiones como la relación entre Reglamento y normas interpretativas.

En cualquier caso, el voto telemático ha llegado para quedarse. Los avances tecnológicos y la necesidad de adaptar el Parlamento a las nuevas realidades sociales explican que su uso sea algo habitual. Sin embargo, ello no es óbice para que se tenga que conjugar los principios básicos que deben seguir presidiendo la actividad parlamentaria y entre los que se encuentra el de presencialidad y excepcionalidad. Encontrar el equilibrio entre ambos extremos es una cuestión que corresponde a las Mesas de los Parlamentos, siendo fundamental la labor del Tribunal Constitucional, como máximo interprete de nuestra Constitución y como garante del *ius in officium* de los diputados, en la delimitación del derecho de los diputados a ejercer el voto de forma telemática.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA BASTARRECHEA, E. de (2023). La indelegabilidad práctica del voto parlamentario: comentario a la Sentencia 65/2022, de 31 de mayo, del Tribunal Constitucional. *Revista Del Parlamento Vasco*, (4), pp. 138-147.
- GARCÍA ROCA, J. (2023). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Civitas.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2022). ¿Es constitucional el voto por delegación de los Parlamentos Autonómicos? Comentario a la Sentencia

del Tribunal Constitucional 65/2022, de 31 de mayo. Recurso de amparo núm. 2388-2018 (BOE NÚM. 159, de 84 de julio de 2022. *Revista de las Cortes Generales, Nº 114, Segundo Semestre (2022)*: pp. 559-575.

- (2022). El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepandemia en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M., *Calidad democrática y Parlamento*. Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 347-374.
- (2023). Pandemia y voto parlamentario telemático. *Revista del Parlamento Vasco*, (4), pp. 38-59.

GARCÍA MEXÍA, P. y PEREIRA GONZÁLEZ, M. (2018). Parlamento y Ejecutivo en la era digital ¿hacia la autonomía tecnológica de las Cámaras? *Revista De Las Cortes Generales*, (105), pp. 247-270.

ORTEGA GARCÍA, E. (2021). El voto telemático como recurso para la formación de la voluntad de las Cámaras en Cortes Generales y emergencia sanitaria. Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 58-66.

- (2023). La delegación de voto en los Parlamentos Autonómicos: ¿sentencia de muerte? La nueva jurisprudencia de las Sentencias 65/2022, 96/2022 y concordantes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 127, pp. 317-343.

«LOS ERRORES NO SE ELIGEN... PARA BIEN O PARA MAL»:
EL TC SENTENCIA EL CASO CASERO. COMENTARIO A LA
SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 114/2024,
DE 11 DE SEPTIEMBRE Y CONCURRENTES*

ENRIQUE ORTEA GARCÍA

Letrado de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0003-0291-7835>

RESUMEN

En la STC 114/2024, el Tribunal Constitucional establece su jurisprudencia sobre errores en votaciones telemáticas, que aplica en otras resoluciones concurrentes. Sobre la base de razonamientos previos como la STC 361/2006, reconoce el derecho de voto como integrante del ius in officium de los parlamentarios. Asimismo, partiendo de la determinación del régimen jurídico a una sesión concreta, se analizan cuestiones relativas al método de verificación de la emisión personal del voto, la solicitud de convocatoria de la Mesa para resolver las incidencias y los límites al principio de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos.

Palabras clave: Error en votación, ius in officium, Mesa, Presidencia, Principio de personalidad del voto, Rectificación, Voto telemático.

Resoluciones relacionadas: SSTC 361/2006, 65/2022, 129/2024, 137/2024 y 138/2024.

* Enlace a la STC 114/2024, de 11 de septiembre: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-20906>

Recientemente, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en una batería de sentencias sobre uno de los episodios más rocambolescos de nuestro parlamentarismo en los últimos tiempos: la aprobación, por error de un diputado en la emisión de su voto, de la reforma laboral de 2021. La STC 114/2024, en una jurisprudencia a la que se remiten las SSTC 129/2024, 137/2024 y 138/2024 y sin votos particulares discrepantes, sienta su criterio sobre cuestiones sustanciales vinculadas al voto telemático. Asimismo, estas resoluciones constituyen junto con la STC 361/2006 el marco jurídico-constitucional desde el que contemplar los supuestos de fallo en una votación.

I. RELATO DE UN ERROR

El jueves 3 de febrero de 2022 se discutía en el Congreso de los Diputados la convalidación o derogación del Real Decreto-ley 32/2021. La votación de este punto del orden del día era políticamente crucial por varias circunstancias: entre ellas, la falta de apoyos entre los socios habituales del Gobierno, que hacía peligrar una de sus medidas estrella de la legislatura; la búsqueda por el partido mayoritario de la oposición de un revulsivo de cara unas elecciones autonómicas que tendrían lugar en apenas dos semanas o, en fin, las incógnitas que se dibujaban acerca del cumplimiento de la disciplina de voto por algunas de sus señorías. Nada debía salirse del guion.

Como ocurría habitualmente, varios diputados (un total de 14) solicitaron la emisión de su voto por el procedimiento telemático, que se había generalizado como consecuencia de la pandemia. En tal contexto se había aprobado un Acuerdo de la Mesa (de 26 de octubre de 2021), según el cual la verificación de la emisión personal del sufragio se haría a través de la identificación con usuario y contraseña en la intranet de la Cámara. Esto modificaba el régimen previsto, en el marco del artículo 82.2 del Reglamento, por la Resolución de la Mesa, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática; que

exigía una comprobación telefónica «con el diputado autorizado, antes del inicio de la votación presencial en el Pleno, [de] la emisión efectiva del voto y el sentido de este».

Entre los diputados autorizados para emplear el sistema estaba el Sr. Casero Ávila, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que se hallaba en reposo por enfermedad. Él mismo cuenta¹ que para emitir su voto utilizó el teléfono móvil y siguió el cuadernillo de votaciones que su grupo le envió por WhatsApp. A las 17:39 horas accede a la aplicación informática y a las 17:46 guarda la votación y se genera su justificante de voto. La historia es de sobra conocida: vota «sí» donde quería optar por el «no». Al percatarse de su error, y siempre según la narración del propio diputado, transmite a la dirección de su grupo que tenía una mala noticia: «me he equivocado». Sus compañeros le instan a desplazarse físicamente al Palacio del Congreso. Contrariamente a lo que luego él mismo ha explicado, en un primer momento y en la demanda de amparo, achaca «ese error manifiesto a un origen informático o humano» (Ant. 3).

En el Hemiciclo y ataviados con las mascarillas de rigor, sus señorías van tomando asiento. Antes de comenzar la votación presencial, algunos representantes del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso se dirigen a miembros de la Mesa para ponerles sobre aviso de lo que ha ocurrido y solicitar la rectificación del voto. La mayoría del plenario está enfrascada en charlas animadas o mira su móvil. A pesar de la comunicación del contratiempo, se continúa conforme a lo previsto. Comienza la votación de la reforma laboral. 15 segundos. La Presidenta anuncia el resultado: «Presentes, 335 más 14 votos emitidos telemáticamente. Sí, 166 más 9 votos emitidos telemáticamente. No, 169 más 5 votos emitidos telemáticamente. Ninguna abstención. Por lo tanto, no queda...queda derogado el Real Decreto-ley». Una parte del Hemiciclo aplaude en pie, mientras varios diputados se miran confundidos. La suma está mal

¹ Cadena SER (2023). *Por un voto. Episodio 1. El error*. Disponible en: <https://open.spotify.com/show/6q8nVy52xV8oQZy1wuqzU1> (último acceso: 09/12/2024).

hecha. Inmediatamente, la Presidenta rectifica: «Señorías, los servicios de la Cámara me informan de que queda convalidado el Real Decreto-ley». Por tan solo un voto de diferencia, el Gobierno salva una de sus iniciativas clave.

Pero es una amarga victoria a la que perseguirá el error del Sr. Casero. Él, a pesar de encontrarse enfermo, accede al salón. Al final de la sesión, justo antes de que quede levantada, la portavoz de su Grupo solicita la palabra, al amparo del artículo 72 del Reglamento de la Cámara, para poner de manifiesto la concurrencia de un error informático. Sin tiempo a concluir su explicación, la Presidenta le niega el uso de la palabra y remarca que, siendo conocedora la Mesa de la cuestión, no corresponde al Pleno su análisis. No entra en mayor debate.

A partir de entonces y a través de una pluralidad de escritos, comienza una carrera por revertir una decisión de trascendencia política mayúscula. En este sentido, se registran el de la portavoz solicitando la no publicación de la votación, el del diputado recurrente manifestando una conculcación de su «derecho fundamental al ejercicio del voto», el de la Vicepresidenta Segunda y el Secretario Cuarto solicitando la convocatoria urgente de la Mesa para analizar la corrección de la conducta de la Presidenta el día de la votación, otro de la portavoz instando la paralización de los trámites dirigidos a publicar la convalidación, otro de los antedichos miembros de la Mesa y del Sr. Casero (que reiteraría después) en idéntico sentido, el de los diputados solicitando la convocatoria urgente de la Junta de Portavoces...

Las respuestas de la Presidenta se resumen en una defensa de su actuación una vez comunicado el error, así como de la inexistencia de cualquier tipo de fallo en el sistema informático de votaciones. El 15 de febrero de 2022, dos semanas después de los hechos, la Mesa hizo suyas estas tesis, concluyendo además que las eventuales equivocaciones de los diputados no permiten repetición o alteración posterior de la votación. Los servicios jurídicos del Congreso emitieron un informe según el cual «no se produjo un fallo en el sistema de votación, debiendo imputarse a

un error material del diputado que el voto emitido no coincidiera con la voluntad que se quería manifestar»².

Lo cierto es que durante aquellos días la tensión política y mediática fue muy notable. Como muestra, simplemente recordar que el entonces líder del Partido Popular advirtió a la Presidenta del Congreso de que su conducta podría ser constitutiva del delito de prevaricación³; que el diputado sostuvo que «el certificado emitido por la Cámara no se correspondía con el sentido del voto que manifestaba», asegurando que tal «anomalía» «parecía un fallo del sistema»⁴ o, en fin, que la Vicepresidenta Segunda y el Secretario Cuarto criticaron abiertamente la actuación de la Presidenta⁵. Todos los esfuerzos por evitar las consecuencias últimas de la votación fueron en vano y acabaron desembocando en el asunto sobre el que el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse en la STC 114/2024 y en sus resoluciones concurrentes: SSTC 129/2024, 137/2024 y 138/2024.

II. UN PROBLEMA Y TRES VERTIENTES: ¿CUÁL ES LA NORMA?

En general, el máximo intérprete de la Constitución tiene que pronunciarse sobre tres cuestiones (la verificación de la emisión personal del voto, la solicitud de convocatoria de la Mesa para decidir sobre una eventual anulación del sufragio telemático y la pretensión de una inter-

² El informe, que se publicó en numerosos medios de comunicación, puede consultarse por ejemplo en: https://www.elespanol.com/espana/politica/20220211/informe-demolidor-letrados-casero-no-tecnico-irrevocable/649435256_0.html (último acceso: 09/12/2024).

³ Véase: https://www.abc.es/espana/abci-casado-advierte-batet-posible-prevaricacion-consecuencias-para-ella-si-no-reconsidera-votacion-202202041328_noticia.html (último acceso: 09/12/2024).

⁴ Véase: <https://theobjective.com/espana/2022-02-04/alberto-casero-fallo-informatico-voto/> (último acceso: 09/12/2024).

⁵ Véase: <https://www.telemadrid.es/programas/telenoticias-1/PP-Batet-escondese-vinculante-votacion-2-2424077604--20220215032635.html> (último acceso: 09/12/2024).

pretación motivada y favorable a la eficacia de los derechos). Todas ellas se reconducen al régimen jurídico aplicable al caso: una vez determinado este, las conclusiones caen como piezas de un dominó. Si se entiende aplicable el Acuerdo de 26 de octubre de 2021, habría que atender primeramente a su regulación especial; si no, el único elemento de valoración sería la Resolución de 2012.

Ha de decirse, además, que, existiendo un informe de los servicios informáticos del Congreso, el Tribunal parece correr un tupido velo en relación con la inicial polémica sobre si se había producido un error técnico por el que no se había registrado el sentido del voto que diligentemente el diputado hubiera manifestado.

Para determinar el régimen jurídico aplicable a la controversia, hemos de recordar que desde que fuera introducido en el parlamentarismo español hace más de una década (en el Congreso a través de la reforma del Reglamento de julio de 2011 y en el Senado por la consiguiente del suyo en noviembre de 2013), el voto no presencial ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en diferentes resoluciones. Las más relevantes, en la esfera de las Asambleas legislativas autonómicas, son la STC 65/2022 y concurrentes (sobre la delegación); así como las recientes SSTC 86/2024, 109/2024 y 110/2024. La línea jurisprudencial en la que se enmarcan estas sentencias parte de concebir el derecho de voto como uno de los que integran el contenido del *ius in officium* protegido por el artículo 23 de la Constitución, de tal modo que «puede verse afectado, por lo tanto, si se impide o dificulta la emisión del propio voto, y también si se permite votar a otro parlamentario sin respetar las condiciones y los requisitos para hacerlo» (FJ 3). Así pues, conforme a las tesis sostenidas ya desde las SSTC 19/2019 y 45/2019, el ejercicio del cargo representativo parte de los principios de presencialidad y personalidad; cabiendo la excepción motivada del primero, pero no del segundo.

La presencialidad para la emisión del sufragio está vinculada no solamente con la hoy ya muy desdibujada conexión de este con la deliberación y el debate, sino también con las garantías de su libre manifestación en el entorno de la Cámara. La especial protección de tal bien

jurídico, consagrada normativamente a través de las reglas relativas al mantenimiento del orden durante la sustanciación de este acto, tiene un componente ritual y engarza con la autonomía parlamentaria. Así pues, es fundamental que sus señorías no estén condicionadas por ningún tipo de alteración que pueda producirse en el salón de sesiones y que no existan presiones externalizadas que limiten su decisión final. El cuidado de las circunstancias que rodean la emisión del voto desaparece cuando esta se desarrolla en remoto, aunque las exigencias para la autorización por la Mesa y su carácter excepcional intentan compensar o reducir los riesgos inherentes al proceso.

A pesar de ello, los mecanismos instrumentados en el Parlamento para posibilitar la votación telemática tratan de salvaguardar la personalidad hasta donde es posible. En un momento inicial, quizás por la mayor desconfianza hacia una novedad tan reseñable en la práctica parlamentaria, la regulación exigía la antedicha comprobación telefónica de la emisión del voto no presencial y de su sentido. En el marco de la anterior redacción del artículo 82 del Reglamento (reformada en mayo de 2022), tal previsión se estableció por la Resolución de la Mesa de 2012. Esta se hizo insostenible tan pronto como la acelerada adaptación a las circunstancias de pandemia obligó a extender el sistema más allá de lo originalmente imaginado. Ese contexto explica una serie de Acuerdos de la Mesa (19 de marzo de 2020, 16 de junio de 2020, 26 de octubre de 2021 y 1 de febrero de 2022) que responden a la nueva situación. Los considerados vigentes por los órganos del Congreso en la polémica votación ya preveían la sustitución de la llamada por el uso de la intranet.

La tesis del recurrente es que la omisión de la comunicación telefónica es antirreglamentaria, en el sentido de contraria a la Resolución que desarrolla el correspondiente artículo del Reglamento, máxime cuando la habría solicitado. Por el contrario, la letrada de las Cortes recordó en sus alegaciones que cualesquiera de los métodos de comprobación «no tienen como finalidad subsanar o corregir posibles errores materiales en la emisión del voto telemático, sino la garantía de la emisión personal del voto por el diputado». En el informe previo de los servicios

jurídicos (aquel emitido antes de la Mesa del 15 de febrero de 2022) se había afirmado que tales acuerdos «sin derogar el régimen anterior, sino actuando como norma especial, se limitan a adaptarlo y exceptuarlo en algunos de sus elementos, [y] se han adoptado en todos los casos por unanimidad de la Mesa de la Cámara y con conocimiento de la Junta de Portavoces, sin que haya habido oposición por parte de ningún grupo parlamentario».

El Tribunal Constitucional ha asumido esta idea al afirmar que:

Durante la situación de crisis sanitaria, ese régimen especial no se añadió, sino que sustituyó al método ordinario de la comprobación telefónica previsto en la resolución de 2012; método que, por lo tanto, no resultaba aplicable a la sesión plenaria de 3 de febrero de 2022. Por esa razón, la Presidencia del Congreso no estaba obligada a realizar, de oficio, esa comprobación telefónica (...) cuando el voto telemático se verificó mediante la introducción de usuario y contraseña en la intranet del Congreso, y no telefónicamente, no se estaba contraviniendo el Reglamento, que no regula esa materia, sino, simplemente, aplicando una regulación especial sobre la comprobación del voto telemático explícitamente habilitada por la mesa de la Cámara en el ejercicio de sus competencias. (FJ 4)

Siendo esto razonable y contrariamente a la conclusión del Tribunal Constitucional, algunas voces en la doctrina han considerado que en la secuencia de hechos que hemos presentado existiría una vulneración del *ius in officium* del diputado derivada de la naturaleza de las normas reguladoras. En este sentido, es interesante remitirnos a la solvente argumentación de Dueñas Castrillo (2024, pp. 177-178) en relación con el sistema de fuentes del Derecho parlamentario y las dificultades planteadas por la instrumentación de la solución coyuntural a la situación pandémica por medio de Acuerdos de la Mesa, carentes de la publicidad consustancial a las Resoluciones de la Mesa. Siguiendo a tal autor, el órgano rector debería haber modificado el procedimiento de votación telemática reformando la Resolución de 21 de mayo de 2012, toda vez que «los acuerdos de la Mesa en ningún caso pueden ir en contra de tales resoluciones, al igual que las resoluciones tampoco pueden vulnerar lo establecido en el Reglamento parlamentario». Para él, el sistema de

verificación y comprobación de la identidad articulado por el acuerdo no es complementario sino contrario a lo dispuesto en la Resolución.

Sin duda, quien pretenda argumentar que existe una vulneración de los derechos del diputado se ve obligado a seguir este razonamiento. No obstante, encontrará ciertos desafíos en el camino. En primer lugar, debe tomarse conciencia de la singularísima naturaleza del Derecho parlamentario: partiendo de una regulación reglamentaria incompleta y extremadamente abierta, son los operadores políticos los que –con el límite inexpugnable de la norma– modulan en gran medida este sector del ordenamiento. Existen unos estándares normativos ideales que todos aplaudimos; pero también hay que hacerse cargo de una realidad idiosincrática caracterizada por una amplia autotutela, a niveles inadmisibles en otras ramas jurídicas, y por la difícil delimitación de la frontera entre los actos con relevancia externa e interna.

En el supuesto aquí analizado, la inexistente publicidad de la norma choca con una realidad en la que, como apunta el FJ 4, «las especialidades procedimentales y materiales vigentes en el momento de los hechos (...) debían resultar conocidas para el recurrente en amparo, pues emitió su voto con arreglo a lo allí dispuesto». En este sentido, después de meses en los que el uso de la intranet había sido la nota característica de la emisión del voto telemático con el acuerdo expreso y tácito de todos los interesados, su regularidad se plantea únicamente para una jornada, para un diputado y para una de las muchas votaciones en las que participa. Es entonces cuando se quiebra la unanimidad que hasta entonces había marcado esta forma de proceder y rasgo crucial para la ductilidad del Derecho parlamentario, sobre la idea de que, con García-Escudero Márquez (2022, pp. 58-59) «no existe la disponibilidad, pero sí la flexibilidad del Reglamento parlamentario sobre la base del consenso, normalmente unánime. El enfoque jurídico frente a esta realidad no debe ser proclive a la obstaculización de estas prácticas, sino de apoyo a cuanto facilite la labor parlamentaria y la negociación política». Incluso habría quien quisiese aplicar al caso la doctrina de los actos propios, que a propósito de un asunto totalmente distinto definió el Tribunal

Constitucional como fundamentada en «la protección de la confianza y en el principio de la buena fe [y] que impone un deber de coherencia y autolimita la libertad de actuación cuando se han creado expectativas razonables en el comportamiento ajeno». (FJ 4, STC 27/2020)

A mayor abundamiento, es posible considerar que no todo el régimen jurídico del voto telemático tiene relevancia externa: algunos aspectos, como podría ser el que aquí nos ocupa, pueden entenderse dotados solamente de proyección interna. Y es que, ante unas circunstancias excepcionales, no cambia la comprobación de la personalidad en la emisión de aquel, sino simplemente el método a través del cual aquella se verifica.

En definitiva, en la medida en la que el Tribunal Constitucional considera aplicables tanto los Acuerdos de la Mesa vigentes como la Resolución de 2012, la constatación digital de la personalidad del sufragio no fue antirreglamentaria. Asimismo, a pesar de la falta de publicidad, el conjunto de los diputados y Grupos eran conocedores de la norma, que se aplicaba de modo aproblemático hasta que tuvo lugar el famoso error.

Sentado lo anterior, la segunda decisión polémica fue la de no convocar a la Mesa con carácter previo a la votación presencial. Al no existir un régimen especial en los acuerdos del órgano rector, es pacífico afirmar que estaría vigente la previsión del apartado 6º de la Resolución de 2012, según el cual «el diputado que hubiera emitido su voto mediante el procedimiento telemático no podrá emitir su voto presencial sin autorización expresa de la Mesa de la Cámara que, en el supuesto que decida autorizar el voto presencial, declarará el voto telemático nulo y no emitido».

Es sabido que miembros de la dirección del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso pusieron en conocimiento de algunos integrantes de la Mesa la existencia de un fallo en el voto del diputado antes de reanudarse la sesión plenaria. Así se explica que la Presidenta, antes de levantarla, no concediese la palabra a la portavoz del Grupo cuando pretendía exponer tal circunstancia en el Hemiciclo. Sin embargo, un dato fundamental, recogido en el informe de los letrados, es que el diputado «no cursó en ningún momento solicitud de revocación de la autorización de voto telemático». En consecuencia, parece que un elemento determi-

nante de la adecuación a Derecho de la falta de convocatoria es si era necesario que esta fuese solicitada personalmente por el Sr. Casero. El Tribunal Constitucional concluye que sí:

La actuación personal del diputado en este sentido era imprescindible, no pudiendo ser reemplazada por la intervención de su grupo parlamentario. Al recurrente le competía, por la responsabilidad que ostentaba como miembro de una de las cámaras legislativas de las Cortes Generales que representan al pueblo español, extremar su diligencia si consideraba procedente participar presencialmente en la sesión plenaria por haber decaído la situación que le había habilitado a no hacerlo (enfermedad grave), teniendo en cuenta, en este sentido, que la asistencia a las sesiones plenarias no es solo un derecho, sino también una obligación de los diputados (arts. 6.1 y 15 RCD). (FJ 5)

De esta forma, no habría concurrido el supuesto de hecho que en su caso podría lugar a la autorización del voto en el Hemiciclo y la anulación del ya emitido telemáticamente. La Resolución expresamente menciona que la solicitud era susceptible de manifestarse «mediante la personación del diputado o diputada en la sesión plenaria en el momento de la votación para, una vez allí, pretender ejercer, o ejercer, el voto presencialmente» (FJ 5). Ello no parece coherente con la exigencia, recogida un par de renglones más arriba, de la «iniciativa expresa de su titular requiriéndolo». La mera presencia de un parlamentario en el salón de sesiones no es motivo para considerar cursada una petición que exigiría un mínimo grado de formalidad, tal y como ocurre en relación con los requisitos iniciales de solicitud de autorización para el empleo del instrumento digital. Lo cierto es que la interpretación del Tribunal tiene sentido en la medida en la que debe ser el propio diputado el que solicite la emisión del voto por el procedimiento telemático y en tanto que, conforme al artículo 79.3 de la Constitución, «el voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable». Precisamente este precepto constitucional configura una salvaguarda frente a la expansiva actuación de los Grupos parlamentarios en la línea del artículo 67.2 de la Constitución, de acuerdo con el cual «los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo».

En este punto, es conveniente recordar algunas de las apreciaciones que se incluían en el informe de los letrados sobre la indisponibilidad y el carácter irrevocable del acto de votación. De acuerdo con tal documento, en modo alguno cabría deducir, «a riesgo de incurrir en una vulneración del principio de igualdad y del derecho de participación política, que se esté estableciendo una segunda oportunidad para el votante telemático, puesto que con ello se le estaría poniendo en una mejor situación tanto respecto al votante presencial, que como hemos dicho no puede rectificar su voto una vez emitido, como respecto al resto de votantes telemáticos que, a diferencia suya, no pueden acudir al Hemiciclo para votar presencialmente, así como respecto a los diputados que en ocasiones anteriores han alegado la no emisión correcta de su voto y no han tenido una nueva ocasión para emitirlo».

En suma, el error del diputado no es justificación para repetir la votación. El Tribunal recuerda en el FJ 3 una idea que ya había consagrado en la STC 361/2006, al analizar un supuesto de problema técnico en el sistema de votaciones de un Hemiciclo autonómico. Cuando el sufragio se emite por un sistema electrónico «corresponde a los órganos rectores de las cámaras la tarea de verificar si los posibles errores que hayan podido producirse en la votación parlamentaria han sido debidos a una incidencia técnica ajena a la voluntad del diputado que vota, o si, por el contrario, esa incidencia debe descartarse recayendo sobre el representante la responsabilidad sobre el sentido del voto efectivamente manifestado y emitido». En este caso, es el diputado quien debe responsabilizarse del sentido de su voto.

Finalmente, la última línea argumental que plantea el recurrente en la STC 114/2024 es la necesidad de una interpretación favorable a la eficacia de los derechos y la exigencia de una motivación. Este criterio hermenéutico ha orientado numerosas decisiones del Tribunal Constitucional (por todas, STC 57/2011 FJ 7). Sin embargo, en este caso se entiende improcedente acoger tal enfoque en la medida en la que una interpretación favorable no puede extralimitarse e ir más allá de las posibilidades que la normativa aplicable deja abiertas:

La necesidad de realizar la interpretación más favorable y la exigencia de motivación tendrían virtualidad si, como postula la demanda, se hubieran dado las condiciones para la aplicación del procedimiento de verificación telefónica de la emisión personal del voto previsto en el apartado cuarto de la resolución de 2012, o bien para la aplicación del procedimiento de autorización del voto presencial regulado en el apartado sexto (...) en las específicas circunstancias de este caso los mencionados procedimientos no resultaban de aplicación (...) lo recurrido en amparo son actuaciones o inacciones que eran una directa exigencia de las normas parlamentarias de aplicación y que, como tales, no suponían una limitación del estatuto constitucionalmente relevante del diputado. (FJ 6)

III. OTROS PRONUNCIAMIENTOS (¿NO TAN?) RELEVANTES

Aunque la STC 114/2024 resuelve el meollo de la cuestión, lo cierto es que tanto esta como sus resoluciones concurrentes se ocupan de otros asuntos que merecen una mínima mención.

Por un lado, en la STC 114/2024 se dirime con carácter inicial la admisibilidad del recurso, toda vez que cuando este se planteó estaba pendiente la reunión de la Mesa de la Cámara en la que se analizarían las cuestiones objeto de controversia. Frente a la tesis del Ministerio Fiscal, el Tribunal Constitucional entiende que «las decisiones presidenciales impugnadas eran firmes desde su adopción, pues ninguna norma interna del Congreso prevé que las decisiones adoptadas por la Presidencia de la Cámara puedan ser sometidas a la reconsideración de su mesa (artículo 31.2 del Reglamento) ni a cualquier otra forma de revisión interna» (FJ 2). Ciertamente, la reconsideración no puede considerarse como un instrumento de revisión de cualesquiera decisiones adoptadas por los órganos de la Cámara, sino que es la herramienta a través de la cual cabe un nuevo examen (y corrección, en su caso) de los acuerdos de la Mesa relativos a la calificación, admisión y tramitación de «los escritos y documentos de índole parlamentaria». Lo contrario supondría colocar a la Mesa en una posición de superioridad jerárquica que no le corresponde sino en relación con aquellas competencias que reglamentariamente tiene atribuidas.

En este sentido, el máximo intérprete de la Constitución entiende que «las decisiones impugnadas habían devenido firmes, para el diputado recurrente y para su grupo parlamentario, en el mismo momento en que fueron adoptadas» (FJ 2). Quedaba entonces expedita la vía del recurso de amparo y ello sin perjuicio de que a través de otros escritos pudiera solicitarse, por un cauce que no es el previsto por el Reglamento, las rectificaciones que fuesen procedentes. En ocasiones, la celeridad en la adopción de decisiones por la Presidencia puede conducir a ciertos errores que en un momento posterior cabría corregir. García-Escudero Márquez (2007, p. 629) lo comparaba con la moviola de los partidos de fútbol y planteaba *de lege ferenda* la posibilidad de un recurso específico a estos efectos, apuntando que en todo caso «la ratificación en la decisión inicial permitiría contar además con el beneficio de la motivación, infrecuente o insuficiente en las decisiones que se adoptan sobre la marcha».

Por otro lado, en la STC 137/2024 se plantea la cuestión de si concurre o no interés legítimo a los efectos de impugnar las decisiones aquí analizadas en otros diputados pertenecientes a un grupo distinto de aquel en el que se integraba el Sr. Casero. La justificación de estos residía en que aquel se justifica por la necesidad de que «la voluntad de la Cámara se conforme regularmente» y «que se anulen aquellas irregularidades que hayan afectado de manera relevante a la prosperabilidad de la posición política por ellos defendida» (FJ 2). El Tribunal Constitucional, con buen criterio, aplica la jurisprudencia de la STC 65/2022 (de la que en otras ocasiones, como la STC 65/2023, ha parecido apartarse) sobre lo que denominamos el valor relativo del voto y entiende que «los recurrentes han aducido un interés legítimo protegible a través del recurso de amparo, cual es la conformación de la voluntad de la Cámara de acuerdo a la legalidad». De acuerdo con esta línea interpretativa, el derecho de voto de cada parlamentario es algo que a todos ellos afecta, por cuanto si se reconoce a quien no le corresponde o de un modo contrario al ordenamiento, «los votos emitidos conforme a Derecho tendrían un menor peso en la formación de la voluntad del órgano colegiado, esto es, valdrían menos».

