

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE DIGITALIZACIÓN Y DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL DEL BUNDESTAG: DOS FORMAS DE ASESORAMIENTO TÉCNICO AL PODER LEGISLATIVO¹

MARÍA JOSÉ ROCA
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

TRC, n.º 52, 2023, pp. 335-355
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción. II. Composición, funciones y tareas de las diversas clases de comisiones en el Bundestag. III. Comisiones sobre digitalización y sobre inteligencia artificial. IV. El trabajo de las comisiones parlamentarias, bisagra de integración entre los Parlamentos de los Estados y la Unión Europea. V. Iniciativas jurídicas sobre digitalización e inteligencia artificial por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo españoles. VI. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la propuesta final del Reglamento Europeo sobre inteligencia artificial ha vuelto a poner en primer plano la naturaleza y la función jurídica de las “comisiones de encuesta” en el Parlamento alemán. El Bundestag cuenta

¹ Este trabajo, en homenaje al Prof. Dr. Fernando Sáinz Moreno, se realiza en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-122677NB-I00 sobre “Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho a través de la inteligencia artificial”.

Abreviaturas utilizadas:

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

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

FDP: *Freie Demokratische Partei*, Partido Democrático Libre

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

El Parlamento alemán, en su XX periodo de sesiones (legislatura, en Derecho parlamentarios español), cuenta con más de 30 comisiones permanentes². La comisión de digitalización, que forma parte de las comisiones permanentes, y ya existía en los dos periodos de sesiones anteriores: el XIX (2017 - 2021) y el XVIII (2013 - 2017). Esta comisión se dedica a temas actuales de política de redes, incluida la expansión de la infraestructura digital. Consta de 34 miembros, su función es debatir sobre los diversos aspectos de la digitalización para llegar a la creación de redes en todas las disciplinas y establecer el rumbo para el cambio digital. Se ve a sí misma como una importante fuente de inspiración para el trabajo parlamentario. Por su parte, la comisión de inteligencia artificial es una Comisión de encuesta³, constituida en el XIX periodo de sesiones (2017-2021), de las 31 que se han constituido⁴ desde que en la reforma, de 1969⁵, del reglamento del *Bundestag*, se introdujo este nuevo órgano de trabajo.

En estas páginas, se pretende ponderar en qué medida la comisión de digitalización y la de inteligencia artificial han servido o no como instrumentos de

2 1. Para el trabajo y las cuestiones sociales, 2. Comisión de exteriores, 3. Comisión de formación, 4. Comisión de investigación y evaluación tecnológica, 5. la Comisión de digitalización, 6. la Comisión sobre alimentación y economía agraria, 7. Comisión sobre la Unión Europea, 8. Comisión de familia, tercera edad, mujeres y juventud, 9. Comisión de finanzas, 10. Comisión conjunta, 11. Comisión de salud, 12. Comisión de interior y asuntos internos, 13. Comisión de protección del clima y energía, 14. Comisión de cultura y medios de comunicación, 15. Comisión de derechos humanos y ayuda humanitaria, 16. Comisión de petición, 17. Comisión de derecho, 18. Comisión de deporte, 19. Comisión de turismo, 20. Comisión de medio ambiente, protección de la naturaleza, seguridad nuclear y protección de los consumidores, 21. Comisión de investigación, 22. Comisión de tráfico, 23. Comisión de relaciones entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*, 24. Comisión de defensa, 25. Comisión de control de elecciones, 26. Comisión de control de votaciones, inmunidad y reglamento, 27. Comisión de economía, 28. Comisión para la cooperación económica y el desarrollo, 29. Comisión de vivienda, edificación, desarrollo urbano y municipios. Para la consulta de tallada de todas, *vid.*: <https://www.bundestag.de/ausschuesse> [Consulta del 15-VI-2023]. Para la información sobre otros gremios parlamentarios, *vid.*: <https://www.bundestag.de/nachhaltigkeit> [Consulta del 15-VI-2023].

3 La denominación completa en alemán es Enquete-Kommission „Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale“. *Vid.*: https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/weitere_gremien/enquete_ki [Consulta del 7-VII-2023].

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

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

cooperación entre el Parlamento alemán y el europeo, de perfeccionamiento de la tarea legislativa y del equilibrio en el mantenimiento de la separación de poderes, así como garantía de los derechos de las minorías parlamentarias. No se trata, por tanto, de analizar las posibilidades y los peligros –para eventualmente proponer soluciones- que la digitalización y la inteligencia artificial presentan para la Administración Pública y para el ejercicio de los derechos de participación en una democracia. Los estudios sobre esos temas abordan aspectos cuya importancia no requiere ser subrayada pero, como se ha señalado, el objeto de este trabajo es otro. Una vez conocida la perspectiva de estudio, quizá el lector se pregunte por qué se han elegido estas dos comisiones, y no otras. Probablemente se cuestione también, si lo que se dice de la comisión de digitalización, vale para todas las comisiones permanentes y si lo afirmado de la de inteligencia artificial, podría extenderse a todas las comisiones de encuesta. Asimismo, es cuestionable que, al menos el trabajo de las comisiones de encuesta, dada su naturaleza, no pueda llevarse a cabo acudiendo a la consulta externa de expertos –así, por ejemplo, se ha hecho en Suiza⁶- y si esta opción presenta o no más ventajas que de una comisión de encuesta. A estas cuestiones trataremos de dar respuesta en este trabajo, exponiendo brevemente, en primer término, la composición, funciones y tareas de las diversas clases de comisiones en el *Bundestag* (apartado II.), para abordar después cómo se desarrolla el trabajo en las comisiones sobre digitalización y sobre inteligencia artificial (apartado III.). Después de una síntesis intermedia de esos dos apartados, donde se trata de ponderar si el trabajo de las comisiones parlamentarias sirve de bisagra de integración entre los Parlamentos de los Estados y la Unión Europea o, por el contrario, constituye una merma de su relevancia política (apartado IV.), se da cuenta de las principales iniciativas jurídicas sobre digitalización e inteligencia artificial por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo en España (apartado V.) y se exponen por último unas consideraciones finales (apartado VI.).

