



# **CORTES GENERALES Y EMERGENCIA SANITARIA: LABOR PARLAMENTARIA EN UN CONTEXTO DISTÓPICO**

UNA PANORÁMICA DE LA ADAPTACIÓN PRÁCTICA  
DEL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL A LA CRISIS  
DE LA COVID-19

**ENRIQUE ORTEA GARCÍA**





*Agradezco a la profesora Piedad García-Escudero Márquez haberme abierto las puertas del estudio del Derecho parlamentario y, muy especialmente, su ayuda en la elaboración del presente trabajo.*

## **COLECCIÓN ESTUDIOS N° 8**

Director: José Tudela Aranda

### **COMITÉ CIENTÍFICO**

#### **Xavier Arbós Marín**

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

#### **Manuel Contreras Casado**

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza

#### **Alberto López Basaguren**

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

#### **Fernando López Ramón**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

#### **Juan José Solozábal Echavarría**

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

fundación

**Manuel Giménez Abad**

de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico



# **CORTES GENERALES Y EMERGENCIA SANITARIA: LABOR PARLAMENTARIA EN UN CONTEXTO DISTÓPICO**

UNA PANORÁMICA DE  
LA ADAPTACIÓN PRÁCTICA  
DEL DERECHO PARLAMENTARIO  
ESPAÑOL A LA CRISIS  
DE LA COVID-19

**ENRIQUE ORTEA GARCÍA**

Becario de colaboración en el Departamento de Derecho constitucional  
de la Universidad Complutense de Madrid

Sede: Palacio de la Aljafería

E-50004 Zaragoza

T: 976 28 97 15

E-mail: [fundacion@fundacionmgimenezabad.es](mailto:fundacion@fundacionmgimenezabad.es)

[www.fundacionmgimenezabad.es](http://www.fundacionmgimenezabad.es)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

Zaragoza, 2021

© Enrique Ortea García

© Fundación Manuel Giménez Abad  
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.E8.001>

Diseño de la colección: Inés Bullich

# ÍNDICE

9	<b><u>ÍNDICE DE TABLAS</u></b>
10	<b><u>ÍNDICE DE FIGURAS</u></b>
11	<b><u>ABREVIATURAS</u></b>
13	<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b>
<b>16</b>	<b>CAPÍTULO I</b>
	<b>LA IMPOSIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE UN PODER PARLAMENTARIO EN CUARENTENA</b>
17	1.1. Los prolegómenos del estallido de la crisis sanitaria: una cronología de la incidencia de la situación epidemiológica en la vida política española
21	1.2. Los estados de excepción como respuesta ante situaciones críticas: el marco jurídico del artículo 116 CE
25	1.2.1. <i>La declaración del estado de alarma</i>
29	1.2.2. <i>La prórroga del estado de alarma</i>
32	1.3. El reto de articular las funciones parlamentarias en un contexto sin precedentes
35	1.3.1. <i>Las funciones extraordinarias de control</i>
38	1.3.1.1. <i>Excursus: sobre la intensidad de las funciones extraordinarias de control en el estado de alarma y la polémica a propósito del estado de excepción</i>
41	1.3.2. <i>Las funciones extraordinarias de fiscalización</i>
42	1.3.3. <i>Las funciones ordinarias de control y fiscalización</i>
<b>45</b>	<b>CAPÍTULO II</b>
	<b>LA PRESENCIALIDAD COMO RASGO ESENCIAL DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA</b>
46	2.1. La virtualización de las reuniones como opción
48	2.2. La asistencia presencial como deber del parlamentario y como presupuesto del parlamentarismo
49	2.2.1. <i>Reglamentos de las Cámaras</i>
51	2.2.2. <i>Jurisprudencia constitucional</i>
54	2.2.3. <i>Informes jurídicos</i>
55	2.3. La asistencia presencial como derecho del parlamentario y de sus representados

## **58 CAPÍTULO III**

### **EL VOTO TELEMÁTICO COMO RECURSO PARA LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LAS CÁMARAS**

- 59 3.1. Las razones para la incorporación del sistema de voto telemático en España
- 61 3.2. La regulación interna de las Cortes Generales y las Asambleas legislativas autonómicas

## **67 CAPÍTULO IV**

### **LAS SOLUCIONES ARBITRADAS PARA GARANTIZAR LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA**

- 68 4.1. Cortes Generales y Asambleas legislativas autonómicas: dificultades idiosincrásicas
- 69 4.2. Análisis del funcionamiento del Congreso de los Diputados
- 70 4.2.1. *Órganos de gobierno*
- 70 4.2.2. *Pleno*
- 79 4.2.3. *Comisiones*
- 83 4.2.4. *Función extraordinaria de control*
- 84 4.2.5. *Función ordinaria de fiscalización*
- 88 4.3. Análisis del funcionamiento del Senado
- 89 4.3.1. *Órganos de gobierno*
- 89 4.3.2. *Pleno*
- 95 4.3.3. *Comisiones*
- 98 4.4. Las Cortes que no se ven: las medidas de carácter administrativo
- 99 4.5. La miscelánea de soluciones de los Parlamentos autonómicos

## **101 CAPÍTULO V**

### **PROSPECTIVA: LAS REFORMAS REGLAMENTARIAS SOBREVENIDAS POR LA PANDEMIA**

- 103 5.1. Propuestas en el Congreso de los Diputados
- 104 5.2. Propuestas en el Senado
- 104 5.3. Una mirada al Derecho parlamentario autonómico

## **109 CONCLUSIONES**

## **116 BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES**

## Índice de tablas

**Tabla 1. Incidencia de las medidas del RD 463/2020, de 14 de marzo, en los derechos fundamentales**

**Tabla 2. Modificaciones introducidas al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en sus prórrogas**

**Tabla 3. Número de sesiones plenarias del Congreso de los Diputados en las que se empleó el voto telemático (hasta febrero de 2020)**

**Tabla 4. Regulación del voto telemático y la delegación del voto en los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas a 14 de marzo de 2020**

**Tabla 5. Número de sesiones plenarias en el Congreso de los Diputados (2010-2020)**

**Tabla 6. Asuntos tratados en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados (marzo-julio 2020)**

**Tabla 7. Número de votos presenciales y telemáticos emitidos en sesión plenaria del Congreso de los Diputados (marzo-julio 2020)**

**Tabla 8. Número de sesiones de comisión en el Congreso de los Diputados (2010-2020)**

**Tabla 9. Número de sesiones de la Comisión de Sanidad en el Congreso de los Diputados (2010-2020)**

**Tabla 10. Sentido del voto a las prórrogas del estado de alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo**

**Tabla 11. Preguntas orales en Pleno del Congreso de los Diputados al Gobierno (vigencia del RD 463/2020, de 14 de marzo y sus prórrogas)**

**Tabla 12. Número de preguntas respondidas por cada miembro del Gobierno en sesión plenaria del Congreso (vigencia del RD 463/2020, de 14 de marzo y sus prórrogas)**

**Tabla 13. Número de sesiones plenarias en el Senado (marzo-julio de 2010-2020)**

**Tabla 14. Asuntos tratados en sesiones plenarias del Senado (marzo-julio 2020)**

**Tabla 15. Número de preguntas respondidas por cada miembro del Gobierno en sesión plenaria del Senado (vigencia del RD 463/2020, de 14 de marzo y sus prórrogas)**

**Tabla 16. Número de sesiones de comisión en el Senado (2010-2020)**

**Tabla 17. Regulación del voto telemático y la delegación del voto en los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas a 31 de diciembre de 2020**

## Índice de figuras

**Figura 1. Número de sesiones plenarias en el Congreso de los Diputados (marzo-mayo 2010-2015; 2017-2018; 2020)**

**Figura 2. Número de sesiones plenarias en el Congreso de los Diputados (junio-julio 2010-2015; 2017-2018; 2020)**

**Figura 3. Número de votos presenciales y telemáticos emitidos en sesión plenaria del Congreso de los Diputados (marzo-julio 2020)**

**Figura 4. Número de sesiones de comisión en el Congreso de los Diputados (marzo-mayo 2010-2015; 2017-2018; 2020)**

**Figura 5. Número de sesiones de comisión en el Congreso de los Diputados (junio-julio 2010-2015; 2017-2018; 2020)**

**Figura 6. Número de sesiones de la Comisión de Sanidad en el Congreso de los Diputados (2010-2015; 2017-2018; 2 020)**

**Figura 7. Sentido del voto a las prórrogas del estado de alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo**

**Figura 8. Número de sesiones plenarias en el Senado (marzo-mayo 2010-2015; 2017-2018; 2020)**

**Figura 9. Número de sesiones plenarias en el Senado (junio-julio 2010-2015; 2017-2018; 2020)**

**Figura 10. Número de sesiones de comisión en el Senado (marzo-mayo 2010-2015; 2017-2018; 2020)**

**Figura 11. Número de sesiones de comisión en el Senado (junio-julio 2010-2015; 2017-2018; 2020)**

## Abreviaturas

BOAE	Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura
BOAM	Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid
BOAR	Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia
BOCA	Boletín Oficial de las Cortes de Aragón
BOCCYL	Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOCV	Boletín Oficial de las Cortes Valencianas
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOEPIB	Boletín Oficial del Parlamento de Illes Balears
BOIB	Boletín Oficial de Illes Balears
BOJGPA	Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias
BOPA	Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía
BOPC	Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña
BOPCA	Boletín Oficial del Parlamento de Cantabria
BOPG	Boletín Oficial del Parlamento de Galicia
BOPR	Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja
BOPV	Boletín Oficial del Parlamento Vasco
CE	Constitución Española
CP	Código Penal
DA	Disposición Adicional
DOG	Diario Oficial de Galicia
DSCD	Diario de sesiones del Congreso de los Diputados
DSSD	Diario de sesiones del Senado
EAJ-PNV	Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
FJ	Fundamento jurídico
g.p.	grupo parlamentario
GCS	Grupo Parlamentario Ciudadanos
GEB	Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu
GMX	Grupo Parlamentario Mixto
GPL	Grupo Parlamentario Plural
GPP	Grupo Parlamentario Popular
GPR	Grupo Parlamentario Republicano
GPS	Grupo Parlamentario Socialista
GPV	Grupo Parlamentario Vasco
GVOX	Grupo Parlamentario Vox
LOEAES	Ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
OMS	Organización Mundial de la Salud
Prop.	propuesta
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto ley
RSD	Reglamento del Senado
RTVE	Radio Televisión Española
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
UP	Unidas Podemos



## INTRODUCCIÓN

El Derecho parlamentario español se ha visto sacudido en los últimos años por diversos acontecimientos que en un principio supusieron serios desafíos jurídicos pero que al tiempo fueron incorporados a la cotidianidad de la mejor doctrina, que comenzó a tratarlos no tanto como intrusos temporales sino como elementos configuradores de la realidad política. Así pues, fenómenos como el (ya no tan) nuevo paradigma multipartidista, la fragilidad de la mayoría gobernante o el proceso secesionista catalán se han integrado en un régimen cuyas bases parecían todo lo sólidamente apuntaladas que pudieran estarlo tras 40 años de vigencia del texto constitucional. La mayor amenaza de quiebra para estos pilares, también en lo tocante a las Cámaras legislativas, la representa hoy el desafío global de la pandemia de la covid-19.

El objetivo de este trabajo es hacerse cargo del enorme reto que ha supuesto la crisis sanitaria para nuestras Asambleas a partir de un análisis holista que no quede atrapado en la nebulosa del Derecho dándole la espalda a una realidad que, aun siendo mundana, es la que da sentido a cualquier estudio jurídico. De igual modo que la enfermedad apareció sorpresivamente y como un imprevisto, el hilo conductor de esta exposición no recorre los resultados de un esquema deductivo sino un sendero imperfecto plagado de obstáculos coyunturales. Aun con esto, hemos tratado de elaborar una herramienta que permita entender la respuesta de los Parlamentos españoles a una circunstancia excepcional poniéndola en su contexto. Nos hemos centrado para ello en las Cortes Generales, con un protagonismo claro del Congreso de los Diputados, pero sin pasar por alto las medidas arbitradas por las Cámaras legislativas autonómicas.

A pesar de que durante 2020 se declaró el estado de alarma en tres ocasiones para afrontar la situación sanitaria, nuestro interés se centra en el período de vigencia del decretado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus sucesivas prórrogas, que se prolongan hasta el 21 de junio. Esta delimitación temporal no solo responde a la necesidad de acotar el estudio sobre un asunto cuyo desarrollo tiene lugar aún en la actualidad, sino fundamentalmente al hecho de que la respuesta parlamentaria hubo de articularse con urgencia en aquel momento, sirviendo las medidas adoptadas entonces como pauta para la ordenación posterior de la vida de las Cámaras. Bien es cierto que en determinadas cuestiones extenderemos nuestro análisis hasta el final del período de sesiones por motivos expositivos, pero siempre con el objetivo de ilustrar mejor los acontecimientos sucedidos durante la vigencia de los mecanismos del derecho de excepción.

Las páginas que siguen no son un cuaderno de bitácora que plasme cada hito concreto de relevancia para el asunto que nos ocupa. Al contrario, tratan de minimizar esa crónica que ya ha sido amplia y magistralmente abordada en multitud de contribuciones para centrarse en las cuestiones que aparecen sobreentendidas o presupuestas en aquellas pero que son determinantes para guiar al lector hacia una panorámica del asunto. Es así que pueden dividirse en tres secciones distintas.

La primera (capítulo I) se ocuparía de situar el desafío al que se enfrentaron las instituciones representativas y los poderes públicos en marzo de 2020 así como los instrumentos de los que se sirvieron para manejar el primer envite de la pandemia. Caracteriza, entonces, el empleo concreto del estado de emergencia que se dio en España y las consecuencias para la vida parlamentaria inexorablemente anudadas a él por mandato constitucional. De esta manera, se trata de dejar patente que la necesidad de que las Asambleas legislativas no viesen interrumpida su actividad de forma absoluta no respondía a un criterio de conveniencia u oportunidad política, sino que entroncaba con lo dispuesto por el texto fundamental para situaciones de excepcionalidad.

Seguidamente (capítulos II y III), se analizan los dos recursos capitales que posibilitaron la continuación de las tareas previamente mencionadas. La deliberación y la adopción de acuerdos van en este caso de la mano de la

modulación del principio de personalidad y del sistema de votación telemático. Toca en este punto, por tanto, presentar tanto el régimen jurídico de ambos como su justificación y evolución para poder comprender posteriormente su aplicación al caso concreto.

Por último, una vez tejidos los mimbres que posibilitan una mirada global, se lleva a cabo un estudio con notas cuantitativas relevantes que permita tomar conciencia de hasta qué punto el período ordinario de sesiones correspondiente al primer semestre del citado año es singular en la historia del parlamentarismo nacional y cómo las instituciones han conseguido desempeñar sus tareas de acuerdo con las previsiones constitucionales (capítulo IV). Asimismo, se recoge el impacto inmediato que dicha forma de funcionamiento ha tenido en la reglamentación de las Cámaras (capítulo V).

La visión alcanzada tras sobrevolar estos tres bloques permitirá la composición de ciertas conclusiones, algunas derivables casi lógicamente de lo expuesto y otras de carácter más disputado que obligarán a tomar partido en discusiones doctrinales contemporáneas entre las que destacaría, por ejemplo, la pertinencia de las reformas operadas en las normas fundamentales de las Cámaras.

Para la elaboración de este trabajo se ha acudido a pluralidad de fuentes normativas, jurisprudenciales y científicas. La rabiosa actualidad del asunto hace que cada día aparezcan más recursos cuya inclusión en el mismo enriquecería el contenido. Desde la hemeroteca a las bases de datos que recogen los diarios de sesiones y los boletines oficiales de los Parlamentos, la producción es tan incesante que obliga a acotar sustancialmente el terreno en el cual nos movemos para componer estas líneas. Aun así, creemos que el resultado puede servir como brújula para una búsqueda de respuestas aún no conclusa.