Además, las sentencias incluyen los correspondientes votos particulares concurrentes, formulados por los magistrados Sr. Arnaldo y Sra. Espejel. En ellos se sostiene que no existió lesión del derecho fundamental, aunque entienden incorrecto que no se haya convocado a la Mesa para pronunciarse sobre el asunto. Lamentando que el Tribunal no haya articulado una argumentación relativa a las diferencias entre voto presencial y telemático, critican que se obvie la capacidad de representación de la dirección del Grupo respecto de los diputados integrados en él, así como recuerda que esta transmitió la concurrencia del error a la Mesa antes de reanudarse la sesión. Lo más relevante de su exposición es la consideración de que «la presidenta del Congreso de los Diputados no tiene la función de decidir si un diputado puede o no puede votar presencialmente, pues eso, conforme al propio ordenamiento parlamentario, corresponde decidirlo a la mesa de la Cámara. Y ello con independencia de que, atendiendo a las circunstancias del caso, la decisión de no permitir al diputado recurrente votar presencialmente, pueda ser considerada razonable y motivada».

IV. EL VOTO TELEMÁTICO A.C. (ANTES DEL CASO CASERO) Y D.C. (DESPUÉS DEL CASO CASERO)

El caso de marras demuestra que a la acusación formulada desde finales del siglo XIX a las Cámaras de haberse transformado en una «máquina de votar» (Friedrich *apud* García-Escudero Márquez, 2005, p. 94) se suman en los albores del XXI las que se ciernen sobre las «máquinas de votar» en sentido estricto. Precisamente para curarse en salud y como consecuencia de la experiencia aquí relatada, el Congreso de los Diputados adaptó la regulación de su sistema por la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de junio de 2022, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática. No nos detendremos ahora en el nuevo régimen jurídico (que deroga expresamente el anterior) salvo en lo relativo a dos previsiones, a saber:

- la verificación de la emisión personal: según el Punto Tercero, «para ejercer su voto, el diputado autorizado deberá acceder mediante su contraseña a la intranet del Congreso de los Diputados. La comprobación telemática de la identidad del diputado autorizado se realizará mediante un certificado válido de firma digital». En consecuencia, se pone fin a la llamada telefónica, bastando los mecanismos informáticos para acreditar que ha sido el propio parlamentario quien ha votado. Ello parece mucho más coherente con el valor atribuido por el ordenamiento a estos certificados digitales en otros ámbitos.
- la posibilidad de dejar sin efecto un voto emitido: de acuerdo con el Punto Sexto, «el diputado autorizado para votar telemáticamente, lo haya hecho o no por este procedimiento, no podrá hacerlo de forma presencial. No obstante lo anterior, cuando el voto telemático se hubiera concedido para periodos superiores a una sesión plenaria, entendida ésta por referencia a un orden del día completo, la Mesa podrá dejar sin efecto la autorización, previa solicitud por escrito del diputado, presentada con anterioridad al inicio de la siguiente sesión plenaria». Se prevé expresamente un eventual acuerdo de la Mesa que deje sin efecto la autorización, si bien queda condicionado a una solicitud tempestiva. Hágase notar que la limitación temporal no se prevé de modo expreso respecto del inicial acuerdo de la Mesa que permite ejercer el voto telemáticamente.

En fin, terminada la legislatura y desinflada la polémica, retirados de la primera línea de la política sus principales protagonistas y habiendo reconocido el diputado en varios medios de comunicación su error, el Tribunal Constitucional tiene a bien sentenciar. Como hemos apuntado *supra*, construye todo su razonamiento a partir de la determinación del régimen jurídico aplicable. Más allá de las tantas veces reiteradas reflexiones acerca de la integración del derecho de voto en el *ius in officium* de los parlamentarios, tres son las ideas clave a partir de la consideración de

que en el contexto de crisis sanitaria, un Acuerdo de la Mesa sustituyó las normas aplicables al voto telemático, establecido a través de una Resolución y ello a pesar de la distinta naturaleza jurídica y publicidad de ambos instrumentos. Estas son que:

- la verificación de la emisión personal del voto en la sesión plenaria de 3 de febrero de 2022 procedía en los términos de lo dispuesto en el Acuerdo, es decir, por medio de la identificación en la intranet de la Cámara.
- del carácter personal e indelegable del voto se colige la necesaria actuación personal y tempestiva del parlamentario en relación con cualquier vicisitud que pudiera tener lugar en relación con su emisión. Así pues, la solicitud de anulación de un sufragio telemático solo ha lugar cuando la formula personalmente el autorizado y no a través de la dirección de su Grupo.
- el principio de interpretación de las normas más favorable a la efectividad de los derechos tiene como límite la propia literalidad de aquellas.

Más allá de estas conclusiones, compartimos las enseñanzas del caso que –para sorpresa de nadie– nos había anticipado García-Escudero Márquez (2022, p. 361) antes de que el Tribunal Constitucional se pronunciase: «que [el voto telemático] ha de usarse de forma restrictiva; que las normas, sean reglamentarias, interpretativas o supletorias, si no se aplican deben reformarse por norma de igual rango; y que es necesario observar la máxima transparencia y publicidad en los acuerdos que afectan a los derechos de los diputados, como es el derecho al voto, que forma parte del núcleo esencial de su función representativa».

BIBLIOGRAFÍA

DUEÑAS CASTRILLO, A. I. (2024). El disputado voto del señor Casero. *Revista de Derecho Político*, 119, pp. 161-186.

- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2022). Intervención de la ex secretaria general del Congreso de los Diputados: 40 años del reglamento del Congreso de los Diputados. *Revista de las Cortes Generales*, 113, pp. 55-61.
- (2007). ¿Es posible repetir las votaciones parlamentarias? ¿Vota el diputado o el grupo parlamentario?: a propósito de la STC 361/2006. *Teoría y realidad constitucional*, 20, pp. 611-631.
 - (2005). El Pleno de las Cámaras: notas, funcionamiento y competencias. *Revista de las Cortes Generales*, 64, pp. 91-110.
 - (2022). El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepandemia en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M., *Calidad democrática y Parlamento*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 347-374.

SOBRE EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA VISIÓN ANTROPOCÉNTRICA DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. NUEVA PERSPECTIVA ECOCÉNTRICA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 142/2024, DE 20 DE NOVIEMBRE, EN RELACIÓN CON LA LEY 19/2022, DE 30 DE SEPTIEMBRE, PARA EL RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA A LA LAGUNA DEL MAR MENOR Y SU CUENCA. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 8583-2022. (BOE NÚM 311, DE 26 DE DICIEMBRE DE 2024)*

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

Letrada de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

RESUMEN

La sentencia resuelve sobre la constitucionalidad de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de la personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor. La norma objeto de impugnación y cuya constitucionalidad se declara supone un cambio de paradigma en la protección del medio ambiente que pasa de una visión antropocéntrica a una ecocéntrica, atribuyendo personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca y confiriendo derechos a existir y a evolucionar naturalmente, a la protección, conservación y restauración entre otras cuestiones.

Palabras clave: legislación básica del Estado, protección del medio ambiente, antropocentrismo, ecocentrismo, Mar Menor.

* Enlace a la STC 142/2024, de 20 de noviembre: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-27140>

Artículos clave: arts. 10, 148.1.9 y 149.1.23 CE.

Resoluciones relacionadas: STC 112/2021, de 13 de mayo.

El Mar Menor es la mayor laguna costera del Mediterráneo occidental con una superficie de 135 km² y una profundidad media de 4 metros y máxima de 7 metros que se encuentra separada del mar Mediterráneo por una barra arenosa sobre afloramientos rocosos de origen volcánico de 22 km de longitud y una anchura de entre 100 y 1500 metros (denominada La Manga), que se encuentra atravesada por cinco canales o golos de comunicación con el mar Mediterráneo. Como establece el preámbulo de la Ley 19/2022, junto a los valores mediambientales, el Mar Menor es uno de los principales elementos de identificación cultural de la Región de Murcia y despierta en todos los murcianos un fuerte apego emocional. Muestra de ello, es el hecho de que la ley que atribuye personalidad jurídica al Mar Menor proviene de una iniciativa legislativa popular y que esta fue respaldada por seiscientas mil firmas. Los promotores consideran que el reconocimiento de derechos del ecosistema de la laguna del Mar Menor y de su cuenca significa cumplir con los compromisos internacionales adquiridos en el Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático y situarnos a la altura de las exigencias del nuevo periodo geológico en el que ha entrado nuestro planeta.

El conjunto de todos sus componentes, la biodiversidad característica (hábitats, flora y fauna), el sistema hidrogeológico con el que conecta y que conforma su cuenca vertiente, el fondo lagunar, el agua y su salinidad, los humedales litorales, todo ello descrito en el *Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor*, elaborado por el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor y publicado el 6 de febrero de 2017, ha venido sufriendo una serie de presiones derivadas de la intensificación de usos que, desde la década de los años 60 del siglo xx se han venido desarrollando.

Siendo esta una realidad incuestionable, así como el hecho de la necesidad de protección, lo que tiene lugar con la nueva legislación es un cambio de paradigma que insta la comisión promotora en el texto de la iniciativa legislativa y que en sus propias palabras

de acuerdo con la propuesta de una interpretación ecocéntrica de nuestro ordenamiento jurídico, señalada tanto por el alto tribunal como por algunos operadores jurídicos, se debe ampliar la categoría de sujeto de derecho a las entidades naturales, con base en las evidencias aportadas por las ciencias de la vida y del sistema tierra. Estas ciencias permiten fundamentar una concepción del ser humano como parte integral de la naturaleza, y nos obliga a afrontar la degradación ecológica que sufre el planeta tierra y la amenaza que eso conlleva para la supervivencia de la especie humana. La declaración de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca permitirá una gobernanza autónoma de la Laguna costera, entendida como un ecosistema merecedor de protección en sí mismo, una novedad jurídica que potencia el tratamiento dado hasta ahora. La Laguna pasa de ser un mero objeto de protección recuperación y desarrollo, a ser un sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural y espiritual.

La ley que fue tramitada por el procedimiento de urgencia y con competencia legislativa plena en el Congreso, se compone de siete artículos, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

En el artículo primero se declara la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconocen como sujetos de derechos. En el artículo segundo se realiza la atribución de los derechos a la protección, su conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración, a cargo de los Gobiernos y los habitantes ribereños. También se reconoce el derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente, que incluirá todas las características naturales del agua, las comunidades de organismos, el suelo y los subsistemas terrestres y acuáticos que forman parte de la laguna del Mar Menor y su cuenca.

La representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, se concreta en tres figuras: un comité de representantes, compuesto por representantes de las Administraciones públicas que intervienen en ese ámbito y de la ciudadanía de los municipios ribereños, una comisión de seguimiento (los guardianes o guardianas de la laguna del

Mar Menor); y un comité científico, del que formarán parte una comisión independiente de científicos y expertos, las universidades y los centros de investigación. A los tres órganos se les atribuye conjuntamente la tutoría del Mar Menor.

En los artículos cuatro y cinco de la ley se establece que cualquier conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados para el Mar Menor será perseguida y sancionada de conformidad con las leyes penales, civiles, ambientales y administrativas en sus jurisdicciones correspondientes y que cualquier acto o actuación de cualquier Administración pública que vulnere las disposiciones contenidas en la Ley 19/22 se considerará inválido y será revisado en vía administrativa o judicial.

En el último de los artículos, el séptimo, la ley establece para las Administraciones públicas, en todos sus niveles y a través de sus autoridades e instituciones las siguientes obligaciones: desarrollar políticas públicas y acciones sistemáticas de prevención, alerta temprana, protección y precaución para evitar que las actividades humanas conduzcan a la extinción de la biodiversidad en la laguna; promover campañas de concienciación social; realizar estudios periódicos sobre el estado del ecosistema del Mar Menor y elaborar un mapa de riesgos actuales y posibles; restringir de forma inmediata aquellas actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de los ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales; y prohibir o limitar la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que pueda alterar de manera definitiva el patrimonio biológico del Mar Menor.

La disposición derogatoria es genérica, pues deroga todas las disposiciones contrarias a las disposiciones recogidas en la ley que ha sido objeto de impugnación y las disposiciones finales habilitan el desarrollo reglamentario, establecen el título competencia (artículo 149.1.23.^a) y la entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que determinó su entrada en vigor el 3 de octubre de 2022.

Lo cierto es que el texto de la ley adolece claramente de técnica legislativa lo que fue puesto de manifiesto en el marco de la tramitación parlamentaria, pero el hecho de que la norma se aprobase sin incorporación

de enmiendas determinó que estas cuestiones no fuesen objeto de mejora durante su tramitación parlamentaria. Sirva por ejemplo el hecho de que la determinación del comité de representantes adolece de la indicación del tiempo de duración del mandato y de la forma de elección de los ciudadanos una vez que fuese necesaria la renovación. De igual modo para la comisión de seguimiento, aunque el artículo 3.3 hace referencia a la designación por acuerdo de las organizaciones más representativas de cada sector, no se indica en qué número máximo estarán estos sectores representados ni el criterio de representatividad que va a seguirse.

Doctrinalmente, la ley ha sido objeto de críticas. Así, García de Enterría Ramos, alude en primer lugar a la cuestión relativa a la distribución competencial y a la idoneidad de una ley estatal para hacerlo concluyendo tras analizar la jurisprudencia sobre la materia que el Estado está habilitando para la protección de los espacios naturales del medio marino, si bien su competencia vendrá condicionada por la posible continuidad ecológica del ecosistema con el espacio natural terrestre objeto de protección, caso en el que se reconoce, excepcionalmente, la competencia a las comunidades autónomas. Mayor crítica suscita la indeterminación de su régimen jurídico y la remisión al reglamento para su regulación, sin coordinación con los espacios naturales protegidos preexistentes, y en particular sin tener presente la regulación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, cuya constitucionalidad fue declarada por la STC 112/2021, de 13 de mayo¹.

La sentencia que comentamos trae causa de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso de los Diputados en relación con la Ley 19/ 2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca que precisamente se opone frontalmente a este cambio de paradigma. Los senadores de Vox, en el marco

¹ García de Enterría Ramos, A. (2023). La personalidad Jurídica de los Entes Naturales: ¿Un cambio de paradigma? *Revista del Parlamento Vasco*, núm. 4. Sección estudios.

de la tramitación parlamentaria, habían presentado una propuesta de veto en el Senado que no prosperó por entender que la proposición de ley implicaba una apuesta ideológica por un cambio de paradigma hacia una sociedad ecocéntrica inadecuada para nuestro derecho de tradición europea continental, en el que existen otras técnicas que garantizan la protección de la naturaleza.

El recurso se fundamenta en cuatro motivos. En primer lugar la inconstitucionalidad de la ley en su conjunto por vulneración del sistema de competencias (arts. 148.1.9 y 149.1.23 CE), al considerar que no se garantiza en todo el Estado español un mínimo común normativo al tratarse de una norma dirigida a una área determinada de un territorio.

Asimismo, consideran los recurrentes que es inconstitucional otorgar personalidad jurídica a una entidad natural, reconocerle una serie de derechos y otorgar legitimación activa para su protección a cualquier persona física o jurídica equiparándola a los seres humanos y otorgando una dignidad reservada a estos. Concluyendo, que no puede transformarse el medio ambiente en un sujeto protegido cuando en el texto constitucional no se contempla como sujeto titular de derechos, sino como principio rector de la política pública (artículo 45 CE).

Se cuestiona la inconstitucionalidad de los artículos 2, disposición derogatoria única de la Ley 19/2022 por vulneración del principio de seguridad jurídica y de igual modo los artículos 4 y 5 de de la Ley 19/2022 por infringir los principios de legalidad sancionadora, tipicidad y taxatividad.

La seguridad jurídica por el carácter inconcreto de los derechos que se confieren a la nueva persona jurídica en el artículo 2 de la ley recurrida y los de legalidad sancionadora, tipicidad, taxatividad y reserva de ley orgánica por no definir ni determinar las infracciones administrativas o penales a que se refieren.

El abogado del Estado solicita la desestimación íntegra del recurso al considerar que la atribución de personalidad jurídica es una ficción del derecho que la ley otorga en determinados casos en función de los fines que se trate de alcanzar, y que siendo una forma de personificación

novedosa puede ser considerada como la elección del legislador, como una técnica apropiada para la protección del medio ambiente.

Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico, esto lleva aparejada la atribución de derechos y deberes y por tanto no existe un vacío legal y defiende la competencia del Estado para dictar la ley recurrida por ser ley básica, por más que tenga un carácter singular. Considera que introduce un plus o complemento de protección para el ecosistema y es al Estado a quien corresponde crear ese plus, en cuanto que va más allá del artículo 35 del Código Civil y crea una acción judicial para defender el ecosistema del Mar Menor, y concluye diciendo que es una ley meramente programática y que no tipifica infracciones o sanciones específicas y la remisión que contiene al ordenamiento aplicable en cada caso no es una remisión en blanco.

Argumenta que existe una clara conexión entre el cuidado del medio natural con la garantía y la calidad de vida. El constitucionalismo medioambiental contemporáneo vincula la protección del medio ambiente a la garantía de la calidad de vida de las generaciones futuras. Así sucede en las constituciones de Italia y Alemania y así también se desprende de la Constitución española. En suma el artículo 45 de la Constitución establece un marco constitucional suficientemente abierto para que el legislador desarrolle las lógicas de protección. En el ámbito comparado encontramos ejemplos de atribución de derechos a la naturaleza en otras legislaciones pero es la primera ley euromediterránea que se inscribe en este modelo motivado por la grave crisis ambiental del Mar Menor.

Profundizando en los motivos del recurso que ponen sobre la mesa los diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso, tenemos que destacar nuevamente que estamos ante un evidente cambio de paradigma que se inserta en la filosofía legal de la llamada jurisprudencia de la Tierra que sintetiza el preámbulo de la ley recurrida, donde se establece que se procede a un salto cualitativo y adoptar un modelo jurídico político en la línea con la vanguardia jurídica internacional y el movimiento global de reconocimiento de los derechos de la naturaleza,

donde la laguna pasa de ser un mero objeto de protección, recuperación y desarrollo, a ser un sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural y espiritual.

Frente a esto, los recurrentes consideran vulnerado el artículo 148.1.9 de la Constitución española por infracción del Estatuto de Autonomía de Murcia que atribuye a la comunidad autónoma la competencia para el desarrollo legislativo y de ejecución en protección del medio ambiente.

El Tribunal Constitucional por su parte ha reconocido que el artículo 149.1.23 de la Constitución puede dar cobertura a leyes que tienen por objeto un ámbito físico delimitado en el ámbito territorial como son los parques nacionales. En este contexto considera nuestro más alto Tribunal que la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, es la primera norma euromediterránea que se inscribe dentro del modelo que legitiman y que atribuye personalidad jurídica a los entes naturales, asumiendo así un traslado de paradigma de protección «desde el antropocentrismo más tradicional, a un ecocentrismo moderado» y motivado por la grave crisis que en materia socio-ambiental, ecológica y humanitaria viven el Mar Menor y los habitantes de los municipios ribereños y la insuficiencia del actual sistema jurídico de protección que no ha conseguido revertir la situación de la laguna.

Por ello, justifican que se acuda a la herramienta de la atribución de personalidad jurídica al humedal, como técnica ambiental de protección de carácter transversal, nota esta, la transversalidad, que consideran inherente o nuclear al concepto de medio ambiente establecido jurisprudencialmente por el propio Tribunal, que destaca el carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones relativas al medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3), acogiendo prácticamente las argumentaciones del abogado del Estado. Por ello aunque la técnica de atribución de personalidad jurídica a un ecosistema es ajena a nuestra tradición jurídica, la mayoría del Tribunal Constitucional legitima su entrada en nuestro ordenamiento alegando que no es una técnica desconocida en el derecho comparado y que se inscribe en el

movimiento internacional del ecocentrismo, que no obsta a la intervención humana².

También se consideran vulnerados por los recurrentes los artículos 45 y 10 del texto constitucional habida cuenta que de nuestra doctrina había venido reconociendo el medio ambiente como un concepto antropocéntrico y ahora se abre a una visión ecocéntrica, que asume una conexión innegable entre la calidad de vida de los ecosistemas y la calidad de vida humana, que a su vez atribuye una personalidad jurídica diferente a la personalidad humana que se considera una preterición de la dignidad humana. Con el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca no cabe hoy, dicen sus partidarios, ver un propósito de relativizar la dignidad de la persona sino de reforzarla establece el Tribunal. El razonamiento para no apreciar tacha de inconstitucionalidad pasa de puntillas, y se limita a indicar que siendo un principio básico para la interpretación constitucional que el legislador no ejecuta la Constitución sino que crea derecho con libertad dentro del marco que esta le ofrece, descarta que exista inconstitucionalidad en la elección de la herramienta jurídica elegida de atribución de personalidad jurídica, por no resultar labor del intérprete de la Constitución enjuiciar el mayor o el menor acierto del legislador al establecer el concreto sistema de protección, y tampoco aprecia un propósito de relativizar la dignidad de la persona sino de reforzarla al conectarla con el cuidado del medio ambiente, donde la persona se desarrolla.

A su vez se invoca una vulneración del artículo 24 de la Constitución española debido a que el artículo 6 de la Ley 19/2022 confiere una especie de poder general universal, *ex lege*, para actuar en interés de una mera persona jurídica. El Tribunal Constitucional por su parte establece que

² No podemos dejar de poner de manifiesto la lejanía a nuestro ordenamiento jurídico de estas corrientes, más asociadas a los derechos de los pueblos indígenas que la profesora García de Enterría enumera. Así por ejemplo la Yarra River Protection Act de Australia, la Comisión Nacional de Protección de los Ríos de Bangladés, o la Ley n.º 71 del 21 de diciembre de 2010 boliviana que atribuye derechos a la Madre Tierra y de manera análoga Colombia o Ecuador a la Pacha Mama.

este derecho no está constreñido por la Constitución a una categoría de personas, y que comprende a todas aquellas que tienen capacidad para ser parte en un proceso, tengan naturaleza pública o privada, resultando que el modo de ejercicio de esa capacidad para lo que la ley recurrida tiene unas figuras que ejercen la representación y gobernanza de la persona jurídica de la laguna y la legitimación del artículo 6 a cualquier persona física o jurídica a presentar una acción judicial en nombre del Mar Menor, auténtico interesado, para su protección, se cuestiona, en palabras del Tribunal, únicamente porque se cuestiona la atribución de derechos a la laguna y su cuenca, por lo que coherentemente con lo ya manifestado, en este punto tampoco cabe aquí hacer reproche alguno de inconstitucionalidad.

Lo relativo a las tachas de inconstitucionalidad que los recurrentes realizan sobre los artículos 4 y 5 de la ley por infracción de la seguridad jurídica y del principio de legalidad se niega por el Tribunal Constitucional de plano al considerar que no se están tipificando infracciones, delitos, sanciones o penas y alegando que «el escaso rigor técnico, no es jurídicamente suficiente para su invalidación».

Hasta aquí, la ciertamente parca fundamentación jurídica de la sentencia que falla desestimando íntegramente el recurso. Como indicamos anteriormente, se presentó un voto particular que tanto por su esfuerzo argumentativo como por sus conclusiones merece la pena comentar en detalle.

El voto particular interpuesto por los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño y José María Macías Castaño, difiere radicalmente del fallo de la sentencia. Los motivos alegados son múltiples y se centran en los siguientes puntos:

1. Falta de justificación suficiente para modificar nuestra doctrina.
2. Extralimitación competencial.
3. Quiebra del principio de seguridad jurídica. (Indefinición del régimen y el impreciso contenido de la ley).
4. Contravención del derecho de la Unión Europea.

Indican los magistrados, que el medio ambiente es un bien jurídico medial, es decir un bien de interés colectivo tutelado en beneficio directo de la comunidad. Efectivamente el deber de conservación y de utilización racional de los recursos naturales es concebido al servicio de la calidad de vida de las personas. Una definición de medio ambiente fue propiciada en la STC 102/1995, de 26 de junio, en el fundamento jurídico 4 se define como el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. El traslado de este paradigma hacia el ecocentrismo, indican los magistrados, implica una serie de garantías artificiales tales como el reconocimiento de personalidad jurídica permitiéndole el ejercicio de acciones y en definitiva modificando el paradigma actual sobre la titularidad de derechos. Los magistrados firmantes del voto particular consideran que para otorgar la debida protección al medio ambiente no es imprescindible dotarlo del mismo estatus jurídico que a una persona.

Asimismo reprochan que no existe un evidente cambio de paradigma por un supuesto consenso e impulso en el contexto internacional, siendo más bien residual y ajeno a nuestra tradición y cultura política el enfoque ecocéntrico. Las resoluciones de Naciones Unidas son moderadas en sus planteamientos y el avance del ecocentrismo no supone el reconocimiento de derechos de la naturaleza ni la superación de la visión antropocéntrica. Los precedentes de derecho comparado no autorizan por tanto a modificar nuestra doctrina.

La única constitución que establece tales derechos es la de Ecuador en un marco animista, cuya absoluta lejanía con nuestro entender no es ni necesario justificar, puesto que es algo totalmente ajeno a nuestro ordenamiento jurídico. Por tanto, desde el respeto a principios legisladores de otras culturas se evidencia las notorias diferencias incompatibles con nuestra jerarquía constitucional.

El concepto ecocéntrico del medio ambiente no encuentra respaldo expreso en el derecho europeo ni en el derecho comparado invocan los magistrados discrepantes. Ningún instrumento normativo europeo atribuye titularidad de derechos al medio ambiente en general ni a un

ecosistema en particular solo desde un planteamiento voluntarista se puede siquiera atisbar un apoyo a una concepción ecocéntrica del medio ambiente en resoluciones de la Unión Europea.

Ninguno de los pronunciamientos reseñados hace referencia alguna al otorgamiento de personalidad jurídica a un ecosistema ni lo asume como jurisprudencia propia.

Resaltan a su vez los magistrados discrepantes que el momento de una resolución con cambio de paradigma por parte del Tribunal Constitucional es absolutamente inidóneo. Cómo si no entender que entornos naturales pudieran oponer sus derechos frente a las personas. Y que así por ejemplo un eventual derecho del cauce del río a no haber variado su trazado pudiera anteponerse a la seguridad de los vecinos ribereños.

La historia europea ha avanzado desde una concepción panteísta o animista a una cultura racionalista y científica y no parece desde luego apropiado volver a paradigmas superados desde la razón. Nada justifica el cambio de paradigma y debe ser bajo las premisas de la interpretación reiterada del artículo 45 de la Constitución española bajo la óptica en la que se interprete la constitucionalidad de la ley.

La anoxia del Mar Menor no puede deslizarse hacia una no menos anoxia constitucional y legal que conduzca a una ineficacia real y efectiva de los deberes de protección impuestos por el artículo 45 de la Constitución española.

Alegan igualmente que se ha producido una extralimitación competencial habida cuenta de que la ley recurrida regula el completo régimen jurídico de un espacio natural protegido que se encuentra en el interior del término de una comunidad autónoma.

A su juicio también se vulnera la seguridad jurídica, puesto que no se concreta si esa originalísima persona jurídica está sometida a derecho público o a derecho privado. Esta vulneración del artículo 9.3 de la Constitución española como consecuencia de la notoria indefinición de los derechos del Mar Menor y de la insuficiente disposición derogatoria es de la suficiente entidad, indican los magistrados discrepantes para haber declarado la inconstitucionalidad de la norma.

La denuncia de que una ley contiene términos vagos o imprecisos contrarios al mandato de seguridad jurídica del artículo 9.3 no es en ningún caso una denuncia preventiva desconectada del precepto. La absoluta imprecisión del artículo dos además de la disposición derogatoria, se agrava como consecuencia del contexto normativo. El artículo dos está muy por debajo del umbral mínimo de calidad, previsibilidad y certeza que impone el artículo 9.3 de la Constitución y no es una mera cuestión de técnica legislativa.

Añaden que resulta lamentable el estado del Mar Menor que nadie discute, pero esto no se debe a la inactividad del legislador o de los poderes públicos estatales o autonómicos ni a una visión antropocéntrica.

Si el legislador estatal verdaderamente quería incrementar la protección medioambiental del Mar Menor, alegan los magistrados discrepantes, tenía a su disposición la declaración del Mar Menor como parque nacional, otorgándole así una protección ambiental superior.

La obligada mirada al derecho de la Unión Europea que la sentencia soslaya, omite entre otras cosas que el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea incluye como objetivo a alcanzar un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Los artículos 191 a 193 del Tratado Fundacional de la Unión Europea, cuya referencia está ausente completamente, establecen el principio de que quien contamina paga que debería tener su reflejo en una regulación legal como la recurrida.

Concluyen los magistrados que el planteamiento del cambio de paradigma injustificado hacia un ecocentrismo que es ajeno a nuestra tradición jurídica, principios y valores y con consecuencias peligrosas e imprevisibles, no encuentra justificación razonable. La ley rebasa el ámbito exclusivamente básico establecido por el artículo 149.1.23 al regular el completo régimen jurídico de un espacio natural protegido.

La falta de concreción de la naturaleza jurídico pública o jurídico privada de la persona jurídica creada por la ley, de sus órganos rectores, del contenido de los derechos a ella reconocidos y de la relación de esta ley con el resto de normativa a la que se superpone, vulnera a su juicio el principio de seguridad jurídica y vulnera igualmente el derecho de

la Unión Europea y en particular el principio de que quien contamina paga. En definitiva un fallo que con todos estos argumentos de peso hubiera podido ser otro.