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

1. Las comisiones permanentes

Dentro del sistema de Comisiones del *Bundestag* (Zeh, 1989: 1085-1102), las permanentes son renombradas y designadas en cada período electoral. El

⁶ El Cantón de Zurich, encargó a la Facultad de Derecho de la Universidad de Basilea junto con la empresa Algorithm Watsch/CH este trabajo, publicado en *Einsatz Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung: rechtliche und ethische Fragen Schlussbericht vom 28. Februar 2021 zum Vorprojekt IP6.4*, este informe final está publicado en https://edoc.unibas.ch/83846/1/20210703091148_60e00db459b55.pdf [Consulta 22-VIII-2023].

Bundestag no tiene atribuida esta competencia de modo totalmente discrecional⁷: algunas comisiones están prescritas por la Ley Fundamental y otras están previstas en normas con rango de ley⁸. Entre las comisiones permanentes que no dependen de la voluntad del Parlamento en cada periodo de sesiones, cabe citar la comisión de peticiones y la comisión de defensa, por ejemplo. Sin embargo, la mayoría de las comisiones permanentes se constituyen en el *Bundestag* como una imagen refleja del Gobierno. Por regla general, hay una comisión permanente para cada ministerio federal. Además, el Parlamento puede enfatizar determinadas áreas políticas a través de comisiones adicionales. Como consecuencia, el número de comisiones permanentes varía de un período legislativo a otro. En 1949, por ejemplo, el primer *Bundestag* tenía un total de cuarenta comisiones permanentes, el sexto solo diecisiete.

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

Funcionamiento. Los presidentes de las comisiones tienen una función importante: preparan, convocan y presiden las reuniones. Los grupos parlamentarios negocian entre ellos cómo las comisiones designan a sus presidentes y diputados. Si no se llega a un acuerdo, como sucedió después de las últimas elecciones, se utiliza el llamado procedimiento de acceso según el método Sainte-Laguë/Schepers⁹. De este modo, mediante una fórmula matemática, atendiendo a la relación de fuerza de las fracciones se resuelve el orden de acceso. Además de los presidentes, los representantes ocupan un puesto clave en las comisiones: cada grupo parlamentario nombra un “representante” para cada comisión, que es la principal

7 § 54 Comisiones permanentes y comisiones especiales: (1) El *Bundestag* creará comisiones permanentes para preparar las negociaciones. Podrá crear comisiones especiales para asuntos concretos. (2) En la medida en que la Ley Fundamental o las leyes federales prescriban o permitan el establecimiento de comisiones, su establecimiento y procedimiento se regirán por las disposiciones del presente Reglamento, a menos que se disponga otra cosa en la Ley Fundamental, en las leyes federales o en reglamentos especiales de procedimiento. La traducción de los preceptos citados en este trabajo es de la autora.

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

9 Sobre este método de promedio mayor para asignar escaños en sistemas de representación proporcional por listas electorales, denominado en alemán *Divisorverfahren mit Standardrundung*, vid. Pukelsheim (2015).

persona de contacto para la dirección del grupo parlamentario. Por un lado, los representantes juegan un papel clave en la determinación del rumbo de su grupo parlamentario en la comisión respectiva. Y, por otro, son quienes se encargan de la mediación cuando surgen conflictos durante las negociaciones.

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

Funciones. En el reglamento interno del *Bundestag*¹⁰, *las comisiones permanentes se denominan “órganos preparatorios de toma de decisiones del Bundestag”*. Se pone así de manifiesto la enorme importancia de las comisiones para el trabajo parlamentario en la preparación técnica de resoluciones. En las comisiones, los proyectos de ley en el área respectiva son discutidos y redactados en una versión que luego es decidida por la sesión plenaria del *Bundestag*. La sesión plenaria del *Bundestag* vota sobre la resolución recomendada, generalmente después de un nuevo debate. Por tanto, los miembros de las comisiones realizan una parte considerable del trabajo técnico en el proceso legislativo.

Tareas. Generalmente, el pleno del *Bundestag* asigna a las comisiones el tema de sus deliberaciones: después de la primera lectura en la sesión plenaria, los proyectos de ley se remiten a las comisiones especializadas correspondientes para su deliberación, ya sea para asesoramiento principal, para asesoramiento conjunto o simplemente para una opinión experta (Kevenhorster, 2000: 461-465). Esta afirmación referida al *Bundestag*, es aplicable también a los parlamentos de los *Länder* (Euchner, 1993). No obstante, las comisiones también pueden actuar por iniciativa propia. Legitimadas por el derecho de autodeliberación, pueden discutir temas de su ámbito de competencia sin remisión previa del *Bundestag* y pueden también ser informadas por los ministerios acerca de los proyectos legislativos. Las comisiones también pueden convocar, cuando lo consideren oportuno,

10 *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*. En el pleno de 6 de Diciembre de 1951, el *Bundestag* aprobó este Reglamento (publicado en BGBl. 1952 II, pp. 389 y ss.), que entró en vigor el 1. Enero de 1952. Hasta entonces había funcionado con el aprobado en 1922 bajo la vigencia de la Constitución de Weimar, con algunas modificaciones. A tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 6 de Marzo de 1952 (BVerfG, Urteil vom 6. März 1952, Az. 2 BvE 1/51, BVerfGE 1, 144), el Reglamento del *Bundestag* debe promulgarse nuevamente en cada periodo legislativo. En la práctica, sin embargo, como ya ocurría en el *Reichstag* durante la República de Weimar, se promulga nuevamente en cada periodo, sin alteraciones prácticamente. Además, hay otro reglamento para el *Bundestag* y el *Bundesrat*: *Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss)* Vom 5. Mai 1951 (Bundesgesetzblatt 1951 II p. 103), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 30. April 2003 (Bundesgesetzblatt I, p. 677). <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/vermittlungsausschuss-249302> [Consulta del 7-VIII-2023].

audiencias públicas para escuchar a grupos de interés, representantes y expertos. Estas audiencias tienen por objeto proporcionar a los miembros de la comisión información adicional, ello les permite decidir su voto, teniendo en cuenta una información lo más completa posible acerca de los efectos previsibles de la ley. Cada comisión puede formar subcomisiones¹¹ para preparar y apoyar su trabajo.