## **CAPÍTULO I**

### LA IMPOSIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE UN PODER PARLAMENTARIO EN CUARENTENA

La semana del 9 al 15 de marzo de 2020 no solamente marca un punto de inflexión en el día a día del conjunto de la ciudadanía sino también el inicio de uno de los mayores desafíos a los que históricamente se ha enfrentado el parlamentarismo español: mantener su papel constitucional durante una crisis sanitaria de proporciones incalculables que no solo desaconsejaba sino que dificultaba el desempeño ordinario de sus funciones. En este sentido, repasaremos los acontecimientos más relevantes de la respuesta inmediata de las Cámaras y expondremos cómo el derecho de emergencia pronto se convirtió en la herramienta jurídica más reconocible para tratar de atajar la situación. Razonaremos por qué el empleo de este último hacía imposible una eventual cuarentena indefinida del poder legislativo y, a través del repaso de sus principales funciones ante tan complejo escenario, trazaremos el camino para la exposición de las soluciones arbitradas.

### **1.1. Los prolegómenos del estallido de la crisis sanitaria: una cronología de la incidencia de la situación epidemiológica en la vida política española**

El 17 de enero de 2020, por primera vez, la segunda edición del *Telediario* informaba de la aparición de una “misteriosa neumonía” que había causado al menos dos muertes en China. Lo hacía tras media hora desde el comienzo de la emisión y en una crónica breve, de apenas un minuto, en la que se relataba cómo la OMS señalaba que la causa de la enfermedad sería un coronavirus diferente al de la gripe aviar de 2003 pero que, por suerte, no estaba demostrado que se contagiara de persona a persona. Un mes después, las noticias acerca de esta patología saltaban al sumario cuando el país asiático ya había decretado la cuarentena de 60 millones de sus habitantes y se habían producido 1.772 muertes. En la misma fecha de marzo, el Consejo Europeo cerraba las fronteras del espacio Schengen mientras España se situaba ya como el cuarto país del mundo en número de infectados (con más de 11.700) y contaba 533 fallecidos. Hacía tres días que el Gobierno había decretado el segundo estado de alarma de nuestro actual período constitucional a través de un Real Decreto que incluía medidas durísimas, con una incidencia sin precedentes en los derechos fundamentales del conjunto de la ciudadanía.

Volver la vista a aquellos días para elaborar un relato de la mayor crisis sanitaria de la historia reciente, máxime cuando esta sigue su curso, es exponerse a un ejercicio difícilmente desprovisto de la emocionalidad inherente a una experiencia colectiva marcada por la incertidumbre, el miedo y la incredulidad. Sea como fuere, poco sentido tiene para el objeto de este trabajo una cronología exacta de los acontecimientos vinculados a la expansión inicial de un virus cuyo impacto, a toro pasado, se dibuja como una sombra en piezas periodísticas fechadas a principios de 2020. Y es que, en cierto modo, para lo que aquí compete, todos sabemos lo que pasó. Sí es importante detenernos en dos tareas: apuntar aquellos datos políticamente cruciales para entender la respuesta interna del Parlamento y crear una atmósfera que nos permita comprender mejor la magnitud del reto al que este se enfrentaba, tratando de minimizar el casi inevitable sesgo retrospectivo al que nos exponemos. Creyendo haber iniciado el camino para esta última, vamos con la primera.

Por un lado, en el **Congreso de los Diputados**, la Mesa y la Junta de Portavoces se reunieron el 10 de marzo en una jornada precedida de una serie de hechos especialmente inusuales:

- a) El 4 de marzo, el Ministerio de Trabajo y Economía Social había publicado una *Guía para la actuación en el ámbito laboral en relación con el nuevo coronavirus*, en la que se recordaba el deber de protección de la empresa a sus trabajadores y se planteaban diversas medidas de prevención para casos en los que se apreciase “riesgo grave e inminente” de contagio. Este documento no solo fue duramente criticado por sindicatos y patronal sino que también generó tensiones entre los socios del Gobierno de coalición: se consideró que era alarmista y que invadía las competencias del Ministerio de Sanidad. Con el tiempo, la ministra de Trabajo haría referencia a estas críticas tanto en el Congreso (al responder en la sesión de control del 15 de abril) como en el Senado (en la reunión de su Comisión del 25 de mayo).
- b) El 8 de marzo habían tenido lugar las multitudinarias manifestaciones feministas en conmemoración del día de la mujer, con la presencia de numerosos diputados, así como un acto del partido político Vox en un recinto cerrado al que acudieron miles de asistentes. Ambos

eventos pretendían desplegar un inmenso poder de convocatoria, tratando de sortear la suspicacia de quienes veían con preocupación el agravamiento de la situación en regiones cercanas entre las que destacaban la Lombardía italiana y otras 14 provincias de Piamonte, Emilia Romagna y Véneto.

- c) El 9 de marzo, la Comunidad de Madrid había anunciado medidas de urgencia ante la evolución de la situación epidemiológica en la región, que tenía a uno de cada diez de sus contagios detectados ingresado en Unidades de Cuidados Intensivos. Entre ellas, el cierre durante 15 días de todos los colegios, institutos y universidades. Esta decisión supuso hasta esa fecha el mayor aldabonazo acerca de la gravedad de la situación.

Esa misma mañana, se conoció que un diputado de Vox había sido diagnosticado de la enfermedad. Este había asistido en los días anteriores tanto al evento político de su formación como a otras concurridas concentraciones relacionadas con su actividad pública. El tercer grupo parlamentario del Congreso (con 52 miembros) anunciaba que se ponía en cuarentena, motivo por el que se pedía la suspensión de las sesiones. Por si todo esto fuese poco, la reunión de la Mesa se produjo con la destacada ausencia de la vicepresidenta segunda de la Cámara, que se encontraba aislada por manifestar una sintomatología compatible con la enfermedad.

A la vista de los acontecimientos, la presidenta acordó con la Junta de Portavoces y la Mesa desconvocar toda la actividad parlamentaria prevista para esa semana, incluido el Pleno. Solo se mantuvo la comparecencia del ministro de Sanidad ante la Comisión que fiscaliza sus tareas y que tenía por objeto, precisamente, informar sobre la evolución del coronavirus (aunque sería aplazada un día después). Del mismo modo, se cancelaron todos los eventos extraparlamentarios que pudieran implicar grandes concentraciones de personas (jornadas, reuniones, visitas guiadas...). Estas medidas se expusieron en una comparecencia de la presidenta ante los medios de comunicación que trató de poner en valor dos cuestiones. En primer lugar, que las decisiones adoptadas traían causa no tanto de la situación sanitaria cuanto de la negativa del tercer grupo de la Cámara a acudir a las sesiones, la cual provocaría que las mismas adolecieran de una falta de legitimidad

democrática; se incidió en la necesidad de que el poder legislativo no perdiera su capacidad de representar la pluralidad política. En segundo lugar, se trató de escenificar el consenso entre las distintas fuerzas políticas. Para ello, todos los miembros de la Mesa presentes flanquearon a la máxima autoridad del Congreso en sus declaraciones ante la prensa de última hora de la tarde. Esta imagen no se había podido lograr en la Junta de Portavoces, celebrada antes de confirmarse el primer positivo, por las reticencias del primer partido de la oposición.

Los acontecimientos se sucedían en cuestión de horas, casi minutos. En este sentido, la reunión de la Junta de Portavoces el 12 de marzo coincidía con la confirmación de la infección tanto de más diputados como de dos ministras. En dicha reunión, se acordó suspender durante dos semanas la actividad parlamentaria, manteniendo el registro telemático de iniciativas y las reuniones de los órganos de gobierno de la Cámara -aunque en su mayor parte a distancia-. Por primera vez se reconoce lo evidente (que a este acuerdo subyace la situación epidemiológica) y se habilita el procedimiento previsto en el art. 82.2 RCD de forma general para posibilitar la inexcusable votación de decretos-leyes (anunciada para el 24 de marzo). La comunicación de la medida, en nota de prensa, pone de relieve que *el Congreso no se cierra*, en respuesta a las declaraciones previas de parte de la oposición demandando una estricta fiscalización de la labor del poder ejecutivo durante el período de crisis sanitaria bajo la consigna de que *el Parlamento no se cierra ni en la guerra*.

Por otro lado, en la misma jornada, la Mesa del **Senado** tomó también la decisión de suspender dos semanas sus trabajos y plazos, con la salvedad de un Pleno que tenía por objeto la autorización de un convenio internacional. Para este, se extendió la autorización de uso del voto telemático. En el seno del órgano se produjo un debate acerca de la conveniencia de incluir las preguntas orales e interpelaciones al Ejecutivo en dicha sesión. Del mismo modo que hizo en el Congreso de los Diputados, el principal grupo de la oposición manifestó su malestar con que *el Gobierno siga actuando sin estar sometido a mayor control que las preguntas que le puedan formular los periodistas durante una rueda de prensa*. Las actas del órgano, públicas en su página web, dan testimonio de estas palabras de su vicepresidente segundo.

En la noche del 13 de marzo tiene lugar una alocución televisada del presidente del Gobierno en la que anuncia la convocatoria extraordinaria de una reunión del Consejo de Ministros al día siguiente para declarar el **estado de alarma** en todo el territorio nacional. En ella aseguró que las decisiones que se adoptaran en base a dicho instrumento tendrían por objetivo *movilizar todos los recursos del conjunto del Estado para proteger mejor la salud de todos los ciudadanos*. En concreto, señalaba recursos de índole económica y sanitaria *tanto públicos como privados, tanto civiles como también militares*. En una comparecencia marcada por el lenguaje bélico y la emocionalidad, la única referencia al poder legislativo fue para informar de que la presidenta del Congreso conocía la decisión y de que, igualmente, la misma se trasladaría a la Cámara en cumplimiento del art. 116.2 CE. Estas menciones desaparecerían por completo en la intervención ante la opinión pública que tuvo lugar al día siguiente para detallar el contenido del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En definitiva, en menos de una semana el país tenía que enfrentarse a una situación inédita que obligaba a los poderes públicos a adoptar decisiones difícilmente imaginables. Tanto la sociedad civil en su actividad cotidiana como los Parlamentos tuvieron que adaptarse, con mayor o menor acierto, a una coyuntura distópica con el objetivo de controlar la expansión de un virus letal.

## **1.2. Los estados de excepción como respuesta ante situaciones críticas: el marco jurídico del artículo 116 CE**

En *Vigilar y castigar*, obra de Michel Foucault en la que consolida y define sus tesis fundamentales respecto del poder en su interdependencia con el saber y con la constitución del sujeto, se presenta una contraposición descriptiva de cómo las autoridades públicas atajaron las pandemias de lepra y de peste. A esta última la calificaría como la materialización del ideal jurídico-político de la sociedad disciplinada:

«Ha habido también un sueño político de la peste, que era exactamente lo inverso [de la ficción literaria de la celebración]: no la fiesta colectiva, sino las particiones estrictas; no las leyes trasgredidas, sino

la penetración del reglamento hasta los más finos detalles de la existencia y por intermedio de una jerarquía completa que garantiza el funcionamiento capilar del poder.» (Foucault, 1975: 195)

Más allá del trasfondo ideológico del asunto, la enumeración de medidas que el filósofo francés toma de reglamentos centenarios ilustran con un parecido nada desdeñable aquellas que se tuvieron que implementar en nuestro país ante la pandemia del coronavirus. La receta de los expertos en salud pública no ha dejado de ser otra que el aislamiento social, remedio inopinable para frenar la transmisión de la enfermedad. A pesar de esto, la cuestión de fondo no ha dejado de ser política. En la conversación pública de los últimos meses no se ha discutido tanto la efectividad de un distanciamiento interpersonal absoluto como los grados en que este podría modularse o, incluso, la ponderación del derecho a la salud (desde un punto de vista epidemiológico) con otros bienes jurídicos igualmente merecedores de protección. Implícita en cada resolución ha estado presente, por tanto, una carga política de gran alcance. En este sentido, y a pesar de ciertos esfuerzos de autoridades de todas las escalas de poder por desideologizar o plantear sus decisiones como neutrales, no debe perderse de vista que su incidencia en la capacidad de acción de los ciudadanos exige un análisis meticuloso y unos niveles de responsabilidad pública sin parangón en nuestra historia reciente.

Jurídicamente, este desafío político se ha articulado de modo diverso a lo largo de los últimos meses. Centrándonos en el caso español, y dejando a un lado los muchos debates doctrinales que se han producido a propósito de la cuestión, el principal instrumento empleado para justificar y amparar las decisiones con mayor incidencia en la libertad individual de los ciudadanos ha sido el derecho de emergencia y, en concreto, el estado de alarma. Aunque en el año 2020 este se declaró en tres ocasiones, para el ámbito temporal que nos ocupa centraremos la atención en el contenido del que data del 14 de marzo y de los términos en los que se autorizaron sus prórrogas.

Se pondría de manifiesto precisamente el objetivo del **derecho de emergencia**, herramienta configurada constitucionalmente para dar respuesta a situaciones extraordinarias que suponen una alteración fáctica de la normalidad en la vida civil sin tener que dar la espalda al texto fundamental.

Dichas turbulencias pueden tener orígenes muy diversos, pero es común a todas ellas la necesidad de ejecutar ciertas acciones que, bien por el procedimiento que exigen para su adopción o bien por su contenido, exceden de las que comúnmente un poder político en concreto está habilitado por la Carta Magna para adoptar. Cabe señalar, siguiendo a Galindo (2011: 414-415), que existen dos potenciales modelos de regulación de los estados excepcionales. Por un lado, el estado de necesidad, en el que hay una *comisión de acción, que se traduce en una libertad incondicionada aunque convalidable*. Por otro, el estado de sitio, con origen en la ley marcial. Nuestro sistema opta por este último, que se diferencia del anterior en que es una institución jurídica. En él *no se conceden poderes ilimitados ni soberanos sino que estos tienen un límite fijado por la ley y están sometidos a control y a responsabilidad*.

En definitiva, se trataría de evitar que se acabe *cediendo ante la llamada fuerza normativa de lo fáctico* (Torres Muro, 2018: 336) y la necesidad sirva de coartada para actuar extramuros de la Constitución. Como respuesta a este riesgo surgen las *garantías diacrónicas de la constitución*, en términos de Cruz Villalón (1984: 15), que no solamente engloban la posibilidad de que el texto pueda ser reformado a lo largo de su vida histórica sino también las herramientas que permitirían asegurar la robustez en su vigencia ante situaciones no previstas que alteren la realidad social subyacente para cuya ordenación fue concebido.

Un repaso de las dos centurias pretéritas lleva a concluir que, en el caso español, el uso del derecho de emergencia fue la tónica general durante la mayor parte del período en el cual estuvieron vigentes las distintas normas constitucionales. En este sentido, como señala Carro Martínez (1998: 231), *esta normal-anormalidad española es una caricatura de la francesa y es la antípoda de la normal-normalidad anglosajona*. Parecería que nuestra historia reciente da la razón a Loewenstein (1965: 284) en su consideración de que *el mundo vive en constante revolución, en la que se suceden graves crisis interrumpidas por cortos períodos de normalidad*. Sin embargo, desde que diera comienzo el actual período constitucional y hasta 2020, el uso del derecho de emergencia en España solo se había producido en una ocasión (en diciembre de 2010 para hacer frente a una huelga de controladores aéreos). Así pues, a pesar de que a lo largo de los últimos años se han tenido que enfrentar situaciones muy graves (desastres naturales o ataques terroristas de gran magnitud),

siempre se había logrado encauzar una respuesta política en los márgenes de la legislación ordinaria.

Entendiendo inevitable tener que contemplar un escenario crítico para la vigencia de la Carta Magna pero debiendo concebirlo de forma que no suponga la ruptura del orden que instaura, se incluyó en ella un **artículo** específico para regular dichas coyunturas: el **116**. Este *prevé la suspensión de la vigencia de todo o parte de la Constitución, lo que supone en el fondo un verdadero atentado a la Constitución y a la democracia que la misma prevé* (Carro Martínez, 1998: 216).

De este modo, el precepto configura tres posibles respuestas a las situaciones referidas mediante la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio. No se especifica en él cuándo procede cada uno de ellos sino que simplemente se limita a:

- remitir la regulación de los mismos a una ley orgánica (art. 116.1).
- configurar los elementos esenciales de cada uno en relación con la autorización, declaración y eventual prórroga, así como con el contenido imprescindible de la norma que los regule (art. 116.2, 3, 4).
- asegurar el papel fiscalizador del Congreso de los Diputados y el principio de responsabilidad del Gobierno durante su vigencia (art. 116.5, 6).