El cambio de paradigma bien hubiera valido un esfuerzo argumentativo mayor por parte del Tribunal Constitucional, al menos equivalente al que realizan los magistrados firmantes del voto particular.

La pregunta que cabe plantarse es si en casi tres años de vigencia esto ha supuesto una mejora en las condiciones ambientales del Mar Menor y por tanto si la atribución de derechos ha tenido efectividad. Lo que es indudable es que ha abierto el camino para nuevas atribuciones de personalidad jurídica a ecosistemas y el cambio de paradigma se ha consolidado y representa ya una técnica jurídica alternativa del legislador para desarrollar el principio rector de protección del medio ambiente.

ACUERDO DE LA MESA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA POR LA QUE SE ADMITE A TRÁMITE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR «PROPOSICIÓN DE LEY DE DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DE CATALUÑA». COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 143/2024, DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2024. IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES AUTONÓMICAS NÚM. 2159-2024 (BOE NÚM. 311, DE 26 DE DICIEMBRE DE 2024)*

FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN

Letrado del Parlamento de Andalucía

Profesor colaborador honorario

Universidad CEU-Fernando III, CEU Universities

<https://orcid.org/0000-0002-1597-3820>

RESUMEN

La Mesa del Parlamento de Cataluña admitió a trámite una iniciativa legislativa popular cuyo objeto era la separación unilateral de la comunidad autónoma respecto del resto de España. El Tribunal Constitucional, a instancia del Gobierno de la nación, suspendió cautelarmente dicho acuerdo y, posteriormente, lo declaró nulo e inconstitucional por pretender dicha iniciativa una reforma de la Lex legum sin respetar el procedimiento establecido para ello.

Palabras clave: Mesa del Parlamento, calificación y admisión a trámite, iniciativa legislativa popular, derecho de participación ciudadana, procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas, reforma constitucional.

* Enlace a la STC 143/2024, de 20 de noviembre: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-27141

Artículos clave: Artículos 1.2, 2, 161.2 y 166 de la Constitución española; 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; 6 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña.

Resoluciones relacionadas: SSTC 76/1994, de 14 de marzo; 42/2014, de 25 de marzo; 107, 108 y 109/2016, de 7 de junio; 24/2017, de 8 de noviembre; 114/2017, de 17 de octubre; 46 y 47/2018, de 26 de abril; 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre; 128/2019, de 11 de noviembre; 15/2022, de 8 de febrero; 24/2022, de 23 de febrero; 58/2022, de 7 de abril; 115/2022, de 27 de septiembre; 46/2023, de 10 de mayo; 57/2023, de 23 de mayo; 154 y 156/2024, de 16 de diciembre; y ATC 135/2004, de 20 de abril.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 20 de febrero de 2024, la Mesa del Parlamento de Cataluña acordó admitir a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña», que fue objeto de publicación dos días más tarde en el boletín oficial de dicha asamblea regional.

Previa decisión del Consejo de Ministros, la Abogacía del Estado presentó ante el Registro del Tribunal Constitucional, el 27 de marzo de 2024, escrito de impugnación del acto parlamentario adoptado por el Parlamento catalán, con expresa invocación de los artículos 161.2 CE y del segundo inciso del artículo 77 de la LOTC, con el objeto de interesar la suspensión del acuerdo impugnado. Los argumentos presentados para sustentar su pretensión pueden resumirse en dos extremos. Desde una perspectiva formal, el procedimiento elegido era el adecuado, atendiendo a que la resolución adoptada por el legislativo autonómico cumplía los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para ello. En el ámbito sustantivo, nos encontrábamos ante una iniciativa contraria a la Constitución de forma palmaria y evidente, por lo que debería haberse

inadmitido por la Mesa del Parlamento catalán al encubrir una auténtica reforma constitucional y contravenir resoluciones ya adoptadas por el máximo intérprete de la norma fundamental.

El Pleno del Tribunal Constitucional, en su Providencia de 9 de abril de 2024, admitió a trámite la impugnación, dio traslado de la demanda y los documentos presentados al Parlamento de Cataluña, concediéndole el plazo legalmente establecido para que formulara las alegaciones que estimase pertinentes, y declaró tener por suspendido el mencionado acuerdo.

El letrado del Parlamento de Cataluña evacuó sus alegaciones el 14 de mayo de 2024. En síntesis, las mismas se concretan en tres puntos. Primeramente, considera inadecuada la vía procedimental de la impugnación de los actos de las comunidades autónomas prevista en el Título V de la LOTC, en tanto que los acuerdos de las Mesas parlamentarias son meros actos de trámite e impulso que en ningún caso pueden confundirse con los regulados en dicho título, ya que esta vía sólo cabe contra normas jurídicas y no respecto de meros proyectos o intenciones normativas. En segundo término, afirma que el contenido de la iniciativa es posible dentro de un marco constitucional que permite la expresión y difusión de proyectos que sean contrarios a los postulados de la ley fundamental, máxime cuando ello resultaría de una interpretación más favorable al derecho de participación política de los ciudadanos dentro del amplio margen de apreciación que se le reconoce al órgano rector de la Cámara. Por último, añade que la Mesa del Parlamento, según la jurisprudencia constitucional, tiene la posibilidad de admitir o no aquellas iniciativas que resulten claramente inconstitucionales, en aras de la tutela del *ius in officium* de los diputados, pero no el deber de rechazarlas.

Posteriormente, tras la audiencia de las partes, el Auto del Tribunal Constitucional 72/2024, de 15 de julio, acordó el mantenimiento de la suspensión. La Providencia de 19 de noviembre del mismo año señaló para el día siguiente la deliberación y votación del fallo, siendo ponente el magistrado Sr. Arnaldo Alcubilla. Contra la resolución recaída, el magistrado Sr. Sáez Valcárcel formuló voto particular.

II. COMENTARIO

a) Cuestión procedimental: idoneidad del acuerdo impugnado para ser objeto del procedimiento regulado en el Título V de la LOTC

La sentencia parte de la idea de que la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular por la Mesa constituye un *tertium genus*, distinto tanto de la función inherente al presidente del Legislativo de proponer un candidato a la jefatura del Ejecutivo autonómico como a la calificación por la Mesa de un proyecto de ley gubernamental o una proposición de ley de origen parlamentario. Respecto de este último supuesto, la diferencia radica en que las iniciativas de origen popular no estarán perfeccionadas hasta que hayan sido suscritas por un determinado número de firmantes, lo que no sucede con las restantes.

Por tanto, el texto presentado por la Comisión Promotora no es más que una propuesta, la cual da lugar a un trámite de preadmisión o admisión previa donde el órgano rector deberá pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos al efecto. La superación de esta primera fase constituye, por tanto, una condición necesaria para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación en los asuntos públicos a través de esta modalidad de iniciativa legislativa.

Esta primera intervención de la Mesa debe tener en cuenta no sólo los límites materiales que establece el artículo 6.2 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña, sino también la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico español. Con ello se garantiza que el derecho se ejerce dentro del marco constitucional, estatutario y legal que lo regula. De dicha admisión anticipada se derivan dos clases de efectos: unos inmediatos y *ad extra*, en relación con la Comisión Promotora, los ciudadanos y otros poderes públicos e instituciones, y otros diferidos y *ad intra*, de forma que, una vez cumplidos los requisitos de legitimación al acreditarse el número de firmantes exigido por la normativa, se podrá tener por iniciado el procedimiento legislativo y continuar su pertinente tramitación.

Seguidamente, el Tribunal examina si los actos recurridos cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para tener el carácter de impugnables conforme al Título V de la LOTC¹. La conclusión es afirmativa por las razones que se expresan a continuación.

Estos acuerdos tienen naturaleza jurídica, en tanto que la Mesa desarrolla una actividad técnica y reglada, consistente en la interpretación y aplicación de las disposiciones legales que regulan las mencionadas iniciativas. Tampoco puede obviarse que, conforme a la ley aplicable, este órgano parlamentario tiene el deber de comunicar la resolución adoptada a la Comisión Promotora y, en su caso, a la junta electoral, junto a la obligación de publicar el texto presentado, así como la posibilidad de que los interesados interpongan recurso de amparo en caso de inadmisión.

La iniciativa legislativa popular también produce efectos jurídicos y, por tanto, no se trata de un acto de mero trámite. Ello se deduce de varios datos: la admisión legitima a la Comisión Promotora para ejercer cuantas facultades le otorga la ley, autoriza a los ciudadanos para suscribirla y crea obligaciones jurídicas respecto a las instituciones y poderes públicos. Concretamente, el Parlamento de Cataluña queda vinculado en varios sentidos: tiene la obligación de facilitar el ejercicio de sus derechos a los miembros de la citada Comisión, abonándoles las pertinentes indemnizaciones, y también está sujeto al deber de continuar la tramitación de dicha iniciativa aún después de la disolución de la legislatura en curso. Además, los ayuntamientos, a través de sus secretarios, quedan obligados a acreditar los correspondientes empadronamientos, sin perjuicio de provocar otros efectos en relación con el Instituto de Estadística de Cataluña y el órgano responsable del censo electoral.

Por último, se concluye que la voluntad institucional de la comunidad autónoma se manifestó, de forma perfecta y acabada, mediante la resolución del órgano rector del legislativo autonómico que admitió a trámite el documento presentado.

¹ SSTC 16/1984, de 6 de febrero; 42/2014, de 25 de marzo, y 19/2019, de 12 de febrero; y ATC 135/2004, de 20 de abril.

b) Cuestión de fondo: la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular contraria a la Constitución por la Mesa del Parlamento de Cataluña

La sentencia no alberga duda alguna acerca de la inconstitucionalidad de la iniciativa presentada, pues tanto su denominación y contenido ponen de manifiesto una incompatibilidad absoluta con el principio vertebrador de la unidad e indivisibilidad de la soberanía nacional que ostenta el pueblo español en su conjunto (arts. 1.2 y 2 CE).

La conclusión es que dicha iniciativa constituye un intento de reformar el texto constitucional sin seguir el procedimiento establecido para ello en el Título X de la carta magna. Dicha circunstancia fue objeto de expresa advertencia por los servicios jurídicos de la Cámara catalana².

El Tribunal manifiesta que el texto admitido a trámite conculca varios preceptos de nuestro ordenamiento. Primeramente, el artículo 166 CE, que prohíbe la reforma del texto constitucional mediante la iniciativa legislativa popular, tanto de forma directa como indirecta³. En segundo lugar, la propia Ley 1/2006, ya que tiene por objeto una materia que no es de competencia autonómica y no puede regularse a través de ley aprobada por una asamblea regional. Y como punto final, aunque no menos importante, sustrae de dicho procedimiento al órgano competente, las Cortes Generales, y al sujeto refrendario, que es el conjunto de la ciudadanía española (art. 168 CE).

Asimismo, respecto a la actuación de la Mesa del Parlamento de Cataluña en su función calificadora, se añade otra trascendente afirmación. En el ejercicio de la misma, los límites que este órgano debería haber tomado en consideración no se ciñen a las restricciones materiales previstas en el artículo 6.2 de la Ley 1/2006, sino que también comprenden la jurisprudencia del Tribunal de Garantías, que ya había declarado nulas

² Así lo afirma la Abogacía del Estado sin ser contradicha por la demandada (Antecedente 2 y Fundamento Jurídico 3, letra b).

³ STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 5.

e inconstitucionales otras leyes de contenido muy similar⁴, así como el mandato del artículo 166 de la CE, que excluye la iniciativa legislativa popular del ámbito de la reforma constitucional.

Como corolario de lo anterior, en el texto comentado se expone que el órgano parlamentario no sólo podía haber inadmitido esta iniciativa, sino que tenía la obligación de hacerlo en atención a las graves consecuencias jurídicas que se derivarían de su admisión a trámite: crear la apariencia jurídica de que el procedimiento seguido era conforme al marco constitucional, estatutario y legal en vigor para ciudadanos, poderes públicos y otras instituciones, por un lado, y, del otro, prescindir de la participación en dicho procedimiento de sus legítimos actores: las Cortes Generales y el pueblo español.

Finaliza la resolución apreciando la vulneración de los artículos 166, 168 y 23 de la carta magna, junto a los artículos 29.3 y 62.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, integrantes estos últimos del bloque de constitucionalidad, por lo que se declara inconstitucional y nulo el acuerdo impugnado.

c) Reflexiones críticas sobre la función calificadoradora de las mesas parlamentarias respecto a iniciativas palmaria y evidentemente inconstitucionales

La jurisprudencia constitucional, tras varias fluctuaciones⁵, ha superado su anterior doctrina que limitaba la función calificadoradora de las Mesas a una vertiente meramente formal, de tal suerte que se abre a ciertos controles materiales sobre las iniciativas presentadas sin que ello atente contra el *ius in officium* de los parlamentarios. Uno de estos límites, que ahora analizamos, es el relativo a las iniciativas palmaria y eviden-

⁴ STC 124/2017, de 8 de noviembre.

⁵ Un estudio interesante sobre los vaivenes del Tribunal Constitucional en esta materia puede consultarse en Piniés Ruiz, F. J. de (2019). Delimitación de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras: Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 46/2018, de 26 de abril, y 47/2018, de 26 de abril. Recursos de amparo núms. 4856-2017 y 5239-2017. (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018). *Revista de las Cortes Generales*, (107), pp. 533-548.

temente inconstitucionales. El criterio adoptado al respecto, mantenido de forma constante al menos desde las sentencias 46 y 47/20218, de 26 de abril⁶, se resume en los siguientes puntos:

- i) La regla general es que el órgano rector no puede inadmitir iniciativas que puedan aparecer como presuntamente contrarias a la Constitución.
- ii) Dicha regla tiene una primera excepción: aquellas que sean inconstitucionales de forma palmaria y evidente pueden ser rechazadas por la Mesa. En este caso se trata de una mera facultad, no una obligación.
- iii) Hay otra quiebra aún más acentuada: si la iniciativa incumple una resolución previa del Tribunal Constitucional, o es aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarada inconstitucional y los componentes de la Mesa actúan a sabiendas con conocimiento de dicho pronunciamiento, el órgano parlamentario tiene el deber de inadmitirla por la aplicación conjunta de los artículos 9.1 CE y 87.1 de la LOTC.

La Sentencia objeto del presente artículo extiende la obligación de inadmisión a otro supuesto, íntimamente conectado con el reseñado en el párrafo anterior. También deberán ser rechazadas aquellas iniciativas que lesionen de forma palmaria y evidente nuestra ley fundamental cuando las mismas, además, transgredan los límites expresos, materiales o formales, fijados para la reforma constitucional, con las consiguientes consecuencias ilícitas de otorgar apariencia de legalidad a una iniciativa realizada al margen del ordenamiento en vigor y provocar la indebida

⁶ La cual se ha reiterado, entre otras, en las sentencias 96/2019, de 15 de julio, FJ 6; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 6; 128/2019, de 11 de noviembre, FJ 2; 184/2021, de 28 de octubre, FJ 11; 15/2022, de 8 de febrero, FJ 3; 24/2022, de 23 de febrero, FJ 3; 58/2022, de 7 de abril, FJ 5; 115/2022, de 27 de septiembre, FJ 4; 46/2023, de 10 de mayo, FJ 6; y 57/2023, de 23 de mayo, FJ 3.

preterición de los actores principales en dicho procedimiento –las Cortes Generales y la totalidad del pueblo español–⁷.

Desde nuestro punto de vista, resulta cierto, como indica el voto particular, que este pronunciamiento implica un nuevo supuesto de deber de inadmisión por las Mesas, pero, muy al contrario que lo que sostiene el solitario magistrado discrepante, entendemos que esta innovación es positiva. Es más, sería deseable que se profundizara sobre la misma en el futuro, de forma que el deber de rechazar las iniciativas palmaria y evidentemente inconstitucionales se extendiera a todas aquellas que puedan producir, siquiera indiciariamente, algún efecto jurídico⁸. Exponemos a continuación los argumentos que avalan esta postura y aquellos otros que pueden desvirtuar las objeciones a dicha solución.

La inadmisión a trámite de este tipo de iniciativas requiere la previa concurrencia de dos presupuestos: las mismas deben ser contradictorias con el texto de la *Lex legum* de forma clara y terminante –no es suficiente con que sea meramente dudoso o discutible– y debe restringirse a las que

⁷ Fundamento Jurídico 3, letra d).

⁸ Con ello, y a tenor de los más recientes pronunciamientos, debería entenderse superada la, a nuestro entender, errónea doctrina sentada por el ATC 135/2004, de 20 de abril, que inadmitió la impugnación, por el Gobierno de la nación, del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, admitiendo la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario. No deja de resultar significativo que contra dicha resolución se formularan sendos votos particulares firmados por cinco magistrados. Nos hacemos eco de las palabras contenidas en el emitido por el entonces presidente del Tribunal, magistrado Sr. Jiménez de Parga Cabrera: «Porque la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” contiene numerosas violaciones de la Constitución española, tan evidentes *a radice* que no hay que esperar para apreciarlas a que finalice el recorrido de un largo proceso en el que puedan introducirse retoques o cambios (...) Los principios constitucionales, entre ellos la atribución de la titularidad del poder constituyente a la Nación española, vinculan y obligan a todas las instituciones, parlamentarias o de cualquier otra clase; y esto hasta que no se reforme la vigente Constitución a través de los procedimientos establecidos en su título X» (Punto 2).

produzcan efectos jurídicos, sean estos vinculantes o no⁹. Las razones que lo apoyan serían las siguientes:

- i) El artículo 9.1 CE dispone de forma imperativa que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Si las Mesas de las asambleas legislativas son órganos pertenecientes al Legislativo, no se entiende por qué razón pueden eximirse, al contrario que los restantes poderes del Estado, de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales en el ejercicio de sus funciones¹⁰. No podemos obviar que la labor de dicho órgano durante este trámite consiste en «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido»¹¹, lo cual justifica la necesidad de un examen, por limitado que sea, sobre la constitucionalidad de la iniciativa en cuestión¹².

⁹ Esto incluye, además de las iniciativas puramente legislativas, las mociones y propuestas de resolución, siguiendo la estela marcada por el aforismo «lo jurídico no se agota en lo vinculante», (SSTC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2, 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 2; 98/2019, de 17 de julio, FJ 2, y ATC 141/2016, de 19 de julio).

¹⁰ García-Escudero Márquez, P. (2006), *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, p. 128: «En cualquier caso, sigo manteniendo que en el ejercicio de sus funciones, la Mesa está sujeta, como el resto de los poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) que no parece pueda dejar a la decisión del Pleno (política y de oportunidad) una iniciativa flagrantemente inconstitucional».

¹¹ STC 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 3, con cita de las sentencias 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6; 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 8; y 90/2005, de 18 de abril, FJ 2; junto al Auto 155/1993, de 24 de mayo, FJ 3.

¹² De hecho, existen normas que, respecto a la función calificadora de las proposiciones de ley presentadas a la Cámara, exigen el pronunciamiento de los servicios jurídicos sobre su constitucionalidad, *vgr.* Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 30 de septiembre de 2015, sobre significado de la expresión «Antecedentes necesarios» de los artículos 109.1 y 123 del Reglamento, Punto

- ii) Tampoco resulta entendible que la vulneración de un límite fijado por el Reglamento parlamentario, sea este formal o material, conlleve el rechazo obligado de la iniciativa sustanciada, mientras que la infracción indubitada de un precepto constitucional, cuyo rango es jerárquicamente superior, no implique la misma consecuencia jurídica.
- iii) Asimismo, la admisión de las iniciativas aquí consideradas provocan la lesión de una facultad que forma parte del núcleo esencial de la función representativa de los diputados no suscriptores de aquellas: el derecho al procedimiento establecido para el ejercicio de la función legislativa¹³, ya que las mismas no deben tramitarse como cualquier otra ley de la asamblea autonómica o las Cortes Generales, sino a través de los cauces y con los requisitos establecidos para el procedimiento de reforma constitucional¹⁴. Por ello, entendemos que en estos supuestos también se conculca el artículo 23.2 de la CE respecto a dichos representantes. De hecho, las posteriores sentencias 154 y 156/2024, de 16 de diciembre, han confirmado la vulneración de dicho precepto con ocasión de la iniciativa legislativa popular comentada, estimando los recursos

Segundo, en relación con el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 22 de mayo de 1996, acerca de normas sobre el asesoramiento técnico jurídico de las Comisiones en el procedimiento legislativo, Norma Primera, letra c). ¿Qué sentido tendría dicha valoración jurídica si posteriormente la Mesa no puede entrar a juzgar la adecuación de la iniciativa a la Ley Fundamental?

¹³ La jurisprudencia constitucional se ha hecho eco de dicha facultad como un elemento integrante del núcleo esencial del *ius in officium* en las sentencias 114/2017, de 17 de octubre, FJ 6; y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 4, que puede entenderse lesionado cuando se articula un insólito procedimiento legislativo no previsto en el Reglamento de la Cámara o se omiten sus trámites esenciales.

¹⁴ En este sentido, las SSTC 224/2016, de 19 de diciembre, y 71/2017, de 5 de junio, declararon nulos sendos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que admitían la tramitación de varias proposiciones de ley por el procedimiento legislativo especial para leyes de desarrollo del Estatuto de Autonomía, fundando su decisión que las iniciativas tenían por objeto materias ajenas a dicho procedimiento.

de amparo interpuestos por diputados de los Grupos Socialista y de Ciudadanos en el Parlamento catalán, si bien no mencionan la facultad concreta que se vulnera¹⁵.

- iv) La utilización de procedimientos parlamentarios distintos de los fijados en el derecho vigente para reformar la carta magna constituye un ejemplo típico de fraude de ley (artículo 6.4 del Código civil)¹⁶. En efecto, se utiliza una norma de cobertura –Reglamento parlamentario– para provocar un resultado jurídico contrario al ordenamiento jurídico –reformar la Constitución por medios distintos a los previstos en ella–. Por tanto, la consecuencia jurídica es que no se debe impedir la aplicación de la norma que se trata de eludir, y ello tendría lugar, sin mayor dilación, mediante la correspondiente inadmisión con carácter obligado.

A continuación, nos detendremos en un breve análisis de las objeciones a la intervención de la Mesa en las iniciativas palmaria y evidentemente inconstitucionales.

- i) *Abuso por la mayoría parlamentaria, dominante en la Mesa del Parlamento, que impediría de forma arbitraria la admisión de iniciativas de la minoría con conculcación del principio democrático.* No cabe duda de que se trata de la réplica más seria a nuestra posición; sin embargo, entendemos que la misma no es definitiva. En primer lugar, esta actuación antirreglamentaria cabe respecto de todo tipo de propuestas que se presenten por los grupos minoritarios –singularmente, las que tienen por objeto el control de la acción del Gobierno– y no sólo de las viciadas de evidente inconstitucionalidad, pese a lo cual no se establece un previo impedimento de rechazo por la Mesa. En ambos casos, la solución es la

¹⁵ Las mismas se limitan a citar el Fundamento Jurídico 3, *in fine*, de la Sentencia 143/2024, de 20 de noviembre.

¹⁶ Punto 3 del voto particular del magistrado Sr. Jiménez de Parga Cabrera al ATC 135/2004, de 20 de abril.

misma: presentar la correspondiente solicitud de reconsideración y, caso de desestimarse, interponer recurso de amparo por vulneración del *ius in officium* de los titulares de la iniciativa. A mayor abundamiento, debemos insistir en que la obligación de inadmitir debe aplicarse de forma excepcional, sin que resulte posible para supuestos dudosos, y que la misma debe estar motivada de forma expresa, adecuada y suficiente¹⁷, so pena, en el caso de no justificarse en tales términos, de resultar declarada inconstitucional por exceder de las funciones estrictamente técnicas de la Mesa y hurtar de esta manera el pronunciamiento de la totalidad de la Cámara. No obstante, respecto de esta última afirmación conviene añadir que la voluntad del Pleno se circunscribe a sí, desde un criterio de oportunidad, se estima conveniente aprobar la propuesta, sin que quepa extender dicho juicio a la concurrencia o no de palmaria inconstitucionalidad en la iniciativa, ya que esta última es una cuestión estrictamente jurídica que escapa del ámbito de las opiniones o voluntades políticas.

ii) *Esta inadmisión implica una exclusión de determinados temas del debate político de la Cámara.* Dicha afirmación resulta, a nuestro entender, rotundamente falsa. Y ello porque la vía parlamentaria para el debate de este tipo de iniciativas es otro muy distinto, ya que debería tener lugar en el ámbito propio de aquellas proposiciones de ley por las que las asambleas legislativas autonómicas ejercen la iniciativa de reforma constitucional conforme a los artículos 166 y 87.2 CE. No es que se impida el debate, sino que debe encauzarse por el procedimiento adecuado. Por otro lado, no cabe duda de que utilizando otro tipo de iniciativas puede sustanciarse la discusión política sobre la necesidad de introducir cambios en la ley fundamental, como puede ser el debate sobre el

¹⁷ Entre otras muchas, SSTC 4/2018, de 22 de enero, FJ 5; 30/2024, de 16 de febrero, FJ 4; y 153/2024, de 16 de diciembre, FJ 2. A tal efecto, los asesoramientos e informes que se emitan por el letrado mayor o los Servicios Jurídicos de la Cámara revisten un valor decisivo.

estado de la comunidad autónoma, o en un debate monográfico sobre dicho propósito, o incluso mediante la aprobación de una solicitud mediante la que se interese al Gobierno de la nación la adopción de un proyecto de ley para la reforma constitucional¹⁸. Lo que resulta de todo punto inadmisibles es que, mediante iniciativas que puedan producir efectos jurídicos, se vulnere la Constitución a sabiendas por un órgano del Estado, con absoluto olvido de que las asambleas legislativas tienen el carácter de poder constituido que en ningún caso puede suplantar o eludir al poder constituyente cuya voluntad se encuentra expresada en la vigente ley fundamental¹⁹. Dicho en román paladino, ningún órgano, dentro del orden constitucional, puede ni debe promover –y mucho menos aprobar– normas jurídicas que vulnere los principios básicos de la Constitución que le sirve de fundamento. Defender una solución distinta es una irresoluble *contradictio in terminis*.

iii) Vulneración de ius in officium de los diputados que presentan la iniciativa inadmitida (art. 23 CE). Ciñéndonos al supuesto que estamos considerando, consistente en aquellas iniciativas con efectos jurídicos, que resulten palmariamente inconstitucionales –no sólo presuntas– y estén motivadas según los cánones fijados por el Tribunal de Garantías, no se aprecia lesión del art. 23 de la *Lex legum*. Sostener lo contrario, además de referirse a una eventual

¹⁸ Esta solicitud se encuentra prevista en el artículo 176.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña., donde se establece que la misma deberá ser aprobada por el Pleno. Sin embargo, el apartado segundo de dicho precepto permite que, previo acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces, pueda ser tramitada por lectura única o por una comisión con competencia plena.

¹⁹ Nuestro sistema es el propio de un Estado constitucional de Derecho, donde: « (...) el Parlamento es un órgano constitucional que, dentro de la organización interna de los poderes estatales, está plenamente sometido a la Constitución y, con ello, a las competencias, procedimientos y controles que la propia Constitución define. Se trata, desde esa perspectiva, de un sistema parlamentario constitucionalmente reglado». (Dictamen 15/1995, del Consejo Consultivo de Andalucía, de 21 de febrero, FJ 2).

hipótesis y no a una certeza fáctica –posibles abusos de la Mesa en el ejercicio de su función calificadoradora en el futuro– ignora la propia jurisprudencia constitucional. Si no puede entenderse que los diputados, en el ámbito de su *ius in officium*, gocen de un «derecho fundamental a la constitucionalidad»²⁰, mucho menos tendrán un aún más inicuo y fantasmagórico «derecho fundamental a la inconstitucionalidad» que les permita presentar propuestas radicalmente contrarias a la Constitución por cauces inadecuados. La facultad de presentar iniciativas parlamentarias, como cualquier otra, no es absoluta, sino que se encuentra restringida por los límites materiales que fija la propia ley fundamental. Y tampoco se inserta en el núcleo esencial de las funciones representativas el derecho a que la tramitación se verifique obligatoriamente conforme a lo solicitado por el titular, sino de acuerdo con lo establecido en el Reglamento²¹.

iv) *Lesión de la autonomía parlamentaria y establecimiento de un indebido control previo de inconstitucionalidad*. El principio de autonomía parlamentaria se encuentra expresamente consagrado en la Constitución, pero su ejercicio no puede realizarse al margen de los restantes preceptos de la norma suprema sino exigiendo el respeto a su contenido íntegro en el desempeño de la función calificadoradora por la Mesa. A mayor abundamiento, el examen del órgano rector es liminar, provisional y en ningún caso suplanta al Tribunal de Garantías, el cual está plenamente legitimado para anular el acuerdo adoptado en caso de extralimitación y declarar

²⁰ SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 3; 108/2016, de 7 de junio, FJ 3; 109/2016, de 7 de junio, FJ 4; 46/2018, de 26 de abril, FJ 4; 47/2028, de 26 de abril, FJ 4; 96/2019, de 15 de julio, FJ 6; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 6; 128/2019, de 11 de noviembre, FJ 2; 15/2022, de 8 de febrero, FJ 8; y 24/2022, de 23 de febrero, FJ 3.

²¹ SSTC 110/2029, de 2 de octubre, FJ 2; y 58/2022, de 7 de abril, FJ 4: «El derecho al “procedimiento debido”, indudablemente asociado al reconocido en el artículo 23.2 CE, no debe confundirse con un inexistente “derecho” al procedimiento “preferido”».

de forma definitiva, en su caso, la adecuación de la iniciativa registrada a la *Lex legum*²².