2. Las comisiones parlamentarias de investigación

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

La distinción entre las comisiones de investigación y las comisiones de encuesta. “El matiz diferenciador radica en que las comisiones de encuesta cubren una labor meramente informativa, mientras que en las comisiones de investigación la labor informativa pasa a un segundo plano, destacando su función de control” (Elvira Perales, 1987: 273; Altenhof, 2002: 16); sin embargo, en algunas ocasiones es difícil de distinguir si se trata de una comisión de investigación o de encuesta, se distinguen sólo por los medios empleados; en las de investigación, muy similares a los judiciales en el proceso penal (Elvira Perales, 273). Otra diferencia sustancial entre ambos tipos de comisiones es su composición: sólo los diputados

11 § 55 Constitución de subcomisiones (1) A fin de preparar sus trabajos, cada comisión podrá constituir subcomisiones de entre sus miembros, a menos que un tercio de sus miembros se oponga, otorgándoles encargos específicos. En casos excepcionales, los grupos políticos también pueden nombrar a miembros del *Bundestag* que no sean miembros de la comisión. (2) Al nombrar al presidente de la subcomisión, la comisión seguirá el criterio de la proporción de efectivos de los distintos grupos parlamentarios (§ 12). Cuando la subcomisión se constituye por un período determinado, sólo podrá disolverse prematuramente si un tercio de los miembros de la comisión no se opone; de lo contrario, la comisión podrá disolver a la subcomisión en cualquier momento. La subcomisión presentará su informe a la comisión. 3. A petición de cada grupo político representado en la comisión, éste estará representado en la subcomisión por al menos un miembro. En todos los demás aspectos, deben tenerse en cuenta los principios del § 12. 4. Cuando una propuesta haya sido sometida a la consideración de varias comisiones, o cuando un asunto objeto de debate sea competencia de varias comisiones, éstas podrán formar una subcomisión mixta.

forman parte de las de investigación, mientras que las de encuesta están integradas, además de por diputados, por expertos (Schneider y Toyka-Seid, 2023).

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

3. Las comisiones de encuesta

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

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

La característica distintiva de las comisiones de encuesta, respecto de los demás tipos de comisiones parlamentarias, es que en ellas participan parlamentarios y expertos que no son miembros del Parlamento. Los diputados son delegados por sus respectivos grupos parlamentarios, de acuerdo con la correspondiente distribución de escaños en el *Bundestag*. Puesto que la delegación se basa en una decisión del grupo parlamentario, los miembros de la comisión parlamentaria pueden ser reemplazados en cualquier momento. En cambio, no ocurre así en el caso de los expertos. Éstos reciben su condición de miembros de la Comisión por nombramiento del Presidente del *Bundestag*, no es posible retirarlos o sustituirlos antes del término de su tarea. Se supone que la selección de los miembros externos se lleva a cabo por acuerdo de los grupos políticos. Sin embargo, en la práctica se nombran en proporción a la fuerza de cada grupo: la posición del experto

individual en relación con el grupo de expertos depende de la posición del grupo que lo propuso; si es más fuerte, desempeña un papel importante dentro de los expertos (Hoffmann-Riem y Ramcke, 1989: 1266).

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

Funciones. Constituyen un instrumento parlamentario que sirve como intermediario de conexión entre la ciencia y la política (Altenhof, 2002: 54-57). De hecho, la consulta científica¹² ha alcanzado una creciente importancia en la actividad parlamentaria (Altenhof, 2002: 15). A tenor de lo previsto en el reglamento del Parlamento alemán¹³, las comisiones de encuesta del *Bundestag* (Morlok *et al.*, 2016: 988 y ss.) tienen como función preparar decisiones sobre temas relevantes¹⁴.

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

12 Ya antes habían subrayado la posición del asesoramiento científico en la política Braß (1990) y Krevet (1993).

13 § 56 (1) El *Bundestag* puede crear una comisión de investigación para preparar decisiones sobre cuestiones extensas y significativas. A petición de la cuarta parte de sus miembros, está obligado a ello. La solicitud debe especificar el mandato de la Comisión. (2) Los miembros de la Comisión son designados por acuerdo de los grupos políticos y nombrados por el Presidente. Si no se puede llegar a un acuerdo, los grupos parlamentarios nombran a los miembros en proporción a su fuerza. Con excepción de los miembros de los grupos parlamentarios mencionados en el apartado 3, el número de miembros de la Comisión no debe exceder de nueve. (3) Cada grupo parlamentario puede enviar a la comisión un miembro o varios miembros si así lo decide el *Bundestag*. (4) La comisión de encuesta deberá presentar su informe a tiempo para que pueda ser discutido en el *Bundestag* al final del período electoral. Si no se puede presentar un informe final, se debe presentar un informe intermedio, en base al cual el *Bundestag* decide si la Comisión de encuesta debe continuar su trabajo o interrumpirlo.

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

alemana, es si ese carácter que tienen estas comisiones como expresión de los derechos de la minoría parlamentaria, se pone de manifiesto también a la hora de determinar el encargo exacto que se hace a la comisión de encuesta (Altenhof, 2002: 16).