La encomienda constitucional de concreción vería la luz solamente tras uno de los episodios más oscuros de nuestra etapa democrática: el golpe de Estado del 23-F. Este hecho no solamente advirtió de la urgencia de desarrollar la cuestión sino que también dio impulso a la riqueza argumentativa en los debates sobre cuál sería la forma más adecuada de articularla, llegando al extremo de discutir si se debería evidenciar la especial relevancia de la figura del Rey (Galindo, 2011: 415). Como presenta Cruz Villalón (1981: 95-96), el legislador se vio en la tesitura de tener que optar entre las dos posibles interpretaciones del artículo: una gradualista, según la cual los tres estados se corresponderían con fases de una misma operación de defensa de la seguridad interior del Estado, y otra, por la que finalmente

se inclinó, que vincula cada uno de ellos a una emergencia específica. Esta previsión de que cada estado, cualitativamente diferente, responda a una situación, cualitativamente dispar, es lo que hace a Torres Muro (2018: 632) calificar a nuestro derecho de excepción como *diversificado*. Así pues, en la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio de 1981 se da un verdadero *esfuerzo de identificación* (Cruz Villalón, 1981: 96) que es apreciable cuando, en el caso del estado de alarma, se referencia el supuesto de *crisis sanitaria* y se concreta mencionando las *epidemias y situaciones de contaminación graves* (art. 4). Cabría apuntar, de forma preliminar, que el estado de alarma se habría *despolitizado*, quedando al margen de posibles tensiones sociales y centrándose en catástrofes, incluidas las de origen natural (Cruz Villalón, 1981: 99). Hemos de apuntar que esto no obsta para que las medidas bajo cuyo paraguas se adopten estén desprovistas de una gran carga política, tal y como venimos poniendo en valor en esta exposición.

### 1.2.1. La declaración del estado de alarma

Según se deriva de lo señalado, no existe una obligación de declarar un estado de emergencia ante la concurrencia de alguno de los supuestos que habilitan para ello sino que simplemente se presenta como una **posibilidad para el poder ejecutivo**, al que pertenece siempre la iniciativa. Ya Loewenstein (1965: 286) había apuntado que *la decisión sobre si existe una situación de excepción debe ser siempre dejada a las instancias políticas por ser una cuestión política* y, en este sentido, los constituyentes entendieron que debía ser el Gobierno el que analizase si era necesario acudir a este instituto o no. Asimismo, al contrario de lo que ocurre en el estado de excepción y el de sitio, en los que la voluntad del Congreso de los Diputados es determinante para que se produzca la declaración, el estado de alarma no precisa de esta intervención sino que el poder ejecutivo está legitimado para llevarla a cabo a través de un decreto del Consejo de Ministros siempre que su duración no exceda de 15 días. La Cámara baja asume en cualquier caso un papel relevante en la fiscalización de la labor desempeñada por el Gobierno *ex art. 116 CE*, como más adelante detallaremos (*vid. infra*. 1.3). El Tribunal Constitucional, en la STC 83/2016, de 28 de abril, se pronunciaba en los siguientes términos sobre el papel de aquella:

«Esta dación de cuentas no altera el carácter exclusivo de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma por un plazo máximo de quince días, configurándose como un mecanismo de información que puede activar e impulsar, en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, un control político o de oportunidad sobre la declaración del estado excepcional y las medidas adoptadas al respecto, así como, subsiguientemente, la puesta en marcha, en su caso, de los pertinentes instrumentos de exigencia de responsabilidad política [...] Se trata, en todo caso, de una intervención de la Cámara *a posteriori*, una vez que ha tenido lugar la declaración gubernamental del estado de alarma, y de naturaleza estrictamente política, esto es, que su resultado, si la intervención parlamentaria se llegase a concretar o formalizar en algo, no vincula jurídicamente al Gobierno, ni condiciona ni altera, por lo tanto, el contenido del decreto por el que se ha llevado a cabo la declaración del estado de alarma.»

En el centro de la cuestión queda, por tanto, la labor del Ejecutivo. Este actuaría, según dicha resolución, no como órgano administrativo sino constitucional (FJ 10): se considera que estaría haciendo ejercicio de una competencia exclusiva que entroncaría con la dirección política del Estado atribuida por el art. 97 CE.

En este sentido, el único **precedente** constitucional que existía antes de la crisis del coronavirus era la declaración del estado de alarma en **2010**. Ya allí se había constatado ese papel capital a la hora de valorar la pertinencia de activar este mecanismo y se puso de manifiesto que, más allá de la necesidad de dar respuesta a una coyuntura urgente, el consenso acerca de la pertinencia de la medida cobraba un papel fundamental. La conclusión sobre la concurrencia del criterio de oportunidad política se produjo a pesar de que parte de la doctrina ha llegado a afeear aquella decisión, considerándola una forma de, *en términos jurídico-constitucionales, matar moscas a cañonazos* (Cuenca Miranda, 2020: 3).

1.2.1.1. El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

Sea como fuere, el 14 de marzo se publicó el Real Decreto que da inicio al segundo estado de alarma de nuestro actual período democrático con amparo precisamente en el ya mencionado art. 4.b LOEAES. La exposición de motivos calificaba la decisión como *indispensable* y las determinaciones adoptadas como *imprescindibles* en tanto que:

«se encuadran en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. Las medidas temporales de carácter extraordinario que ya se han adoptado por todos los niveles de gobierno deben ahora intensificarse sin demora para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico.»

De acuerdo con la LOEAES, los **efectos** de esta declaración fueron, fundamentalmente, dos:

- la configuración de una autoridad competente ante la cual habían de responder los funcionarios públicos y autoridades incluso ante la imposición de servicios extraordinarios (art. 9). Esta previsión se materializaba en el RD 463/2020, de 14 de marzo a través de la distinción entre las labores directivas y gestoras. Para las primeras, bajo la supervisión del Presidente del Gobierno, se nombró como autoridades competentes delegadas a los ministros de Defensa; Interior; Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Sanidad, teniendo este último competencia residual en aquellas áreas ajenas al resto (art. 4), y se estableció un deber de colaboración con ellas (art. 5). Para las segundas, cada Administración mantuvo sus competencias (art. 6).
- la restricción de ciertos derechos por la adopción de una serie de medidas contempladas en una lista de *numerus clausus* (arts. 11 y 12). Es complicado resumir el abanico de ellas que la declaración del estado de alarma presentaba para el conjunto del territorio nacional: en

gran medida, puede decirse que de la limitación a la libertad de circulación se derivaba una muy notable incidencia en la posibilidad de ejercer efectivamente multitud de derechos. La atipicidad de la situación provocada por la pandemia se percibe en cómo el tratamiento por la doctrina de este derecho *d’aller et de venir* solía relacionarse más con aquellos otros con contenido económico (Álvarez Conde y Tur Ausina, 2015: 380-382). A pesar de esto, siempre se ha venido contemplando la salubridad como motivo para adoptar restricciones que afecten a la libertad de residencia y desplazamiento, aunque solo en los estados de excepción y sitio se pueda aceptar su suspensión (López Guerra, 2013: 221). Así pues, siguiendo la clasificación de Carmona Cuenca (2020: 230-234), en la **Tabla 1** distinguiremos aquellos que se vieron afectados directa y explícitamente por el Real Decreto de los que lo hicieron indirectamente y estos últimos de los que fueron alcanzados *de facto* (por un precepto concreto o en general).

**Tabla 1. Incidencia de las medidas del RD 463/2020, de 14 de marzo, en los derechos fundamentales**

Afectación	¿A qué derecho fundamental (CE)?	¿Qué medida concreta del RD 463/2020, de 14 de marzo?
Directa y explícita	Art. 19. Libertades de circulación y entrada y salida del territorio nacional	Art. 7
	Art. 33. Propiedad privada	Arts. 8, 13, 14, 15, 17 y 18
	Art. 35. Trabajo	Art. 8
	Art. 38. Libertad de empresa	Art. 10
Indirecta	Art. 16. Libertad de culto	Art. 11
	Art. 20. Libertad de expresión	Art. 19
	Art. 24. Tutela judicial efectiva	Disposición Adicional Segunda
	Art. 27. Educación	Art. 9
De facto	Art. 14. Igualdad y no discriminación por razón de edad	En general
	Art. 21. Reunión y manifestación	Art. 7
	Art. 23. Sufragio activo y pasivo	En general

Ciertamente, la autora señala en la última categoría otros dos derechos más, que no incluimos en la tabla por las razones que a continuación se esgrimen. Primeramente, el derecho a la protección de datos o autodeterminación informativa (art. 18.4 CE), cuya afectación era eventual y se asentaba en el desarrollo de una aplicación informática de apoyo a la gestión de la crisis de acuerdo con la Orden SND/297/2020, de 27 de marzo y quedaba condicionada a la concurrencia de una serie de hipótesis que con el tiempo no se han dado. En segundo lugar, el derecho a un mínimo vital, por cuanto (al contrario que el resto) ni está contemplado explícitamente en la Carta Magna ni su aceptación es inopinada por la doctrina.

En suma, nunca antes en el período de vigencia de la Constitución de 1978 la legislación de emergencia había permitido conjugar una acumulación tan intensa de poderes en la cúspide del Gobierno que tuviese una incidencia tan acusada en los derechos del conjunto de la ciudadanía, todo ello únicamente con una fiscalización parlamentaria *a posteriori*.

### *1.2.2. La prórroga del estado de alarma*

Una segunda parte del estado de alarma comienza cuando la declaración del Gobierno se somete a la prórroga del **Congreso de los Diputados**. Aquí, este llevaría a cabo un **control** sobre el Ejecutivo y ejercería sus propias competencias, teniendo un verdadero poder condicionante que podría llegar incluso a la neutralización de la iniciativa de prorrogar (Santaolalla, 2019: 406). Volviendo a la STC 83/2016, de 28 de abril, en ella se señala que esta intervención parlamentaria:

«sin perjuicio de su virtualidad como instrumento de control político del Gobierno, se configura, en forma de autorización, no sólo como presupuesto para decretar la prórroga del estado de alarma, sino también como elemento determinante del alcance, de las condiciones y de los términos de la misma, bien establecidos directamente por la propia Cámara, bien por expresa aceptación de los propuestos en la solicitud de prórroga, a los que necesariamente ha de estar el decreto que la declara.» (FJ 8)

Eso sí, al contrario de lo que ocurría en las declaraciones de vigencia inferior a 15 días, en estas el criterio político del Ejecutivo acerca de la pertinencia de acudir a este instrumento excepcional es concurrente con el del Parlamento. En cualquier caso, coincidirán en su carácter normativo, tesis doctrinal que ha confirmado el Tribunal Constitucional en la STC 83/2016 al sostener que:

«[La declaración y también la prórroga del estado de alarma] dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos. La decisión gubernamental viene así a integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la Ley Orgánica 4/1981, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado. Y esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar.» (FJ 10)

#### *1.2.2.1. Las seis prórrogas del RD 463/2020, de 14 de marzo*

Hasta la fecha, el único estado de alarma cuya prórroga no fue solicitada fue el recogido en el RD 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 con un ámbito territorial circunscrito a nueve municipios de la Comunidad de Madrid. Por otra parte, el que se puso en marcha en marzo tuvo seis prórrogas, todas ellas de 15 días. Estas se articularon a través de: RD 476/2020, de 27 de marzo; RD 487/2020, de 10 de abril; RD 492/2020, de 24 de abril; RD 514/2020, de 8 de mayo; RD 537/2020, de 22 de mayo; RD 555/2020, de 5 de junio.

Un asunto de debate político y jurídico fue precisamente la posibilidad de ampliar la duración del estado de alarma en las prórrogas, de forma que no tuviera que someterse a votación del Parlamento cada dos semanas. En

este sentido, no podemos dejar de señalar que, aunque en el primer estado de alarma de 2020 no se alteró esa cuestión, el posterior RD 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogaba el estado de alarma declarado por el RD 926/2020, de 25 de octubre, tiene una vigencia de seis meses. Aunque un sector de la doctrina no encontraba problema alguno en dicha previsión (Marcos, 2020) y argumentaba apoyándose tanto en el derecho comparado como en la ya señalada prórroga de un mes que se aprobó en diciembre de 2010, otro consideraba inadmisibles que *se abuse de un instrumento jurídico como es el estado de alarma, pensado para situaciones de excepción y no duraderas, y con ello se altere el sistema constitucionalmente previsto para la elaboración y aprobación de las normas legales* (Banacloche, 2020).

Más allá de esta discusión, es interesante ver la incidencia de la labor parlamentaria en el contenido de las sucesivas prórrogas, debiendo señalarse que aunque esta fuera la primera ocasión en la que se introdujeron modificaciones en una norma de este tipo, no sería la última (también ocurriría en noviembre de 2020).

Así pues, podríamos sintetizar las más relevantes conforme a la **Tabla 2**:

**Tabla 2. Modificaciones introducidas al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en sus prórrogas**

Real Decreto	Modificaciones introducidas en la propuesta del Gobierno	Modificaciones introducidas a la propuesta del Gobierno
476/2020, de 27 de marzo	Ninguna	Se añade la DA 6ª (propuesta del GP Vasco EAJ-PNV) sobre información al Congreso, que viene a explicitar la obligación contenida en el art. 8.1 LOEAES.
487/2020, de 10 de abril	Ninguna	Ninguna
492/2020, de 24 de abril	Se retira el apartado 1bis del art. 7 sobre procesos electorales autonómicos	Ninguna
514/2020, de 8 de mayo	Ninguna	Se añaden el apartado 1 bis del art. 7 sobre procesos electorales autonómicos y la DA 7ª sobre el mismo asunto (propuestas GP Vasco EAJ-PNV)

537/2020, de 22 de mayo	Se derogan las DA 2ª y 4ª sobre plazos procesales, de prescripción y de caducidad y, con efectos a 1 de junio, la DA 3ª sobre plazos administrativos	Ninguna
555/2020, de 5 de junio	Se modifican las autoridades competentes delegadas, que pasan a ser los presidentes autonómicos (arts. 4 y 5)	Ninguna

No está de más dejar apuntado que el texto del 8 de mayo incluye, además de las modificaciones al RD 463/2020, de 14 de marzo, un precepto sobre el procedimiento de desescalada (art. 3) tal y como aparecía en la propuesta elevada por el Gobierno al Congreso, así como otro sobre acuerdos con las comunidades autónomas (art. 4) y una disposición sobre enclaves (DA única). Estas últimas dos añadiduras lo fueron tras la aprobación de las respectivas propuestas formuladas por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). Tampoco que el del 22 de mayo, amén de las preceptivas modificaciones, integra el perfeccionamiento técnico de las propuestas del GP Vasco incorporadas a la anterior prórroga (art. 4), así como nuevas disposiciones en relación al referido proceso de desescalada (arts. 3, 5-11).

### **1.3. El reto de articular las funciones parlamentarias en un contexto sin precedentes**

A pesar del creciente protagonismo del poder ejecutivo y de su capacidad para manejar en gran medida la agenda parlamentaria (hasta el punto de que algunos autores -como Parrado *et al.*, 2013: 101- han considerado este su principal instrumento de poder), las Cámaras siguen gozando de amplias funciones de control y fiscalización cuya relevancia se acentúa en situaciones de especial trascendencia. En este sentido, no son ajenas al exponencial crecimiento de la influencia de los medios de comunicación y, en general, a las transformaciones sociales que se han venido produciendo en los últimos tiempos. Así pues, la respuesta política a una crisis sanitaria de magnitudes inasibles que recluye *sine die* a una ciudadanía generalmente hiperconectada en sus hogares coloca en el foco la actuación de los poderes públicos como nunca antes. Será especialmente relevante ver cómo las funciones

parlamentarias de fiscalización del Gobierno trascienden la mera exigencia potencial de responsabilidad inherente a la relación de confianza entre estos dos actores y cómo cobra relevancia la advertencia formulada por Martínez Elipe (2000: 265) de que:

«se está produciendo un desplazamiento de la exigencia de responsabilidad política institucionalizada parlamentariamente a la exigencia de responsabilidad difusa, tratando de canalizar estados de opinión que el pueblo, constituido en cuerpo electoral, manifestará al ejercer su voto confirmando al partido o coalición de partidos que ostentan el poder o decidiéndose por otra alternativa política.»