El telón de fondo de la cuestión, en relación con los numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre diferentes iniciativas o acuerdos palmaria y evidentemente inconstitucionales adoptados por el Parlamento de Cataluña bajo la forma de leyes, proposiciones de ley, mociones o propuesta de resolución, no es otro que el deseo de reformar la Constitución a través de decisiones unilaterales, adoptadas a extra-muros de lo previsto en el Título X de la carta magna, con el objetivo de proporcionar cobertura jurídica a posteriores acciones del Ejecutivo autonómico que profundicen en dicha senda rupturista. Entendemos que, ante esta deriva en la que un poder constituido pretende transformarse en constituyente, nuestro Tribunal de Garantías ha optado por extender las funciones calificadoras de la Mesa al análisis material de las iniciativas. E insistimos en que nos parece una solución acertada para la defensa del orden constitucional en el presente contexto, ya que el respeto a la ley fundamental, sus normas y procedimientos está indisolublemente unido al principio democrático²³, hasta tal punto que, parafraseando a Kelsen, los intentos de alterar la Constitución sin sujetarse al marco formalmente establecido resultan equiparables a un golpe de Estado²⁴.

²² A título de ejemplo, podemos citar la STC 205/1990, de 13 de diciembre, la cual declaró nulo el Acuerdo de la Mesa del Senado inadmitiendo una moción sobre la utilización de lenguas cooficiales en la Cámara Alta, ya que dicha iniciativa no tenía un carácter inequívoca y manifiestamente inconstitucional.

²³ STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5: «Atentado tan grave al Estado de derecho conculca por lo demás, y con pareja intensidad, el principio democrático, habiendo desconocido el Parlamento que el sometimiento de todos a la Constitución es otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como un poder constituyente del que es titular el pueblo español, no ninguna fracción del mismo. En el Estado constitucional no puede desvincularse el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución [STC 259/2015, FJ 4 b)](…)».

²⁴ Kelsen, H., (Trad. Vernengo, R. J.) (1982 [1960]), *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional de México, pág. 218: «Una revolución, en el sentido amplio de

III. CONCLUSIONES

- La Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2024, de 20 de noviembre, estima que el procedimiento previsto en el Título V de la LOTC es adecuado para impugnar los acuerdos adoptados por las Mesas de las asambleas legislativas autonómicas sobre admisión de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, en tanto que se cumplen los requisitos exigidos para ello: dichos actos gozan de naturaleza jurídica, expresan la voluntad acabada y perfecta de un órgano de la comunidad autónoma y producen efectos jurídicos *ad extram*.
- Desde el año 2017, la jurisprudencia constitucional ha extendido el control material de las Mesas parlamentarias al análisis sobre la constitucionalidad de las iniciativas presentadas, de forma que, si las mismas resultan palmariamente y evidentemente contrarias a la ley fundamental, el órgano rector puede inadmitirlas, y en el caso de que contravengan un mandato del Tribunal Constitucional a sabiendas de dicha circunstancia, la Mesa está obligada a su rechazo.
- La resolución objeto del presente artículo da un paso más en este sentido, pues afirma que la Mesa del Parlamento de Cataluña, en el ejercicio de su función calificadora, tenía la obligación de inadmitir la iniciativa legislativa popular presentada ya que, además de ser manifiesta y claramente contradictoria con la Constitución, la misma vulneraba los límites materiales para la reforma de la norma fundamental y su tramitación depararía gravísimas consecuencias para los ciudadanos, los poderes e instituciones públicas y el propio sistema constitucional.
- A nuestro modesto entender, el deber de inadmisión por el órgano rector de la Cámara debería extenderse a todas aquellas iniciativas

la palabra, que abarca también el golpe de estado, es toda modificación no legítima de la constitución –es decir, no efectuada conforme a las disposiciones constitucionales–, o su remplazo por otra».

indubitadamente inconstitucionales y susceptibles de producir cualquier efecto jurídico. Ello obedece, entre otras razones, al tenor literal del artículo 9.1 CE y al sinsentido de que poderes públicos, integrados en el orden constitucional, promuevan y aprueben normas contrarias a la carta magna al margen de los procedimientos reglamentaria y constitucionalmente previstos para la modificación de la *Lex legum*.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- KELSEN, H. (Trad. Vernengo, R. J.) (1982 [1960]). *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional de México.
- PINIÉS RUIZ, F. J. de (2019). Delimitación de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras: Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 46/2018, de 26 de abril, y 47/2018, de 26 de abril. Recursos de amparo núms. 4856-2017 y 5239-2017. (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018). *Revista de las Cortes Generales*, (107), pp. 533-548.

COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONTROL EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PARA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES PREVISTAS EN EL REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PRESENTADAS A CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD PROPIA DE UNA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA. COMENTARIO A LA SENTENCIA C-33/22 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, DE 16 DE ENERO DE 2024*

BÁRBARA COSCULLUELA MARTÍNEZ

Letrada de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0009-0006-9259-1988>

RESUMEN

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Austria (Verwaltungsgerichtshof) para resolver recurso de casación presentado por la Autoridad de Protección de Datos de Austria contra una resolución del Tribunal Administrativo Federal austriaco.

La sentencia declara que la actividad de una comisión de investigación parlamentaria está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento General de Protección de Datos, y que la Autoridad Nacional de Control, como única autoridad nacional, tiene la competencia para conocer de las reclamaciones relativas al tratamiento de datos personales por una comisión de investigación en el marco de sus actividades parlamentarias.

* Enlace a la STJUE C-33/22, de 16 de enero: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0033>

Palabras clave: protección de datos, primacía, separación de poderes, actividad parlamentaria, autoridad de control.

Artículos clave: 267 y 288 (2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 4 (2) del Tratado de la Unión Europea; 2 (2), 4 (2), 51 (1) 55 (1) y 77 (1) del Reglamento General de Protección de Datos.

Resoluciones relacionadas: Sentencia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Penalty points) C-439/19; Sentencia de 9 de junio 2020, Land Hessen, C-272/19; sentencia de 20 de octubre de 2022, Koalitsia “Demokraticna Bulgaria-Obedinenie”, C-306/21; sentencia de 15 de julio de 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19; sentencia de 15 de junio de 2021. Facebook Ireland and Others, C-645/19.

I. ANTECEDENTES

La comisión de investigación se creó en el Consejo Nacional de Austria (Parlamento, Cámara baja) a petición de la minoría, para examinar si hubo alguna influencia política sobre la Oficina Federal para la Protección de la Constitución y de la Lucha contra el Terrorismo (la «BVT»).

Dicha comisión tomó declaración como testigo a una persona en sesión accesible a los representantes de los medios de comunicación. El compareciente solicitó la anonimización de su comparecencia. El Consejo Nacional procedió normalmente sin atender la petición de anonimización, y en el acta se mencionó su nombre y apellidos completos, siendo los minutos de su comparecencia en los que se revelaba su nombre y apellidos publicados en la página web del Parlamento austriaco.

Alegando que la revelación de su identidad en las anteriores circunstancias y sin su consentimiento era contraria al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y a la legislación austriaca, el compareciente

presentó una reclamación ante la Autoridad de Protección de Datos de Austria (*Datenschutzbehörde*).

Mediante resolución de 18 de septiembre de 2019, la Autoridad de Protección de Datos declaró que carecía de competencia para decidir sobre la reclamación, afirmando que el principio de separación de poderes le impedía, como órgano del ejecutivo, poder ejercer un control sobre una comisión de investigación parlamentaria.

El ciudadano compareciente recurrió ante el Tribunal Administrativo Federal la resolución de la Autoridad, la cual quedó anulada como consecuencia, frente a lo cual la Autoridad interpuso un recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Al proceder a su resolución y como cuestión prejudicial, el Tribunal Supremo de lo contencioso-administrativo preguntó al Tribunal de Justicia de la Unión: si las actividades de una comisión de investigación creada por el Parlamento de un Estado miembro están comprendidas en el ámbito de aplicación del RGPD; y, en segundo lugar, en caso de respuesta afirmativa, si considerando tanto la excepción del artículo 16 del RGPD, como el asunto objeto de investigación por la comisión, éste se aplica cuando dichas actividades se refieren a la protección de la seguridad nacional.

Además, dado que la cuestión trataba de aclarar si cabe que una autoridad administrativa en materia de protección de datos sancione al legislativo por el tratamiento de datos en su actividad parlamentaria, y dado que en Austria no existe una autoridad específica dentro del Parlamento, solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciase sobre si puede considerarse que la Autoridad Nacional Única de Control que el Estado miembro haya constituido es competente directamente en virtud del RGPD para conocer de las reclamaciones por infracción previstas en el mismo reglamento.

II. COMENTARIO

En primer lugar, el Tribunal de Justicia descarta que el artículo 2, apartado 2, letra a), del RGPD, que establece que dicho reglamento no se aplica al tratamiento de datos personales efectuado en el ejercicio de una actividad no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE, sea de aplicación en este caso.

Partiendo del argumento de que el mero hecho de que una actividad sea propia del Estado o de una autoridad pública no basta automáticamente para excluir la aplicación del RGPD a dicha actividad, la fundamentación concreta que tampoco es bastante para excluir su aplicación cuando la actividad en la cual se produzca este tratamiento de datos sea la propia de una comisión parlamentaria de escrutinio sobre el ejecutivo.

Entiende que esta excepción general de la letra a del artículo 2, (2) del reglamento tiene que interpretarse restrictivamente¹ y que su único objeto es excluir de su ámbito de aplicación el tratamiento efectuado por las autoridades del Estado en el ejercicio de una actividad destinada a salvaguardar la seguridad nacional o que pueda clasificarse en la misma categoría.

La interpretación se identifica a la luz del considerando 16 del RGPD:

El presente Reglamento no se aplica a cuestiones de protecciones de los derechos y las libertades fundamentales o la libre circulación de datos personales relacionadas con actividades excluidas del ámbito del Derecho de la Unión, como las actividades relativas a la seguridad nacional. Tampoco se aplica a las actividades relacionadas con la política exterior y de seguridad común de la Unión.

Considera que esta interpretación se encuentra confirmada por la ausencia de toda distinción en función de la identidad del responsable del tratamiento de que se trate, resaltando la definición detallada por el artículo 4, apartado 7 del RGPD: «“responsable del tratamiento” o “responsable”: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u

¹ Sentencia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Penalty points) C-439/19.

otro organismo que, solo o junto con otros determine los fines y medios del tratamiento; (...)».

Recuerda que en un caso similar, precisamente al interpretar esta última disposición, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en la medida en que determina, por sí sola o con otras, los fines y los medios del tratamiento, una comisión de peticiones del Parlamento regional de un Estado miembro debe calificarse de «responsable» del tratamiento en el sentido de dicha disposición, de modo que el tratamiento de datos personales efectuado por la comisión está comprendido en el ámbito de aplicación del RGPD².

El Presidente del Consejo Nacional de Austria (Parlamento), alegó, que a diferencia del caso de la Comisión de Peticiones «que contribuye sólo indirectamente a la actividad parlamentaria», la Comisión de Investigación es «directa y exclusivamente parlamentaria en su naturaleza» haciendo referencia a la diferente naturaleza de las comisiones de peticiones, las cuales se encuentran al margen del proceso político, pues se inscriben dentro de la relación con los ciudadanos en particular, frente a las de investigación, que pueden ser fácilmente por su objeto parte de los órganos parlamentarios funcionales en los que se desarrolla el proceso de control y confianza política entre los poderes del Estado.

A pesar de esta alegación, la cual hubiera merecido ser considerada en la fundamentación, el Tribunal de Justicia no entra en profundidad en la argumentación ni ofrece una refutación más allá de seguir en su contestación la interpretación genérica y categórica de que el reglamento tan sólo excluye de su aplicación categorías de actividades que, por su naturaleza, quedan fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Especifica que no se trata de diferenciar en función de las personas, sean éstas de naturaleza privada o pública, y que ni aun cuando el tratamiento sea llevado a cabo por una autoridad pública, basta el hecho de que sus tareas y funciones entren directa y exclusivamente en el ámbito de un poder público determinado, sino que es necesario que

² Sentencia de 9 de junio 2020, Land Hessen, C-272/19.

dicho poder esté relacionado con una actividad que, en cualquier caso, quede fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

Así pues, la respuesta del Tribunal de Justicia a la primera pregunta formulada por el Tribunal Supremo de Austria es afirmativa: las actividades de escrutinio del ejecutivo de una comisión de investigación creada por el Parlamento de un Estado miembro están comprendidas en el ámbito de aplicación del RGPD.

La segunda cuestión plantea si la excepción del artículo 2 (2) (a) del RGPD, podría ser aplicable a la actividad de una comisión de investigación creada en un Parlamento de un Estado miembro, en el ejercicio de su facultad de control del ejecutivo, si ésta, como es el caso, tiene por objeto las actividades de una autoridad policial de seguridad del Estado, y, por tanto, las actividades relativas a la seguridad nacional, en el sentido del considerando 16 del reglamento.

La comisión investigaba si hubo influencia política sobre la Oficina Federal de Protección de la Constitución y de la Lucha en contra el Terrorismo de Austria. Por ello, el Tribunal Supremo plantea la cuestión, entendiendo que podría considerarse, por razón de la materia, englobada en las actividades que conciernen a la seguridad nacional y en consecuencia excluida del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

En este sentido, el artículo 4 (2) del Tratado de la Unión, al cual se remite la sentencia en su argumentación, dispone que:

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia persiste en la aproximación restrictiva de su interpretación del citado artículo 2 (2) (a) del RGPD como aplicable solo al procesamiento de datos llevado a cabo por las autoridades del Estado en el curso de una actividad destinada a salvaguardar la

seguridad nacional u otra que pueda ser clasificada en la misma categoría, especificando que lo son todas aquellas destinadas a proteger las funciones esenciales del Estado y los intereses fundamentales de la sociedad³.

En sus alegaciones, el presidente del Consejo Nacional, sostiene que el propósito último de la actividad de escrutinio desplegada por la comisión de investigación es el de esclarecer si las autoridades investigadas actúan correctamente en interés de la seguridad nacional.

La sentencia reconoce que son los Estados miembros, de acuerdo con el artículo 4 (2) del Tratado de la Unión, los que tienen reservadas las facultades de definir sus intereses esenciales de seguridad nacional y de tomar las medidas apropiadas para asegurar su seguridad interna y externa, pero seguidamente afirma que el mero hecho de que una medida nacional se haya tomado a tal fin no representa la inaplicación del Derecho de la Unión ni excepciona por tanto la necesidad de los Estados de cumplir con las obligaciones del mismo⁴.

Así pues, concluye directamente con respecto al presente caso, que la actividad de escrutinio no es como tal una de las calificables como actividades destinadas a salvaguardar la seguridad nacional ni tampoco como actividad clasificable en la misma categoría en el sentido de los pronunciamientos anteriormente citados por el Tribunal. Por consiguiente, se deduce en principio a reservas de la conclusión final en su argumentación, que dicha actividad está comprendida en el ámbito de aplicación del RGPD.

Así, la exigencia de salvaguardar la seguridad nacional puede justificar que se restrinjan, mediante una medida legislativa, las obligaciones y los derechos que se derivan del RGPD, en particular en lo que respecta a la recogida de datos personales, la facilitación de información a los

³ En el sentido de los anteriores pronunciamientos: Sentencia de 22 de junio de 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Penalty points)* C-439/19, EU:C:2021:545, párrafo 67 y sentencia de 20 de octubre de 2022, *Koalitsia “Demokraticzna Bulgaria-Obedinenie”*, C-306/21, EU:C:2022:813, párrafo 40.

⁴ Ver pronunciamiento de la sentencia de 15 de julio de 2021, *Ministrstvo za obrambo*, C-742/19, EU:C:2021:597 párrafo 36.

interesados y su acceso a dichos datos, o la divulgación de éstos, sin el consentimiento de los interesados, a personas distintas del responsable del tratamiento, siempre que tales restricciones respeten la esencia de los derechos y libertades fundamentales de los interesados y constituyan una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática.

Sin embargo, el Tribunal reconoce acertadamente que la revelación de los datos personales del testigo compareciente que solicitó la anonimización de su testimonio en la comparecencia ante la comisión sin su consentimiento no puede ser categorizada como «una acción necesaria para salvaguardar la seguridad nacional basada en una medida legislativa nacional destinada a tal fin».

En este caso, estamos de acuerdo, pues partiendo de la cuestión así planteada, es cierto que la publicación sin consentimiento de unos datos de un compareciente, no contribuye por sí sola a la salvaguardia de la seguridad nacional, por mucho que la materia objeto de la comisión de investigación fuera la investigación de la actividad de una Agencia de Protección Estatal Antiterrorista.

Por tanto, la respuesta a la segunda cuestión es negativa, en el sentido de no considerar que las actividades de una comisión de investigación parlamentaria creada para investigar las actividades de policía de una Autoridad Estatal de Protección de la que se sospecha actuó bajo influencia política sean actividades concernientes a la seguridad nacional, y por tanto que queden fuera de la aplicación del Derecho de la Unión, conforme a la excepción del artículo 2 (2) del RGPD, interpretado a la luz del considerando 16 de la misma normativa europea.

En tercer y último lugar, el Tribunal de Justicia responde a la cuestión sobre si el artículo 77, apartado 1, y el artículo 55, apartado 1, del RGPD deben interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado miembro ha optado, de conformidad con el artículo 51, apartado 1, de dicho reglamento, por establecer una autoridad de control única, sin atribuirle, (específicamente, se entiende), la competencia de controlar la aplicación de dicho reglamento por una comisión de investigación creada por el Parlamento de ese Estado miembro en el ejercicio de su poder de control

sobre el poder ejecutivo, dichas disposiciones confieren directamente a esa autoridad la competencia de conocer de las reclamaciones relativas al tratamiento de datos personales por parte de esa comisión de investigación.

El Tribunal de Justicia comienza recordando que conforme al artículo 288 (2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión, el reglamento europeo es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable a cada Estado miembro. Este principio, confirmado por la jurisprudencia consolidada del mismo Tribunal⁵, hace que generalmente las disposiciones reglamentarias sean directamente aplicables sin que sea precisa una específica normativa estatal de aplicación. El Tribunal aplica sin matices al caso el principio, de manera que los artículos que afectan a la materia, 77 párrafo 1 y 55 párrafo 1 del RGPD, de los cuales se deduce que todo sujeto tiene derecho a presentar una reclamación ante autoridad supervisora competente en el territorio del Estado miembro, que estos son suficientemente claros y no requeridos de implementación por parte del Estado miembro para desplegar su eficacia.

El RGPD, de acuerdo con su artículo 51 párrafo 1, confiere un margen de apreciación a los Estados miembros en cuanto al número de autoridades de control que deben crearse:

Cada Estado miembro establecerá que sea responsabilidad de una o varias autoridades públicas independientes (en adelante «autoridad de control») supervisar la aplicación del presente Reglamento, con el fin de proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento y de facilitar la libre circulación de datos personales en la Unión.

Por su parte, el artículo 55 párrafo 1 del RGPD determina que: «Cada autoridad de control será competente para desempeñar las funciones que se le asignen y ejercer los poderes que se le confieran de conformidad con el presente Reglamento en el territorio de su estado miembro».

El artículo 77 párrafo 1 es el que establece el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control:

⁵ Sentencia de 15 de junio de 2021. Facebook Ireland and Others, C-645/19, EU:C:2021:483, párrafo 110 y jurisprudencia que allí se cita.

Sin perjuicio de cualquier otro recurso administrativo o acción judicial, todo interesado tendrá derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control, en particular en el Estado miembro en que tenga su residencia habitual, lugar de trabajo o lugar de la supuesta infracción, si considera que el tratamiento de datos personales que le conciernen infringe el presente Reglamento.

De la interpretación de estos dos preceptos y del espíritu de RGPD, el Tribunal de Justicia deduce que si bien es cierto que confiere un margen de apreciación a los Estados miembros en cuanto al número de autoridades de control que deben crearse, por contraste determina el alcance de las competencias que dichas autoridades, cualquiera que sea su número, que deben tener para controlar la aplicación de dicho reglamento.

Dicha determinación no se establece expresamente en la letra del RGPD, sino que el Tribunal de Justicia la entiende implícita con el argumento de que otra interpretación resultaría en la ineffectividad de los artículos considerados. Además, añade que cuando el legislador de la UE ha querido limitar la competencia de las autoridades de control para supervisar los tratamientos públicos, lo ha hecho expresamente, como demuestra el artículo 55 (3) del RGPD, según el cual dichas autoridades no son competentes para supervisar los tratamientos de los órganos jurisdiccionales que actúen en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Tanto la Autoridad de Protección de Datos, como el presidente del Consejo Nacional y el Gobierno austriaco alegan que las disposiciones de Derecho austriaco con rango constitucional prohíben al poder ejecutivo ejercer cualquier control sobre el poder legislativo. Por tanto, que esas previsiones excluyen la posibilidad de que la Autoridad, que forma parte del poder ejecutivo, controle la aplicación del RGPD por parte de la comisión de investigación del «BVT», la cual es un órgano que forma parte del poder legislativo.

Sin embargo, el Tribunal sostiene que el recurso por un Estado miembro a normas de Derecho nacional no puede menoscabar la unidad y la eficacia del Derecho de la Unión. Afirma que precisamente teniendo en cuenta la estructura constitucional de los Estados miembros, el artículo 51, apartado 1, del RGPD se limita a exigir a los Estados miembros que

establezcan al menos una autoridad de control, al tiempo que les ofrece la posibilidad de establecer más de una. Además, el considerando 117 de dicho reglamento enuncia que los Estados miembros deben poder establecer más de una autoridad de control, para reflejar su estructura constitucional, organizativa y administrativa.

Por tanto, el reglamento si concede a cada Estado miembro un margen de apreciación que le permite establecer tantas autoridades de supervisión como sea necesario, en particular, a la luz de su estructura constitucional. Cuando un Estado miembro ha optado por establecer una autoridad de control única, no puede invocar disposiciones de Derecho interno, ya sean de carácter constitucional, (como el principio de separación de poderes) para excluir el tratamiento de datos personales comprendidos en el ámbito de aplicación del RGPD del control de dicha autoridad. Los efectos del principio de primacía del Derecho de la UE son vinculantes para todos los órganos de un Estado miembro, sin que, en particular, las disposiciones de Derecho interno, incluidas las disposiciones constitucionales, puedan impedirlo.

La respuesta a la tercera pregunta es positiva: cuando un Estado miembro ha optado por establecer una autoridad de control única, los artículos 55 (1) y 77 (1) del RGPD confieren directamente a dicha autoridad la competencia para resolver las quejas relacionadas con el procesamiento de datos de carácter personal por una comisión de investigación.

III. CONCLUSIÓN

La cuestión principal de fondo que planea en este asunto sin aterrizar en la sentencia, es la de si la actividad parlamentaria, y en este caso la actividad de control parlamentario sobre el Ejecutivo puede estar sujeta sin matices a las limitaciones que establece la normativa europea en cuanto al tratamiento de los datos personales para la protección de las personas físicas.

Tal y como dice precisamente el considerando 4 del Reglamento General de Protección de Datos, el derecho a la protección de datos

personales, no es un derecho absoluto sino que debe considerarse en relación con su función en la sociedad y mantener el equilibrio con otros derechos fundamentales, con arreglo al principio de proporcionalidad.

La sentencia, en su fundamentación, soslaya la cuestión de diferenciar entre la actividad parlamentaria, aquella que entronca con el derecho de los representantes a ejercer su representación política y sus concretas funciones, y la actividad puramente administrativa que despliega también el Parlamento como Administración, en la cual todos los condicionantes de consentimiento y demás derechos respecto del tratamiento de los datos personales son por lógica generalmente aplicables.

Sin embargo, esta misma distinción sí se ha tenido en cuenta por propio Derecho positivo de la Unión en el caso del Poder Judicial.

Así, el RGPD, en su considerando 20 señala: de un lado, que

aunque el Reglamento se aplica, entre otras, a las actividades de los tribunales y otras autoridades judiciales, en virtud del Derecho de la Unión, los Estados miembros pueden especificar las operaciones de tratamiento y los procedimientos de tratamiento en relación con el tratamiento de datos personales por los tribunales y otras autoridades judiciales.

De otro lado, en cuanto a las competencias de control las atribuye el reglamento directamente al propio Poder Judicial cuando se trate del ejercicio de la función jurisdiccional propiamente dicha:

A fin de preservar la independencia del poder judicial en el desempeño de sus funciones, incluida la toma de decisiones, la competencia de las autoridades de control no debe abarcar el tratamiento de datos personales cuando los tribunales actúen en ejercicio de su función judicial. El control de esas operaciones de tratamiento de datos ha de poder encomendarse a organismos específicos establecidos dentro del sistema judicial del Estado miembro, los cuales deben, en particular, garantizar el cumplimiento de las normas del presente Reglamento, concienciar más a los miembros del poder judicial acerca de sus obligaciones en virtud de este y atender las reclamaciones en relación con tales operaciones de tratamiento de datos.

En el artículo 55.3 del RGPD que encabeza la Sección dedicada a las competencias, funciones y poderes en relación con el sistema de protección de Datos de la Unión Europea se establece textualmente que

«Las autoridades de control no serán competentes para controlar las operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales en el ejercicio de su función judicial».

Así por ejemplo conforme al RGPD, en el Estado español, la Ley Orgánica del Poder Judicial diferencia entre el tratamiento de los datos personales con fines jurisdiccionales o no jurisdiccionales, estableciendo que tendrá fines jurisdiccionales el tratamiento de los datos que se encuentran incorporados a los procesos que tengan por finalidad el ejercicio de la actividad jurisdiccional y se rigen por las especialidades que se establecen en dicha ley y en las leyes procesales aplicables de cada orden jurisdiccional. Los tratamientos con fines no jurisdiccionales son los que deriven de los procedimientos gubernativos de régimen interior y personal funcionario o de otro tipo.

La diferenciación de tipos de tratamiento si se trata de la función jurisdiccional o no, lo es también a efectos de comunicaciones de datos y de tramitación del ejercicio de derechos de información acceso, rectificación, supresión, oposición y limitación, pero incide especialmente en la determinación de la autoridad de control de tales tratamientos, pues en el caso de los tratamientos con fines jurisdiccionales la condición de autoridad de protección de datos se asigna al Consejo General del Poder Judicial, a través de la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos, mientras que los que no ostentan tal carácter se someten al control de la Agencia Española de Protección de Datos.

El tema de la protección de datos desempeñará un papel más importante en el trabajo parlamentario en el futuro que antes. La situación en los distintos Parlamentos de la Unión Europea es dispar e incoherente a estos efectos, lo que puede ser debido al hecho de que esta cuestión no se ha planteado en algunos Parlamentos nacionales. Sin embargo, el pronunciamiento que comentamos reviste una importancia crucial para la aplicación del RGPD en los Parlamentos nacionales en relación a la protección de datos en el ámbito de las actividades parlamentarias clásicas. La mayoría de ellos, en respuesta dada a través de la plataforma de colaboración e intercambio de información interparlamentaria «Centro

Parlamentario Europeo para la Investigación y Documentación»⁶ respondieron que estudiarán las implicaciones de la sentencia y verán si tienen que modificar sus reglamentos internos o sus leyes de protección de datos. El debate sobre las consecuencias de la sentencia que comentamos parece estar empezando, aunque casi todos consideran que el controlador del tratamiento (en el sentido del RGPD) es y debe ser el propio Parlamento.

Mientras tanto, la sentencia del TJCE de principios de año sobre la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos de la UE (RGPD) ha tenido repercusiones de gran alcance en Austria. Se ha abierto paso una iniciativa de reforma integral, actualmente en tramitación, la cual modifica, entre otras cosas, la Constitución, la Ley de Normas Procesales, la Ley de Regulación de la Información, la Ley de Protección de Datos, la Ley del Tribunal de Cuentas y la Ley de la Junta del Defensor del Pueblo.

Las ideas centrales son que el trabajo parlamentario de representación de los ciudadanos no debe verse obstaculizado, para lo cual se prevén restricciones a los derechos en materia de protección de datos de conformidad con el RGPD, admitiendo determinadas excepciones. Se asume el principio de que los intereses en el secreto de los datos personales dignos de protección deben ponderarse con los intereses de control y transparencia, así como con la libertad de expresión.

Se atribuye al presidente de cada Cámara la competencia para decidir sobre las reclamaciones de protección de datos. El Consejo Nacional o el Consejo Federal, como órgano, serán responsables de la ley de protección de datos en cada caso, por lo que, con respecto al Consejo Nacional, como antes, el presidente del Consejo Nacional decide en última instancia en qué medida se tienen en cuenta las reclamaciones de los interesados, por ejemplo, como se refleja en las transcripciones o las anonimizaciones.

⁶ Solicitudes nº 5716 y nº 5813 formuladas por el Consejo Nacional de Austria sobre «Responsabilidades, derechos de los interesados, cláusulas de restricción y autoridades de control según el RGPD» a través del Centro Parlamentario Europeo para la Investigación y Documentación (ECPRD).

La autoridad de control no será la autoridad de protección de datos (*Datenschutzbehörde*), sino que, a partir de 2025, será un Comité Parlamentario de Protección de Datos independiente, que también será competente respecto del Tribunal de Cuentas y la Junta del Defensor del Pueblo con la idea de respetar así la independencia de estos órganos constitucionales respecto del Ejecutivo y también podrá serlo de los Parlamentos regionales. El Comité estará compuesto por un mínimo de tres y un máximo de seis miembros y será elegido por el Consejo Nacional a propuesta del Comité Principal, con el consentimiento del Consejo Federal, por un período de cinco años.

El Tribunal Administrativo Federal actuará como tribunal de apelación, con la posibilidad última de apelar ante el Tribunal Supremo Administrativo.