Tareas. Por lo tanto, las tareas de una comisión de encuesta consisten principalmente en obtener información y apoyar al Parlamento en la legislación y otras decisiones. Su logro más importante es el desarrollo de estándares de valor en el tratamiento de ciertas cuestiones y la transferencia de conocimientos entre los miembros del Parlamento y los expertos. También se concede una importancia creciente a la función de comunicación y representación. En particular, las comisiones de encuesta tienen un efecto moderador sobre la opinión pública y el debate político sobre el tema que se está debatiendo (Euchner *et al.*, 1993: 29). Sin las comisiones de encuesta no podría haberse abordado a fondo el estudio de temas como la tecnología genética (Gill, 1991: 411-434) ni se podrían haber integrado de modo eficaz a determinados grupos de la sociedad en la formación de la voluntad política, aunque su integración haya sido en la fase previa de información, antes de adoptar decisiones (Metzger, 1995: 833). Hay algunos problemas que dificultan la eficacia del trabajo de las comisiones de encuesta en la tarea legislativa, como por ejemplo la débil integración de estas comisiones en los procedimientos de decisión dentro del Parlamento. Quizá por este motivo, el trabajo de algunas comisiones de encuesta ha sido valorado de modo negativo por la doctrina, considerando que no han alcanzado resultados positivos en la tarea que se les había asignado (Hoffmann-Riem, 1988: 58-84).

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

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

III. COMISIONES SOBRE DIGITALIZACIÓN Y SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

1. Comisión permanente sobre digitalización

Esta comisión (*Ausschuss für Digitales*), es una de la comisiones permanentes del Parlamento¹⁵ desde que fue constituida en el año 2014; esto es, en el décimo octavo periodo legislativo. Ya en periodo el legislativo anterior, se había constituido una Comisión de encuesta (de 5 de mayo de 2010 a 5 de abril de 2013) sobre internet y la sociedad digital. No debe confundirse la misión de esta comisión permanente con algunos de los problemas jurídicos suscitados por la digitalización el Parlamento (Zittel, 2008; Zittel, 2009; Schulz, 2015; Gottberg, 2016; Schmidt-Jortzig, 2018: 793-798), como pueden ser el voto electrónico (en el Derecho español, Coello De Portugal, 2012), o en general, el uso de las nuevas tecnologías en el Parlamento (En el Derecho español, Rubio Núñez, 2014; De Andrés Blasco, 2018; García Mexía y Pereira González, 2018). Como se ha señalado (*vid. supra* ap. 2.1), las comisiones parlamentarias se corresponden, con carácter general, con los ministerios del Ejecutivo. A estas, se añaden otras, por necesidades especiales. En materia de digitalización, la comisión existe y el ministerio no, aunque en el programa político de la Unión entre la CDU y la CSU para el XX periodo legislativo figuraba la propuesta de creación de un ministerio de digitalización¹⁶. En el programa del SPD para el mismo periodo legislativo no figuraba la creación de un ministerio de digitalización, se ponía el acento sobre todo en la protección de datos, este aspecto jugó un papel más importante en el programa del SPD que en el de la coalición CDU/CSU. El programa del SPD destacó el derecho a la “autodeterminación informativa” y proponía crear un “control permanente, regular e independiente de las leyes en el sector de la seguridad”. Por otro lado, los datos deberían poder utilizarse para servicios digitales e innovaciones orientadas al bien común. Además, los socialdemócratas proponían que la llamada “interoperabilidad” (posibilidad de comunicarse o cambiar entre los diferentes servicios de mensajería, redes sociales y servicios y plataformas digitales) quedara consagrada como un derecho por ley. Por su parte, el FPD –que también proponía la creación de un ministerio de transformación digital- incluía en su programa para el mismo periodo que la digitalización llegara también a la política exterior y afirmaba que Alemania

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

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

debería “contribuir activamente por vía diplomática a ampliar las relaciones y redes entre las empresas tecnológicas y las nuevas empresas, así como entre los fundadores y desarrolladores en Alemania y en centros como Silicon Valley, Taiwán, Tel Aviv, Singapur, Shenzhen y Daejeon”.

En Alemania, como en tantos otros Estados, se ha ponderado la posibilidad de introducir el voto digital no ya en el Parlamento, sino para los ciudadanos (Weisband *et al.*, 2023), pero no se ha llegado a tomar esta decisión, de momento. Dentro del objeto de estudio del presente trabajo, interesa destacar que a través de la comisión permanente de digitalización del *Bundestag*¹⁷, el poder Legislativo (dos de los principales partidos, como se ha visto, solo se plantearon la creación de un ministerio en los programas políticos de las últimas elecciones generales de la federación) ha podido ir por delante del Ejecutivo en esta importante área de las necesidades sociales.

2. Comisión de encuesta sobre inteligencia artificial

El nombre completo de esta comisión es “Inteligencia artificial – Responsabilidad social y Potencial económico social y ecológico” (*Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale*). Fue constituida a solicitud de las siguientes facciones parlamentarias: CDU/CSU, SPD, FDP y *Die Linke*¹⁸, es decir se trataba de una “encuesta mayoritaria”. Una vez entregado al presidente del *Bundestag* su informe final 2020¹⁹, fue suprimida. Durante el tiempo en que estuvo desarrollando su encargo estaba dividida en grupos de trabajo, destacando el dedicado al estudio de inteligencia artificial y Estado (*KI und Staat*)²⁰, que a su vez se distribuyó la tareas en tres ámbitos: el primero dedicado a la inteligencia artificial en la Administración Pública y otras aplicaciones orientadas al bien común, el segundo dedicado al estudio de Smart city y Open data²¹, y el tercero de dicado a la seguridad interior y exterior, a la defensa y a la seguridad militar. Los resúmenes publicados de los grupos de trabajo dentro de esta comisión de encuesta reflejan la posición mayoritaria de sus miembros. Los votos particulares solo fueron incluidos en el informe final de 2020.