Para poder analizar cómo se ha desarrollado el **papel del Parlamento** en España durante los primeros meses de la crisis del coronavirus, es preciso circunscribir previamente su **alcance**. Así pues, distinguiremos las funciones extraordinarias y ordinarias de control al Gobierno de las funciones de fiscalización. En las primeras, la Cámara baja *ostenta una potestad de sancionar* cuyo ejercicio *puede consistir en una aprobación, autorización o corrección de la actividad controlada, que, de esta forma, queda ratificada o denegada* (Santaolalla, 2019: 265). Las segundas refieren una noción más lata, que incluye el control *stricto sensu*: convergen bajo este paraguas todas las actuaciones del Parlamento vinculadas a la responsabilidad del Gobierno, sean las previamente denominadas institucionalizadas o las difusas.

En cualquier caso, debe hacerse notar que nuestra exposición pretende diferenciar nítidamente entre las funciones derivadas de la activación del derecho de emergencia de aquellas otras que, siendo competencia de las Cámaras y desarrollándose con normalidad hasta el estallido de la crisis sanitaria, precisaban de una adaptación de estas para poder continuar. Como señala García-Escudero Márquez (2020a: 18):

«la peculiaridad de las circunstancias que han dificultado el normal funcionamiento de nuestros Parlamentos no reside en la declaración de un estado de anomalía o emergencia constitucional [...] el problema fundamental ha sido una crisis sanitaria que hacía desaconsejables -y en algún caso impedía- los desplazamientos y la reunión de grupos de personas, más aún procedentes de distintas áreas geográficas.»

Así todo, cabe señalar que la imposibilidad de un Parlamento en cuarentena debería matizarse diciendo que la imposibilidad se reduce al caso de que aquella sea indefinida o permanente. Y es que, volviendo la vista a las suspensiones temporales de la actividad que se decretaron con anterioridad a la declaración del estado de alarma (*vid. supra.* 1.1), podría parecer que en el escenario de incertidumbre que se vivió se tanteó la posibilidad de hacer hibernar a las Cámaras. Frente a esta hipótesis (que salvados ciertos obstáculos constitucionales como la necesidad de aprobar los decretos leyes pendientes podría eventualmente haberse llegado a plantear siquiera al abrigo de la unanimidad), la promulgación del RD 463/2020, de 14 de marzo, en conexión con las previsiones constitucionales para los estados de emergencia hizo que la realidad y la racionalidad democrática se impusieran.

Es por lo anterior que hemos prestado tanta atención a las funciones extraordinarias de control: han prevenido una eventual cuarentena parlamentaria, que hubiera sido posible toda vez que no fuera indefinida y continuase vigente la legislación ordinaria. Aunque *prima facie* parezca contradictorio, buena muestra de ello fue el acuerdo de la Mesa del Senado de 17 de marzo de no convocar sesiones de Pleno ni comisiones durante la vigencia del estado de alarma. Fundamentalmente, los integrantes de la Mesa identificaron esta duración con la existencia de unas medidas de distanciamiento social que el avance de la complicada situación epidemiológica acabó mostrando, al tiempo, que deberían mantenerse durante un período mucho más prolongado. Es decir, en tanto que el Senado no tiene constitucionalmente atribuida ninguna función relacionada con el art. 116 CE, podría decirse que, por lo que toca a su organización interna, se encontraba en una suerte de período de normalidad similar al que acontecería en el Congreso de los Diputados de no existir el apartado 5 del citado precepto.

En suma, de no haberse activado jurídicamente la emergencia, el acuerdo de los grupos habría podido hacer hibernar durante un cierto período de tiempo la actividad en ambas Cámaras como ocurrió en el Senado. Por consiguiente, la declaración del estado de alarma supuso que los Parlamentos, especialmente el Congreso, se vieran obligados a reinventarse para llevar a cabo sus funciones, tarea que llevaron a cabo tal y como repasamos a continuación.

### 1.3.1. *Las funciones extraordinarias de control*

El art. 116 CE confiere al Congreso un papel destacado en los estados de emergencia. Esta centralidad la refleja también la LOEAES, por cuanto su derecho no es inmediatamente aplicable sino que exige la intervención de la Cámara baja. Cruz Villalón (1981: 105) hablará de un **sistema de doble reserva de ley** que llevaría hasta un tercer nivel normativo (CE, LOEAES y acto parlamentario). La primera reserva de ley correspondería al derecho de excepción sustantivo (material) y adjetivo (procedimental),

«La segunda intervención del Legislativo, a pesar de sus respectivos nombres, no se limita a ser el acto individual —que en el pasado adoptaba la forma de «ley»— por el que se declara un determinado territorio en estado excepcional, sino que —junto a ello— contiene la regulación normativa que completará el derecho de excepción de aplicación en el estado excepcional declarado.»

Estas funciones extraordinarias de control del Congreso de los Diputados concurrirían en todos los supuestos del derecho de excepción salvo en la declaración del estado de alarma que no se somete a prórroga. Y es que, en ese caso, solo se exige dar cuenta al mismo, “reunido inmediatamente al efecto”. El Gobierno puede, por tanto, hacer uso del estado de alarma sin que el Parlamento modifique el contenido del mismo si su duración no supera los 15 días, algo imposible en el estado de excepción o el de sitio. Esto se explica no por una voluntad de limitar los poderes del legislativo frente a las facultades gubernamentales sino por la propia naturaleza de dicho instituto jurídico (Galindo, 2020: 420).

Para entender esto, se hace necesario poner en perspectiva los orígenes y evolución del mismo. Así pues, como ya hemos venido señalando, las situaciones de emergencia y la respuesta que les da la estructura política han sido a lo largo de la historia objeto de estudio para estadistas, juristas e intelectuales de todo tipo. Estos han atendido tanto a sus diversas manifestaciones (la ley marcial, los plenos poderes, la suspensión de derechos o del texto constitucional...) como a los eventuales desajustes a los que pudiera conducir. No en vano, la dictadura como institución fue una de las principales ocupaciones teóricas de Carl Schmitt, pensador de cabecera del

régimen nazi, que llegó a afirmar que *soberano es quien decide sobre el estado de excepción* (Schmitt, 2009: 13). Entre sus trabajos, cabe destacar las reflexiones a propósito del art. 48.2 de la Constitución de Weimar, que versaba sobre la capacidad de actuación del Presidente del Reich ante la existencia de un peligro para la seguridad u orden públicos y cuyo desproporcionado uso hacía tambalearse los cimientos de la división de poderes en la República. Su interpretación del precepto es una buena ilustración de los **peligros** que las sociedades liberal-democráticas pretenden evitar a través de la imposición de límites al Ejecutivo también en situaciones excepcionales:

«Schmitt recurre a la distinción [...] entre dictadura soberana y dictadura comisarial, para evitar la impugnación fácil de que la atribución indeterminada de plenos poderes constituiría una quiebra del propio régimen democrático. Para Schmitt el art. 48 es el caso típico de esta segunda clase de dictadura, ya que el presidente queda siempre sometido al control del Reichstag y no puede adoptar sentencias o normas jurídicas, sino únicamente medidas, las apropiadas para el restablecimiento de la situación de emergencia.» (Baño León, 2013, LI)

A lo largo del proceso constituyente, concretamente por vía de enmienda con el Informe de la Ponencia y con el Dictamen de la Comisión, se incorporó el apartado 5 del art. 116 con el ánimo de *hacer prevalecer la soberanía del Parlamento y la supremacía de la ley* (Galindo, 2011, 425). Ya Loewenstein (1965: 284) había señalado que *en una situación de crisis o necesidad la tarea natural del gobierno es tomar fuertemente las riendas del poder en sus manos* porque el procedimiento parlamentario ordinario es *lento, pesado y políticamente ineficaz en una época de crisis*. Ciertamente hay ocasiones en las que se exige una reacción contundente y rápida que no puede proporcionar sino una intervención del poder Ejecutivo. Aun así, no es adecuado dar una carta blanca a este que le permita actuar a su antojo, máxime cuando se produce una injerencia intensa en la esfera de los derechos y las libertades de los ciudadanos. En palabras de Carro Martínez (1998: 251):

«La verdad es que cuando la emergencia surge es preciso combatirla con la máxima eficacia, precisamente para que puedan relucir lo antes posible, y en toda su plenitud, el sistema de derechos,

libertades y garantías. Se trata de un problema de equilibrio entre el poder y las libertades, pero con una carga emocional a favor de estas, y un innato sentido de desconfianza hacia aquel.»

Con la regulación constitucional de la intervención parlamentaria se pretende compensar el hecho de que en la situación de emergencia *el deber y el derecho del liderazgo político pasa al grupo gubernamental relativamente pequeño, homogéneo y compacto*. Videant consules ne detrimentum capiat res publica (Loewenstein, 1965: 285). De este modo, aunque tradicionalmente se ha considerado que la autorización de la prórroga del estado de alarma es un ejemplo del ejercicio de la función parlamentaria de control, autores como Martínez Elipe (2000: 142) muestran sus reticencias por cuanto habría una concurrencia de dos detentadores de poder, dándose una participación de la Cámara en la función de dirección.

La voluntad del ejecutivo de solicitar la referida prórroga se despacha a través de un **procedimiento** regulado en el Capítulo III del Título VII del RCD. En concreto, en los arts. 162.2-5 y 165. Estos han de leerse en conexión con el art. 6.2 LOEAES, que reitera la habilitación a la Cámara para determinar *el alcance y las condiciones* de las disposiciones normativas. Así pues, distinguiremos cuatro fases:

- i. Solicitud del Gobierno, a través de la remisión del Acuerdo del Consejo de Ministros por el Ministro de la Presidencia al Presidente del Congreso. En él ha de constar la duración de la prórroga. Aunque de la literalidad del art. 162.2 RCD se puede pensar que esta habría de elevarse antes de que expire el plazo de vigencia inicial de 15 días, cabe señalar que llegado ese momento ya deberá haberse votado. Por ello, han de adoptarse las cautelas precisas y llevar a cabo esta tarea con antelación.
- ii. Control estrictamente formal y calificación por la Mesa.
- iii. Enmiendas y debate. Aquellas podrán ser presentadas por los grupos parlamentarios hasta dos horas antes de la sesión plenaria, en la que se seguirá el guion previsto para los debates de totalidad: exposición de un miembro del Gobierno, turno de fijación de posiciones (con

un tiempo máximo de 15 minutos) e intervenciones de los portavoces (de hasta 10 minutos).

- iv. Votación. En caso de que el resultado sea favorable a la solicitud, se trasladará al Gobierno para que dicte el pertinente Real Decreto. Se exige mayoría simple (requiriéndose la absoluta solo para el estado de sitio).

Por su parte, el art. 165 RCD debe ponerse en relación con el art. 116.5 CE en cuanto que dispone la convocatoria inmediata y obligatoria del Pleno siempre que esté activo un estado de emergencia. El objetivo fundamental, tal y como se ha apuntado, es garantizar la intervención parlamentaria en estos períodos convulsos. De esta forma, se introduce una relevante cautela producto de una desconfianza arraigada en una historia constitucional española en la que *la vía más usual utilizada por los Gobiernos consistía en disolver las Cortes y, una vez provocado el cierre, suspender las garantías por Decreto por imposibilidad material de acceso a un legislativo inexistente* (Carro Martínez, 1998: 232). La reunión plenaria procederá en todo caso, aun en el tiempo entre sesiones o estando disuelto el órgano (bien porque lo haya sido previamente o porque haya de serlo durante la vigencia). Si esto último ocurriese, la Diputación Permanente asumiría las competencias (algo ya contemplado en el art. 78.3 CE) en tanto que órgano de continuidad. Cualquier interpretación teleológica que se haga del precepto no debe ignorar lo dispuesto en el art. 1.4 LOEAES, que asegura *el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado*.

#### *1.3.1.1 Excurso: sobre la intensidad de las funciones extraordinarias de control en el estado de alarma y la polémica a propósito del estado de excepción*

Son muchas las tensiones que pueden surgir en la búsqueda del equilibrio entre la eficacia de la actuación estatal frente a una emergencia y la supervivencia del orden constitucional. Así pues, aunque la mayor parte de la doctrina considera que la crisis sanitaria de 2020 demandaba la declaración del estado de alarma atendiendo a las circunstancias contempladas en el art. 4.b LOEAES (Presno Linera, 2020), ha habido voces que discutían la adecuación de este instituto al considerar que la injerencia de las medidas en la esfera de los derechos fundamentales de los ciudadanos

(*vid. supra.* 1.2.1.1) era tan intensa que exigía la activación del estado de excepción. Y es que ha de hacerse ver que esta conllevaría un estricto control parlamentario desde el mismo momento de su declaración.

En este sentido, el art. 55 CE *a contrario sensu* prohíbe que el estado de alarma suponga la suspensión de derechos tales como, por ejemplo, el de libertad de circulación reconocido en el art. 19 CE. Cuenca Miranda (2020: 5) señalaría que:

«En la presente coyuntura es evidente que la epidemia ha provocado que el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos se hayan visto gravemente alterados. Así, no solo la libertad de circulación, sino piénsese también, por ejemplo, en el derecho al trabajo, la libertad de empresa o los derechos de reunión y manifestación (a los que podría añadirse el de sufragio) [...]. Así, pues, una situación que en principio ha de ser respondida mediante el estado de alarma deriva por su gravedad y por la intensidad de su incidencia en la convivencia en una situación material que precisa medidas solo contempladas para el estado de excepción.»

Estos posicionamientos teóricos han ido de la mano de la crítica política a la actuación del Ejecutivo, habiendo de entenderse que la denuncia latente tras estos es la de una injustificada y desproporcionada asunción de poder por parte del mismo. Uno de los juristas que más ha levantado la voz a través de la prensa contra dicha situación ha sido Aragón Reyes, quien no solamente protagonizó una discusión teórica con Cruz Villalón acerca de la adecuación de la concreta herramienta del Derecho de emergencia empleada (Aragón Reyes, 2020b) sino que cargó con dureza contra la gestión inicial de la crisis:

«Ordenar una especie de arresto domiciliario de la inmensa mayoría de los españoles, que es lo que realmente se ha hecho, no es limitar el derecho, sino suspenderlo, y esa conclusión resulta difícilmente rebatible desde un entendimiento jurídico correcto, y en tal sentido la medida adoptada creo que es bien distinta de la normativamente estipulada para el estado de alarma. Sí se corresponde con el estado de excepción, que tiene prevista esa posibilidad

de suspensión en el artículo 55.1 de la Constitución y en el artículo 20 de la Ley Orgánica 4/1981. La protección de la salud es una finalidad que legitima la actuación de los poderes públicos, por supuesto, y más aún, es una obligación que les viene impuesta, pero ese objetivo solo puede llevarse a cabo a través de las reglas del Estado de derecho. Ambas obligaciones son, y deben ser, perfectamente compatibles. El confinamiento general, salvo determinadas excepciones, de las personas en sus domicilios ha sido, probablemente, una decisión necesaria para intentar atajar la pandemia, y debemos aceptarla y sufrirla resignadamente, pero siempre que se haya respetado escrupulosamente la forma que la Constitución exige, algo que, a mi juicio, no se ha hecho, por lo que acabo de decir.» (Aragón Reyes, 2020a)

En la misma línea, semanas después, Madrigal (2020) tampoco escatimó en apreciaciones negativas al afirmar que:

«Constituye un ejercicio antidemocrático de poder la imposición encubierta, y sin el control interno y europeo, de un verdadero estado de excepción, en el que se restringen severamente los derechos, bajo cobertura de la prórroga del estado de alarma que garantiza al Gobierno el mando único en la fase aguda de la excepcionalidad y en la vuelta a la ya imposible normalidad. [...] Siempre debe frenarse la ilegítima apropiación de poder por parte de los poderes legítimamente constituidos. Algunos [...] asumen acríticamente que la salud y la seguridad exigen la restricción de nuestras libertades o minimizan su importancia, sin pensar que las amplias facultades ya otorgadas son peligrosas, pueden ser utilizadas equivocadamente y quizá ya lo están siendo. Los poderes del Estado deben gestionar la crisis y su recuperación, sí, pero han de hacerlo bajo estricto control de las instituciones democráticas, apoyadas por una ciudadanía activa, cuya acción crítica, a riesgo de introducir malestar y tensión, contribuya a la construcción de la ética pública. Si descuidamos la vigilancia y si no fortalecemos las instituciones democráticas de control, dándole más poder a quienes ya lo ejercen, no viviremos ya en una sociedad abierta. Habremos perdido nuestra libertad y no será una pérdida temporal.»