En el Congreso de los Diputados, como precedentes de anonimización de comparecientes, tan sólo existen supuestos en los cuales comparecían como expertos o relatores invitados para contribuir al estudio de materias o problemas en el ámbito parlamentario. En estos casos, a solicitud justificada de la persona, las Presidencias han optado por acceder a dicha anonimización para proteger la identidad del compareciente al ponderar que lo relevante desde el punto de vista de la función representativa es conocer la profesión o relato de la persona que comparece y no tanto los datos que se puedan utilizar para identificar al individuo⁷.

⁷ Durante los trabajos de la Comisión de Investigación sobre los atentados del 11-M (Legislatura VIII), se requirió para comparecer a agentes de la Guardia Civil, siendo identificados en el orden del día y en el Diario de Sesiones con su T.I.P. (Tarjeta de Identificación Profesional) Sesión núm. 17 (extraordinaria) celebrada el martes, 27 de julio de 2004.

Legislatura VIII. Ponencia sobre la prostitución en nuestro país (154/9) El día 11 de julio de 2016. Compareciente que figura como «mediadora social». Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades.

DERECHO DE LOS INDIVIDUOS A GOZAR DE PROTECCIÓN EFECTIVA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ESTATALES FRENTE A LOS IMPACTOS ADVERSOS GRAVES PARA SU VIDA, SALUD, BIENESTAR Y CALIDAD DE VIDA DERIVADOS DE LOS EFECTOS NOCIVOS Y RIESGOS CAUSADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO. SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, DE 9 DE ABRIL DE 2024*

ANTONIO LUCIO GIL

Letrado de la Asamblea de Madrid

RESUMEN

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunido en su Gran Sala, resuelve la demanda presentada por la asociación suiza de mujeres mayores Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, junto con cuatro de sus asociadas, por vulnerar dos preceptos del Convenio Europeo de Derechos Humanos: el artículo 8, que garantiza el derecho al respeto de la vida privada y familiar, y el artículo 6, párrafo 1, sobre el derecho a un proceso equitativo.

La sentencia declara, por mayoría, con un voto parcialmente concurrente y parcialmente disidente, que se ha producido una vulneración del artículo 8 de la Convención, por parte del Estado suizo, en perjuicio de la asociación demandante –a la que se reconoce legitimización activa– al no actuar aquel a tiempo y de manera apropiada y coherente en relación con la concepción, el desarrollo y la aplicación del marco legislativo y administrativo contra el

* Enlace a la STEDH Gran Sala, de 9 de abril: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-233261>

cambio climático, excediendo su margen de apreciación y no cumpliendo con sus obligaciones positivas derivadas de dicho precepto.

Por otra parte, la sentencia declara, de forma unánime, que se ha producido una vulneración del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, respecto al derecho de acceso a un tribunal a favor de la asociación demandante, puesto que las autoridades administrativas y judiciales del Estado suizo desestimaron las reclamaciones de la asociación demandante sin que ninguna de ellas se ocupara del fondo de sus reclamaciones.

Palabras clave: derecho a la vida privada y familiar, daños y riesgos causados por el cambio climático, estatus de víctima, locus standi, actio popularis, acceso a los tribunales, principio de subsidiariedad, proceso democrático de toma de decisiones políticas, estándar de debida diligencia, margen de apreciación de los Estados respecto al CEDH, obligaciones positivas de los Estados respecto al CEDH, presupuesto de carbono, la carga entre generaciones.

Artículos clave: 2, 6, 8, 13, 19, 34 y 35 de la Convención Europea de Derechos Humanos; 3 (1) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 9 de mayo de 1992; 2 (2) del Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015; 9 (3) del Convenio de Aarhus, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998; 10, 29 (2), 73 y 74 (2) de la Constitución federal suiza, y 25a Ley de Procedimiento Administrativo suiza (APA) de 20 de diciembre de 1968.

Resoluciones relacionadas del TEDH: Sentencia de la Gran Sala del TEDH, de 9 de abril de 2024, Duarte Agostinho y otros c. Portugal y otros 32 Estados (demanda n.o 39371/20); Sentencia de la Gran Sala del TEDH, de 9 de abril de 2024, Carême c. Francia (demanda n.o 7189/21); Sentencia del TEDH, de 9 de diciembre de 1994, López Ostra c. España (demanda n.o 16798/1990); Sentencia del TEDH, de 27 de abril de 2004, Gorraiz Lizarraga y otros c. España (n.o demanda 62543/09); Sentencia de la

Gran Sala del TEDH, de 17 de julio de 2014, Centre for Legal Resources en nombre de Valentin Câmpeanu c. Rumanía (n.o demanda 47848/08).

Palabras clave: Protección de datos, primacía, separación de poderes, actividad parlamentaria, autoridad de control.

Artículos clave: 267 y 288 (2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 4 (2) del Tratado de la Unión Europea; 2 (2), 4 (2), 51 (1) 55 (1) y 77 (1) del Reglamento General de Protección de Datos.

Resoluciones relacionadas: Sentencia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Penalty points) C-439/19; Sentencia de 9 de junio 2020, Land Hessen, C-272/19; sentencia de 20 de octubre de 2022, Koalitsia “Demokraticzna Bulgaria-Obedinenie”, C-306/21; sentencia de 15 de julio de 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19; sentencia de 15 de junio de 2021. Facebook Ireland and Others, C-645/19.

I. ANTECEDENTES

El 9 de abril de 2024, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) hizo públicas tres sentencias, decididas por la misma composición de su Gran Sala, respecto a tres litigios climáticos que se interpusieron entre septiembre de 2020 y enero de 2021. Una de estas tres sentencias es la que recayó sobre el caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros contra Suiza, por la que se ha condenado a Suiza por vulnerar dos preceptos del Convenio Europeo de Derechos Humanos: el artículo 8, que garantiza el derecho al respeto de la vida privada y familiar, y el artículo 6, párrafo 1, sobre el derecho a un proceso equitativo.

El caso (conocido como el caso KlimaSeniorinnen o de las «abuelas suizas por el clima»), se refería a una denuncia presentada, el 26 de noviembre de 2020, por cuatro mujeres mayores –una de las cuales murió durante el procedimiento ante el TEDH– y una asociación suiza, de la

que formaban parte las mismas, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, cuyo objetivo es luchar contra el calentamiento global en beneficio tanto de sus miembros (mujeres mayores) como del público en general y de las generaciones futuras. Las reclamantes alegaban que las políticas de mitigación climática adoptadas por Suiza son insuficientes y poco ambiciosas, de manera específica en contraste con las obligaciones contraídas a través del Acuerdo de París, cuyo objetivo principal no es otro que reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para limitar el aumento de la temperatura global en este siglo a 2 °C, y esforzarse para reducir ese aumento, incluso, a tan solo 1,5 °C. de manera que estas fallas de Estado resultan en un grave ataque a sus derechos fundamentales a la vida y la salud, ya que sus problemas de salud se incrementan durante las olas de calor, y por tanto denunciaban que la Confederación Suiza no había cumplido sus obligaciones, en virtud de la Convención Europea de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) de proteger eficazmente la vida (artículo 2¹) y de garantizar el respeto de su vida privada y familiar, incluido su domicilio (artículo 8²).

Además, sostenían que se habría vulnerado su derecho de acceso a la Justicia en el sentido del artículo 6.1 CEDH³, pues los tribunales

¹ Art. 2 CEDH: «1. El derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga la pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena».

² Art. 8 CEDH: «1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás».

³ Art. 6.1 CEDH: «1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal

nacionales no habían respondido adecuadamente a sus solicitudes, y habían dictado decisiones arbitrarias, lo que afecta a sus derechos civiles en relación con la falta de adopción de las medidas necesarias por parte del Estado para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático. Por último, las demandantes denunciaron la violación del artículo 13⁴ alegando que no disponían de ningún recurso interno efectivo para presentar sus reclamaciones con arreglo a los artículos 2 y 8 del CEDH.

La asociación agotó las vías internas de recurso contra la inadmisión por la autoridad ambiental competente de su solicitud de que adoptara las medidas necesarias referidas. La sentencia relaciona (§ 22 a 63) los procedimientos internos en derecho suizo que acabaron dando lugar a la reclamación ante el TEDH. En primer lugar las demandantes formularon un recurso legal ante las autoridades administrativas federales en materia de medio ambiente, fundamentalmente el Departamento Federal de Medio Ambiente, Transportes, Energía y Comunicaciones (DETEC) que, el 25 de abril de 2017 desestimó por varias razones, entre ellas por falta de legitimación activa. Las demandantes, el 26 de mayo de 2017, interpusieron un recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo Federal («el FAC»). Este, el 27 de noviembre de 2018, desestimó el recurso, sin perjuicio de lo cual, reconoció la legitimación activa de las demandantes individuales (números 2 a 5), por «interés digno de protección»; y consideró innecesario determinar si la asociación demandante también tenía ese interés. El 21 de enero de 2019, las deman-

dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia».

⁴ Art. 13 CEDH: «Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales».

dantes interpusieron un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo Federal (FSC), que este desestimó el 5 de mayo de 2020, con el mismo posicionamiento respecto a la legitimación; señalando además que la acción legal de las demandantes era de naturaleza popular y estaba dirigida a lograr algo que debería lograrse más apropiadamente no mediante una acción legal sino por medios políticos. Sostuvo además el FSC que no se esperaba que se superara en un futuro próximo el límite de «muy por debajo de los 2°C» en términos del Acuerdo de París, basándose en informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

La articulación de la sentencia responde a una primera parte sobre el procedimiento, una segunda sobre los hechos, una tercera sobre el marco legal y jurisprudencial relevante y una cuarta parte propiamente de fundamentos jurídicos (The Law). Ha de destacarse la importancia que revisten en la parte segunda los contenidos dedicados a exponer la realidad del cambio climático, y así, más allá de lo alegado por las partes del procedimiento, el Tribunal hace relato del conocimiento al respecto resultante de «los materiales disponibles» por sí mismo, en los que destacan los informes del IPCC. El Tribunal (§103) expresamente referirá, en este sentido como:

Con vistas al examen del presente caso, y teniendo en cuenta los otros dos casos que se encuentran en trámite ante la Gran Sala (véase el apartado 5 supra), en los que se dictan sentencias el mismo día, así como otros casos pendientes que se encuentran suspendidos en la Sala, el Tribunal considera necesario destacar los siguientes elementos fácticos que se desprenden del material de que dispone.

En cuanto a la parte tercera de la sentencia, sobre el marco legal relevante para el caso, merece destacarse el de dimensión internacional y, dentro de este, el Convenio Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) (en el que se integra el Acuerdo de París de 2015, aprobado en su 21.^a Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [COP21]) y, de manera muy significativa, el Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25

de junio de 1998, elaborado en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE). También merece destacarse la referencia al derecho comparado en el ámbito del cambio climático, ya que a lo largo de la sentencia se harán invocaciones al mismo, junto a dichos tratados, para desarrollar las interpretaciones más evolutivas en los puntos críticos de la argumentación. Previamente la sentencia relaciona el marco legal suizo, constituido, de forma esencial, por las previsiones relevantes de la Constitución federal de la Confederación Suiza de 18 de abril de 1999 (artículos 10 y 13 sobre derechos, 29, de garantías procesales, y 73 y 74 de protección ambiental), las disposiciones pertinentes de la Ley Federal de Protección del Medio Ambiente de 7 de octubre de 1983 (EPA, RS 814.01), la Ley Federal de Reducción de Emisiones de CO₂ de 23 de diciembre de 2011 (CO2 Act, RS 641.71), la Ley Federal de Protección del Clima, Innovación y Fortalecimiento de la Seguridad Energética de 30 de septiembre de 2022 (ley del clima, FF 2022 2403), y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 20 de diciembre de 1968 (APA, RS 172.021); a lo que añade una referencia a su jurisprudencia.

Por último en la parte cuarta de la sentencia cabe destacar la intervención en el procedimiento, en calidad de terceros interesados, de ocho Estados parte del Convenio y varias asociaciones ambientales, profesores y centros de derechos humanos, así como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

II. ARGUMENTACIÓN Y FALLO DE LA SENTENCIA

La sentencia analiza en primer lugar la posible violación del artículo 8, junto al artículo 2, del CEDH. A estos efectos, el Tribunal comienza por hacer unas consideraciones previas (§ 410 y ss.), de prudencia, acerca de los límites del ejercicio de su competencia, en virtud del artículo 19 de la Convención, que consiste en garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las Altas Partes Contratantes en la Convención y sus Protocolos. Explícita en este momento, como en otros muchos de la sentencia, su posición en relación con los procesos democráticos de

toma de decisiones de los Estados miembros, determinados por unos principios constitucionales, entre los que es esencial el de separación de poderes. De modo que la intervención judicial «no puede reemplazar ni sustituir la acción que deben tomar los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno», así, el mandato de los tribunales nacionales y del Tribunal es complementario de esos procesos democráticos. «La tarea del poder judicial es garantizar la supervisión necesaria del cumplimiento de los requisitos legales».

Seguidamente, el Tribunal hace una segunda consideración previa que estructurará toda su argumentación, a saber, el reconocimiento explícito, respecto a los tres casos sobre cambio climático a los que se enfrenta, de una vez, la misma composición de la Gran Sala (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Suiza, Duarte Agostinho y otros c. Portugal y otros 32 Estados, y Carême c. Francia*), de cómo los mismos plantean cuestiones sin precedentes ante la Corte (§ 414), de manera que «la jurisprudencia ambiental del Tribunal hasta la fecha (véase § 538 *infra*) puede ofrecer orientación sólo hasta cierto punto, dadas las diferencias sustanciales entre las cuestiones jurídicas planteadas por el cambio climático y las abordadas hasta ahora». «Debido a estas diferencias fundamentales, no sería adecuado ni apropiado seguir un enfoque consistente en transponer directamente la jurisprudencia ambiental existente al contexto del cambio climático. La Corte considera apropiado adoptar un enfoque que reconozca y tenga en cuenta las particularidades del cambio climático y que esté adaptado a sus características específicas».

A results de lo anterior, «antes de proceder a la evaluación de las cuestiones jurídicas que surgen en el presente caso, el Tribunal considera necesario abordar desde el principio algunas de las consideraciones generales relacionadas con los casos de cambio climático» (§ 423). «Así, en primer lugar, el Tribunal aborda una serie de cuestiones de *causalidad*, en diferentes dimensiones que son distintas entre sí y que inciden en la evaluación de la condición de víctima, así como en los aspectos sustantivos de las obligaciones y responsabilidades del Estado en virtud de la Convención» (§ 425 a 444): 1) «el vínculo entre las emi-

siones de GEI –y la consiguiente acumulación de GEI en la atmósfera mundial– y los diversos fenómenos del cambio climático», cuestión de conocimiento y evaluación científica, en la que el Tribunal se remitirá, generalmente, a los informes del panel IPCC⁵. 2) El vínculo entre los diversos efectos adversos de las consecuencias del cambio climático y los riesgos de esos efectos en el disfrute de los derechos humanos en la actualidad y en el futuro, aspecto que se proyecta en la cuestión jurídica de cómo debe entenderse el alcance de la protección de aquellos derechos en este contexto. 3) El vínculo, a nivel individual, entre un daño o riesgo de daño que supuestamente afecta a personas o grupos de personas específicas y los actos u omisiones de las autoridades estatales contra las que se dirige una denuncia basada en derechos humanos; en este sentido, el Tribunal advierte que este vínculo causal «es necesariamente más tenue e indirecto en comparación con el que existe en el contexto de fuentes locales de contaminación nociva» (§ 439). 4) La atribución de responsabilidad por los efectos adversos derivados del cambio climático reclamados por individuos o grupos contra un Estado en particular, dado que múltiples actores contribuyen a las cantidades y efectos agregados de las emisiones de GEI; esto es, la cuestión de la proporcionalidad, respecto a la que procede recordar como «el régimen climático mundial establecido en virtud de la CMNUCC se basa en el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas de los Estados (artículo 3, párr. 1)», reafirmado en el Acuerdo de París (artículo 2 § 2) y refrendado en las sucesivas COP. «Cada Estado tiene su propia cuota de responsabilidades en lo que respecta a la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático y la adopción de esas medidas está determinada por las propias capacidades del Estado y no por cualquier acción (u omisión) específica de cualquier otro Estado (véase Duarte Agostinho y otros, citado anteriormente, §§ 202-03)» (§ 444).

⁵ En especial § 107-120, en la parte de la sentencia dedicada a «los hechos del cambio climático» «a partir de los materiales disponibles por el Tribunal», más allá de los alegados por las partes demandante y demandada.

El alcance de la apreciación del Tribunal es otra de las consideraciones generales de necesaria formulación en el contexto del cambio climático. En su abordaje, la Corte empieza por recordar como «ha subrayado en repetidas ocasiones que ningún artículo del Convenio está específicamente diseñado para proporcionar protección general al medio ambiente como tal. En ese sentido, otros instrumentos internacionales y la legislación nacional están más adaptados a abordar dicha protección» (§ 445). Igualmente, el Tribunal recuerda como el Convenio no permite las quejas de tipo *actio popularis*. «No obstante todo lo anterior, a su vez, el Tribunal quiere hacer notar⁶ que no sólo ha abordado cuestiones ambientales en cuanto afectaban a los derechos protegidos por la Convención, sino que también las preocupaciones ambientales han tenido un peso en la evaluación de los objetivos legítimos y la ponderación de los derechos e intereses en el contexto de la aplicación de la Convención» (§ 447). El Tribunal llama la atención sobre «esta doble perspectiva del compromiso del Tribunal con las cuestiones ambientales» (§ 448). En ese sentido, reconoce la evolución que se está dando en el contexto del derecho internacional –en el que la Corte evalúa las cuestiones de la Convención que le son sometidas (véase Demir y Baykara, § 76)–, en particular en lo que respecta al reconocimiento, en otros instrumentos, por las Partes Contratantes, de un vínculo estrecho entre la protección del medio ambiente y los derechos humanos⁷.

⁶ En ese sentido se recuerda en la sentencia como «el Tribunal se ha referido en ocasiones al «derecho de las personas interesadas [...] a vivir en un entorno seguro y saludable» (véase Tătar, citado anteriormente, § 112, y Di Sarno y otros, citado anteriormente, § 110).

⁷ El Tribunal apunta la «relevancia de las recientes iniciativas internacionales para el reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible (véase, en particular, la Resolución 76/300 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Recomendación CM/Rec(2022)20 del Comité de Ministros, ambas citadas anteriormente)».

Y añade que «de hecho, dada la necesidad de abordar la amenaza urgente que plantea el cambio climático, y teniendo en cuenta la aceptación general de que el cambio climático es una preocupación común de la humanidad (véanse los párrafos 420 y

Una última consideración general, apuntada por el Tribunal, es la referida a los «principios pertinentes en relación con la interpretación de la Convención». El Tribunal debe abordar las preocupaciones expresadas por el Gobierno demandado⁸ sobre la interpretación armoniosa y evolutiva de la Convención a la luz de las normas y principios en desarrollo del derecho ambiental internacional (§ 352 y 355). La Corte no tiene la autoridad para garantizar el cumplimiento de tratados u obligaciones internacionales distintos de la Convención. No obstante, el Tribunal ha sostenido sistemáticamente que la Convención debe interpretarse, en la medida de lo posible, en armonía con otras normas de derecho internacional. En este sentido, la sentencia hace remisiones, al CMNUCC, y, sobre todo, al Convenio de Aarhus, de 1998⁹, ambos mecanismos del sistema de Naciones Unidas.

Hechas las consideraciones anteriores, el Tribunal pasa a abordar las dos cuestiones de admisibilidad, condición de víctima y aplicabilidad, que se presentan como elemento central y protagonista de la sentencia. El propio Tribunal ha reconocido que la condición de víctima es una de las cuestiones más destacadas de los casos de cambio climático, y, por ello, ha considerado necesario, en este punto, desarrollar por separado los principios generales relativos a la condición de víctima. Sin embargo, dada la estrecha relación entre la condición de víctima y la aplicabilidad

436 supra), tiene fuerza el argumento presentado por los Relatores Especiales de las Naciones Unidas de que la cuestión ya no es si los tribunales de derechos humanos deben abordar los impactos de los daños ambientales en el disfrute de los derechos humanos, sino cómo deben hacerlo (véase el párrafo 379 supra)».

⁸ «En opinión del Gobierno demandado, con el apoyo de la mayoría de los gobiernos intervinientes, los principios de interpretación armoniosa y evolutiva de la Convención no deben utilizarse para interpretar la Convención como un mecanismo de ejecución judicial internacional en el ámbito del cambio climático y para transformar los derechos consagrados en la Convención en derechos para combatir el cambio climático (véanse los párrafos 366, 368, 371 a 373 y 375 supra)».

⁹ Sobre ellos, § 141-143 y 232-234, dentro de la tercera parte de la sentencia, «marco legal y la práctica relevantes», en sus capítulos internacional y de «derecho comparado».

de las disposiciones pertinentes del Convenio (véanse los párrafos 513 y 519 *infra*), la cuestión de si las demandantes tienen la condición de víctima en el presente caso se examina junto con la evaluación del Tribunal de la aplicabilidad de los artículos 2 y 8 del Convenio.

El artículo 34 del CEDH dispone que «El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho». Respecto a la condición de víctima, el Tribunal ha subrayado en repetidas ocasiones que el criterio no debe aplicarse de manera rígida, mecánica e inflexible¹⁰. Además, al igual que las demás disposiciones de la Convención, el término «víctima» del artículo 34 también debe interpretarse de manera evolutiva a la luz de las condiciones de la sociedad contemporánea¹¹. En este contexto, el Tribunal ha advertido que cualquier interpretación excesivamente formalista de ese concepto haría ineficaz e ilusoria la protección de los derechos garantizados por la Convención (véase Gorraiz Lizarraga y otros, § 38).

En general, la palabra «víctima» en el artículo 34 denota las siguientes categorías de personas¹²: los afectados directamente por la supuesta violación de la Convención (las víctimas directas); los indirectamente afectados por la supuesta violación de la Convención (las víctimas indirectas); y los potencialmente afectados por la supuesta violación de la Convención (las víctimas potenciales). Asimismo, el Tribunal reitera que la cuestión de la condición de víctima debe distinguirse de la cuestión del *locus standi* (legitimación). Esta última se relaciona con las cuestiones de la representación de las denuncias de las víctimas (directas) ante el

¹⁰ Véase Albert y otros contra Hungría [GC], n.º 5294/14, § 121, 7 de julio de 2020.

¹¹ Véase Gorraiz Lizarraga y otros, antes citada, § 38.

¹² Véase Centro de Recursos Jurídicos en nombre de Valentin Câmpeanu c. Rumanía.

Tribunal. Por lo tanto, también puede denominarse «representación» (véase Centro de Recursos Jurídicos en nombre de Valentin Câmpeanu, § 102-03).

Respecto a la condición de víctima de las personas, el Tribunal precisa que el solicitante debe poder demostrar que se vio personal y «directamente afectado» por la medida denunciada. Ello implica, a modo de requisitos, que: a) «el solicitante debe estar sujeto a una exposición de alta intensidad a los efectos adversos del cambio climático, es decir, el nivel y la gravedad de las consecuencias adversas de la acción o inacción gubernamental que afecten al solicitante deben ser significativos; y b) debe existir una necesidad imperiosa de garantizar la protección individual del solicitante, debido a la ausencia o insuficiencia de medidas razonables para reducir el daño». Siendo el TEDH consciente de los retos que estos requisitos plantean, hace notar que «tendrá debidamente en cuenta circunstancias tales como las condiciones locales prevalecientes y las especificidades y vulnerabilidades individuales».

En cuanto a las asociaciones el Tribunal (§ 498) se remite a las consideraciones específicas relativas al cambio climático (expuestas en § 489-497), así como a cierta jurisprudencia –Gorraiz Lizarraga y otros (citado *supra*, § 38)–, en la que se reconoce como en las sociedades modernas, cuando los ciudadanos se enfrentan a decisiones administrativas particularmente complejas resulta que colectivos como las asociaciones se presentan como uno de los medios accesibles, a veces el único, de que disponen para defender eficazmente sus intereses particulares. Esto es especialmente cierto en el contexto del cambio climático, que es un fenómeno global y complejo, en el que, además, concurre, de manera destacada, la carga entre generaciones –§ 499–). Todo lo cual inclina al Tribunal a favor de reconocer la posibilidad de que las asociaciones, sujetas a ciertas condiciones, tengan legitimación activa ante el Tribunal como representantes de las personas cuyos derechos se ven o se verán supuestamente afectados. Digamos que, en su argumentación, en este punto crítico de la sentencia, el TEDH tiene en cuenta de manera especial el Convenio de Aarhus, ya referido más arriba.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el TEDH concluye que, en el presente contexto de cambio climático, los siguientes factores determinarán que se les reconozca legitimación activa a las asociaciones para presentar una solicitud con arreglo al artículo 34 del Convenio (§ 502): «a) estar legalmente establecidas en la jurisdicción de que se trate o estén legitimados para actuar en ella; b) ser capaz de demostrar que persigue una finalidad específica de conformidad con sus objetivos estatutarios en la defensa de los derechos humanos de sus miembros u otras personas afectadas dentro de la jurisdicción de que se trate, ya sea limitada a la acción colectiva para la protección de esos derechos contra las amenazas derivadas del cambio climático o que la incluya; y c) ser capaz de demostrar que puede considerarse que está realmente cualificado y es representativo para actuar en nombre de los miembros u otras personas afectadas dentro de la jurisdicción que estén sujetas a amenazas específicas o efectos adversos del cambio climático para sus vidas, su salud o su bienestar, protegidos por la Convención».

Respecto a la cuestión de fondo, en torno a la posible vulneración del artículo 8 de la Convención, el TEDH, bajo la rúbrica de principios generales, empieza recordando la jurisprudencia en materia de medio ambiente sobre este precepto, que sustancialmente se traduce en las obligaciones positivas de los Estados, para posteriormente hacer consideraciones sobre su adaptación al contexto del cambio climático, para concluir aplicando las mismas al caso concreto que le ocupa. Así, el Tribunal ha afirmado que los Estados tienen la obligación positiva de establecer el marco legislativo y administrativo pertinente diseñado para brindar una protección efectiva de la salud y la vida humanas. En particular, los Estados tienen la obligación de establecer una reglamentación adaptada a las características específicas de la actividad de que se trate, en particular en lo que respecta al nivel de riesgo que puede implicar.

Esta obligación positiva de los Estados va más allá de lo dicho, y así el Tribunal relaciona cuatro contenidos más que la complementan, como son la obligación de aplicar ese marco de manera efectiva en la práctica; la obligación de mantenerse dentro de su margen de apreciación, por

amplio que sea; actuar con la debida diligencia y teniendo en cuenta todos los intereses en conflicto; y proporcionar acceso a la información esencial que permita a las personas evaluar los riesgos para su salud y su vida. Aspectos todos ellos que el Tribunal podrá entrar a evaluar para estimar la posible vulneración del derecho protegido en el artículo 8. A tales efectos, el Tribunal expresamente reconoce la necesidad de ponderar el margen de apreciación de los Estados para la elección de los medios, sin provocar cargas desproporcionadas a estos, y siempre considerando las circunstancias particulares de cada caso.

El Tribunal recuerda como, al abordar casos ambientales en virtud del artículo 8 CEDH, ha revisado con frecuencia el proceso de toma de decisiones interno, para determinar si el Estado demandado se ha mantenido dentro de su margen de apreciación, siendo consciente de que, para ello, las garantías procesales a disposición del individuo son especialmente importantes¹³. En este contexto, la Corte ha tenido especialmente en cuenta una serie de principios y consideraciones, entre las que se destacan las siguientes: entender que el papel de la Corte es principalmente subsidiario y, por tanto, debe examinar en primer lugar si el proceso de toma de decisiones fue adecuado; así lo importante es que los efectos de las actividades que podrían dañar el medio ambiente y, por lo tanto, vulnerar los derechos de las personas en virtud de la Convención puedan predecirse y evaluarse de antemano; y que el público pueda tener acceso a las conclusiones de los estudios pertinentes, lo que le permitirá evaluar el riesgo al que está expuesto (con remisión de manera destacada al Convenio de Aarhus); y que los individuos puedan participar efectivamente en los procedimientos pertinentes y que se examinen sus argumentos pertinentes, aunque el diseño real del proceso es una cuestión que cae dentro del margen de apreciación del Estado.

Es con estos principios en mente que la Corte procederá a identificar el contenido de las obligaciones positivas del Estado bajo los artículos

¹³ Véase, por ejemplo, *Flamenbaum y otros contra Francia*, núms. 3675/04 y 23264/04, § 137, 13 de diciembre de 2012.

2 y 8 de la Convención en el contexto del cambio climático (§ 292 y 537) (§ 540). Sin embargo, dada la naturaleza especial del fenómeno en comparación con las fuentes aisladas de daño ambiental previamente abordadas en la jurisprudencia de la Corte, los parámetros generales de las obligaciones positivas deben adaptarse al contexto específico del cambio climático.

El Tribunal, a continuación, procede a precisar las modulaciones para el contexto del cambio climático de la jurisprudencia sobre cuestiones ambientales. Primeramente, respecto al «margen de apreciación de los Estados» (§ 541). Formula una distinción entre el alcance del margen en lo que respecta, por una parte, al compromiso del Estado con la necesidad de combatir el cambio climático y sus efectos adversos, y el establecimiento de los fines y objetivos necesarios a este respecto, y, por otra parte, la elección de los medios diseñados para alcanzar esos objetivos. En el primer caso, dados la naturaleza y la gravedad de la amenaza y el consenso general, se concede un margen de apreciación reducido para los Estados. En el segundo aspecto, a saber, su elección de medios, incluidas las opciones operativas y las políticas adoptadas para cumplir los objetivos y compromisos anclados internacionalmente a la luz de las prioridades y los recursos, se les debe conceder a los Estados un amplio margen de apreciación.