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

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

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

20 <https://www.bundestag.de/resource/blob/672932/8dafccf73bce9d9560223d1683d82cb9/PG-2-Projektgruppenbericht-data.pdf> [Consulta del 7-VIII-2023].

21 El informe de este grupo de trabajo, puede verse en el archivo del *Bundestag*: https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/weitere_gremien/enquete_ki/open-data-ki-827954 [Consulta del 7-VIII-2023].

Concluido el trabajo de la comisión de encuesta, en el ámbito académico jurídico, los ámbitos a los que se ha dedicado más atención son la Administración Pública, y como proyectar una legislación adecuada a esta nueva realidad²². En el primer caso, debido a que todas las Administraciones están aumentando cada día la avalancha de datos en todas las áreas en las que trabajan y especialmente cuando se trata de una cuestión de investigación, examen, análisis de riesgos, subsunción o verificación, estamos ante campos susceptibles de aplicación de inteligencia artificial (Etscheid *et al.*, 2018: 288). Y en el segundo se trata de compaginar las nuevas posibilidades que la inteligencia artificial ofrece con el uso ético de las mismas²³.

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

El hecho de que la Comisión de encuesta sobre inteligencia artificial del *Bundestag* haya puesto el resultado de su trabajo a disposición de la Comisión europea, y ésta lo haya utilizado como base para la ulterior preparación del Reglamento europeo de inteligencia artificial, pone de manifiesto que este tipo de órganos parlamentarios no solo cumple el papel de asesoramiento al poder legislativo del propio Estado. Con ello no se está afirmando que sea el único modo de asesoramiento (Petermann, 1990; Hampel, 1991: 161-164), de control del ejecutivo, y de garantía de los derechos de la minoría, sino también cumple una función de colaboración entre los Parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento de la Unión. Aunque el *Bundestag* cuente con una comisión permanente para las cuestiones relativas a la UE (Pöhle, 1984: 352-359), ello no obsta para que las comisiones de encuesta puedan ser también un medio de colaboración eficaz y una vía para el cumplimiento de la tarea de los poderes públicos alemanes de colaborar en la integración europea (Wilderotter, 2013: 76), concretada en la Ley sobre cooperación entre el Gobierno Federal y el *Bundestag* en asuntos de la Unión Europea, de 4 de julio de 2013 (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*)²⁴ y la Ley sobre la asunción de la responsabilidad de la integración del *Bundestag* y el *Bundesrat* en materias de la Unión Europea (*Gesetz über die Wahrnehmung der*

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

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

24 https://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013/BJNR217000013.html [Consulta del 7-VIII-2023].

Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union)²⁵.

Ciertamente, existe el peligro de que se den conflictos de competencias (y también, eventualmente, de que se duplique el trabajo) con las comisiones permanentes, no solo con la de asuntos relativos a la UE, sino también con otras como la de investigación, tecnología y evaluación tecnológica (*Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung*²⁶) y las comisiones de encuesta, como ya se puso de manifiesto con ocasión de otras comisiones anteriores a la de inteligencia artificial (Von Thienen). Ahora bien, la creación de comisiones de encuesta para el asesoramiento al Parlamento de cuestiones científicas no supone una merma de su relevancia política ni de su capacidad de gestión política; al contrario, desde la creación hasta la determinación del encargo que se hace a la comisión, una vez constituida, son decisiones políticas (Kretschmer, 1982). Dentro de las comisiones no quedan desdibujadas, menos aún suprimidas, las posiciones políticas. Al contrario, para garantizar los derechos de los grupos en las comisiones, el Reglamento del Bundestag ha consagrado el término de “fracción en comisión” (empleado en numerosos preceptos: arts. 54.4, 60.2, 61.2 y 64.2 GOBT), que designa al grupo dentro de una comisión, que se corresponde con un grupo parlamentario. Además, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha reconocido a los grupos el derecho a ser parte de en un conflicto constitucional, según el art. 63 de la ley del Tribunal Constitucional Federal (Elvira Perales, 1987: 270).

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

La comisión de libertades civiles, justicia y asuntos de interior del Parlamento europeo en su “Informe sobre la inteligencia artificial en el Derecho penal y su utilización por las autoridades policiales y judiciales en asuntos penales”, de

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

26 El § 56a del Reglamento del Bundestag establece lo siguiente respecto de esta comisión: (1) *La Comisión de Investigación, Tecnología y Evaluación Tecnológica es competente para programar evaluaciones de tecnología, prepararlas y evaluarlas para el Bundestag. Puede encargar a instituciones ajenas al Bundestag la realización científica de análisis de impacto tecnológico.* (2) *La Comisión de Investigación, Tecnología y Evaluación Tecnológica establecerá los principios para la preparación de las evaluaciones de tecnologías y los tomará como punto de partida para sus decisiones en cada caso concreto.*

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

13.7.2021²⁷, en el n° 14²⁸ y en el n° 20²⁹, entre otros, sugiere que los Estados establezcan un marco legal, en el uso de la inteligencia artificial que permita la garantía de los derechos fundamentales en el uso de esta nueva herramienta tecnológica. Pues bien, como se expone a continuación –sin pretensión de exhaustividad– las iniciativas en el área de la inteligencia artificial en España, se han llevado a cabo principalmente por el Gobierno.

Hasta ahora las acciones más relevantes de los poderes públicos respecto a la inteligencia artificial han partido del Ejecutivo, no del Legislativo. El presidente del Gobierno presentó (2-12-2020) la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) en el periodo 2021-2023, fijando un plan de acción con seis ejes estratégicos: la innovación en inteligencia artificial, el desarrollo de infraestructuras (plataformas de datos e infraestructuras tecnológicas que den soporte a la inteligencia artificial), el fomento de las capacidades digitales y el impulso del talento nacional, la integración de la inteligencia artificial en la cadena de valor, su uso de en la Administración Pública y el impulso de un marco ético y normativo que garantice la protección de los derechos individuales y colectivos, con el bienestar social y la sostenibilidad. El objetivo de esta estrategia es generar un entorno de confianza respecto al desarrollo de una inteligencia artificial inclusiva, sostenible y que se centre en a los ciudadanos.