Ciertamente, más allá de los juicios de valor sobre la gestión gubernamental de la crisis y el cumplimiento de su obligación de dar cuenta de la tarea que lleva a cabo, se ha de señalar que los estados de emergencia no dejan de ser un intento de regular eventos futuros de la más diversa índole y que difícilmente una previsión normativa logrará servir de acomodo para cualquiera de estas inciertas situaciones. Nos aventuramos por tanto a señalar una razón estrictamente técnica que bien podría servir para decantar la balanza entre la opción del estado de alarma y la del de excepción: la duración máxima constitucionalmente prevista. Mientras que la Carta Magna no prevé límite temporal al primero (dejando la cuestión al albur del criterio de oportunidad política), el Congreso solo puede prorrogar el estado de excepción en una ocasión por un plazo no superior a un mes. Se podría haber llegado a alcanzar así una vigencia máxima de dos meses, un tiempo que a la vista de la evolución de la enfermedad y del estado del saber epidemiológico no sería suficiente para lograr el objetivo de controlar mínimamente la crisis.

La realidad ha venido también a disipar las dudas en torno a la operatividad del estado de alarma, que algunos habían llegado a calificar previamente a que se hubiera aplicado como *vacío y sin contenido* o *café descafeinado* (Carro Martínez, 1998: 253-254). En este sentido, de una forma imperfecta, este paraguas jurídico ha permitido la adopción de una serie de medidas muy gravosas durante un período prolongado sin descuidar de manera flagrante el control parlamentario.

### *1.3.2. Las funciones extraordinarias de fiscalización*

Más allá del control en sentido estricto que se despliega con la prórroga del estado de alarma, las garantías previstas en la CE, la LOEAES y el Reglamento del Congreso *aseguran la posición del Parlamento como órgano al menos supervisor de las potestades exorbitantes de las que goza temporalmente el Gobierno* (Galindo, 2011: 419).

Hay tres preceptos del art. 116 CE que deben relacionarse específicamente con la fiscalización parlamentaria: la dación de cuenta al Congreso de la declaración del estado de alarma (apartado 2), la imposibilidad de suspender la actividad del Parlamento a la que ya nos hemos referido (apartado 5, *vid. supra* 1.3.1) y la no modificación del principio de responsabilidad del

Gobierno y de sus agentes (apartado 6), algo que permitiría tanto el control *a posteriori* del ejercicio que el Gobierno haya hecho de sus poderes extraordinarios como la tramitación de un *bill* de indemnidad (Carro Martínez, 1998: 252). En Galindo (2011) se recogen dos interpretaciones doctrinales contradictorias entre sí (por un lado, Serrano Alberca, Jorge de Esteban y García Cuadrado; por otro, Fernández Segado y Alzaga) acerca de la posibilidad de presentar una moción de censura durante la vigencia de un estado de alarma, las cuales tienen su núcleo en este precepto.

Centrándonos en la información que se ha de facilitar a propósito de la decisión de activar dicho mecanismo de emergencia, cabe señalar que es una manifestación del derecho a la información o conocimiento de la Cámara (Martínez Elipe, 2000: 142). De nuevo, a través de la regulación que le da al asunto el art. 162.1 RCD y de la práctica parlamentaria, distinguimos tres fases en su procedimiento:

- i. Comunicación del acuerdo por parte del Gobierno, a través de su remisión inmediata por el Ministro de la Presidencia al Presidente del Congreso junto con el correspondiente Real Decreto.
- ii. Control estrictamente formal y calificación por la Mesa.
- iii. Debate de totalidad, como forma de sustanciación de la toma de conocimiento.

Asimismo, cabe señalar que la Comisión Constitucional se erige como foro de comunicación entre los dos poderes, ante la que dará cuenta el Ejecutivo de los decretos que apruebe en relación con la emergencia e informará de aquellas cuestiones que le solicite.

### *1.3.3. Las funciones ordinarias de control y fiscalización*

La función ordinaria de **control** de la actividad del ejecutivo que cobra más protagonismo cotidiano es la convalidación o derogación de decretos-leyes por el Congreso de los Diputados. Al igual que ocurría con las autorizaciones a la prórroga de los estados de alarma, algunos autores (Martínez Elipe, 2000: 141) entienden que en tanto que acto parlamentario integrativo

de la voluntad estatal es más bien una manifestación de la participación de la Cámara en la tarea de dirección política. Los decretos leyes se regulan en el art. 86 CE como instrumento que dota al poder ejecutivo de una capacidad legislativa sometida a estrictos límites. Aun así, la fragmentación parlamentaria ha conducido al auge en los últimos tiempos del *Gobierno por decreto-ley* (sobre este asunto: García-Escudero Márquez, 2020c) y la plastilina jurídica se ha estirado hasta límites insospechados para encajar multitud de supuestos en la *extraordinaria y urgente necesidad* que menciona el precepto.

Durante la vigencia del estado de alarma, estos instrumentos se han empleado en el marco de una suerte de doble régimen que los ha convertido en una especie de acompañamiento a los Reales Decretos del estado de alarma; generalmente se han reservado para atajar las consecuencias sociales, laborales, económicas y administrativas de la crisis sanitaria (Teruel Lozano, 2020: 223). Ya Cruz Villalón (1981: 118) vio cómo:

«los límites materiales absolutos que rodean esta institución [el Decreto-ley] en nuestro ordenamiento, en especial la prohibición de que se vean afectados por la misma «los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos», la hacen escasamente operante en los supuestos de excepción y sitio, a diferencia de los supuestos contemplados en el estado de alarma, en los que puede tener bastante importancia.»

Una de las críticas más repetidas al Gobierno ha sido precisamente este abuso de los decretos-leyes para regular ciertas cuestiones que no guardan relación de complementariedad con la apremiante urgencia epidemiológica. Este *oportunismo*, en términos de Madrigal (2020), ha sido repudiado, entre otros, por Ruíz Robledo (2020):

«el Gobierno parece haber sucumbido a la tentación de Loewenstein de pervertir el derecho de crisis para sus propios fines, (...) con solo leer la logomaquia que usa el Gobierno para justificarla se aprecia que no hay urgencia y sí voluntad de poder.»

Por el contrario, el análisis de Teruel Lozano concluye que con carácter general no se ha desvirtuado el sentido de estos. El autor considera que la única salvedad sería el RDL 10/2020, de 29 de marzo, ya que sus medidas

solo hubieran tenido cabida en el estado de excepción y, por tanto, su aprobación fue una forma *torticera* de sortear este óbice normativo (Teruel Lozano, 2020: 224).

Por su parte, la **fiscalización** parlamentaria se materializa en otros mecanismos de información de carácter polivalente como las preguntas orales o las interpelaciones. Ambas aparecen recogidas en el art. 111.CE, dotándolas en nuestro sistema jurídico de un reconocimiento constitucional inusual. Son también un punto de equilibrio para un **bicameralismo asimétrico** que concede el rol protagonista del Congreso de los Diputados frente a un Senado cuyo papel no deja de estar cojo y desdibujado tanto en lo tocante a los estados de emergencia como al control *stricto sensu* de la labor del Ejecutivo.

A pesar de las diferencias, ambas Cámaras se vieron obligadas a reinventar su funcionamiento recurriendo a una destacada flexibilización de sus normas internas que guardó muchas similitudes. Estas semejanzas tuvieron que ver, en especial, con dos cuestiones: los supuestos que habilitan el uso del sistema de voto telemático y el deber de presencialidad.

## **CAPÍTULO II**

### LA PRESENCIALIDAD COMO RASGO ESENCIAL DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Hay en toda actividad humana una serie de reglas del juego que se encuentran presupuestas y cuya existencia permanece incuestionada porque en el desarrollo de la práctica habitual se tienen por implícitas; manteniéndose así ajenas a toda controversia sobre ellas mismas y sirviendo de soporte a debates acerca de otros rasgos menos sustantivos. De esta forma, la presencia física de los parlamentarios al realizar la tarea medular del mandato representativo se ha asumido de forma pacífica en la teoría y en la práctica. Es por ello que la situación epidemiológica de 2020 supuso una novedad genuina en la historia del parlamentarismo español, toda vez que dificultaba y desaconsejaba la reunión de los miembros de las Cámaras a pesar de que el momento político requería de su activa participación en las funciones públicas que tienen encomendadas. A continuación, repasaremos las previsiones de desarrollo de reuniones telemáticas y la configuración legal de la presencialidad en las cámaras legislativas para poder entender mejor la solución arbitrada por el Congreso y el Senado frente a la situación sanitaria. Téngase en cuenta que nos referiremos en todo caso a las sesiones plenarias y de comisión; ya que estas integran la actividad esencial vinculada a las funciones representativas derivadas del *ius in officium*, siendo asunto distinto las reuniones de la Mesa y la Junta de Portavoces como órganos rectores.

## 2.1. La virtualización de las reuniones como opción

Muchos órganos vieron necesario reformar su normativa interna de manera que se posibilitase la celebración de reuniones a distancia valiéndose de dispositivos tecnológicos.

Por un lado, muy tempranamente el propio **Ejecutivo** se vio empujado a regular esta herramienta tras el diagnóstico de dos positivos entre sus miembros y en personas vinculadas familiar o profesionalmente a otros. Así pues, el RDL 7/2020, de 12 de marzo introdujo una disposición adicional tercera a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno con el objetivo de posibilitar la celebración por audioconferencia y videoconferencia del Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno y la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Se incluían en este precepto la adopción de acuerdos y la aprobación de actas así como determinados requisitos para que este tipo de reuniones fueran válidas. Entre ellos destacan

la existencia de una crisis excepcional que por su naturaleza exija adoptar la decisión, que esta la tome el Presidente del Gobierno de manera motivada y que los participantes (cuya identidad ha de estar acreditada) se encuentren en territorio español. Otra de las exigencias, la que plantea mayor complejidad técnica, es la garantía de que la comunicación entre los integrantes del órgano sea en tiempo real y el aseguramiento del carácter secreto de la misma. Es notable que, a pesar de que la medida se adoptó *ad hoc* ante la coyuntura descrita, la sesión que aprobó la declaración del estado de alarma y que tuvo lugar un día después de la entrada en vigor de la reforma normativa aún fue presencial (aunque se adoptaron las medidas pertinentes para minimizar la posibilidad de contagio, entre ellas el traslado a otra localización en la que se podía guardar la distancia de seguridad). Tras esta, hasta el 6 de junio el resto de cónclaves se realizaron sirviéndose de medios tecnológicos, acudiendo al Palacio de la Moncloa únicamente las autoridades competentes delegadas, la vicepresidenta primera y la ministra portavoz.

Por otra parte, el RDL 11/2020, de 31 de marzo incorpora el nuevo apartado 3 al art. 46 **LRBRL**. Este presenta muchas semejanzas con el introducido para las reuniones del Gobierno, aunque es más flexible en los aspectos técnicos y admite el empleo de “otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten”.

Estos cambios, cuyo objetivo era lograr la continuidad de la actividad ordinaria en circunstancias y por medios extraordinarios, tienen gran relevancia a la hora de analizar cuál debía ser la respuesta organizativa de las **Cámaras** ante la coyuntura crítica. A pesar de ello, como se ha apuntado, hay ciertos **rasgos** que caracterizan la actividad de las mismas y que no pueden predicarse de la de otros entes administrativos, así como una serie de óbices legales que dificultan las analogías.

De este modo, históricamente se ha configurado para los regímenes parlamentarios la idea de la democracia colaborante asentada en el *to meet face to face* para las relaciones interorgánicas, principio en el que está inmanente la reunión de los miembros del poder legislativo y el ejecutivo para que sea posible una verdadera fiscalización. Martínez Elipe (2000: 161) señala que

*el Parlamento, desde sus antecedentes medievales, es el centro institucional donde los gobernantes -los monarcas- han de vérselas con las representaciones sociales. Debe notarse, por tanto, cómo al asegurar que la colaboración se exterioriza no sólo a través de actos informalizados, resultantes de una política de contactos personales, sino además por medio de auténticos actos parlamentarios (Martínez Elipe, 2000: 182), se está asumiendo la importancia de una comunicación intersubjetiva provista de cierta confianza y basada en una interlocución, digamos, corporalmente situada. Esta iría más allá de un mero intercambio formalista de pareceres y estaría por ver si podría cumplir sus objetivos sin concretarse en los encuentros personales que dan sentido a las cámaras legislativas. Lo verbaliza muy bien Matía Portilla (2020: 74) al reseñar que:*

«Es precisamente esta constante interacción que se produce cotidianamente, en el día a día del trabajo parlamentario, entre parlamentarios separados por diferencias ideológicas y partidarias, una de las características en que se cimenta la superioridad de la democracia representativa sobre la democracia directa.»

## **2.2. La asistencia presencial como deber del parlamentario y como presupuesto del parlamentarismo**

No existe ningún precepto que de forma explícita declare que el deber de asistencia del parlamentario a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que forme parte (recogido en los arts. 15 RCD y 20.1 RSD como principal obligación a la que se anuda un régimen sancionador por incumplimiento en los arts. 99.1.1º RCD y 23 RSD) ha de concretarse mediante la presencia física del mismo en el hemiciclo o en la sala correspondiente. Y es que, en verdad, no se regula lo que no se concibe y en absoluto ha sido frecuente que se produzcan controversias jurídicas acerca de este asunto. La concepción de la presencialidad como rasgo esencial de la labor parlamentaria y, por tanto, como integrada en el deber de quien ostenta la condición de diputado o senador requiere una **interpretación** que vaya más allá de la literalidad y ponga de relieve elementos de índole **sociológica, sistemática y teleológica**.

Un punto de partida para esta hermenéutica en forma no tanto de precedente sino de orientación o referencia bien puede ser la Constitución de

1812. Como pertinentemente recuerda García-Escudero Márquez (2020b: 18; 2010: 98), este texto ya recogía en su art. 109 la eventual sustitución de un diputado por otro de su provincia (elegido por sorteo) en caso de imposibilidad de concurrir personalmente a causa del conflicto bélico.

Otro de los hitos en la reflexión acerca de esta cuestión fueron los pronunciamientos del TC a propósito de los intentos de los partidos independentistas catalanes tanto de llevar a cabo la investidura de un candidato sin su presencia como de celebrar reuniones telemáticas del consejo de gobierno. Estos dieron lugar a sendas sentencias; la 19/2019, de 12 de febrero y la 45/2019, de 27 de marzo; que delimitan los contornos de la exigencia de presencialidad para el desarrollo de la actividad parlamentaria. Realmente, son estas resoluciones las que nos permiten sostener que el deber de asistencia ha de materializarse mediante la presencia física en tanto que esta sería consustancial a las funciones de las Cámaras. Asimismo, otra brújula serían los informes jurídicos emitidos por los servicios jurídicos de los Parlamentos, por ejemplo, la *Nota de urgencia sobre los aspectos jurídico-constitucionales relativos a la posibilidad de celebrar una reunión plenaria del Senado por videoconferencia* elaborada por la Secretaría General del Senado y recogida en el acta de la reunión de la Mesa del 17 de marzo de 2020 o, una semana después, la *Nota sobre la posibilidad de realizar sesiones del Pleno, las comisiones u otros órganos de la Cámara mediante el sistema de videoconferencia* de la Secretaría General del Congreso.

### 2.2.1. Reglamentos de las Cámaras

Primeramente, cabe referir que la conclusión apuntada puede tratar de derivarse de preceptos como el art. 79.1 CE (que, además de hacer referencia al quórum de votación, exige la convocatoria reglamentaria de las sesiones) en conexión con el art. 67.3 CE o el art. 110.2 CE (a propósito del acceso de los ministros a Congreso y Senado en su doble faz de derecho y de obligación). Ciertamente, los esfuerzos por lograr tal justificación flexibilizan ampliamente las disposiciones constitucionales, pareciendo más fructífero optar por una visión holista que exponga cómo la interpretación del conjunto normativo ha seguido siempre en la práctica un mismo camino de forma indubitada. Para comenzar con esta tarea, las mejores tesis fructifican a partir del articulado de los **Reglamentos parlamentarios**. Veamos de este modo varios puntos de apoyo jurídico y uno de carácter técnico a la

imposibilidad de una suerte de Parlamento virtual, así como una pequeña grieta que no sirve para quebrar dicho armazón argumentativo, reforzado por la jurisprudencia constitucional ya indicada.