Respecto a las obligaciones positivas de los Estados, el Tribunal advierte que «ya sostuvo hace mucho tiempo que el alcance de la protección en virtud del artículo 8 de la Convención se extiende a los efectos adversos para la salud humana, el bienestar y la calidad de vida que surgen de diversas fuentes de daño ambiental y riesgo de daño». Es en este momento de la argumentación de la sentencia (§ 544) en el que el Tribunal expresamente reconoce derivar del artículo 8 de la Convención, «del mismo modo», «un derecho de los individuos a gozar de protección efectiva por parte de las autoridades estatales de los efectos adversos graves para su vida, salud, bienestar y calidad de vida derivados de los efectos nocivos y riesgos causados por el cambio climático».

El siguiente paso en la argumentación reside en la definición de una serie de elementos que integrarían el paradigma de mínima diligencia

debida por parte del Estado (§ 550): a) adoptar medidas generales que especifiquen un cronograma objetivo para lograr la neutralidad de carbono y el presupuesto de carbono restante total para el mismo período de tiempo, u otro método equivalente de cuantificación de las futuras emisiones de GEI, en consonancia con el objetivo general de los compromisos nacionales y/o mundiales de mitigación del cambio climático; b) establecer objetivos y vías intermedias de reducción de emisiones de GEI (por sector u otras metodologías pertinentes) que se consideren capaces, en principio, de cumplir los objetivos nacionales generales de reducción de GEI dentro de los plazos pertinentes establecidos en las políticas nacionales; c) aportar pruebas que demuestren si han cumplido debidamente, o están en proceso de cumplir, los objetivos pertinentes de reducción de GEI; d) mantener actualizados los objetivos pertinentes de reducción de GEI con la debida diligencia y basándose en la mejor evidencia disponible; y e) actuar a tiempo y de manera apropiada y coherente al diseñar e implementar la legislación y las medidas pertinentes.

Según el criterio del Tribunal, las actuaciones referidas al proceso de toma de decisiones del Estado, han de acompañarse de unas garantías procesales, que han de basarse en las que se han desarrollado jurisprudencialmente respecto a los asuntos ambientales (§ 539), si bien teniendo en cuenta las características y complejidades específicas de las cuestiones relativas al cambio climático: a) La información en poder de las autoridades públicas que sea importante para el establecimiento y la aplicación de las reglamentaciones y medidas pertinentes para hacer frente al cambio climático debe ponerse a disposición del público, y en particular de aquellas personas que puedan verse afectadas por las reglamentaciones y medidas en cuestión o por la ausencia de las mismas. A este respecto, deben estar disponibles garantías procesales que garanticen que el público pueda tener acceso a las conclusiones de los estudios pertinentes, lo que le permitirá evaluar el riesgo al que está expuesto. b) Deben existir procedimientos mediante los cuales las opiniones del público, y en particular los intereses de aquellos afectados o en riesgo de verse afectados por las

reglamentaciones y medidas pertinentes o por la ausencia de ellas, puedan tenerse en cuenta en el proceso de toma de decisiones.

Seguidamente el Tribunal procede a la aplicación de los principios antes mencionados al presente caso. El Tribunal entra a hacer una evaluación de la actuación del Estado suizo, conforme a los requisitos de diligencia debida que referimos (§ 558-572). Así, si bien reconoce que las medidas y métodos que determinan los detalles de la política climática del Estado suizo caen dentro de su amplio «margen de apreciación», constata la ausencia de un *presupuesto de carbono*, instrumento sobre el que se extiende el Tribunal, en términos de considerarlo elemento esencial e ineludible de diligencia debida, de manera que «en ausencia de cualquier medida interna que intente cuantificar el presupuesto de carbono restante del Estado demandado, el Tribunal tiene dificultades para aceptar que se pueda considerar que el Estado cumple efectivamente con su obligación regulatoria en virtud del artículo 8 de la Convención (§ 550)». En conclusión, el Tribunal reconoce que «existían algunas lagunas críticas en el proceso de las autoridades suizas para establecer el marco regulatorio nacional pertinente, incluida la falta de cuantificación, mediante un presupuesto de carbono o de otro modo, de las limitaciones nacionales a las emisiones de GEI. Además, el Tribunal ha señalado que, como reconocieron las autoridades pertinentes, el Estado no había cumplido anteriormente sus objetivos de reducción de emisiones de GEI (§ 558-559)». Al no actuar a tiempo y de manera apropiada y coherente en relación con la concepción, el desarrollo y la aplicación del marco legislativo y administrativo pertinente, el Estado demandado excedió su margen de apreciación y no cumplió con sus obligaciones positivas en el presente contexto. En definitiva, las conclusiones anteriores son suficientes para que el Tribunal concluya que ha habido una violación del artículo 8 de la Convención. En cuanto a la aplicabilidad del art. 2 del Convenio declara, por unanimidad, que no es necesario examinarla.

Respecto a la alegada vulneración del artículo 6 de la Convención, recordemos como el artículo 6 del CEDH dispone: «1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un

plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella». Las demandantes alegaban que no habían tenido a su disposición un mecanismo judicial efectivo para hacer valer sus derechos civiles. Como principios generales de aplicabilidad, el Tribunal ha precisado como el artículo 6 del Convenio no garantiza el derecho de acceso a un tribunal con poder para invalidar o dejar sin efecto una ley promulgada por el legislador. Para que el artículo 6 § 1 en su parte civil sea aplicable, debe existir una «disputa» (*contestation* en francés) sobre un derecho que pueda decirse (al menos sobre bases defendibles) que está reconocido en el derecho interno, independientemente de si ese derecho está protegido por la Convención. La disputa debe ser genuina y grave; puede referirse no sólo a la existencia real de un derecho, sino también a su alcance y la forma de su ejercicio; y, finalmente, el resultado del procedimiento debe ser directamente decisivo para el derecho en cuestión, sin que meras conexiones tenues o consecuencias remotas sean suficientes para que entre en juego el artículo 6 § 1. Por último, el derecho debe ser un derecho «civil».

Estos principios generales relativos a la aplicabilidad del artículo 6 § 1 también prevalecen en el presente contexto del cambio climático, entendiéndose que su aplicación ha de tener en cuenta las especificidades de los litigios sobre cambio climático. Con ocasión de la aplicación al caso, entre las cuestiones significativas a reseñar sucede que el Tribunal se remite a sus anteriores conclusiones sobre la legitimación activa de la asociación demandante a los efectos de la denuncia en virtud del artículo 8 del Convenio (§ 521-526). Reitera el importante papel de las asociaciones en la defensa de causas específicas en el ámbito de la protección del medio ambiente, como ya se ha constatado en su jurisprudencia (§ 601), así como la especial relevancia de la acción colectiva en el contexto del cambio climático, cuyas consecuencias no se limitan específicamente a determinados individuos. Por tanto, el artículo 6 § 1 se aplica a la denuncia de la asociación demandante y puede considerarse que tiene

la condición de víctima en virtud de esa disposición en lo que respecta a su denuncia de falta de acceso a un tribunal (§ 593). En su virtud, se desestima la excepción preliminar del Gobierno a este respecto. En consecuencia, la reclamación de las demandantes individuales es considerada inadmisibles por el Tribunal, por ser incompatible *ratione materiae* con las disposiciones de la Convención y debe ser rechazada de conformidad con el artículo 35 § 3 y 4 de la Convención.

En cuanto al fondo de la cuestión, el Tribunal concluye que, en la medida en que las reclamaciones de la asociación demandante estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 6 § 1, su derecho de acceso a un tribunal fue restringido de tal manera y en tal medida que se vio afectada la esencia misma de ese derecho. En el presente caso, el Tribunal considera que se ha violado el artículo 6 § 1 del Convenio.

Previamente, el Tribunal, con toda la significación y proyección que ello puede implicar, «considera esencial destacar el papel clave que los tribunales nacionales han desempeñado y desempeñarán en los litigios sobre cambio climático, un hecho reflejado en la jurisprudencia adoptada hasta la fecha en algunos Estados miembros del Consejo de Europa, que destaca la importancia del acceso a la Justicia en este ámbito. Además, habida cuenta de los principios de responsabilidad compartida y subsidiariedad, corresponde en primer lugar a las autoridades nacionales, incluidos los tribunales, garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Convenio».

Voto particular

El juez Eicke comparte, con el conjunto de la Gran Sala, el sentido de la responsabilidad ante el contexto de los desafíos singulares y sin precedentes que plantea el cambio climático antropogénico a la humanidad y ante la necesidad ineludible de adoptar medidas con urgencia que ayuden a frenarlo. Pero no comparte ni la metodología que se ha seguido ni las conclusiones a las que se ha llegado, tanto en relación con la cuestión de la condición de «víctima», como con el fondo. En cuanto a voto a favor de estimar la vulneración del artículo 6 del Convenio,

matiza que «su conclusión se basó en un enfoque muy diferente (y, posiblemente, más ortodoxo) de la Convención y de la jurisprudencia que la sustenta». Fundamenta su posición en una visión más restrictiva y menos optimista de la función del Tribunal en relación con la legislación y las autoridades nacionales en el contexto del cambio climático, y mantiene una mayor cautela en el ejercicio de la interpretación evolutiva; específicamente cuestiona la admisibilidad de «riesgos futuros», más aún referidos a «generaciones futuras».

III. COMENTARIO

Al ser la primera sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acerca de los impactos del cambio climático sobre los derechos humanos protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, muchos han entendido que el caso *KlimaSeniorinnen* aporta guías y pautas sobre qué tipo de argumentos, tanto de corte procesal como sustantivo, podrán tener éxito en futuros casos climáticos que lleguen al Tribunal. En este sentido, hay que subrayar el hecho, de importancia esencial, de que el pasado 9 de abril de 2024 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictara tres sentencias resolviendo sendos casos climáticos, el de *Duarte Agostinho y otros c. Portugal y otros 32 Estados*, el de *Carême c. Francia* y el de *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Suiza*. Esta última ha sido la única de las tres sentencias que ha entrado a resolver sobre el fondo del asunto. En los dos otros casos se desestimaron las demandas, pero ello dio oportunidad al Tribunal para abordar aspectos del incipiente régimen jurídico de matriz jurisprudencial de los litigios climáticos. Sabemos que al Tribunal había llegado una docena de casos relacionados con el cambio climático, y quiso resolver sobre tres de ellos, que aportaban suficiente masa crítica para construir la necesaria estructura sustantiva y procesal al respecto, dejando el resto de los casos en suspenso.

Se han hecho valoraciones, entusiastas y escépticas, acerca del carácter supuestamente de «activismo judicial» de esta sentencia, aplaudiéndolo o cuestionándolo, según. Creemos que ni una ni otra mirada se corres-

ponden con la naturaleza del fallo, y que el mismo articula con suficiente equilibrio la necesidad de dar el paso valiente, pero responsable y ponderado, de abordar los efectos del cambio climático en relación con los derechos reconocidos en el artículo 8 CEDH, y ello en necesaria coherencia con la línea jurisprudencial desarrollada en torno a cuestiones ambientales, a partir de la célebre sentencia, de conexión española, del caso López Ostra contra España, de 1994; así, algún medio de comunicación local del municipio en que se originó este caso, llevado de orgullo territorial, aunque no del todo desencaminado, ha titulado la noticia del siguiente modo: «La lucha de las dos mil mujeres de Suiza comenzó en Lorca». Decimos que la sentencia articula un suficiente equilibrio en la apertura de interpretaciones evolutivas, como la que se refiere, por ejemplo, a la legitimación como víctima de las asociaciones de medio ambiente, porque, en todo caso, hay una construcción madura y una experiencia aplicativa sedimentada de principios generales respecto al alcance del «margen de apreciación» de los procesos democráticos de toma de decisiones políticas en los Estados, y es en este paradigma, en esta suerte de estándar de *debida diligencia*, en el que va a residir la clave de la funcionalidad de la vía jurisprudencial abierta. Sólo de esta manera se introducirá rigor en el ámbito de lo jurídico, respecto al desafío del cambio climático, pero es más, sólo desde esa misma jurisprudencia se introducirá el rigor –no menos necesario– en el ámbito de lo político aplicado a los retos del cambio climático. El Estado de Derecho es el elemento consustancial, complementario, que acompaña y rige a las democracias políticas efectivas; sobre ello el TEDH se ha extendido a lo largo de la sentencia, como hemos reseñado en nuestra crónica, basándose siempre en previos y numerosos casos precedentes. Todo ello nos hace recordar el reto de nuestro sistema normativo y político constitucional en torno a «los principios rectores de la política social y económica», y, en este sentido, traemos aquí la perspectiva de autores como García Roca¹⁴,

¹⁴ García Roca, J. (2023). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Civitas. P. 636. Que refiera jurisprudencia constitucional, en este sentido: Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 19/1982 y 45/1989.

que hacen notar su funcionalidad «informativa, impeditiva e impositiva», porque el margen de apreciación del legislador, elegido y actuante democráticamente, respecto a ellos, no es ilimitado; no cabe la inacción, no cabe cualquier actuación; y sí cabe encontrar parámetros jurídicos para evaluar la *debida diligencia* concediendo, a su vez una enorme libertad de opciones políticas y de elección de medios. La sentencia que comentamos era una asignatura pendiente, de reciedumbre jurídica y política.

EL VELO DE LA PRIVACIDAD: CÓMO LA PROTECCIÓN DE DATOS LIMITA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PARLAMENTO EUROPEO. COMENTARIO A LA SENTENCIA SOBRE EL ASUNTO T-375/22 DEL TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA*

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

Letrada de la Asamblea de Madrid
Delegada de Protección de Datos de la Asamblea de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-6149-5807>

RESUMEN

La sentencia sobre el asunto T-375/22 del Tribunal General de la Unión Europea representa un hito en la delimitación jurisprudencial del conflicto entre el derecho de acceso a los documentos institucionales y la protección de los datos personales en el ámbito parlamentario. Este trabajo examina críticamente los fundamentos jurídicos y las implicaciones estructurales de dicho fallo, prestando especial atención al modo en que se aplican las excepciones previstas en el Reglamento 1049/2001 cuando los documentos solicitados contienen información sobre eurodiputados y sus asistentes. A partir del análisis del rol del consentimiento, el interés público y el principio de proporcionalidad, se concluye que la sentencia refuerza una interpretación restrictiva del derecho de acceso, sin diferenciar entre sujetos con distinta exposición pública. Asimismo, se argumenta que el fallo consolida una arquitectura institucional donde el Parlamento Europeo conserva un

* Enlace a la STGUE T-375/22 de 8 de mayo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62022TA0375>

margen discrecional excesivo para limitar la transparencia, debilitando tanto el acceso pasivo como la adopción de prácticas de transparencia activa. Todo ello plantea desafíos relevantes para el modelo de control democrático y de rendición de cuentas en el seno de la Unión Europea.

Palabras clave: Transparencia parlamentaria; protección de datos personales; derecho de acceso a la información pública; Parlamento Europeo; Jurisprudencia del Tribunal General; rendición de cuentas; democracia representativa; consentimiento y proporcionalidad; asistentes parlamentarios; transparencia activa y pasiva.

Artículos clave: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) artículos: 7, 8, 11, 42 y 52; Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): artículos 15 y 16; Reglamento (CE) n.o 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión artículos: 1, 2, 4, 6, 7, 8 y 11; Reglamento (UE) 2018/1725 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión artículos: 3, 5, 6, 9, 15, 25 y 86; Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) – Reglamento (UE) 2016/679 artículos: 5, 6, 9, 15 y 86.

Resoluciones relacionadas: Asunto C-28/08 P, Comisión/Bavarian Lager; Asunto C-615/13 P, ClientEarth/Comisión; Asunto T-115/13, Dennekamp/Parlamento; Asunto T-639/15 RENV, De Capitani/Consejo; Asunto C-175/20, Autorité des marchés financiers

Asunto T-672/19, Izuzquiza y otros/Agencia Frontex.

I. INTRODUCCIÓN GENERAL: TENSIÓN ESTRUCTURAL ENTRE TRANSPARENCIA Y PRIVACIDAD EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

La sentencia del Tribunal General de la Unión Europea en el asunto T-375/22 representa un nuevo capítulo en la compleja y persistente tensión entre dos principios estructurales del ordenamiento jurídico de la Unión: la transparencia de las instituciones públicas, en particular el Parlamento Europeo, y el derecho fundamental a la protección de los datos personales. Esta confrontación no es accidental ni coyuntural: es un conflicto reiterado que atraviesa la arquitectura jurídica de la UE, resultado de la coexistencia de un modelo de gobernanza que promueve el escrutinio público y la responsabilidad democrática, con un sistema de protección de datos que ha evolucionado hasta adquirir el rango de derecho fundamental consagrado en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

En este contexto, el caso T-375/22 reviste una especial relevancia institucional y doctrinal, puesto que contempla el enfrentamiento de ciudadanos que reclaman el acceso a documentos relativos a la gestión de fondos públicos y recursos humanos del Parlamento, con la invocación, por parte de dicha institución, de la protección de los datos personales de un eurodiputado y de sus asistentes. El Tribunal debe entonces realizar una delicada operación de ponderación: ¿en qué medida puede el Parlamento, en nombre de la privacidad, sustraer de la luz pública información sobre la utilización de recursos que afectan a la función representativa y el ejercicio del mandato parlamentario?

La singularidad del caso no está únicamente en la materia que trata —la publicación de documentación sobre contratación de asistentes parlamentarios—, sino también en la identidad de los actores implicados. A diferencia de otros litigios centrados en el acceso a documentos administrativos de la Comisión o el Consejo, este litigio se centra directamente en la actividad parlamentaria, lo que intensifica el conflicto entre régimen de publicidad democrática y protección de la intimidad de las personas vinculadas a la representación política.

En la arquitectura constitucional de la Unión Europea, el principio de transparencia desempeña un papel fundamental. No es solo una condición de buena administración (art. 41 CDFUE), sino un elemento funcional del principio democrático (art. 10 TUE). La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reiterado que el acceso a los documentos permite a los ciudadanos participar más estrechamente en el proceso de toma de decisiones y garantiza una mayor legitimidad de las instituciones a través del control democrático de su actuación (véase, entre otras, la sentencia en el asunto C-280/11 P, *Council v Access Info Europe*).

En este contexto, el Parlamento Europeo no es una institución más: es el único órgano de la Unión elegido por sufragio universal directo, lo que refuerza su deber de rendición de cuentas y de transparencia activa. Esto ha sido reconocido incluso por el propio Tribunal de Justicia, que ha señalado que las exigencias de publicidad se aplican con especial intensidad al Parlamento, dado su papel representativo (sentencia C-213/15 P, *Breviglieri v Parlamento*).

Desde esta perspectiva, las solicitudes de acceso como las planteadas por Izuzquiza y otros no pueden considerarse como meras peticiones de información administrativa, sino como expresiones del derecho de participación democrática y del control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos en el ámbito legislativo. No es casual que la jurisprudencia y la doctrina reconozcan que el principio de transparencia alcanza su máxima expresión en el parlamento, precisamente por ser la institución de representación directa del pueblo europeo.

Ahora bien, junto a esta tradición de apertura y publicidad, el Derecho de la Unión ha desarrollado una concepción robusta del derecho a la protección de los datos personales, reconociéndolo como un derecho autónomo, independiente del derecho al respeto de la vida privada y familiar (art. 7 CDFUE), dotado de un contenido sustantivo propio. El Reglamento (UE) 2018/1725, aplicable a las instituciones europeas, refuerza esta protección en el ámbito institucional, garantizando que cualquier tratamiento de datos personales por parte de órganos como el

Parlamento se someta a principios como la licitud, la minimización, la limitación de la finalidad y la proporcionalidad.

Esta evolución ha tenido un impacto directo en el ámbito de la transparencia institucional: la invocación del carácter personal de los datos contenidos en los documentos solicitados se ha convertido en uno de los motivos más habituales para denegar el acceso a la información, especialmente en los casos donde la documentación incluye nombres, cargos, localizaciones o cualquier dato que pueda vincularse a una persona física identificada o identificable. Este fenómeno no es nuevo, pero sí creciente, y ha sido objeto de litigios repetidos ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia (entre otras, las sentencias C-28/08 P, *Bavarian Lager*, y C-615/13 P, *ClientEarth*).

Lo que está en juego, por tanto, no es únicamente la aplicación de normas técnicas sobre acceso y protección de datos, sino la definición de una relación estructural entre dos derechos que, lejos de estar siempre en equilibrio, pueden entrar en colisión abierta. El resultado de esa colisión no es meramente normativo, sino institucional, ya que afecta al modo en que el poder legislativo rinde cuentas ante los ciudadanos y al papel que la privacidad desempeña como límite a esa rendición de cuentas.

El caso de la sentencia T-375/22 adquiere una dimensión paradigmática. A diferencia de las instituciones ejecutivas, como la Comisión o el Consejo, el Parlamento tiene una configuración poliédrica y relacional, en la que conviven eurodiputados, grupos políticos, estructuras administrativas, asesores, asistentes y órganos internos. Esta pluralidad hace que los documentos parlamentarios reflejen una constelación de relaciones en las que lo personal y lo institucional están entrelazados, y en las que el ejercicio del cargo público no siempre está claramente delimitado del ámbito privado.

Por ello, la aplicación mecánica de la excepción del artículo 4.1.b del Reglamento 1049/2001 –relativa a la protección de datos personales– puede tener un efecto desproporcionado en el acceso a información clave sobre la actividad parlamentaria. Lo que en otras instituciones puede ser un límite legítimo a la publicidad documental, en el caso del Parlamento

puede transformarse en un instrumento de opacidad institucional, al bloquear el acceso a información sobre contrataciones, gastos, desplazamientos, actividades de *lobby* o apoyo parlamentario.

De ahí que el litigio suscitado por la negativa del Parlamento a facilitar los documentos solicitados no sea un simple caso de denegación administrativa, sino una manifestación clara de una tensión entre dos modelos de gestión del poder público: uno basado en la exposición, la rendición de cuentas y la transparencia; otro centrado en la protección, la privacidad y la discrecionalidad.

La sentencia del Tribunal General se inscribe así en una serie de decisiones que delimitan los contornos de esta tensión, y que obligan a repensar el equilibrio entre los derechos en el seno de las instituciones democráticas. Como se verá en los apartados siguientes, la solución dada por el Tribunal General en el asunto T-375/22 consolida una línea jurisprudencial que tiende a priorizar la protección de los datos personales sobre la publicidad institucional, incluso cuando están en juego elementos esenciales del control democrático.

II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL GENERAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

La jurisprudencia del Tribunal General en el asunto T-375/22 se alinea con una tendencia consolidada en la interpretación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, en lo que se refiere a las excepciones al derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la UE. El artículo 4 de dicho Reglamento establece una serie de excepciones justificadas por la necesidad de proteger intereses públicos o privados, entre las cuales destaca la relativa a la protección de los datos personales (art. 4.1.b). En esta disposición, se recoge la posibilidad de denegar el acceso a un documento si su divulgación afecta a «la intimidad y la integridad del individuo, en particular en conformidad con la legislación comunitaria relativa a la protección de datos personales».

En este apartado se examina la doctrina sentada por el Tribunal General en T-375/22 respecto de esta excepción, su articulación con el Reglamento 2018/1725, y su coherencia con precedentes relevantes como *Bavarian Lager*, *Volker und Markus Schecke*, *De Capitani*, *ClientEarth* y *Dennekamp*. La cuestión central reside en cómo pondera el Tribunal los intereses en juego cuando se trata de datos vinculados al ejercicio de la función parlamentaria, y hasta qué punto la protección de datos personales puede funcionar como una barrera estructural al escrutinio ciudadano del Parlamento Europeo.

Desde los primeros compases de su jurisprudencia sobre el Reglamento 1049/2001, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General han afirmado que las excepciones previstas en el artículo 4 deben interpretarse y aplicarse estrictamente, puesto que se trata de límites a un derecho fundamental consagrado en el artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales y en el artículo 15.3 del TFUE. No obstante, esta interpretación estricta no ha supuesto, en la práctica, una apertura generosa del acceso a los documentos: en la mayoría de los litigios en que la excepción relativa a la protección de datos ha sido invocada, los tribunales han optado por priorizar la protección de la información personal frente al derecho de acceso, incluso cuando esta información se refería a personas que ocupan cargos públicos o que actúan en el marco de una función institucional.

La sentencia sobre el caso T-375/22 sigue esta línea. El Tribunal General reafirma que la aplicación del artículo 4.1.b exige una evaluación concreta del contenido del documento solicitado y de si su divulgación implica un tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1725. Se consolida así la tesis de que todo dato relativo a una persona identificada o identificable –incluidos los nombres, direcciones de correo electrónico, cargos o funciones– constituye dato personal, y por tanto está sujeto a las garantías y condiciones de tratamiento previstas por la normativa de protección de datos.

Esta tesis, aunque jurídicamente coherente con la definición amplia de dato personal que deriva del caso *Nowak* (C-434/16), introduce una rigidez interpretativa en la gestión documental de las instituciones, que

puede derivar en una práctica administrativa estructuralmente restrictiva del derecho de acceso. Al considerar que prácticamente cualquier información relativa a un individuo en contexto institucional está cubierta por la protección de datos, el margen para la transparencia efectiva se reduce considerablemente.

Uno de los aspectos más relevantes de la sentencia T-375/22 es la aplicación de la conocida «doble condición acumulativa» derivada de la jurisprudencia del TJUE en asuntos como *Bavarian Lager* (C-28/08 P) y *ClientEarth II* (C-615/13 P). Según esta doctrina, el acceso a documentos que contienen datos personales solo es posible si se cumplen simultáneamente dos requisitos:

1. Que exista un interés público legítimo y específico que justifique el acceso.
2. Que la divulgación del dato sea necesaria y proporcionada con relación a dicho interés.

Este marco, en principio razonable, ha sido aplicado por el Tribunal General de forma estricta y poco flexible. En el caso T-375/22, los demandantes alegaban que la información solicitada era necesaria para evaluar la legalidad de la contratación y gestión de asistentes parlamentarios por parte de un eurodiputado, en el contexto de un presunto uso irregular de recursos públicos. Sin embargo, el Tribunal consideró que no se había acreditado suficientemente el carácter necesario de la divulgación, ni que el interés público invocado fuese superior al derecho a la protección de datos de los implicados.

Este razonamiento ignora, en cierta medida, que el control del uso de fondos públicos en el Parlamento Europeo es, por su propia naturaleza, una cuestión de interés público elevado, como ha reconocido el propio Tribunal en otros contextos (v. gr., T-540/15, *De Capitani*). Además, la exigencia de demostrar la «necesidad» del acceso antes de haber accedido a los documentos introduce una paradoja probatoria: ¿cómo demostrar que algo es necesario si no se tiene acceso a su contenido?

En el contexto del derecho de acceso parlamentario, la sentencia T-540/15 *De Capitani v Parlamento Europeo* había sido interpretada por parte de la doctrina como un paso significativo hacia una transparencia reforzada en el Parlamento, al reconocer que las notas del trílogo interinstitucional debían ser accesibles al público. En esa ocasión, el Tribunal General sostuvo que el Reglamento 1049/2001 se aplicaba plenamente a los documentos del Parlamento relacionados con el proceso legislativo, y que las razones de protección de la toma de decisiones no justificaban un cierre generalizado de estos documentos.

Sin embargo, T-375/22 parece contradecir esa línea, al permitir que razones de protección de datos bloqueen el acceso a documentos que, si bien no forman parte del procedimiento legislativo, sí inciden directamente en el funcionamiento de la institución parlamentaria y en el uso de fondos públicos vinculados al ejercicio del mandato. Se produce así una fragmentación interna en la doctrina del Tribunal, que protege la transparencia del proceso legislativo, pero no extiende esa exigencia a otros aspectos funcionales del Parlamento, como la gestión administrativa y contractual de sus miembros y personal de apoyo.

Esta distinción, aunque jurídicamente argumentable, genera una arquitectura de opacidad parcial que afecta directamente al principio de responsabilidad parlamentaria. La transparencia del legislador no debería reducirse a sus debates normativos, sino también abarcar el modo en que gestiona sus recursos y se relaciona con sus colaboradores. De lo contrario, el derecho de acceso se convierte en un derecho formal, vacío de contenido efectivo en el plano de la fiscalización institucional.

Una crítica de fondo que emerge de la sentencia T-375/22 es la escasa exigencia que el Tribunal General impone al Parlamento en cuanto a la motivación específica de la denegación de acceso. La institución se limitó a invocar la protección de los datos personales, sin desarrollar en detalle cómo la divulgación afectaría concretamente a los derechos de las personas afectadas, ni por qué no podía procederse a una anonimización parcial. El Tribunal, sin embargo, consideró suficiente esa motivación

y optó por una deferencia hacia el criterio administrativo que mina la función de control jurisdiccional en materia de transparencia.

Este fenómeno de deferencia judicial ante la alegación institucional de privacidad ya ha sido señalado por varios autores como una amenaza a la efectividad del derecho de acceso. Si el mero hecho de que un documento contenga datos personales permite a una institución bloquear su divulgación sin más, el equilibrio entre derechos fundamentales se rompe en perjuicio del interés democrático.

Además, la jurisprudencia del TJUE ha reconocido en varias ocasiones que la ponderación entre transparencia y protección de datos no puede realizarse de forma automática, sino que debe basarse en un análisis concreto del contenido del documento, del contexto institucional y del impacto real de su divulgación (C-141/12 y C-372/12, *Y.S. y M. S.*). Esta exigencia no parece cumplirse plenamente en la sentencia que nos ocupa.

III. TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA: ¿UNA CATEGORÍA INSTITUCIONAL AUTÓNOMA?

La cuestión de si el principio de transparencia tiene una configuración diferenciada y autónoma en el contexto del Parlamento Europeo es fundamental para entender la relevancia jurídica y política de la sentencia sobre el asunto T-375/22. El Parlamento no solo representa el poder legislativo de la Unión, sino que también constituye su único órgano electo por sufragio universal, por lo que su funcionamiento interno está directamente vinculado a la legitimidad democrática de la propia UE. Esta posición institucional debería implicar una interpretación cualificada del principio de transparencia, más exigente que la aplicada a órganos con funciones ejecutivas o técnicas.