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

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

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

España cuenta con un órgano asesor del Gobierno sobre inteligencia artificial³⁰. Asimismo, el Gobierno³¹ puso en marcha el Proyecto “misiones de I+D de Inteligencia artificial (26.6.2021) con la publicación de la orden de bases que regula la concesión de las ayudas. Este programa financia grandes proyectos de investigación industrial o desarrollo experimental que utilicen la IA en sectores de gran relevancia y alta capacidad de disrupción e impacto. El Gobierno lanzó una consulta para identificar propuestas para la integración de la inteligencia artificial en las cadenas de valor de la economía, en el marco del Plan de Recuperación³².

En los Presupuestos Generales del Estado para 2021 se preveía una partida de 330 millones de euros para Inteligencia Artificial y Economía del Dato. En Julio de 2021, se creó la Oficina del Dato a nivel nacional y se nombró al primer *Chief Data Officer*³³. *Se puso en marcha un “Laboratorio ciudadano de innovación tecnológica en la Administración” (GobTechLab)³⁴ que se encarga de incorporar la IA a la Administración Pública. El Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (ONTSI) puso en marcha el Observatorio sobre el Impacto Social de los Algoritmos (Obisal), al que compete observar el impacto que la IA tiene en la vida de las personas. La Carta de Derechos Digitales³⁵ española fue elaborada por el ministerio de asuntos Económicos y transformación digital y aprobada por el Gobierno español el 14 de julio de 2021. Y, finalmente, el Gobierno propuso a España para una prueba piloto sobre el nuevo reglamento de inteligencia artificial presentado el pasado mes de abril por la Comisión Europea. Con ello se pretende evitar (o paliar al menos), una crítica que con frecuencia se hace a la regulación europea: su falta de contacto con los actores afectados por su regulación.*

30 El Consejo Asesor sobre inteligencia artificial está presidido por la Vicepresidenta del Gobierno, Nadia Calviño. *Vid.*: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Paginas/2023/060323-inteligencia-artificial.aspx#:~:text=El%20Consejo%20Asesor%20de%20Inteligencia%20Artificial%2C%20constituido%20en,uso%20seguro%20y%20%20C3%A9tico%20de%20la%20Inteligencia%20Artificial.> [Consulta del 7-VIII-2023].

31 *Vid.*: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Paginas/2021/260621inteligencia-artificial.aspx#:~:text=El%20Gobierno%20de%20Espa%C3%B1a%20pone%20en,alta%20capacidad%20de%20disrupci%C3%B3n%20e%20impacto.&text=El%20Gobierno%20de%20Espa%C3%B1a,de%20disrupci%C3%B3n%20e%20impacto.&text=de%20Espa%C3%B1a%20pone%20en,alta%20capacidad%20de%20disrupci%C3%B3n> [Consulta del 7-VIII-2023].

32 *Vid.*: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Paginas/2021/150321-inteligencia-artificial.aspx#:~:text=La%20Estrategia%20Nacional%20de%20Inteligencia%20Artificial%20persigue%20el,el%20establecimiento%20de%20un%20marco%20%20C3%A9tico%20y%20normativo.> [Consulta del 7-VII-2023].

33 El 20 de julio de 2021, fue nombrado Alberto Palomo Lozano, con el encargo de poner en marcha la Oficina del Dato, dependiente de la Secretaría de Estado de Digitalización e inteligencia artificial https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2021/210720_np_chief.pdf [Consulta del 22-VIII-2023].

34 *Vid.*: <https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/gobtechlab-laboratorio-ciudadano-de-innovacion-tecnologica-en-la-administracion> [Consulta del 22-VIII-2023].

35 *Vid.*: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/SEDIAIntroduccionCartaDerechosDigitales.pdf#:~:text=El%20presente%20texto%20tiene%20su%20base%20en%20los,de%202022%20de%20septiembre%2C%20de%20trabajo%20a%20distancia. [Consulta del 22-VIII-2023].

En cambio, en el Congreso de los Diputados no hay una comisión dedicada a la inteligencia artificial³⁶, a pesar de que se piensa en impulsar la ley sobre inteligencia artificial durante el periodo que corresponde a España la Presidencia de la Unión Europea³⁷. Sin embargo, en esta Cámara es obligado destacar el trabajo de la subcomisión de estudio sobre redes sociales constituida en la comisión de interior del Congreso de los Diputados en la X legislatura.³⁸

En el Senado, el 19-VI-2023, la comisión de ciencia, innovación y universidades solicitó la puesta en marcha de una Ponencia de estudio sobre el impacto de la inteligencia artificial y otras tecnologías disruptivas en la enseñanza universitaria, la investigación y la innovación, creada en el seno de la comisión de ciencia, innovación y universidades. Esta iniciativa ha caducado y se traslada a la Cámara de la XV legislatura³⁹. No obstante, hay que resaltar que en la Cámara alta hay una acreditada trayectoria de trabajo en el estudio de la incidencia de las nuevas tecnologías en la sociedad. Así, en el Senado se había constituido ya en la VI legislatura una comisión especial sobre redes informáticas⁴⁰ y en la VIII legislatura una comisión de estudio de la sociedad de la información y el conocimiento⁴¹.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

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

36 Para consultar las Comisiones de la XIV Legislatura (219-2923), vid.: https://www.congreso.es/es/comisiones?p_p_id=organos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&organos_selected-Legislatura=XIV [Consulta del 7-VII-2023].