Sin embargo, el razonamiento adoptado por el Tribunal General en T-375/22, al no diferenciar entre el Parlamento y otras instituciones respecto al acceso a documentos con datos personales, plantea dudas sobre si el modelo europeo reconoce o no una transparencia parlamentaria reforzada.

El principio de transparencia en las instituciones públicas no es meramente un valor abstracto, sino que opera como instrumento de control, legitimación y participación democrática. En el caso del Parlamento Europeo, este principio adquiere un peso específico debido a su configuración como cámara representativa de los pueblos de Europa. Como ha señalado el Tribunal de Justicia en múltiples ocasiones, la legitimidad del sistema institucional europeo exige que sus ciudadanos puedan vigilar y evaluar el comportamiento de sus representantes, no solo en el plano legislativo, sino también en el ejercicio práctico del mandato (C-280/11 P, *Council v Access Info Europe*).

Desde esta perspectiva, el acceso a documentos relativos a la gestión de los recursos del Parlamento, incluidos los referidos a los asistentes parlamentarios y su contratación, no es una cuestión secundaria o meramente administrativa. Se trata de un elemento estructural del deber de rendición de cuentas, estrechamente vinculado a la función representativa. Si los ciudadanos no pueden acceder a información sobre cómo los eurodiputados gestionan sus medios humanos y financieros, el control democrático pierde efectividad. La transparencia parlamentaria, por tanto, no puede limitarse al acceso a las normas o a los procesos de votación, sino que debe incluir el contexto operativo del mandato.

Más allá del control institucional, la transparencia parlamentaria es una condición de posibilidad del pluralismo político, entendido no solo como diversidad de partidos, sino como posibilidad de que los ciudadanos puedan formarse libremente una opinión sobre sus representantes y sobre el modo en que estos desempeñan su función.

Desde esta óptica, la negativa del Parlamento a divulgar documentos con datos de interés público, como los relativos a la contratación de personal de los eurodiputados, afecta directamente al principio de publicidad parlamentaria. Este principio, que encuentra raíces tanto en la tradición liberal de la publicidad de los actos legislativos (Bentham, Kant) como en la teoría contemporánea del discurso democrático (Habermas), no puede ser vaciado de contenido mediante una aplicación expansiva de la excepción por protección de datos personales.

La transparencia parlamentaria implica no solo la disponibilidad de información legislativa, sino también la apertura del Parlamento como institución. Como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la confianza de los ciudadanos en sus instituciones representativas depende de su capacidad para conocer cómo estas funcionan realmente (*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, CEHDH, 2009). Esta confianza se erosiona cuando las instituciones democráticas aplican un modelo restrictivo de publicidad, especialmente en contextos donde se gestionan fondos públicos y se ejercen poderes delegados por la ciudadanía.

Aunque el razonamiento de la sentencia sobre el caso T-375/22 no reconoce expresamente una categoría especial de «transparencia parlamentaria», algunos pronunciamientos judiciales recientes apuntan en esa dirección. El más relevante es, sin duda, el asunto T-540/15, *Emilio De Capitani v Parlamento Europeo*, donde el Tribunal General estableció que el principio de transparencia adquiere una fuerza reforzada en el contexto del proceso legislativo y que, por tanto, el Parlamento no puede denegar el acceso a documentos relativos a trílogos interinstitucionales salvo que justifique un perjuicio específico.

Este enfoque parte de una lógica funcional: el Parlamento, por su papel representativo, está sometido a una exigencia intensificada de publicidad y rendición de cuentas. La opacidad institucional no es jurídicamente neutra en este caso, sino que debilita la legitimidad democrática de la UE. Aunque *De Capitani* se centraba en los procedimientos legislativos, el argumento puede extenderse a otros documentos parlamentarios directamente vinculados al ejercicio del mandato y al uso de recursos asignados a los eurodiputados.

Otro precedente relevante es T-185/19, *Campbell v Parlamento Europeo*, donde el Tribunal General rechazó parcialmente la denegación de acceso a documentos relativos a la utilización de dietas parlamentarias, al considerar que el interés público en el control del uso de fondos públicos podía justificar la divulgación parcial, pese a contener datos personales. Si bien el Tribunal estableció límites a la divulgación, sí reconoció

implícitamente que el Parlamento tiene un deber de apertura superior al de otras instituciones, al ser depositario directo de la voluntad popular.

Estos casos muestran que existe un terreno jurídico fértil para la construcción de una transparencia parlamentaria diferenciada, que tenga en cuenta la especificidad institucional del Parlamento Europeo y su papel en el sistema constitucional de la Unión. Esta línea, sin embargo, no ha sido seguida de forma sistemática por el Tribunal General, lo que genera una fragmentación doctrinal que limita la evolución coherente del derecho de acceso en el ámbito legislativo.

La falta de una categoría jurídica clara de «transparencia parlamentaria» ha permitido que el Tribunal General, en T-375/22, aplique los mismos criterios restrictivos que rigen el acceso a documentos de órganos ejecutivos o administrativos. Esta equiparación institucional, aunque formalmente neutral, desconoce las diferencias funcionales y democráticas entre el Parlamento y otras instituciones de la UE. Una interpretación material del principio de transparencia debería conducir a un régimen más abierto en el caso de documentos parlamentarios, especialmente cuando están relacionados con la utilización de recursos asignados al ejercicio del mandato representativo.

En este sentido, es razonable plantear la posibilidad de proponer un enfoque de «transparencia contextualizada», que reconozca los distintos fines que cumple la publicidad documental según la naturaleza de la institución y del procedimiento. En este marco, la transparencia parlamentaria debería tratarse como una categoría jurídica autónoma, con reglas específicas que reflejen su función en el ecosistema democrático europeo.

En definitiva, el análisis de la sentencia T-375/22 pone de manifiesto la ausencia de una doctrina consolidada sobre la especificidad del principio de transparencia en el Parlamento Europeo. Esta carencia permite que criterios restrictivos, diseñados para proteger la confidencialidad en contextos administrativos, se apliquen sin matices a un espacio institucional que requiere, por su propia naturaleza, una mayor apertura. Urge, por tanto, avanzar hacia una configuración jurídica diferenciada de la transparencia parlamentaria, que permita compatibilizar el derecho

a la protección de datos con el imperativo democrático de rendición de cuentas.

IV. EL ROL DEL CONSENTIMIENTO, EL INTERÉS PÚBLICO Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL ACCESO A DATOS PERSONALES DE LOS REPRESENTANTES PÚBLICOS

Uno de los ejes problemáticos que recorre la sentencia T-375/22 es la forma en que el Tribunal General interpreta y aplica los conceptos de consentimiento, interés público y proporcionalidad como mecanismos jurídicos que permiten –o limitan– el acceso a documentos que contienen datos personales de representantes públicos y sus colaboradores. La forma en que estos elementos se articulan en la ponderación de derechos fundamentales es crucial, no solo para resolver el caso concreto, sino para trazar los límites entre transparencia institucional y privacidad individual.

Una de las justificaciones que el Parlamento invocó para denegar el acceso a los documentos solicitados fue la falta de consentimiento de las personas afectadas (el eurodiputado y sus asistentes). El Tribunal General, en línea con la jurisprudencia previa (*Bavarian Lager, ClientEarth*), acepta que en ausencia de consentimiento, la divulgación de datos personales solo puede autorizarse si existe una necesidad pública justificada.

Este razonamiento se apoya formalmente en los artículos 5.1.a y b y 9.1 del Reglamento 2018/1725, según los cuales el tratamiento de datos por parte de instituciones de la UE requiere una base jurídica o el consentimiento del interesado. Sin embargo, su aplicación en el contexto del derecho de acceso genera consecuencias problemáticas. En la práctica, la exigencia de consentimiento otorga a los interesados –que en este caso son precisamente los sujetos fiscalizados– un poder de veto *ex ante* sobre la publicidad institucional. Esta situación crea una asimetría democrática inadmisibles, pues permite que la transparencia quede supeditada a la voluntad de aquellos que, en muchos casos, tienen interés directo en mantener la información en la sombra.

Este problema ha sido ya advertido por la doctrina europea en relación con el caso *Bavarian Lager*, donde el TEDH y el Supervisor Europeo de Protección de Datos criticaron que se permitiera a los participantes en un procedimiento influir sobre el acceso a actas y registros administrativos. La consecuencia es que el consentimiento, que en la lógica del RGPD es una garantía de autonomía individual, se transforma aquí en un obstáculo al control democrático.

En el caso T-375/22, el Tribunal no exige al Parlamento un esfuerzo serio por recabar ese consentimiento ni por justificar su negativa, lo que introduce una forma de delegación implícita del poder institucional en las personas interesadas. Esta actitud contrasta con la obligación de transparencia reforzada que debería recaer sobre quienes manejan recursos públicos o ejercen cargos públicos, como reiteradamente ha reconocido el TEDH (caso *Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy c. Finlandia*, 2017).

La segunda categoría clave en la ponderación es la noción de interés público, que en el contexto del artículo 4.1.b del Reglamento 1049/2001 opera como justificación para el tratamiento (o divulgación) de datos personales sin consentimiento. En el caso T-375/22, los solicitantes alegaron que el interés público radicaba en verificar el uso adecuado de los recursos del Parlamento por parte de un eurodiputado. Este argumento fue descartado por el Tribunal, al considerar que no se había acreditado una necesidad objetiva y específica de divulgación.

Esta exigencia probatoria es excesiva, en particular en el contexto del acceso *ex ante* a documentos. Pedir que el solicitante demuestre la existencia de irregularidades para justificar el acceso a documentos que precisamente podrían evidenciar esas irregularidades es lógicamente contradictorio. Se produce aquí una especie de «paradoja de acceso», en la que solo se puede acceder si ya se conoce el contenido o se tiene una sospecha fundada, pero no se puede formular esa sospecha sin tener acceso.

Este planteamiento ha sido criticado en otros contextos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha reconocido el acceso a la información como parte del ejercicio de la libertad de expresión y

de prensa, en especial cuando se trata de asuntos de interés general (v. gr., *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, 2013; *Kenedi v. Hungary*, 2009). Desde esta perspectiva, la carga probatoria impuesta a los solicitantes en T-375/22 eleva injustificadamente el umbral para activar el interés público, debilitando la capacidad ciudadana de fiscalizar a sus representantes.

En lugar de exigir una justificación individualizada y específica del interés público, el Tribunal podría haber adoptado un enfoque funcional, reconociendo que el control del uso de fondos públicos asignados a los eurodiputados es en sí mismo un asunto de interés público cualificado, como también lo ha sugerido el TEDH en *Guseva v. Bulgaria* (2015). Esta orientación sería coherente con el principio de máxima publicidad y con la idea de que los actos de gestión de recursos por parte de representantes públicos no se sitúan en el mismo plano de privacidad que los actos de personas privadas.

El tercer elemento decisivo en la ponderación entre privacidad y acceso es el principio de proporcionalidad, que incluye la obligación de explorar soluciones intermedias como la anonimización, pseudonimización o divulgación parcial de la información. Estos mecanismos permiten compatibilizar los derechos en conflicto, preservando la privacidad de los datos sensibles mientras se garantiza el acceso al contenido sustancialmente relevante.

Sin embargo, en T-375/22 el Tribunal no exige al Parlamento que justifique por qué no podía aplicarse ninguna de estas medidas. La decisión de denegar el acceso es presentada como binaria (divulgación total o denegación absoluta), sin una evaluación seria de las medidas de minimización. Esta omisión es particularmente grave si se considera que el Reglamento 2018/1725, en su artículo 4.1.c, impone explícitamente la obligación de limitar el tratamiento de datos personales al mínimo necesario, y que el principio de minimización es consustancial a todo el régimen europeo de protección de datos.

La falta de análisis sobre posibles divulgaciones parciales es también contraria a la doctrina del TJUE en asuntos como C-73/16 P, *Puškár*,

donde se subraya que la protección de datos no implica necesariamente el secreto absoluto, y que el tratamiento puede ser legítimo si se realiza de forma proporcionada. En este sentido, el Tribunal General pierde la oportunidad de aplicar un enfoque más matizado y equilibrado, que no sacrifique por completo la transparencia institucional en aras de una interpretación maximalista de la privacidad.

Por último, debe advertirse que en otros asuntos similares –como el caso *Campbell* anteriormente citado– los tribunales sí han aceptado que el Parlamento divulgue información parcialmente anonimizadas, al menos cuando se refieren a estructuras de gasto. La falta de coherencia entre decisiones debilita la seguridad jurídica y alimenta la percepción de que la protección de datos opera como una cláusula de cierre institucional, más que como un derecho fundamental que debe armonizarse con otros.

V. LOS ASISTENTES PARLAMENTARIOS Y SU ESFERA DE PRIVACIDAD: DIFERENCIACIÓN CON RESPECTO A LOS EURODIPUTADOS

La sentencia sobre el caso T-375/22 plantea un desafío interpretativo que afecta directamente a la configuración del principio de transparencia en relación con los actores institucionales del Parlamento Europeo: ¿debe aplicarse el mismo estándar de protección de datos personales a los eurodiputados –titulares del mandato representativo– que a sus asistentes parlamentarios –colaboradores contractuales de naturaleza laboral o administrativa? En otros términos, ¿gozan estos últimos de un ámbito de privacidad sustancialmente diferente que justifique la denegación del acceso a documentos donde se les menciona?

Esta cuestión es más que un matiz técnico: la diferenciación entre representantes y colaboradores influye directamente en los límites de la transparencia parlamentaria. El Tribunal General, en T-375/22, no traza una distinción clara entre eurodiputados y asistentes en lo que respecta a la protección de datos personales. Más aún, extiende a los asistentes las mismas garantías que a los titulares del mandato, sin ponderar el distinto grado de exposición pública ni la diferente posición constitucional de

unos y otros. Este enfoque requiere una crítica jurídica detallada, tanto desde la perspectiva funcional como desde la comparación con otras líneas jurisprudenciales europeas.

Los eurodiputados son representantes electos del pueblo europeo. Su condición institucional implica una limitación cualificada de su expectativa razonable de privacidad en el ejercicio de sus funciones, como ya ha reconocido reiteradamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el propio Tribunal de Justicia de la Unión. En efecto, la jurisprudencia europea ha establecido que las personas que ostentan cargos públicos tienen una exposición pública ampliada, en razón de su posición y del interés general que reviste el conocimiento de su actuación.

En el contexto de la protección de datos, esto significa que la divulgación de información relativa al ejercicio del cargo no puede considerarse automáticamente como una injerencia ilegítima en la intimidad del representante, sino que debe analizarse desde la óptica de su función pública. Como estableció el TEDH en *Karácsony y otros v. Hungría* (2016), la libertad de expresión y de información alcanza su máximo nivel de protección cuando está dirigida a la crítica de autoridades representativas, lo que incluye el acceso a la información relevante sobre su desempeño.

En el caso T-375/22, el eurodiputado afectado no era un sujeto pasivo de una cuestión administrativa, sino el actor principal en la gestión de recursos humanos vinculados a su función parlamentaria, lo cual tiene una dimensión pública evidente. Sin embargo, el Tribunal General no aborda esta diferencia cualitativa y aplica el mismo test de protección de datos que para cualquier otro ciudadano. Esta equiparación neutraliza el valor democrático del control ciudadano y refuerza una visión privatista de la función parlamentaria.

Los asistentes parlamentarios son una categoría funcional específica del personal del Parlamento Europeo. Pueden ser contratados directamente por los eurodiputados (asistentes acreditados o locales), o bien ser asignados por la administración parlamentaria. En ambos casos, su actividad está instrumentalmente vinculada al ejercicio del mandato representativo, y su financiación proviene de fondos públicos. Desde

esta perspectiva, si bien no son titulares de un cargo representativo, sí son agentes públicos auxiliares, cuya actuación se inserta en el marco institucional de la representación parlamentaria.

Esta posición intermedia no justifica una aplicación automática del estándar de protección de datos propio del sector privado. Al contrario, exige una ponderación diferenciada: la naturaleza pública de su función y su financiación con fondos públicos implican una expectativa razonable de que ciertos datos relativos a su actividad profesional puedan ser conocidos. Así lo ha señalado también la jurisprudencia nacional de diversos Estados miembros.

Por ejemplo, el Consejo de Estado francés ha reconocido en varias decisiones que los datos sobre los colaboradores parlamentarios pueden estar sujetos a divulgación cuando lo exige el interés general, siempre que se respete la proporcionalidad y se excluyan elementos sensibles (*CE, Assemblée, 8 octobre 2012, n° 356282*). De forma similar, el Tribunal Constitucional español, en su STC 29/2022, ha indicado que el acceso a información relativa al personal al servicio de los grupos parlamentarios puede estar justificado por razones de transparencia institucional, en especial cuando se trata de controlar el uso de recursos públicos.

En este sentido, la jurisprudencia comparada tiende a reconocer que los colaboradores de parlamentarios, si bien no son cargos electos, participan de una función institucional y no pueden reclamar una protección absoluta de sus datos cuando se trata de actos relacionados con el desempeño de su función pública.

En T-375/22, el Tribunal General omite cualquier análisis diferenciado sobre la posición jurídica de los asistentes parlamentarios. No evalúa el tipo de información solicitada (nombres, funciones, remuneración, periodos de contratación), ni considera si existen mecanismos para divulgarla de manera parcial o anonimizada. La denegación del acceso se basa en la mera presencia de datos personales, sin ponderar el contexto institucional ni la relevancia pública del documento.

Este enfoque contrasta con decisiones anteriores del mismo Tribunal, como *Campbell v Parlamento Europeo* (T-185/19), donde se reconocía

que los datos sobre gastos parlamentarios podían divulgarse parcialmente cuando lo exigía el interés público. También resulta discordante con la jurisprudencia del TEDH, que en *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria* (2013) afirmó que la divulgación de datos personales de agentes públicos puede estar justificada cuando se trata de garantizar la transparencia en la gestión de recursos públicos.

La ausencia de esta ponderación específica revela un formalismo excesivo, que reduce el principio de transparencia a una aplicación mecánica de normas de protección de datos. Este modelo, si se consolida, puede producir una opacidad exagerada en la actividad parlamentaria, donde no solo los actos de los representantes, sino también los de sus colaboradores quedan fuera del alcance del control ciudadano.

En el marco de una interpretación sistemática del derecho de la Unión, debe afirmarse con claridad que la protección de datos personales no puede ser idéntica para todos los sujetos institucionales, y que el nivel de privacidad debe modularse en función de su posición, función y financiación. En este sentido, tanto el RGPD como el Reglamento 2018/1725 reconocen el principio de limitación del tratamiento y de proporcionalidad, lo que implica que el grado de protección debe ser adecuado al riesgo que representa la divulgación, y no una cobertura genérica.

Aplicado al caso de los asistentes parlamentarios, esto significa que: sus datos personales relacionados con aspectos estrictamente privados (dirección, contacto, número de la seguridad social, datos médicos) deben estar protegidos de forma absoluta; pero sus datos vinculados al ejercicio de su función pública (nombre, función desempeñada, duración del contrato, coste presupuestario) pueden ser divulgados, al menos parcialmente, si existe un interés público justificado.

Este criterio permitiría resolver casos como T-375/22 de manera más equilibrada, sin sacrificar la protección de datos personales, pero garantizando el acceso a la información institucional relevante. La clave está en

abandonar el modelo binario (acceso total vs. denegación total) y avanzar hacia una transparencia calibrada, que tenga en cuenta la posición del sujeto en la estructura institucional y el contenido de los datos afectados.

VI. IMPLICACIONES DEL CASO PARA EL MODELO EUROPEO DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

Un efecto colateral de la sentencia es que consolida la posición del Parlamento como árbitro exclusivo de su propio grado de apertura institucional. Al no imponer obligaciones claras de justificación ni de ponderación activa, el Tribunal General permite que la administración parlamentaria se limite a invocar genéricamente la protección de datos como causa de denegación, sin necesidad de acreditar por qué el interés público no justifica la divulgación o si existen vías intermedias, como la anonimización o la publicación parcial.

Esta delegación judicial de la ponderación a la institución afectada constituye una forma de autolimitación jurisdiccional que debilita el control del poder legislativo. A diferencia de otros contextos donde los tribunales exigen una motivación reforzada –por ejemplo, en el control de actos legislativos restrictivos de derechos fundamentales– aquí el Tribunal se muestra excesivamente deferente con la discrecionalidad institucional, en una materia que afecta directamente a la legitimidad democrática de la Unión.

La consecuencia es que el Parlamento no solo decide qué publicar proactivamente, sino que también establece las condiciones para el acceso pasivo, sin que exista un control jurisdiccional fuerte que garantice un equilibrio real entre los derechos en juego. Esta situación reproduce una asimetría de información, en la que el ciudadano depende completamente de la voluntad institucional para acceder a datos de interés público.

La lógica institucional que subyace a T-375/22 dista del modelo de «gobierno abierto» que la propia Unión Europea promueve en sus relaciones exteriores y en sus compromisos internacionales, como los asumidos en la *Open Government Partnership*. Según este modelo, la transparencia

debe ser activa, estructural y funcional, no meramente reactiva y limitada por consideraciones administrativas o formales.

Una interpretación coherente con este enfoque requeriría: establecer listas positivas de datos e información que deben ser publicados por el Parlamento Europeo de manera periódica y sistemática; aplicar el principio de divulgación parcial y anonimización en aquellos casos en que existan datos personales que no resulten esenciales para el control institucional y reforzar los mecanismos de revisión y control judicial, exigiendo a las instituciones una motivación proporcional y específica ante cada denegación de acceso.

Nada de esto se exige en T-375/22. Por el contrario, la sentencia refuerza un modelo institucional donde la transparencia se presenta como una opción política o administrativa, no como una obligación derivada del principio democrático.

La falta de una dimensión activa de la publicidad institucional afecta no solo al acceso a la información, sino también al funcionamiento real del Estado de Derecho en la Unión. En tanto la fiscalización ciudadana del poder legislativo quede restringida a lo que el propio Parlamento decida voluntariamente publicar, el ideal de transparencia quedará desnaturalizado, reducido a una narrativa simbólica sin eficacia jurídica plena.

LOS REQUISITOS PARA ACCEDER A LA CONDICIÓN DE DIPUTADO DEL PARLAMENTO EUROPEO: EL CASO DE CARLES PUIGDEMONT Y ANTONIO COMÍN. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (SALA CUARTA) DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 2024.
ASUNTO C-600/22 P*

CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN

Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

En este pronunciamiento el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sienta un criterio definitivo sobre el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión en materia electoral. En concreto, sobre el reconocimiento de la condición de diputados del Parlamento Europeo. Afirma, consolidando una doctrina reiterada en anteriores sentencias, que esta institución no puede cuestionar la lista de candidatos electos que (coincidente o no con la proclamación inicial) es remitida por las autoridades nacionales. Así las cosas, mientras no se modifique el Acta Electoral o la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, el requisito del acatamiento a la Constitución seguirá siendo necesario en España por imperativo del artículo 224.2 de esta última.

Palabras clave: Acta electoral; Acatamiento a la Constitución; Condición de diputado europeo; Casación; privilegios e inmunidades; Reparto de competencias en materia electoral.

* Enlace a la STJUE C-600/22 P de 26 de septiembre: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0600>

Artículos clave: arts.5, 12 y 13 del Acta electoral; arts.3, 5, 7, 8, y 9 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo; art. 224 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Resoluciones relacionadas: sentencia del Tribunal General de 6 de julio de 2022. Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres/Parlamento (T-388/19, EU:T:2022:421) sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: de 7 de julio de 2005, Le Pen /Parlamento (C-208/03, EU:C:2005:429); de 21 de octubre de 2008, Marra (C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:579); de 30 de abril de 2009, Italia y Donnici/Parlamento (C-393/07 y C-9/08, EU:C:2009:275; y de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115).

I. INTRODUCCIÓN

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de septiembre de 2024, al resolver el recurso de casación planteado contra la Sentencia del Tribunal General de 6 de julio de 2022, Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres/Parlamento (T-388/19, EU:T:2022:421) viene a concluir una fase en la sucesión de recursos iniciada por el expresidente y el exconsejero de la Generalidad de Cataluña contra las decisiones de la Junta Electoral Central y la Presidencia del Parlamento Europeo en relación con el reconocimiento de su condición de diputados europeos y el disfrute de los privilegios e inmunidades inherentes a la misma.

Podría pensarse, por ello, que el TJUE resuelve también una de las cuestiones planteadas en este caso, que resulta de lo más interesante desde el punto de vista del Derecho Constitucional. Se trata de la legitimidad para exigir el requisito del acatamiento a la Constitución, por parte de la legislación electoral española, frente a la normativa europea. Dentro

de la Unión Europea este trámite solamente existe en España y, de un modo limitado, en Luxemburgo¹.

Hay que advertir, desde el principio, que la sentencia comentada no entra en el fondo de este asunto y desestima el recurso de casación, confirmando la sentencia del Tribunal General, pero examinando otras cuestiones, fundamentalmente de orden competencial.

En todo caso, por más conocido y evidente que pueda parecer, es preciso recordar que lo que está detrás de los recursos de los que trae causa la sentencia, no es una oposición al requisito del acatamiento en sí, digamos por una cuestión de principios o ideológica, si no el empleo de un argumento adicional que resultaba conveniente a su estrategia procesal. El motivo, es más que obvio, resultaba ser el hecho de que los recurrentes se encuentran fuera de nuestro país y, con mucha probabilidad, su regreso a España para cumplir el trámite exigido por el artículo 224.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General hubiera permitido su detención y puesta a disposición judicial, ya que habían sido declarados en rebeldía por el Tribunal Supremo.

Así parece indicarlo el hecho de que ambos, al igual que haría algo más tarde la candidata Clara Ponsatí cuando fue proclamada electa por la ampliación de los escaños que correspondían a España a causa de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, solicitaron que se arbitrasen fórmulas distintas a la presencial para realizar el acatamiento a la Constitución a distancia. Lo cual fue rechazado por la Junta Electoral Central por acuerdos 515 y 518/2019, de 20 de junio de 2019, confirmados

¹ En este país el artículo 287 de la ley electoral de 18 de febrero de 2003 establece en su apartado 2 que, en el caso de los miembros del Gobierno y consejeros de Estado, la aceptación del mandato al Parlamento Europeo se constata mediante la prestación del juramento como parlamentarios.

En: Barril Rodríguez-Arana, M. *La autonomía de los Estados miembros para regular la adquisición de la condición plena de eurodiputado*. *Revista de Derecho Político* N° 118, septiembre-diciembre 2023, págs.335-3362, puede verse un detenido y muy interesante análisis (aunque discrepemos de su conclusión) de esta cuestión y de su evolución jurisprudencial hasta un momento anterior a la STJUE de 26 de septiembre de 2024 que ahora comentamos.

por el Tribunal Supremo en la STS 1432/2020, de 10 de junio y también por el Tribunal Constitucional que desestimó el recurso de amparo presentado por STC 148/2022, de 29 de noviembre.

Por otro lado, la sentencia no iba a afectar a la situación de facto de los Sres. Puigdemont y Comín en tanto que, a raíz de la STJUE de 19 de diciembre de 2019, en el asunto Junqueras i Vies, el Parlamento Europeo tomó algunas decisiones respecto a ellos que les iban a permitir no sólo disfrutar de los privilegios e inmunidades de la Unión, sino también asistir e intervenir en las sesiones del Parlamento como si hubieran perfeccionado su condición.

Como veremos, la sentencia que ahora comentamos se refiere expresamente al alcance de este pronunciamiento. Y, aunque la cuestión haya perdido interés respecto al *status* del Sr. Puigdemont, lo sigue teniendo para el del Sr. Comín que fue elegido de nuevo como diputado del Parlamento Europeo en las elecciones de 2024 y sin embargo, por no haber cumplido con el requisito del acatamiento no fue incluido en la lista de diputados comunicada por la Junta Electoral Central a dicha institución. La sentencia de 26 de septiembre de 2024, contiene por tanto muchos elementos de interés, algunos de los cuales vamos a destacar a continuación.

II. ANTECEDENTES

La sentencia recurrida recogía de forma extensa los antecedentes del caso y la del TJUE que comentamos los resume para centrarse en aquellos que son más relevantes a efectos de los motivos de casación alegados (apartados 13 a 39). Dada la notoriedad y el interés informativo sobre este asunto, dichos antecedentes son bastante conocidos en nuestro país, por lo que haremos una mención lo más sintética posible de aquellos que se recogen para conocer su enfoque.

El Tribunal empieza recordando las circunstancias en que el Sr. Puigdemont, que había sido el Presidente de la Generalidad de Cataluña, y el Sr. Comín, que ocupaba el cargo de Consejero de Salud del Gobierno

de esta comunidad autónoma, fueron declarados en rebeldía mediante auto del Tribunal Supremo del 9 de julio de 2018, tras haberse entablado contra ellos (y otras personas) un procedimiento penal por los delitos de sedición y malversación de caudales públicos y haber abandonado el territorio español, suspendiéndose la causa penal hasta que fueran hallados.

Asimismo, recoge la elección de los recurrentes como eurodiputados el 26 de mayo de 2019 y la primera instrucción, de 29 de mayo, del Presidente del Parlamento Europeo (que entonces era D. Antonio Tajani) indicando al secretario general que debía denegarse el llamado «servicio especial de acogida» y suspender la acreditación de todos los candidatos electos españoles hasta que se recibiera la confirmación oficial de su elección.

Menciona también la proclamación de candidatos electos de la Junta Electoral Central de 13 de junio de 2019, en la que figuraban los recurrentes; el escrito de éstos solicitando al Presidente del Parlamento que se les dejara acceder a sus locales y disfrutar del servicio especial de acogida y ocupar sus escaños y gozar de los derechos correspondientes a su condición de diputado europeo; y la notificación de la Junta Electoral Central de 17 de junio de aquel año, de la lista de los diputados electos en España que habían cumplido con el requisito del acatamiento previsto en el artículo 224.2 de la LOREG, en la que no estaban incluidos los recurrentes, señalando que, de acuerdo con dicho precepto, se habían declarado vacantes los escaños atribuidos a éstos y suspendidas las prerrogativas que les pudieran corresponder por razón de su cargo hasta que se produjera el acatamiento.

El 20 de junio de 2019 la Junta Electoral Central rechazó que los recurrentes prestaran el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución mediante declaración escrita hecha ante notario en Bélgica o mediante mandatarios designados por acta notarial en Bélgica, por considerar que «el acatamiento es un acto personalísimo que se debe realizar presencialmente ante la Junta Electoral Central».

Mediante escrito de esa misma fecha, los Sres. Puigdemont y Comín solicitaron al Presidente del Parlamento Europeo que adoptara con carác-

ter de urgencia toda medida necesaria para amparar sus privilegios e inmunidades y que declarara que las órdenes nacionales de busca y captura que pesaban sobre ellos violaban tales privilegios e inmunidades, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea. El 27 de junio el Presidente del Parlamento Europeo respondió indicando que no podía acceder a lo solicitado puesto que no cabía tratarlos como futuros miembros de la Cámara ya que sus nombres no figuraban en la lista remitida por las autoridades españolas.

Al día siguiente los Sres. Puigdemont y Comín mediante recurso (número T-388/19) solicitaron al Tribunal General que anulara, además de la citada instrucción de 29 de mayo, los actos que a su juicio contenía la respuesta del Presidente del Parlamento: su negativa a tomar nota del resultado de las elecciones; la declaración de vacante del escaño atribuido a cada uno de ellos; la negativa a permitirles asumir sus funciones; y la negativa a tomar, sobre la base del artículo 8 del Reglamento interno, una iniciativa para confirmar sus privilegios e inmunidades. Su recurso iba acompañado de una demanda de medidas provisionales que fue desestimada por el Presidente del Tribunal General mediante auto de 1 de julio.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre en el asunto Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115) vino a declarar que, en virtud del párrafo segundo del artículo 9 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea, goza de inmunidad una persona que ha sido oficialmente proclamada electa al Parlamento, pero que no ha sido autorizada a cumplir ciertos requisitos previstos por el Derecho interno tras la proclamación ni a desplazarse al Parlamento para participar en su primera sesión. A raíz de ello, la vicepresidenta del TJUE anuló el auto del Presidente del Tribunal General y en la sesión plenaria de 13 de enero de 2020, la Presidencia del Parlamento Europeo, en aquel momento ocupaba D. David Sassoli, anunció que esta institución tomaba nota, a partir de la STJUE en el asunto Junqueras Vies, de la elección de los recurrentes

y su consideración como miembros de la Cámara con efectos desde el 2 de julio de 2019.

Finalmente, en contra del criterio expresado por el abogado general, y mediante la sentencia luego recurrida en casación, el Tribunal General desestimó el recurso de los Sres. Puigdemont y Comín, esencialmente por dirigirse contra actos contra los que no cabe interponer recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO

Mediante el recurso de casación, interpuesto el 16 de septiembre de 2022, solicitaban al TJUE que anule la sentencia recurrida; que devuelva el asunto al Tribunal General o, subsidiariamente, anule los actos controvertidos; y que condene en costas al Parlamento y al Reino de España o, subsidiariamente, reserve la decisión sobre las costas.

En primer lugar, el TJUE rechaza la solicitud principal del Reino de España de inadmitir en su totalidad el recurso (por no cumplir los requisitos del artículo 256.1 TFUE y de los artículos 168.1 d) y 169.2 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia) y la pretensión subsidiaria del mismo Reino de España, a la que también se suma el Parlamento Europeo, de que los motivos de casación alegados son, en gran parte, inadmisibles. Y ello porque, aunque reconoce que «los escritos de los recurrentes se asemejan en parte a una solicitud de reexamen de la demanda presentada ante el Tribunal General y resultan confusos y redundantes en algunos aspectos», entiende que «el recurso de casación en su conjunto –así como la argumentación principal desarrollada en apoyo de cada uno de los motivos de casación– menciona los extremos de los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida que se critican y recoge, con la suficiente precisión para que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse, los argumentos jurídicos con los que los recurrentes pretenden refutarlos».

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Seguidamente veremos estos motivos de casación y la respuesta del Tribunal de Justicia:

En el primero de ellos se impugnan los fundamentos de Derecho expresados por el Tribunal General para declarar inadmisibles sus pretensiones de anulación de los actos controvertidos por no haber modificado éstos su situación jurídica. A juicio de los recurrentes, la sentencia incurre en un error de Derecho y de desnaturalización ya que se basa en la idea de que las notificaciones del presidente del Parlamento reflejaban los resultados de las elecciones y sostienen que tenían derecho a ocupar un escaño provisionalmente desde la sesión de apertura, aun cuando todavía no se hubiesen comprobado sus credenciales, por lo que su situación jurídica se vio claramente alterada

Asimismo, entienden que, a la luz del artículo 223 TFUE, existe un error de Derecho al declarar que la determinación de las condiciones o requisitos previos a la entrada en funciones de los diputados europeos es una competencia compartida con los Estados miembros, pues es una competencia exclusiva de la Unión. En su opinión, de la STJUE en el caso Junqueras Vies se desprende que el Derecho español infringe el Derecho de la Unión al establecer requisitos adicionales a los previstos por este último que no formen parte del procedimiento electoral nacional, el cual concluye con la proclamación de los resultados. Consideran que, en virtud del artículo 12 del Acta Electoral, correspondía al Parlamento Europeo resolver este punto y hay omisión de pronunciamiento y error de Derecho al respecto en la sentencia del Tribunal General al desestimar por inoperantes las alegaciones fundadas en la falta de competencia del Reino de España para establecer el requisito del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución que se contempla en el artículo 224.2 de la Ley electoral.

Adicionalmente, los recurrentes alegan una contravención de lo establecido en los artículos 8 y 12 del Acta electoral, el artículo 39.2 de la Carta y la Sentencia de 30 de abril de 2009, Italia y Donnici/Parlamento (C-393/07 y C-9/08, EU:C:2009:275), al declarar que el Parlamento no

podía tomar nota de los resultados proclamados el 13 de junio de 2019, cuando la proclamación no fue objeto de ninguna impugnación y era el único acto jurídicamente vinculante al que debía atenderse. Rechazan que sea necesaria una notificación de los resultados por parte de la Junta Electoral Central y, aunque lo fuese, estiman que la proclamación de resultados era, de todos modos, suficiente para que el Parlamento estuviera obligado a tomar nota de que habían resultado elegidos como diputados europeos.

Los recurrentes arguyen también que la decisión adoptada, según ellos, por el Presidente del Parlamento implicó una violación «especialmente grave y sin precedentes» de los artículos 39.2 de la Carta y 1.3 del Acta Electoral, relativos a su elegibilidad, que vulnera las posiciones adoptadas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como «Comisión de Venecia». Y afirman también que la sentencia incurre en desnaturalización al declarar que era pacífico que los Sres. Puigdemont y Comín no habían cumplido el requisito del artículo 224.2 de la LOREG, cuando todavía estaba pendiente un recurso ante el Tribunal Constitucional español sobre esta cuestión.

El punto de partida para el TJUE es que el Parlamento debe actuar dentro de los límites de las competencias que le confieren los Tratados y, a falta de un procedimiento electoral uniforme, la elección de los miembros del Parlamento sigue rigiéndose en cada Estado por sus disposiciones nacionales salvo lo dispuesto en el Acta electoral. Y el artículo 12 de la misma dispone que el Parlamento «tomará nota de los resultados oficialmente proclamados por los Estados miembros y decidirá acerca de las controversias que pudieren eventualmente suscitarse en relación con las disposiciones nacionales a que dicha Acta remita». Así, reitera su propia doctrina al señalar que: «Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, en el contexto del Acta electoral, la expresión “tomará nota” excluye cualquier margen de apreciación del Parlamento para designar a los diputados electos, pues la competencia en esta materia corresponde en exclusiva a las autoridades nacionales, de conformidad con el procedi-

miento regido por el Derecho nacional (véase en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2009, Italia y Donnici/Parlamento, C-393/07 y C-9/08, EU:C:2009:275, apartados 55 y 56 y jurisprudencia citada)».

Como se recordará, la STJUE Donnici, (también pronunciada por la Sala Cuarta, siendo ponente T. von Danwitz, y formando parte de la misma el juez checo J. Malenovský que luego sería el ponente en la Sentencia Junqueras) hacía referencia a una disputa entre dos candidatos (los Sres. Donnici y Occheto) a ocupar un escaño en el Parlamento Europeo. La controversia, que internamente fue resuelta por el Consejo de Estado italiano, sirvió para aclarar la relación entre el Derecho Europeo y las legislaciones nacionales de los Estados miembros en cuanto los requisitos y procedimientos para obtener la condición de diputado europeo. En su apartado 55 el Tribunal de Justicia señalaba que el acto de «tomar nota» significa que «el Parlamento estaba obligado a basarse, a efectos de su propia Decisión de verificación de las credenciales de sus miembros, en la proclamación efectuada el 29 de marzo de 2007 por la Junta Electoral italiana tras la sentencia del Consiglio di Stato de 6 de diciembre de 2006. En efecto, dicha proclamación resulta de un proceso decisorio conforme con los procedimientos nacionales, mediante el cual se han zanjado definitivamente las cuestiones jurídicas vinculadas a dicha proclamación y constituye, por tanto, una situación jurídica preexistente». Esta doctrina de «la absoluta falta de margen de apreciación del Parlamento en esta materia» ya se había sostenido por el propio Tribunal en la STJUE de 7 de julio de 2005, Le Pen/Parlamento, C-208/03 P, Rec.p. I-6051, apartado 50. Y en 2009 afirma con rotundidad que de ello se deriva que el Parlamento no puede poner en cuestión la regularidad de la proclamación efectuada por la Junta Electoral nacional, ni tampoco podría negarse a tomar nota de tal proclamación si considera que existe una irregularidad.

Ahora se consolida esta doctrina con firmeza al señalar que al Parlamento solamente le corresponde decidir acerca de las controversias que se susciten en relación con las disposiciones del Acta electoral y que:

La circunstancia de que la lista notificada al Parlamento por las autoridades nacionales no se corresponda con los resultados oficialmente proclamados por un Estado miembro, en contra de lo que prevé el artículo 12 del Acta electoral, o, más en general, de que dicha lista adolezca de errores u omisiones, no permite a esa institución considerar que los nombres de los diputados electos que las autoridades nacionales le han notificado oficialmente no la vinculan.

En efecto, además de que la comprobación de la exactitud de la lista de diputados electos notificada por los Estados miembros implicaría para el Parlamento una tarea imposible de llevar a cabo, supondría permitirle controlar la conformidad del procedimiento electoral nacional con el Derecho de la Unión, y por tanto los resultados de las elecciones regidas por dicho procedimiento, lo que quebrantaría el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros que el Acta electoral consagra.

En el sistema completo de las vías de recurso establecido por el Derecho de la Unión, tal control corresponde exclusivamente a los tribunales nacionales, en su caso tras una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE, o a este último en respuesta a un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE (...).

Esta es la situación en tanto no se modifique el reparto actual de competencias que hace el Acta electoral. Al respecto, puede recordarse que, al amparo del artículo 223 del TFUE, el Parlamento encargó un proyecto legislativo encaminado a establecer un procedimiento electoral uniforme que, después del correspondiente trabajo en la Comisión de Asuntos Constitucionales, dio lugar a la Resolución legislativa de 3 de mayo de 2022, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo por el que se pretendía derogar el Acta electoral. En esta propuesta se atribuye la competencia para la proclamación de los resultados a una autoridad electoral competente a partir de la información suministrada por las autoridades nacionales, aunque no se establece ninguna previsión sobre el establecimiento de algún requisito adicional por parte de las legislaciones electorales de los Estados miembros. En cualquier caso, y siendo exigible la unanimidad por el citado Tratado, es fácil imaginar las dificultades con que puede encontrarse esta iniciativa.

Por otro lado, este análisis se refuerza por el Tribunal al pronunciarse sobre el modo en que hay que interpretar la STJUE en el caso Junqueras Vies. Con carácter prejudicial el Tribunal Supremo español preguntaba entonces por una cuestión bien distinta; a saber, el momento en que una persona electa al Parlamento Europeo adquiere la condición de miembro de esta institución, en orden a determinar la fecha a partir de la cual goza de la inmunidad aparejada a tal condición. Como es sabido, el Tribunal de Justicia declaró que ese momento es el de la proclamación oficial de los resultados electorales, pero no se pronunció en absoluto sobre las consecuencias que el Parlamento debe extraer de la notificación por las autoridades nacionales de la lista de diputados electos ni, en particular, dice ahora el TJUE, «sobre si dicha institución está o no vinculada por tal notificación, sobre la que no versaban las dudas del órgano jurisdiccional remitente».

Habida cuenta de que el Tribunal General venía a aplicar esta misma doctrina, el Tribunal de Justicia confirma en casación su pronunciamiento, pues entiende que:

lejos de dar sustento a las alegaciones de los recurrentes, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies (C-502, EU:C:2019:1115), corrobora, por el contrario, el análisis del Tribunal General, pues el Tribunal de Justicia señaló, en el apartado 69 de dicha sentencia, que el Parlamento no dispone de ninguna competencia que le permita cuestionar la conformidad a Derecho de la proclamación oficial de los resultados electorales o controlar su adecuación al Derecho de la Unión, lo que, como se deduce del apartado 64 de la presente sentencia, da a entender que el Parlamento tiene la obligación de tomar nota de las notificaciones oficiales de los resultados que las autoridades nacionales le dirigen, como, en el presente caso, la notificación de 17 de junio de 2019.

Esta categórica interpretación llega, incluso, a poner en cuestión el acto del Parlamento de 13 de enero de 2020, mediante el que su Presidente autorizó a los recurrentes a ocupar escaño sin haber comprobado antes sus credenciales, dice el Tribunal, «extrayendo así las consecuencias que creía tener que deducir» de la sentencia Junqueras. Este hecho, continúa, «no puede en ningún caso modificar la naturaleza jurídica del escrito de

27 de junio de 2019, como el Tribunal General declaró en los apartados 121 y 122 de la sentencia recurrida».

Se confirma así, *a posteriori*, la posición mantenida por la Junta Electoral Central, tanto ante los recursos planteados por los Sres. Puigdemont y Comín y por la Sra. Ponsatí, como en la respuesta ofrecida a la Sra. Metsola cuando solicitó aclaración sobre el hecho de que aquélla únicamente había notificado oficialmente al Parlamento Europeo 55 diputados electos de los 59 que corresponden al Reino de España. En su carta, la presidenta del Parlamento Europeo invocaba el deber de cooperación leal con esta institución e invitaba a «designar sin demora el número de personas correspondientes al número de escaños que le han sido asignados».

La Junta Electoral Central, mediante acuerdo 140/2022, de 3 de noviembre, remitió una detallada explicación referida a cada uno de los casos que incluía, además, al Sr. Solé i Ferrando que, estando en una situación parecida a los anteriores diputados electos, sin embargo no había recurrido las decisiones de la Junta Electoral. En esta explicación, aparte de exponer las razones de base de la no inclusión en la lista oficial por faltar el requisito exigido por el artículo 224.2 de la LOREG, se daba cuenta de los recursos ante el Tribunal Supremo, y en su caso, ante el Tribunal Constitucional, que fueron resueltos confirmando las decisiones de la Junta en todos los casos.

En sus consideraciones finales se señalaba:

Debe subrayarse que en los casos en los que los interesados han impugnado la decisión de la Administración electoral española, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha confirmado el acuerdo de la Junta Electoral Central y reiterado la vigencia de dicha norma legal (dichas resoluciones se acompañan en el expediente de cada uno de estos supuestos). Lo ha hecho además examinando la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2019, en el caso Junqueras Vies, por considerar que dicha resolución, limitada a examinar la extensión de la inmunidad de los diputados, electos al Parlamento Europeo, no es incompatible con lo dispuesto en el artículo 224.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

A esta misma conclusión llega la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 6 de julio de 2022 (asunto T/388/19), citada en el escrito de la Presidenta del Parlamento Europeo. En ella se rechaza que la exigencia establecida en el artículo 224.2 de la Ley Electoral española haya sido declarada contraria al Derecho de la Unión Europea por la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de diciembre de 2019, admitiendo que «distintos sistemas parlamentarios prevén el cumplimiento de obligaciones formales por parte de los candidatos electos, antes de que estos asuman, efectivamente sus funciones» (apartado 107), como en el caso español, sucede con lo previsto en el artículo 224.2 de la Ley Electoral (apartado 18); concluyendo que «habida cuenta de lo anterior, no puede excluirse que el Parlamento haya de efectuar la comprobación de las credenciales, atendiendo a la lista de los candidatos oficialmente proclamados electos en su versión modificada, tras resolverse las controversias suscitadas en relación con el Derecho nacional» (apartado 109).

Este escrito no puede concluir sin recordar que las decisiones que la Presidencia del Parlamento Europeo adoptó en su momento, reconociendo de hecho, como eurodiputados a los Sres. Puigdemont y Casamajó y Comín Oliveres, a la Sra. Ponsatí Obiols y al Sr. Solé i Ferrando, se tomaron sin oír a la Junta Electoral Central y contra el criterio establecido por ésta y confirmado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo del Reino de España.

En este sentido, cabe recordar también lo que la citada Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 6 de julio de 2022, declaró en el sentido de que «el Parlamento carece de competencia para resolver las controversias que radiquen en las disposiciones del Derecho nacional respecto de las cuales el Acta Electoral no realice ninguna remisión, como el requisito del artículo 224.2 de la ley electoral. De ello se sigue que, aun suponiendo que el Reino de España careciera de competencia para establecer su Derecho nacional, el mencionado requisito, el expresidente del Parlamento, no disponía de potestad alguna para señalar tal incompetencia y a fortiori, para poner en tela de juicio, la legalidad de la lista de candidatos electos oficialmente notificada por las autoridades españolas el 17 de junio de 2019» (apartados 129 y 130).

Por tanto, la sentencia de 2024 que ahora comentamos consagra definitivamente esta interpretación y supone, en pocas palabras, cuestionar la corrección de las decisiones del Parlamento Europeo que reconocían, de hecho, la condición de diputados europeos de los Sres. Puigdemont,

Comín y Solé y de la Sra. Ponsatí. Y por tanto, permite también preguntarse, aunque esto no se recoja expresamente, si ocuparon irregularmente sus escaños durante el tiempo en que en la pasada Legislatura europea acudieron y pudieron intervenir en las sesiones del Parlamento.

En el segundo motivo de casación, los recurrentes solicitan subsidiariamente al TJUE que modifique su jurisprudencia derivada de la sentencia de 30 de abril de 2009, Italia y Donnici/Parlamento (C-393/07 y C-9/08, EU:C:2009:275). El Tribunal de Justicia señala escuetamente al respecto que de los fundamentos de Derecho que se expresan en respuesta al primer motivo de casación, en particular en los apartados 59 a 67 de la sentencia que hemos resumido más arriba, se deduce que esas alegaciones deben desestimarse.

En su defecto, proponen una excepción de ilegalidad del artículo 12 del Acta electoral según la cual este precepto o cualquier otra disposición de la que pudiera deducirse que el Parlamento está vinculado por las notificaciones de los Estados miembros en materia electoral, aun cuando excedan de las competencias de éstos, contraviene el Derecho primario, en especial los artículos 10 y 14 del TUE y el artículo 39.2 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

En este caso se desestima puesto que, según reiterada jurisprudencia que se cita en parte, la competencia del Tribunal de Justicia en casación se limita al examen de la apreciación efectuada por el Tribunal General sobre los motivos y alegaciones que se debatieron ante él y permitir que, como sucede con la excepción de ilegalidad mencionada, una de las partes formule por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo que no ha invocado ante el Tribunal General supondría permitirle plantear ante el Tribunal de Justicia, un litigio más extenso que aquel del que conoció el Tribunal General.

El tercer motivo se dirige contra los fundamentos de Derecho en que se apoyó el Tribunal General para declarar que no cabe recurso de anulación contra la decisión del Presidente del Parlamento de no tomar con carácter de urgencia la iniciativa de confirmar los privilegios e inmunidades de los recurrentes sobre la base del artículo 8 del Reglamento

interno. Este último prevé una intervención de oficio de la Presidencia del Parlamento cuando un diputado sea detenido o vea restringida su libertad de movimiento.

Y finalmente, como cuarto motivo de casación se reprocha al Tribunal que entendiera que las alegaciones se dirigían contra un acto inexistente por no haber presentado su solicitud sobre la base de los artículos 7 y 9 del Reglamento interno. Preceptos que establecen el procedimiento para solicitar el amparo del Parlamento por la vulneración de privilegios e inmunidades y la tramitación de los suplicatorios.

El Tribunal entiende que se suscitan cuestiones comunes y por ello los aborda conjuntamente. De este modo recuerda que el Reglamento interno del Parlamento Europeo contempla dos mecanismos distintos para amparar los privilegios e inmunidades de los diputados europeos. El recogido en los artículos 7 y 9 se inicia mediante una solicitud dirigida al presidente de la Cámara, se tramita conforme a las normas de procedimiento del artículo 9 y conduce a una decisión del Parlamento que, según se indica en el apartado 5 del artículo 7, es susceptible de recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE. En cambio, el mecanismo que se establece en el artículo 8 del mismo Reglamento interno depende de la iniciativa individual del Presidente del Parlamento, quien decide por sí solo, y no se supedita a ninguna formalidad procedimental, puesto que este último únicamente está obligado a informar de la iniciativa a la comisión competente del Parlamento y a la propia institución. Según el Tribunal de Justicia: «Del sistema del referido artículo 8, a la luz de las restantes disposiciones del Reglamento interno, se desprende asimismo que el Presidente del Parlamento no está obligado a tomar tal iniciativa, sino que dispone al respecto de un amplio margen de apreciación que excluye que los diputados tengan derecho a exigirle que se posicione en un sentido determinado (véase, por analogía, la sentencia de 9 de diciembre de 2014, Schönberger/Parlamento, C-261/13 P, EU:C2014:2423, apartado 24)».

Por ello confirma la interpretación del Tribunal General al sostener que la falta de uso por parte del Presidente del Parlamento de la facultad

que le confiere el artículo 8, que no deriva de la supuesta negativa de este a reconocerles la condición de diputados europeos, sino del ejercicio del amplio margen de apreciación de que dispone, no constituye un acto recurrible a los efectos del artículo 263 TFUE. Y también respalda la posición sostenida por el Tribunal de instancia cuando declaró que la impugnación por los recurrentes de la supuesta negativa del Presidente a comunicar su solicitud a la comisión competente del Parlamento se dirigía contra un acto materialmente inexistente, pues tal comunicación sólo procede cuando se trata de solicitudes de amparo presentadas sobre la base de los artículos 7 y 9 del Reglamento, lo que no hicieron los recurrentes.

Finalmente, rechaza las alegaciones según las cuales el Tribunal General no se atuvo a la sentencia de 21 de octubre de 2008, Marra (C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:579) puesto que «dicha sentencia versa sobre una cuestión distinta, a saber, sobre las consecuencias que un órgano jurisdiccional nacional que conoce de una acción contra un diputado europeo debe deducir de la existencia de una solicitud de amparo de los privilegios e inmunidades presentada al Parlamento por el interesado. En cualquier caso, de la referida sentencia no cabe extraer conclusiones sobre la naturaleza de la falta de adopción de una iniciativa con carácter de urgencia como la contemplada en el artículo 8 del Reglamento interno». Y concluye señalando: «De todas las consideraciones que anteceden se sigue que procede desestimar los motivos de casación tercero y cuarto y, por tanto, el recurso de casación en su integridad».

Así las cosas, mientras no se modifique este precepto o se alteren los términos del Acta electoral europea, el requisito del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución seguirá siendo exigible para los candidatos electos al Parlamento Europeo en España por imperativo del artículo 224.2 de la LOREG.

V. CONCLUSIÓN

La STJUE de 26 de septiembre de 2024 pone fin a la sucesión de recursos planteados por los Sres. Puigdemont y Comín contra las decisiones de la Junta Electoral Central y el Parlamento Europeo sobre su reconocimiento como diputados europeos y el disfrute de los correspondientes privilegios e inmunidades. Al aplicar la doctrina sentada en la conocida como «Sentencia Donnici», confirma rotundamente que el Parlamento Europeo no puede hacer otra cosa más que «tomar nota» de la lista de diputados que se le comunica oficialmente por las autoridades nacionales (en nuestro caso la Junta Electoral Central), sin que pueda discutir su corrección, ni decidir sobre ninguna otra controversia diferente de las que puedan suscitarse en relación con las disposiciones del Acta electoral.

Lo confirma incluso teniendo en cuenta la sentencia recaída en el caso Junqueras Vies de 2019, que hizo dudar al presidente Sassoli. Éste, «extrayendo así las consecuencias que creía tener que deducir» revocó las decisiones del anterior Presidente del Parlamento y vino a reconocer la condición de diputados de los recurrentes desde el momento de la proclamación oficial de los resultados electorales. Sin embargo, el Tribunal de Justicia entiende ahora que esto se hizo erróneamente, pues «lejos de dar sustento a las alegaciones de los recurrentes», la citada sentencia corrobora, por el contrario, el análisis del Tribunal General.

El TJUE sentencia de forma categórica que: «(..), además de que la comprobación de la exactitud de la lista de diputados electos notificada por los Estados miembros implicaría para el Parlamento una tarea imposible de llevar a cabo, ello supondría permitirle controlar la conformidad del procedimiento electoral nacional con el Derecho de la Unión, y por tanto los resultados de las elecciones regidas por dicho procedimiento, lo que quebrantaría el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros que el Acta electoral consagra».

En conclusión, salvo que se modifique la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, o se apruebe un sistema electoral uniforme para toda la Unión Europea (que ha de ser también distinto del previsto en la

Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo de 2022), en España seguirá siendo exigible el requisito del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución ante la Junta Electoral Central para los candidatos electos al Parlamento Europeo. Y si se quiere obtener un pronunciamiento sobre la corrección del requisito del artículo 224.2 de la LOREG habrá que acudir a alguna de las vías de recurso establecidas por el Derecho de la Unión, según el cual este control «corresponde exclusivamente a los tribunales nacionales, en su caso tras una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE, o a este último en respuesta a un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE».

LISTADO DE COLABORADORES*

ANDREA GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

BEATRIZ ARANDA BRIONES

ENRIQUE ORTEA GARCÍA

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN

BÁRBARA COSCULLUELA MARTÍNEZ

ANTONIO LUCIO GIL

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN

* La afiliación institucional de los autores de los trabajos aquí recopilados se corresponde con la reflejada en el momento de su publicación original en la *Revista de las Cortes Generales*.

CONTIENE:

1. Sobre el principio de legalidad penal y la privación del derecho al ejercicio de los cargos públicos representativos. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 8/2024, de 16 de enero, y 18/2024, de 31 de enero. Recursos de amparo núms. 697-2022 y 74-2022. (BOE núm. 45, de 20 de febrero de 2024 y núm. 53, de 29 de febrero de 2024),
por ANDREA GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS

2. Inconstitucionalidad del umbral mínimo de la sanción prevista para la superación de los límites de gastos electorales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2024, de 24 de abril. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 52026-2023. (BOE núm. 131, de 30 de mayo de 2024),
por MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

3. Avanzando en la delimitación del voto telemático: la saga continúa con una nueva trilogía. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 86/2024, de 3 de junio. Recurso de amparo núm. 2875-2023 (BOE núm. 164, de 08 de julio de 2024); 109/2024, de 9 de septiembre. Recurso de amparo núm. 5062-2023 (BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2024); y 110/2024, de 9 de septiembre. Recurso de amparo núm. 5084-2023 (BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2024),
por BEATRIZ ARANDA BRIONES

4. «Los errores no se eligen...para bien o para mal»: el TC sentencia el Caso Casero. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2024, de 11 de septiembre y concurrentes. (BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2024),
por ENRIQUE ORTEA GARCÍA

5. Sobre el cambio de paradigma en la visión antropocéntrica de la protección del medio ambiente. Nueva perspectiva ecocéntrica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024, de 20 de noviembre, en relación con la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del mar Menor y su cuenca. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022. (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024),
por RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

(continúa en solapa)

6. Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por la que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular «Proposición de Ley de declaración de la independencia de Cataluña». Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2024, de 20 de noviembre de 2024. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159-2024. (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024),
por FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN

7. Competencia de la Autoridad Nacional de Control en materia de protección de datos para conocer de las reclamaciones previstas en el Reglamento General de Protección de Datos presentadas a consecuencia de la actividad propia de una comisión de investigación parlamentaria. Comentario a la Sentencia C-33/22 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de enero de 2024,
por BÁRBARA COSCULLUELA MARTÍNEZ

8. Derecho de los individuos a gozar de protección efectiva por parte de las autoridades estatales frente a los impactos adversos graves para su vida, salud, bienestar y calidad de vida derivados de los efectos nocivos y riesgos causados por el cambio climático. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de abril de 2024,
por ANTONIO LUCIO GIL

9. El velo de la privacidad: cómo la protección de datos limita el derecho de acceso a la información en el Parlamento Europeo. Comentario a la Sentencia sobre el asunto T-375/22 del Tribunal General de la Unión Europea,
por ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

10. Los requisitos para acceder a la condición de diputado del Parlamento Europeo: el caso de Carles Puigdemont y Antonio Comín. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sala cuarta) de 26 de septiembre de 2024. Asunto C-600/22P,
por CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN