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

38 El informe final de su trabajo, publicado por el Congreso de los Diputados en 2015, aporta un valioso trabajo donde se recoge la documentación aportada por los comparecientes a la comisión, los puntos fundamentales del debate y las recomendaciones propuestas a nivel educativo, policial, etc. Asimismo, la Oficina C se puso en marcha en la legislatura pasada precisamente para mejorar el asesoramiento científico de los Diputados y todos los años elabora informes sobre cuestiones científicas de actualidad a solicitud de la Mesa del Congreso. Entre sus primeros informes, precisamente figura uno titulado "Inteligencia Artificial y Salud". Actualmente están elaborando otro sobre los avances en la Neurociencia y tratan también cuestiones regulatorias, pero de momento sus publicaciones están paralizadas.

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

40 Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado, VI Legislatura, Comisiones, n. 538.

41 Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado, VIII Legislatura, Comisiones, n. 561.

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

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

A la vista de la experiencia alemana, sería deseable que el Congreso hiciera más uso de las Comisiones no permanentes previstas en el art. 51⁴² del Reglamento del Congreso, y que a tenor de lo previsto el art. 53⁴³ de la misma norma tienen características bastante similares a las que las “Comisiones de Encuesta” tienen atribuidas en el Reglamento del *Bundestag* (GOBT). Asimismo, se sugiere la introducción en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional la legitimación de las fracciones de las comisiones para ser parte en un recurso de inconstitucionalidad. Con estas dos medidas se reforzaría considerablemente la posición del poder Legislativo frente al Ejecutivo en materias en las que se requieran conocimientos muy técnicos.

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

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

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Altenhof, R. (2002). *Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Arévalo Gutiérrez, A. (1987). Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español. *Revista de las Cortes Generales*, 11, 159-192.
- Braß, H. (1990). Enquete-Kommissionen im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. En Petermann, T. (Hrsg.), *Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung* (pp. 65-95). Berlin: Edition Sigma.
- Coello De Portugal, J. M. (2012). Sobre el carácter antijurídico de la opción por el voto electrónico nulo. *Revista General de Derecho Constitucional*, 14, 1-43.
- De Andrés Blasco, S. J. (2018). Las TIC en las Cortes Generales: Reflexiones en el cuarenta aniversario de la Constitución de 1978. *Revista de las Cortes Generales*, 105, 271-298.
- Dieter, D. (1981). Die Enquete-Kommissionen in der Bundesrepublik Deutschland. En Lompe, K., Rass H. H., y Dieter, D. (hrsg.), *Enquete-Kommissionen und Royal Commissions. Beispiele wissenschaftlicher Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien*. Göttingen.
- Djefal C., (2020). Künstliche Intelligenz. En Klenk Tanja / Nullmeier Frank/Wewer Goettrik (Hrsg.). *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden. Politik & Verwaltung Digitale Transformation und die Gewaltenteilung des Grundgesetzes Verwaltungswissenschaft. Disponible en: <https://www.egovernment.de/digitale-transformation-und-die-gewaltenteilung-des-grundgesetzes-a-678648/?p=3>
- Eifert, M. (Hrsg.) (2020). *Digitale Disruption und Recht*. Baden-Baden: Nomos.
- Elvira Perales, A. (1987). Comisiones de investigación en el 'Bundestag'. Un estudio de jurisprudencia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 263-282.
- Etscheid, J., Von Lucke, J. y Stroh, F. (2020). *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung*, Stuttgart: Fraunhofer IAO.
- Euchner, W. et. al. (1993). *Länder-EnqueteKommissionen als Instrumente der Politikberatung. Rechtliche Ordnung, Fallbeispiele und ihre Praxis im Urteil von Mitgliedern*. Baden-Baden: Nomos.
- García Mexía, P. y Pereira Gonzáles, M. (2018). Parlamento y Ejecutivo en la era digital ¿hacia la autonomía tecnológica de las cámaras?. *Revista de las Cortes Generales*, 105, 247-270.
- Gill, B. (1991). Die Bundestags-Enquete zur Gentechnik — Lehrstück einer politischen Nicht-Entscheidung. *Leviathan*, 19, 411-434.
- Gottberg, F. (2016). Das Parlament im digitalen Zeitalter. En Schliesky, U., Schulz, S. E., Gottberg, F. y Kuhlmann, F. (Hrsg.), *Demokratie im digitalen Zeitalter* (pp. 98-131). Baden-Baden: Nomos.
- Hampel, F. (1991). Review: Politikberatung beim Deutschen Bundestag – Analysen, Berichte, Denkanstöße Reviewed Work: Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung beim Deutsche. Bundestag. Edition Sigma Bohn by Thomas Petermann. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 22, 61-164.

- Hill, H. (2018). Was bedeutet Künstliche Intelligenz (KI) für die Öffentliche Verwaltung? *Verwaltung und Management*, 24, 287-294.
- Hoffmann-Riem, W. (1988). Schleichwege zur Nicht-Entscheidung: Fallanalyse zum Scheitern der Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken". *Politische Vierteljahresschrift*, 29, 58-84.
- Hoffmann-Riem, W. y Ramcke, U. (1989). § 47. Enquete-Kommissionen- En Schneider, H. P. y Zeh, W., (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis* (pp. 1261-1292). Berlin-New York: Walter de Gruyter.
- Hornung, G. (2019). Die parlamentarische Kontrolle digitaler Räume. En Hornung, G. (Hrsg.), *Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2018*, 95-112.
- Kevenhorster, P. (2000). *Politikberatung*. Andersen, U. y Woyke, W. (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 4. Aufl.: Opladen.
- Knelangen, W. (2021). Enquete-Kommissionen. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 157-159). Tübingen: Springer.
- Kowalczyk, I.-S. (2009). Parlamentarisch verordnete Aufarbeitung? Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. *Politisches Denken Jahrbuch*, 155-166.
- Krause, J. (1999). Der Bedeutungswandel parlamentarischer Kontrolle: Deutscher Bundestag und US-Kongreß im Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 30, 534-555.
- Kretschmer, G. (1986). Zur Organisationsgewalt des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Bereich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 17, 334-346.
- Kretschmer, G. (1983). *Enquete-Kommissionen—ein Mittel politischer Problemlösung? Gesellschaftliche Probleme als Anstoss und Folge von Politik wiss. Kongress d. DVPW, 4. - 7. Oktober 1982 in d. Freien Univ. Berlin*. Tagungsbericht.
- Krevert, P. (1993). *Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit*. Münster/Hamburg.
- Leonardy, U. (1989). Bundestag und Europäische Gemeinschaft: Notwendigkeit und Umfeld eines Europa-Ausschusses. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 20, 527-544.
- Marcinkowski, F. y Starke, C. (2019). Wann ist Künstliche Intelligenz (un-)fair? Ein sozialwissenschaftlich.es. Konzept von KI-Fairness. En Hofmann, J., Kersting, N., Ritzi, C. y Schünemann, W. J. (Hrsg.), *Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven*. Disponible en: <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-4864-5/politik-in-der-digitalen-gesellschaft/>
- Metzger, C. (1995). *Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. Rechtliche Grundlagen, Aufgaben und Arbeitsweise* (=Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft; Bd. 1756), Peter Lang Verlag: Frankfurt a. M. Disponible en: https://www.sozwiss.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Philosophische_Fakultaet/Sozialwissenschaften/Kommunikations-_und_Medienwissenschaft/Dateien/diskurs-1.pdf
- Morlok, M., Schliesky, U. y Wiefelspütz, D. (2016). (Herausgegeben unter Mitarbeit von Kalb, M.). *Parlamentsrecht. Handbuch*. Baden- Baden: Nomos.
- Petermann, T. (1990). *Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung beim Deutschen Bundestag*. Berlín: Sigma.
- Plagemann, H. (1977). Mehr parlamentarische Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse. Zu den Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 8, 242-251.

- Pöhle, K. (1984). Die Europa-Kommission des Deutschen Bundestags. Ein politisches und geschäftsordnungsmäßiges Novum. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 15, 352-359.
- Pukelsheim, F. (2015). *Sitzzuteilungsmethoden – Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlssystemen*. Berlín: Springer-Verlag.
- Rehfeld, D. (1981). Enquete-Kommissionen in der Bundesrepublik Deutschland. En Lompe, K. / Rass, H. H. y Rehfeld, D. (Hrsg.). *Enquete-Kommissionen und Royal Commissions. Beispiele wissenschaftlicher Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien* (pp. 181-290). Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Rubio Núñez, R. (coord.) (2014). *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Schmidt-Jortzig, E. (2018). Parlamentarismus im Zeitalter der Neuen Medien – oder. Digitalisierter Parlamentarismus. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49, 793-798.
- Schmittner, K. (1972). Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. Erste Erfahrungen — rechtliche Ausgestaltung eines neuen parlamentarischen Instruments für „umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3, 209- 229.
- Schneider, G. y Toyka-Seid, C. (2023). Das junge Politik-Lexikon von www.hanisau-land.de, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Disponible en: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-junge-politik-lexikon/321282/untersuchungsausschuss/>
- Schulz, J. (2015). *Bundestag und digitale Medien. Digitale Politikvermittlung*. Tübingen: Springer.
- Stern, K. (1977). Der Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 10, 12-17.
- Versteyl, L. A. (1978). Der Deutsche Bundestag in der verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur und in den Reformvorschlägen der Enquete-Kommission Verfassungsreform. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 9, 126-131.
- Von Thienen, V. (1986). Künftig ein technikgestaltetes Parlament? Zu den Empfehlungen der Enquete-Kommission “Technologiefolgenabschätzung”. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 17, 548-557.
- Vowe, G. (2023). *Der Bundestag als Kommunikationspolitischer Akteur?*. Disponible en: <https://www.tatup.de/index.php/tatup/article/view/4798/8356>
- Weisband, M., Tuchtfeld E. y Tillmann, H., (2023). Digital wählen – wie es (ausnahmsweise) funktionieren kann. *Zentrum für Digitalen Fortschritt*. Disponible en: <https://d-64.org/digital-waehlen/>
- Weßels, B. (1987). Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft: Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Parlamentsausschüssen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 18, 285-311.
- Wilderotter, H. (2013). Das Deutsche Bundestag in Reichstagsgebäude, Seine Beteiligungsrechte hat der Bundestag mit dem 2013 neu gefassten “Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union” (EUZBBG) und dem “Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in

- Angelegenheiten der Europäischen Union". Disponible en: <https://www.btg-bes-tellservice.de/pdf/20312000b.pdf>
- Zeh, W. (1989). Das Ausschußsystem im Bundestag. En Schneider, H. P. y Zeh, W. (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis* (pp. 1085-1102). Berlin/ New York: Walter de Gruyter.
- Zittel, T. (2009). Entmedialisierung durch Neue Digitale Medien? Direkte Wählerkommunikation im WWW aus der Sicht von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, Politik in der Mediendemokratie*, 42, 366-389.
- Zittel, T. (2008). Die elektronische Wählerkommunikation von Abgeordneten aus vergleichender Perspektive – Meidenwandel oder Demokratiewandel?. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 18, 185-208.

TITLE: *The Bundestag Parliamentary Committees On Digitalization And Artificial Intelligence: Two Forms Of Technical Advice To The Legislature*

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

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

KEY WORDS: *Bundestag, Parliamentary committees, Committees of inquiry, Artificial intelligence, Digitalization.*

PALABRAS CLAVE: *Bundestag, Comisiones parlamentarias, Comisiones de Encuesta, Inteligencia Artificial, Digitalización.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 4.09.2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 11.10.2023

CÓMO CITAR / CITATION: Roca, M. J. (2023). Las comisiones parlamentarias de digitalización y de inteligencia artificial del Bundestag: dos formas de asesoramiento técnico al poder legislativo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, 335-355.