Por un lado, en el Congreso de los Diputados destaca el art. 70.2 RCD. Este pequeño apartado, que versa sobre las normas de funcionamiento de los debates, dispone que *los discursos se pronunciarán personalmente y de viva voz* e indica los dos lugares desde los que puede hacerse: *desde la tribuna o desde el escaño*. Cazorla Prieto (2012: 562) sobrevuela la cuestión señalando que *el lugar desde el cual se puede hacer uso de la palabra, tribuna o escaño, es una lógica previsión de ordenación del espacio físico* precisamente por la inexistencia de polémica alguna acerca de la posibilidad de que la intervención parlamentaria pudiera llevarse a cabo en otro *locus* o en ese *ningún lugar* que sería la red. Por otro lado, en el Senado, el art. 74 RSD hace referencia expresa al *salón de sesiones* al prohibir la comunicación entre el público asistente y los senadores en él.

Un punto común ya apuntado y que se plasma en las normas de ambas Cámaras es la **presencia ministerial** en ellas. Esta se constitucionaliza incluso en algunos sistemas inclinados hacia el presidencialismo (Martínez Elipe, 2000: 172), recogiénose en el caso de España en el art. 110 CE (que, a su vez, es también concreción del art. 76.2 CE) y desarrollándose asimismo en los Reglamentos del Congreso (arts. 40.3, 70.5, 202 o 203) y del Senado (arts. 66 y 83). Llama la atención que en relación con esta cuestión existan análisis de la llamada topografía parlamentaria. Así pues, se ilustra la forma en la que existe un simbolismo vinculado a la disposición de los asientos asignados al Gobierno y a los parlamentarios y, por tanto, relacionado con la propia actividad de la institución. Por ejemplo, en el análisis de Martínez Elipe (2000: 170) de las repúblicas de la extinta URSS se observa cómo se da una

«colocación que se corresponde con la propia filosofía que inspiraba y todavía inspira algunos de estos sistemas políticos. Aunque, teóricamente, la Asamblea ostenta, en los regímenes convencionales, la total dimensión del poder, lo cierto es que, como exponen Loewenstein y Duverger, hay una degeneración del principio que cede en beneficio del equipo gobernante.»

Aunque la presencialidad pueda ser derivada de los preceptos reglamentarios, la introducción en 2011 del **voto telemático** en el Congreso de los Diputados obligó a modificar el art. 79 RCD dejando en evidencia cómo en ocasiones excepcionales es posible contabilizar como presentes a diputados que no se encuentran físicamente en el hemiciclo. Así pues, el apartado 3º del citado precepto contempla que aquellos parlamentarios autorizados por el órgano de gobierno de la Cámara a participar en la sesión computarán como si estuvieran físicamente en la sede. Tenor idéntico tiene el art. 93.3 RSD. A la vista de que esta modificación pudiera hipotéticamente suponer una perversión de la naturaleza misma de la actividad parlamentaria, Sánchez-Abarca Gornals (2012: 562) ya hizo notar que esta modalidad de voto *es aplicada únicamente a supuestos excepcionales, que no afectan en exceso al concepto de Asamblea como reunión de personas para deliberar de acuerdo con el principio democrático.*

### 2.2.2. *Jurisprudencia constitucional*

Con todo esto, creemos que se puede hacer uso de algunos elementos integrados en las **SSTC 19/2019** y **45/2019** para aportar algunas razones más, difícilmente derivables de los artículos ya señalados, que desaconsejarían esta suerte de virtualización temporal del Parlamento. De acuerdo con Martínez Santa María (2019: 569), el TC perfila una doctrina inédita sobre el acto parlamentario en la cual *confluyen nociones de teoría comunicativa con teoría de la representación* de la que puede concluirse que *los procedimientos parlamentarios se basan en la interacción personal, en la fluidez y espontaneidad que se deriva del contacto directo y sin intermediación entre los interlocutores.* En este sentido, se argumenta contra las sesiones telemáticas por cuanto que:

- supondrían una **división espacial** en el desarrollo del acto entre los lugares en los que tiene lugar, quedando así imperceptibles algunos de los elementos de la comunicación que podrían ser fundamentales en el proceso deliberativo (por ejemplo, los gestos o reacciones). La relevancia de estos aspectos no es nueva, toda vez que los diarios de sesiones (cuyo contenido se recoge en el art. 96 RCD) dan exhaustiva cuenta de las diversas expresiones que tienen lugar en el hemiciclo y pueden ser importantes para la comprensión posterior de la escena.

«El proceso de comunicación que precede y determina la decisión parlamentaria es un proceso complejo en el que el voto que conforma la decisión final se decide atendiendo a múltiples circunstancias de entre las que no deben descartarse aquellas que pueden surgir de la interrelación directa e inmediata entre los representantes.» (STC 19/2019 FJ 4)

- dicha imposibilidad redundaría en una **limitación del control** que se tiene sobre las intervenciones. Se señala que el tenedor de la palabra *podría contar, por ejemplo, con apoyos de los que no dispondría si hubiera comparecido personalmente ante la Cámara* (STC 19/2019 FJ 4). Tampoco este es un temor novedoso; ya autores como Cazorla Prieto (2012) expresaron su preocupación por cómo la oratoria parlamentaria se podía ver desvirtuada a consecuencia de la lectura de discursos ya preparados.
- la reunión en un espacio dispuesto específicamente para blindar la libre deliberación garantiza la **seguridad** de los agentes que toman parte en dicha actividad. El normal funcionamiento de la institución y la libertad de los parlamentarios son un bien jurídico protegido por preceptos como el 498 CP, cuestión abordada por la STS 161/2015, de 17 de marzo (Sala 2<sup>a</sup>) a propósito de unos incidentes en el exterior del Parlamento de Cataluña.

«El ejercicio de sus funciones, sin temor a interferencias externas, la propia seguridad de sus miembros, la libertad con que deban afrontar su participación en los debates y deliberaciones y el secreto que deben preservar respecto de estas no pueden quedar protegidas en una reunión a distancia con las mismas garantías que en una presencial» (STC 45/2019 FJ 6).

Una idea a la que se hace referencia en la STC 19/2019 y que exigiría mención específica es la de que el Parlamento no es un mero punto de encuentro físico de ciudadanos con una encomienda constitucional sino el lugar de convergencia **simbólica** entre los representantes de la soberanía nacional, el único *en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esta*

*institución* (FJ 5). Martínez Santa María (2019: 569) referenciaría el valor de la sede en tanto que *solo* intra muros *del edificio que ocupa el Parlamento hay ejercicio de la función parlamentaria*. Por un lado, este razonamiento es el que justifica la existencia de normas sobre el debido decoro en el Palacio del Congreso y en el del Senado (Rodríguez-Pina, 2011). Por otro, las Cámaras se conciben como sedes en las que el debate es la más fundamental de todas las tareas cuantas en ellas se desarrollan. La importancia de este foro como representación democrática ha llevado a estudios sobre el espacio físico en los que se comparan las salas de reunión de las sesiones plenarias y de comisiones en distintos países. Un ejemplo de estos sería Santaolalla (2011) o el proyecto *Parliament*, que estudia las características de las sedes de las Asambleas legislativas en todo el mundo.

Finalmente, cabe señalar que el TC contempla como **excepción aceptable** la regulación del voto telemático toda vez que se garantice la identidad de quien lo emite tomándose las cautelas necesarias para evitar cualquier posible suplantación. En estos casos, se quiebra la norma general por una cuestión de fuerza mayor. En relación con la celebración telemática de una sesión plenaria, el supremo intérprete de la Carta Magna apunta que *para poder apreciar que es constitucionalmente admisible celebrar una sesión de investidura en la que el candidato no estuviera presente sería preciso que existiera un bien o valor constitucional que justificara en este supuesto limitar el principio* (FJ 4 STC 19/2019).

Con base en lo anterior y en la reforma operada por el RDL 7/2020, de 12 de marzo en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se podría seguir insistiendo en que la crisis epidemiológica podría constituir uno de esos supuestos en los que la preservación de un bien superior exigiese modificaciones que en una situación ordinaria como la que analizaban las resoluciones objeto de análisis no habrían lugar. La propia STC 45/2019 deja esa puerta abierta al referirse a las reuniones telemáticas del consejo de gobierno:

«la actuación del gobierno, que toma decisiones colegiadas, previa deliberación y debate entre sus miembros, tampoco resulta compatible con un régimen jurídico que le puede permitir, de modo general y según su libre decisión, celebrar sus sesiones plenarias a distancia y por vía telemática, sin contacto personal entre todo o con algunos de sus miembros.» (FJ 3)

Se percibe cierta cautela cuando el TC destierra aquella posibilidad (“de modo general y según su libre decisión”) y, de esta forma, no se blindaba absolutamente la presencialidad física. Es así como algunos autores, minimizando muchos de los puntos que se tratan en este capítulo, han considerado *arbitraria e injustificable* la desestimación de las solicitudes de intervención telemática en las sesiones plenarias del Congreso de los Diputados. Alonso Prada (2020:48) entiende que el razonamiento que permitió flexibilizar las previsiones reglamentarias para extender el voto telemático debería haber operado también en ese caso:

«Con esta segunda decisión [no permitir la intervención a distancia de una portavoz que así lo había solicitado] se debilita la justificación jurídica de la primera decisión analizada [posibilitar el voto telemático] puesto que dispensa un trato discriminatorio que ante una situación de emergencia sanitaria se faculta una participación telemática para determinados actos y se deniegue para otros, sobre todo, cuando el fin que persiguen ambas peticiones (votaciones o intervenciones telemáticas) es el mismo (protección de la vida, integridad física y salud) por lo que la solución debió ser la misma. No es admisible, desde nuestra óptica jurídica, que de una parte se hiciese una interpretación flexible del Reglamento y, de otra parte, se hiciese una interpretación restrictiva. Así, la solución a uno y otro supuesto tendría que haber sido la misma.»

### 2.2.3. *Informes jurídicos*

Muchas de las razones aquí presentadas ya habían sido recogidas en los documentos que los servicios jurídicos de las Cámaras elaboraron por indicación de sus órganos rectores para tratar de encontrar respuestas normativas a las distintas opciones sobre la forma de dar continuidad de la actividad que, en un primer momento, tenían sobre la mesa. En estos destaca una razón que, aunque los análisis académicos pueden fácilmente verse tentados de pasar por alto, es verdaderamente relevante en la práctica y así lo pusieron de manifiesto los Letrados: la disponibilidad de **medios materiales** para asegurar el correcto desenvolvimiento de los debates. En este sentido,

«la ausencia de unos mínimos requisitos técnico-logísticos que impidan que un diputado pueda participar con plenitud afecta no solo a la

capacidad de persuasión sino también a la capacidad de relacionarse con la opinión pública y a la labor de todo el Parlamento. En este aspecto, podemos fijarnos en el caso fallido del pleno telemático de la Asamblea de Madrid donde tras continuos problemas en la conexión y fallos técnicos, se decidió suspender la sesión ante la imposibilidad de celebrar el Pleno con garantías.» (Rubio Núñez, 2020: 229)

Como consta en el acta de la reunión de la Mesa del Senado del 17 de marzo de 2020, en un primer momento se contempló como mera hipótesis la posibilidad de desarrollar sesiones plenarias de control al Gobierno por videoconferencia y se emitió una nota a propósito de la misma. En ella se señalaban las dificultades que planteaban los sistemas disponibles en aquel momento, especialmente la limitación del número de participantes en la comunicación así como la incapacidad para que se desarrollaran adecuadamente los mecanismos de control del debate por la Presidencia. Los servicios de la Cámara concluyeron señalando la imposibilidad técnica de llevar a cabo a distancia esta actividad.

### **2.3. La asistencia presencial como derecho del parlamentario y de sus representados**

No hemos dejado de hacer notar que la obligación del parlamentario de asistir a las sesiones a las que es convocado tiene una doble faz que configura dicho deber también como un **derecho**. Explícitamente lo reconocen el art. 6 RCD (contemplando incluso la potestad de acudir a reuniones de comisiones de las que no forme parte, aunque sin voto) y el art. 20 RSD. Y es que aquella *integra el estatuto que define su condición de parlamentarios y es, en consecuencia, un presupuesto imprescindible para su condición de tales* (Senén Hernández, 2012: 65). En este sentido, no puede concebirse la exigencia de presencialidad como una cuestión meramente formal, sino que va mucho más lejos. De acuerdo con la STC 19/2019:

«Como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal, “[l]a democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está, sin duda, entre sus presupuestos inexcusables” [SSTC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5 c); 114/2017, de 17 de octubre, FJ 6, y 27/2018, de 5 de marzo]. Todo ello sin perjuicio

de que, como ha quedado expuesto, la exigencia de la presencia de los parlamentarios en la Cámara tiene un importante contenido material, al ser un elemento esencial para el correcto desarrollo del debate parlamentario y, en definitiva, una garantía del principio democrático (art. 1.1 CE).» (FJ 6)

La misma resolución expondría una doctrina que configura la presencialidad física como una exigencia formal esencial de la actividad parlamentaria que operaría como **garantía del correcto ejercicio del derecho de participación política**. Así pues, la reflexión no girará únicamente en torno al derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo público (art. 23.2 CE) sino también alrededor del derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y de la instrumentalidad de aquel respecto de este. No en vano, el TC ha llegado a caracterizar la representación como *unidad de voluntad* (STC 10/1983, de 21 de febrero).

Centrándonos en el caso concreto de la crisis sanitaria, desde el primer momento los integrantes de las Mesas fueron conscientes de la imposibilidad de prohibir a los parlamentarios la asistencia a las sesiones y de que, en todo caso, eventualmente solo procedería persuadirles de que el seguimiento telemático de las mismas era la opción más adecuada. Las actas de la Mesa del Senado así lo reflejan al recoger la intervención del secretario tercero en la reunión del 12 de marzo de 2020. Siguiendo el análisis de Marrero García-Rojo (2018: 695), el art. 23.2 CE tiene un contenido vinculado al ejercicio del derecho que no puede desatenderse. En concreto *que los que han accedido a los mismos [cargos públicos] se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga* (STC 161/1988, de 20 de septiembre FJ 6). Así pues, en el caso de las Cámaras, la concreción de aquel procedería mediante lo dispuesto en los Reglamentos sin que el estatuto del parlamentario allí reconocido pudiera verse alterado, por ejemplo, mediante la evitación de la presencia de un miembro amparada en una resolución de los órganos de gobierno.

«El correlato lógico de esta función configuradora que desempeñan los Reglamentos parlamentarios radica en que una vez creados los derechos y facultades de los parlamentarios, se integran en su status

representativo; de modo que, conforme a la doctrina de este Tribunal, la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros (SSTC 10/1983; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2)” (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 5).» (STC 39/2008, de 10 de marzo FJ 5)

En definitiva, la presencialidad de los diputados tiene una doble faz que la dibuja no solo como deber de estos sino también como derecho fundamental del que son titulares ellos y sus representados. Es evidente que la operatividad de su flexibilización como consecuencia de la crisis sanitaria debía ir necesariamente de la mano de otro mecanismo que permitiera no quebrar el principio democrático: el sistema de voto telemático. Este vio cómo, junto a la finalidad con la que nació, pasaba en 2020 a un primer plano como instrumento para garantizar la participación de los parlamentarios en la adopción de decisiones a distancia.

## **CAPÍTULO III**

### EL VOTO TELEMÁTICO COMO RECURSO PARA LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LAS CÁMARAS

Entre las reformas reglamentarias que en los últimos años se han sucedido en las Cámaras estatales y las Asambleas legislativas autonómicas destaca una: la introducción del voto telemático. Su integración en nuestro país trae causa de la creciente preocupación en nuestra sociedad por la conciliación del trabajo y la vida familiar, un punto de interés también en el caso de quienes desempeñan un cargo público. Tras imponerse sobre otras alternativas, este sistema ha logrado hacerse un hueco en la vida parlamentaria al demostrar su utilidad práctica, que la crisis sanitaria acabaría por evidenciar.

### **3.1. Las razones para la incorporación del sistema de voto telemático en España**

A pesar de que los motivos de fondo solieran pasar desapercibidos, durante años se produjo un debate acerca de la presencialidad en las tareas parlamentarias a propósito de la progresiva incorporación de más mujeres a dichas actividades. Así pues, una muestra de la desigualdad material de nuestra sociedad contemporánea se concretaba en la inexistencia de una regulación específica para las parlamentarias que se encontraban en situación de embarazo y maternidad. Partiendo de este supuesto, el más común, se puso de manifiesto también la necesidad de no seguir contribuyendo a la brecha de género y se consideró que la misma norma debía extenderse a los permisos de paternidad, surgiendo así soluciones cuyos elementos objetivo, subjetivo y procedimental parecían hacerlas destinadas a tener un carácter muy excepcional y problemático. Las reticencias que se podían plantear solían quedar neutralizadas por los argumentos a favor, no entendiéndose tanto como un tema de trascendencia o interés constitucional sino como una cuestión vinculada al ámbito técnico, de esfuerzo casi administrativo para no quebrar el principio de representación.

En este sentido, la Ley Orgánica 2/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres recoge el establecimiento de medidas que aseguren la **conciliación del trabajo y la vida personal y familiar** como criterio general de actuación de los poderes públicos, el cual se concreta en el mandato al Gobierno contenido en su disposición final séptima. Dicho precepto le encomienda *promover los acuerdos precisos para*

*comenzar un proceso de modificación de la legislación vigente con el fin de posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostenten un cargo electo.* En esta línea, las Cortes Valencianas ya se habían adelantado y, en la reforma de su Reglamento de 2006, añadido en términos muy generales la posibilidad de que se habilitasen instrumentos técnicos adecuados para el ejercicio del voto en casos de permiso parental o enfermedad duradera. Semejante decisión fue el punto de inicio de una singular reflexión doctrinal sobre el control y transparencia a propósito de la verificabilidad del sufragio. Precisamente abordando el caso valenciano, Barrat i Esteve (2009: 130-131) señala:

«Malauradament el vot electrònic trenca aquest plantejament ja que furta a l'elector (o al diputat) la capacitat per controlar de pròpia mà el desenvolupament correcte de tot el procés [...] Per tant, només els tècnics informàtics podran entendre el funcionament real de la màquina i emetre una opinió fonamentada sobre si ha funcionat o no de forma correcta. Així doncs, pot una assemblea parlamentària delegar en uns tècnics especialitzats una tasca tan delicada?»

Los intentos por articular un sistema como el que nos ocupa se topaban con la dificultad de sortear la dimensión institucional del voto, en especial con la indelegabilidad y personalidad consagrada en el art. 79.3 CE para el caso de diputados y senadores. Una de las discusiones que surgen en relación a este tema tiene que ver con el uso del voto ponderado, que se recoge para supuestos muy concretos (nunca para sesiones plenarias). Por ejemplo, se contempla para dirimir los casos de empate en los arts. 39.4, 52.3, 88.2 y 140.2 RCD.

La referida prohibición vedó en su día la posibilidad de optar en los Reglamentos de las Cortes por la delegación del voto, un sistema poco generalizado (a nivel estatal, en nuestro entorno solo se admite en Francia y Luxemburgo). García-Escudero Márquez (2010: 105-106) señala que *es significativo que en los dos países en que existe de forma institucionalizada, sea previa autorización constitucional, y que en Francia aparezca como excepción a la personalidad del voto, principio consustancial a las Asambleas representativas.* También se descartó la sustitución temporal de los parlamentarios, que habría

implicado la modificación de la LOREG, así como la quiebra del principio de continuidad en el ejercicio del cargo. A la vista de todo esto, la opción que se impuso finalmente en el caso de las Cortes Generales y en la mayor parte de los Parlamentos autonómicos fue el voto emitido por medios electrónicos.

### **3.2. La regulación interna de las Cortes Generales y las Asambleas legislativas autonómicas**

Las Cortes introdujeron el sistema de voto telemático mediante la incorporación de dos previsiones prácticamente idénticas en el Congreso de los Diputados y el Senado a través de sendas **reformas reglamentarias** de julio de 2011 (BOE n°184 de 02/08/2011) y noviembre de 2013 (BOE n°284 de 27/11/2013). Estas afectaban, por un lado, a los arts. 82 RCD y 92 RSD, en los que se estipulaba un nuevo modo de votación y, por otro, a los arts. 79 RCD y 93 RSD, reproduciéndose en ellos un apartado final cuyo tenor literal es el mismo: *se computarán como presentes en la votación los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma.*

La regulación sigue las recomendaciones recogidas en trabajos como el de García-Escudero Márquez (2010: 106) que, a pesar de mostrarse favorables a la introducción de dicho mecanismo en la actividad parlamentaria, entienden que su concreción ha de evitar una potencial generalización de aquel que jibarize esta última:

«Creemos que es posible una interpretación integradora de este precepto [el art. 79 CE] que permita la participación (limitada y justificada) en las votaciones en los términos que se señalan a continuación, bien por escrito bien por medios telemáticos. Bien entendido que estamos hablando de supuestos excepcionales, que no violentan en exceso la concepción de las Asambleas representativas como reunión de personas para deliberar (Cámaras deliberantes) en que se basa el principio democrático, y las votaciones como regidas por el principio de unidad de acto. Y que deberán en todo caso habilitarse las garantías necesarias para asegurar que es el titular del mandato el que ejerce su derecho al voto libremente y no se altera el sentido del mismo.»

De esta forma, en el añadido a los arts. 82 RCD y 92 RSD se distinguen dos partes:

- a) la habilitación a la Mesa de la Cámara para autorizar la emisión del voto cuando concurren unos supuestos tasados de carácter subjetivo (impedimento de acudir a la sede por embarazo, paternidad o enfermedad grave, considerando las circunstancias) y objetivo (votaciones no susceptibles de fragmentación o modificación).
- b) las líneas generales del procedimiento: solicitud escrita del parlamentario con la especificación de su objeto, comunicación de la Mesa en términos semejantes y sistema garantista establecido por dicho órgano. También se exige que la Presidencia conozca el sentido del voto antes de dar inicio a la votación.

La única distinción entre ambas instituciones reside en que la autorización de la Mesa del Congreso ha de ser motivada y en que en la Cámara baja se exige que el sistema sea de comprobación personal. Asimismo, en un detalle que bien podría ilustrar la relevancia de la asistencia física a las sesiones (*vid. supra.* 2), cuando el RCD señala *por impedir el desempeño de la función parlamentaria*, el RSD dice *impidan la presencia de los Senadores en las sesiones plenarias*. Se constata así cómo en la mente del legislador estos dos conceptos han estado unidos, sin que el uno se pudiera entender desgajado del otro.

Se concreta igualmente de forma similar (aunque con mayor detalle en la Cámara alta) el desarrollo de este sistema, regulado por la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática (BOCG nº97 de 25/05/2012), y por la Resolución de la Mesa del Senado de 21 de noviembre de 2013 (BOCG nº271 de 22/11/2013), sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias. Más allá de los plazos y de las normas relativas a la emisión por la intranet y posterior comprobación telefónica, aquellas delimitan los efectos de esta novedosa forma de participar en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara. Así, se atiende a distintas situaciones: el empate, la eventual participación presencial, la anulación del voto o el decaimiento del punto para el que se ha emitido.

En estas resoluciones no se incluyen previsiones más restrictivas acerca de los casos en los que procedería el empleo del medio telemático, lo que redundaría en una mayor capacidad decisoria del órgano de gobierno a costa de cierta merma en la seguridad jurídica. No ha de pasarse por alto que precisamente la discrecionalidad de la que gozan las Mesas ha permitido la extensión del sistema en la emergencia sanitaria sin necesidad de que estas modifiquen ninguna norma de funcionamiento interno. En octubre de 2012, se rechazaron en el Congreso unas propuestas elaboradas por el vicepresidente cuarto y el secretario cuarto que tenían por objeto limitar el uso del mencionado procedimiento (León Alonso, 2014: 200) y que habrían dificultado su flexibilización a coyunturas no previstas específicamente.

Tomando como ejemplo de su **uso** el que se ha hecho en el **Congreso de los Diputados**, puede concluirse que el voto telemático se ha ido consolidando como un elemento cotidiano y no problemático de la vida parlamentaria. Así se observa en la **Tabla 3**. Si se toman como referencia los años en los que el sistema estuvo presente durante todo el período de sesiones (lo que excluye de nuestro análisis 2012 y 2020) y en los que este no fue interrumpido por la conclusión de una legislatura (como ocurrió en 2016 y 2019), el procedimiento del art. 82 RCD se habría empleado de media en aproximadamente 39 de las sesiones plenarias, aunque nunca de una forma generalizada (alrededor de seis diputados se habrían acogido a esta posibilidad en los días en los que más se usó).

**Tabla 3. Número de sesiones plenarias del Congreso de los Diputados en los que se empleó el voto telemático (hasta febrero de 2020)**

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
14	45	45	32	9	34	40	9	8

Aunque algunos autores consideran que la idoneidad del sistema es polémica tanto por su compatibilidad con la exigencia de voto personal como por los problemas prácticos que puede suscitar (Santaolalla, 2019: 248), las **Asambleas autonómicas** han ido incorporando de forma mayoritaria

el voto telemático como herramienta para garantizar la participación del parlamentario en supuestos de embarazo o permisos paternales (así como, en algunos casos, para otras coyunturas como la enfermedad duradera). A 14 de marzo (fecha de la declaración del estado de alarma por la extensión del coronavirus), la última en hacerlo había sido la Junta General del Principado de Asturias. En la exposición de motivos de dicha reforma reglamentaria se calificó este instrumento como *una medida de general aceptación* (BOJGPA nº 11.3 de 24/02/2020).

Cabe señalar que siete Parlamentos autonómicos (Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra y País Vasco) contemplan la posibilidad de delegar el voto, una solución que, si bien no de forma unánime (García-Escudero Márquez, 2010: 95), encontraría acomodo en el pronunciamiento de la STC 179/1989, de 2 de noviembre según el cual

«no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales.» (FJ 6)

En cualquier caso, el hecho de que tres Asambleas legislativas (las de Andalucía en 2009, Extremadura en 2008 y Baleares en abril de 2011) se adelantasen a las Cortes e incluso una (las Cortes Valencianas en 2006) a la Ley Orgánica 2/2007 pone de manifiesto la capacidad del Derecho parlamentario autonómico para tomar la iniciativa y dar respuesta a cuestiones problemáticas con una mayor flexibilidad que el Congreso de los Diputados y el Senado. En marzo de 2020, solo las Cortes de Castilla La-Mancha tenían pendiente arbitrar un sistema para desarrollar votaciones no presenciales. Como analizaremos posteriormente (*vid. infra.* 5.3), la situación sanitaria ha servido de acicate para varias reformas reglamentarias a nivel autonómico.

La **Tabla 4** muestra el precepto del Reglamento de cada Asamblea legislativa en el que se recoge el voto telemático así como el año en el que fue introducido, la correspondiente publicación en el diario oficial del primer texto en el que se contempló y los supuestos para los que se reconoce de forma explícita. Para la mayoría se menciona el acuerdo mediante el cual se desarrolla el artículo, siendo en todos los casos relativo a aspectos procedimentales salvo en los Parlamentos de Andalucía y La Rioja, en los que se interpreta el significado de “enfermedad”. También se refleja si existe o no la posibilidad de delegar el voto y, si es así, para qué situaciones. La información hace referencia al momento en el que entró en vigor el primer estado de alarma por la crisis sanitaria. Más adelante (*vid. infra*.5.3) se presenta el estado de la cuestión al final de 2020, recogándose el impacto de la pandemia en este asunto.

Se aprecia de este modo la diversidad del Derecho parlamentario español en su empeño por acompañar la regulación de sistemas de votación no presenciales con las exigencias jurídicas explícitamente recogidas en la Constitución, implícitamente integradas en la práctica habitual y derivadas de la propia naturaleza de dichas instituciones.

**Tabla 4. Regulación del voto telemático y la delegación del voto en los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas a 14 de marzo de 2020**

Asamblea legislativa	Voto telemático			Delegación del voto	Supuestos						
	Artículo	Año de introducción	Acuerdo de desarrollo		Embarazo	Maternidad	Paternidad	Enfermedad	Incapacidad	Muerte familiar	Otra causa apreciada
Parlamento de Andalucía	85.7	2009 BOPA n° 323 de 22/10/2009	BOPA n°242 de 06/05/2016	Sí (art. 85)	D T	D T	D T	D T	D T		
Cortes de Aragón	129.2	2017 BOCA n°173 de 06/07/2017	BOCA n°291 de 14/11/2018	No (art. 129.1)	T	T	T		T		
Junta General del Principado de Asturias	111.2	2020 BOJGPA n° 11.3 de 24/02/2020	BOJGPA n°243 de 03/03/2020	No (art. 107)	T	T	T	T	T		
Parlamento de Canarias				Sí (art. 92.6)	D	D	D	D	D	D	
Parlamento de Cantabria	88.2	2012 BOPCA n.° 142, de 13/06/2012	BOPCA n°144 de 18/06/2012	No (art. 85.2)	T			T			
Cortes de Castilla y León	86.2	2014 BOCCYL n° 380, de 13/03/2014.	BOCCYL n°399 de 02/05/2014	No (art. 83.2)	T	T	T	T			
Cortes de Castilla-La Mancha				No (art. 108)			-	-	-	-	
Parlament de Catalunya	95.3	2015 BOPC n°629 de 13/07/2015		Sí (art. 95)		D	D	D	D		
Asamblea de Extremadura	142	2008 BOAE n° 115 de 20/06/2008		Sí (art. 142bis)	D	D	D	D	D	D	D
Parlamento de Galicia	84.3	2012 BOPG n° 742 de 03/08/2012		Sí (art. 84.3)	D T	D T	D T				
Parlament de les Illes Balears	99	2011 BOPIB n°170 de 20/04/2011	BOPIB n°23 de 04/12/2015	No (art. 90.2)		T	T	T			
Parlamento de La Rioja	73	2014 BOPR n°111 de 04/06/2014	BOPR n°71 de 28/10/2016	No (art. 71)	T	T	T	T			
Asamblea de Madrid	16.3	2019 BOAM n°225 de 11/02/2019	BOAM n°20 de 17/10/2019	No (art. 119.3)	T	T	T	T			
Asamblea Regional de Murcia	103.2	2019 BOAR n°184 de 13/03/2019	-	No (art. 99.1)	T	T	T	T			
Parlamento de Navarra	-	-	-	Sí (art. 93.2)	D			D			
Parlamento Vasco	-	-	-	Sí (art. 89.1)	D	D	D				
Corts Valencianes	82	2006 BOCV n°248 de 29/12/2006	BOCV n°172, de 26/04/2017	No (art. 79.4)		D	D	D			

Legenda: D, delegación de voto; T, voto telemático

## **CAPÍTULO IV**

### LAS SOLUCIONES ARBITRADAS PARA GARANTIZAR LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Una vez que hemos atendido a los aspectos normativos fundamentales que regulan la presencialidad y el voto telemático en el derecho vigente en nuestro país a 14 de marzo de 2020, nos encontramos en disposición de abordar de forma mucho más solvente los diferentes caminos emprendidos por los Parlamentos para mantener su actividad en el contexto de la emergencia sanitaria. Así pues, prestaremos especial atención al funcionamiento del Congreso de los Diputados durante este período en un análisis no solamente de sus órganos y sesiones sino también del desempeño de sus tareas de control y fiscalización gubernamental. Esto no obstará para que nos refiramos también al Senado y, en menor medida, a las Asambleas autonómicas, tratando de obtener una visión suficientemente amplia de las decisiones adoptadas que esté respaldada por análisis cuantitativos.

#### **4.1. Cortes Generales y Asambleas legislativas autonómicas: dificultades idiosincrásicas**

La primera respuesta de las Cámaras ante el avance de la pandemia fue establecer un margen de tiempo durante el cual su actividad se pusiera en hibernación. En aquellos momentos de incertidumbre, se hizo una ponderación entre las **obligaciones constitucionales** de las instituciones y la protección de la salud de los cargos electos y trabajadores. Así pues, tratando de no descuidar completamente las primeras, se entendió que las Cámaras debían salvaguardar al máximo la integridad de sus miembros y, tras las suspensiones que tuvieron lugar antes de la declaración del estado de alarma, procedieron a reducir sus tareas al mínimo imprescindible.

Ya hemos visto que las exigencias de control extraordinario predicables del Congreso de los Diputados durante la vigencia de un estado de emergencia exceden bastante de las tareas del resto de Asambleas legislativas (*vid. supra.* 1). Teniendo en cuenta esto, ha de establecerse *a priori* una diferencia fundamental entre las Cortes Generales y las Cámaras autonómicas vinculada a las complicaciones fácticas y al riesgo sanitario de los desplazamientos inherentes a sus reuniones. Esta **cuestión material** es un elemento que singulariza a las instituciones a pesar de la homogeneidad territorial de las medidas decretadas por el Gobierno en el RD 463/2020. Así pues, toda vez que las limitaciones de circulación (art. 7; e, indirectamente, también las de reunión) podían salvarse para los parlamentarios precisamente por

las excepciones que contemplaban (art. 7.1.c: desplazamiento al lugar de trabajo), el riesgo sanitario y la ejemplaridad de los cargos representativos parecían recomendar cambios profundos en el modo de desarrollarse las sesiones, máxime cuando aquel variaba según la región del país. En cualquier caso, la articulación de las diversas soluciones no debería haber desatendido el factor epidemiológico: una convergencia de 265 senadores provenientes de distintos puntos de la geografía nacional no parece entrañar el mismo peligro que la de 33 diputados autonómicos riojanos en un amplio hemiciclo en el que sobran asientos a pares.

Otra cuestión que no es baladí a la hora de desentrañar las diversas respuestas que el Derecho parlamentario español dio en un primer estadio a la covid-19 son los diferentes **medios humanos y técnicos** con los que cuentan las distintas Asambleas. No en vano, mientras que algunas venían aplicando desde hace años el voto telemático de forma aporreada, otras recién lo acababan de incorporar a su Reglamento. García-Escudero Márquez (2020a: 137) no deja desatendido este punto cuando incide en que:

«el Parlamento está concebido como asamblea de personas y sus medios técnicos responden a esta cualidad, de modo que cuando pretende obviarse el carácter presencial no sólo no existe apoyo técnico suficiente con antelación, sino que puede plantear problemas de garantías de autenticidad. De otra parte, la experiencia ha ratificado que las innovaciones han de ser comprobadas antes de ponerse en práctica»

Tener presentes estos tres factores (funciones constitucionales, riesgo sanitario y limitaciones técnicas) nos permitirá comprender mejor las soluciones arbitradas en el Congreso de los Diputados, el Senado y los órganos legislativos autonómicos.

#### **4.2. Análisis del funcionamiento del Congreso de los Diputados**

El instrumento jurídico empleado por la Cámara baja para vehicular las necesarias adaptaciones a la situación epidemiológica ha sido predominantemente el **Acuerdo de la Mesa**, en cumplimiento de las funciones recogidas en el art. 31.1.1º y 7º RCD, así como la **discusión** de las decisiones en la

**Junta de Portavoces.** Este modo de proceder ha garantizado, dentro de lo posible y razonable, la representación del pluralismo político y cierto consenso alrededor de las medidas que se han ido adoptando. De esta manera, ya hemos citado (*vid. supra.* 1.1) la decisión del 10 de marzo de desconvocar las sesiones plenarias de cualquier órgano durante quince días, así como posteriormente la comparecencia del ministro de Sanidad en la Comisión del ramo. Debido a la pendencia de la convalidación o derogación de decretos-leyes, tras la reunión de la Junta de Portavoces del 12 de marzo que ratificó la mencionada suspensión, se extendió para dicho asunto el uso del voto telemático. El sistema se regularía por la Mesa en un Acuerdo de 19 de marzo de 2020, misma fecha en la que se adopta otro relativo a la suspensión inmediata y *sine die* del cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas en tramitación en la Cámara y de los plazos administrativos, de prescripción y de caducidad de los procedimientos de la misma (BOCG nº57 de 24/03/2020). Más adelante se darían los intentos por recuperar cierta normalidad, a la vista de la previsible extensión de la alerta sanitaria durante meses. El hito que marca el inicio de este período es precisamente el levantamiento el 13 de abril de dichas suspensiones (la referente a los plazos: BOCG nº64 de 13/04/2020). A partir de entonces, se reactivan las sesiones plenarias, incluyendo la fiscalización del Gobierno a través de las preguntas e interpelaciones.

#### 4.2.1. Órganos de gobierno

Tanto la Mesa como la Junta de Portavoces hicieron uso de los medios telemáticos en sus reuniones, que se celebraron en la sala Mariana Pineda para garantizar la distancia interpersonal entre los asistentes. De esta forma, algunos de los miembros de dichos órganos participaron en las sesiones a través de sistemas de videoconferencia. Consta que esta **modalidad mixta**, que combina presencialidad con virtualidad, se fue utilizando al menos desde el 18 de marzo para la Junta de Portavoces y desde el 7 de abril también para la Mesa.

#### 4.2.2. Pleno

La suspensión de las sesiones plenarias decretada por Acuerdo de la Mesa del Congreso el 10 de marzo supuso un frenazo a la actividad parlamentaria,

que se vio reducida a aquellas cuestiones por cuya trascendencia política se exigía constitucionalmente de forma inexcusable la intervención de la Cámara. Es así que durante los meses de marzo, abril y mayo se celebraron un total de diez reuniones del Pleno, cuando lo habitual hubiera sido que tuvieran lugar más del doble. Ya en junio y julio los diputados fueron convocados en similares ocasiones a otros años, en un intento de la Cámara por recuperar cierta normalidad y dar un impulso a aquellas tareas que se habían quedado pendientes como consecuencia de la imprevista suspensión.

En la **Tabla 5** se recoge una muestra del **número de sesiones** plenarias que han tenido lugar en el Congreso de los Diputados durante los meses de marzo a julio de últimos diez años así como la correspondiente media (M). Dado que la disolución de las Cortes a consecuencia de la celebración de elecciones generales afectó notablemente a la actividad parlamentaria en 2016 y 2019, se excluyen de la media corregida (MC) estos años, únicas ocasiones en las que se produjo la convocatoria automática a las urnas en virtud de lo dispuesto en el art. 99.5 CE. Recomendamos tomar los resultados de dicho cálculo como referencia.

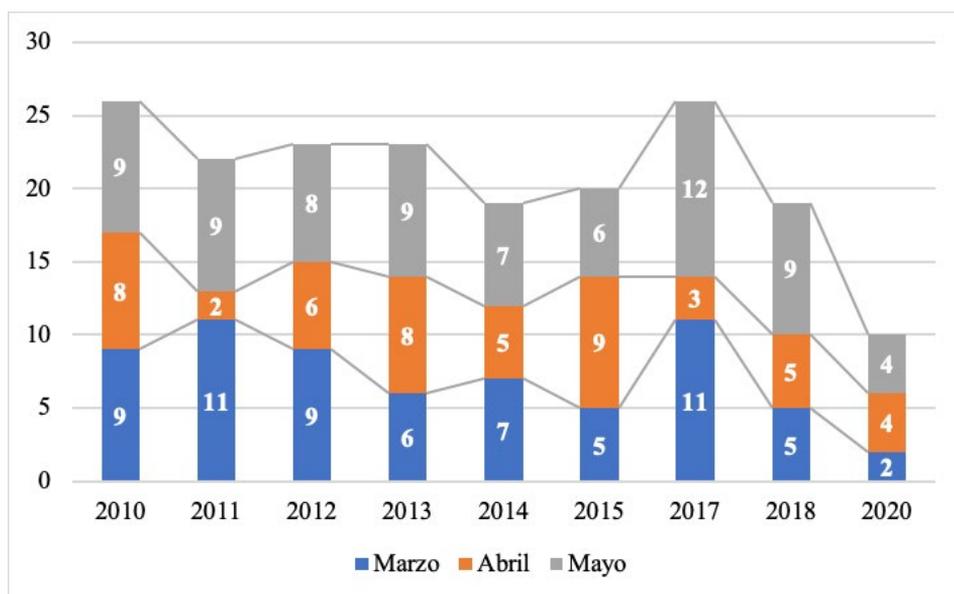
**Tabla 5 Número de sesiones plenarias en el Congreso de los Diputados (2010-2020)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	M	MC	2020*
<b>Marzo</b>	9	11	9	6	7	5	4	11	5	0	7	8	2 ∨
<b>Abril</b>	8	2	6	8	5	9	8	3	5	0	6	6	4 ∨
<b>Mayo</b>	9	9	8	9	7	6	0	12	9	1	8	9	4 ∨
<b>Junio</b>	8	10	9	9	5	9	0	7	7	0	8	8	9 ∧
<b>Julio</b>	5	7	5	3	3	4	1	2	8	3	4	5	5 =

\*En símbolos, variación respecto a la MC. **Leyenda:** M, media 2010-2019; MC, M corregida (excluye 2016 y 2019)

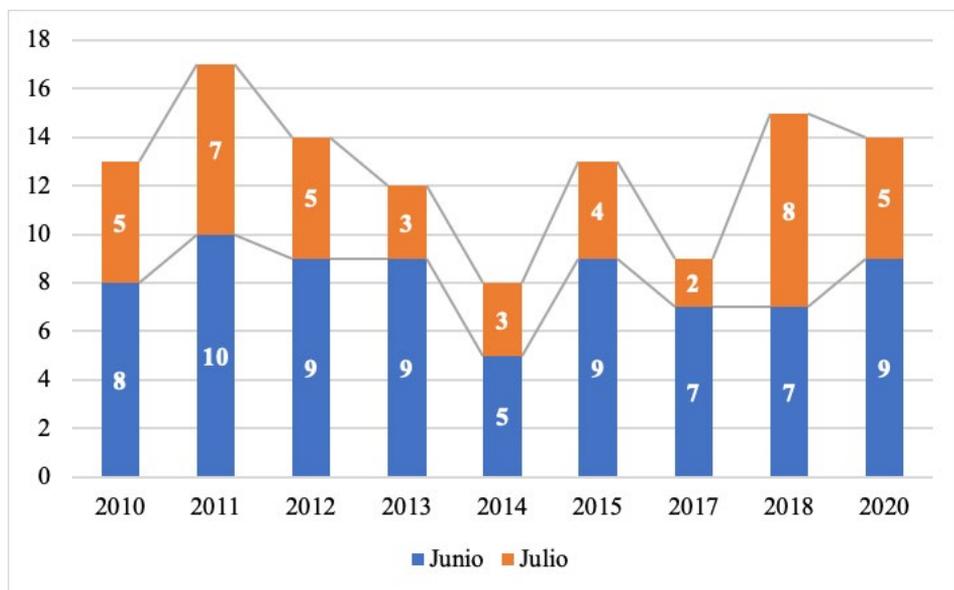
La visualización de los datos en las **Figuras 1 y 2** permite apreciar la notable disminución que se produce en los tres primeros meses de la emergencia sanitaria de 2020 y el posterior equilibrio respecto a la década precedente que se da hasta la culminación del período de sesiones, siendo dicho año el que menos reuniones del órgano suma de marzo a mayo (10) y registrando una muy destacada diferencia de nueve convocatorias (casi el doble) con 2014 y 2018, los siguientes en la cola.

**Figura 1. Número de sesiones plenarias en el Congreso de los Diputados (marzo-mayo 2010-2015; 2017-2018; 2020)**



Dicha abrupta caída contrasta con un número de sesiones plenarias por encima de la MC para el total de junio y julio. En concreto, si en los años considerados de la última década se celebraron de media 13 sesiones, en 2020 tuvieron lugar 14. Esto es una menos que en el anterior año considerado (2018) pero seis más que en 2014, variable con un valor total más bajo.

**Figura 2. Número de sesiones plenarias en el Congreso de los Diputados (junio-julio 2010-2015; 2017-2018; 2020)**



Más allá de la cantidad de reuniones de este órgano, es interesante apreciar la **evolución en los asuntos** tratados en las mismas. A partir de ella puede dibujarse una suerte de “**desescalada parlamentaria**” (recogida en la **Tabla 6**) que permite distinguir hasta cuatro fases según la actividad que se desarrolló y que guardan un marcado paralelismo con las medidas que a nivel general se imponían en los decretos del estado de alarma y sus prórrogas así como en otras normas vinculadas a la evolución epidemiológica. Las etapas que cabe diferenciar serían:

1. Del 10 de marzo al 13 de abril, esto es, del Acuerdo de la Mesa de suspensión de las sesiones de cualquier órgano (inicialmente durante dos semanas) al comienzo de los efectos del Acuerdo de la Mesa (con fecha 7 de abril) de reanudación de las sesiones de control y cómputo de plazos (recuérdese que el parón a toda actividad no esencial regulado por el RDL 10/2020 de 29 de marzo se extendía hasta el 9 de abril). Durante este período, solo tuvieron lugar sesiones con objeto de substanciar encomiendas constitucionales inaplazables: la comunicación del Gobierno de la declaración del estado de alarma y la aprobación de sus respectivas prórrogas (art. 116.2 CE) y la convalidación o derogación

- de decretos-ley (art. 86.2 CE). Cabe señalar que todos estos procedimientos incluyen un debate en el hemiciclo con las normas previstas para el de totalidad (arts. 151 y 162 RCD).
2. Del 7 de abril al final de mayo. Hasta ese momento se concentraban los Plenos en una sola jornada y el añadido fundamental respecto de la fase anterior fue la fiscalización al Gobierno a través de preguntas e interpelaciones urgentes.
  3. Del comienzo de junio al 21 de junio, fecha hasta la que se extendió la vigencia de la sexta y última prórroga del estado de alarma. El Congreso se instaló en este período en una suerte de *nueva normalidad* con la extensión de las sesiones plenarias durante más de un día (una vez que algunos hoteles reabrieron) y la integración de asuntos tales como las proposiciones de ley y no de ley, las mociones o la adopción de diversos acuerdos de tramitación. Algunos de estos se habían visto excluidos del orden del día como consecuencia de las dificultades que planteaba realizar una votación telemática sobre ellos (García de Enterría Ramos y Navarro Mejía, 2020: 263). Por ello, las proposiciones no de ley y las mociones consecuencia de interpelaciones debatidas el 10, 16, 23 y 24 de junio se votaron el 11, 17 y 25 de junio. Esta forma de proceder podría entenderse contraria al principio de inmediatez, riesgo inherente a la adopción del sistema de votación telemática ya puesto de manifiesto por García-Escudero Márquez (2018: 334), aunque quizás suponga correlativamente un refuerzo de la nota deliberativa que caracteriza a los Parlamentos.
  4. Del 21 de junio en adelante. Tras el período bajo la legislación de emergencia, no correspondió debate ni votación alguna acerca de la prórroga del estado de alarma.

Asimismo, debe señalarse que en el período analizado cuatro diputados acataron la Constitución y adquirieron plenamente su condición de tales (25/03-dos-, 27/05 y 21/07), se dieron dos comparencias a petición propia del Presidente del Gobierno (22/04 y 29/07), una declaración institucional (13/04), un debate y votación sobre la toma en consideración de una reforma del RCD (17/06), la tramitación parlamentaria de dos informes del Defensor del Pueblo

(25/06) y la de dos dictámenes de la Comisión del Estatuto de los Diputados (25/06 -suplicatorio- y 21/07). De igual modo, se acordó la creación de una comisión de investigación (15/04) y se aprobaron dictámenes de comisiones (14/07 y 21/07). La Diputación Permanente tomó el relevo con el fin del período ordinario de sesiones y tuvo reuniones el 28 de julio y el 25 de agosto.

**Tabla 6. Asuntos tratados en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados (marzo-julio 2020)**

		Actos relativos al estado de alarma (comunicación y prórrogas)	Convalidación o derogación de decretos-leyes *	Preguntas	Interpelaciones urgentes	Debates de totalidad	Proposiciones de ley	Proposiciones no de ley	Acuerdos de tramitación	Mociones consecuencia de interpelaciones urgentes
Marzo	18	X		↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	25	X	5							
Abril	9	X	3	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	15			X	X					
	22	X		X	X					
Mayo	29		2	X	X	↓	↓	↓	↓	↓
	6	X								
	13		2	X	X					
	20	X	1	X	X					
Junio	27		1	X	X	↓	↓	↓	↓	↓
	3	X		X	X					
	4					X	X			
	10		2	X	X			X		
	11					X	X		X	
	16							X	X	X
	17			X	X	X	X			
	23						X	X		X
	24			X	X					X
25		1			X					
Julio	14					X				
	15		4							
	21		1							
	22			X						
	29									

\* Para los decretos-leyes no solo se señala su inclusión en el orden del día sino también el número de ellos objeto de debate y votación.

En tanto que no cabe prohibición de asistencia física a las reuniones parlamentarias (*vid. supra.* 2.3), la necesaria implementación de medidas de distanciamiento social exigió que la Junta de Portavoces, como órgano político de dirección de la Cámara, adoptara acuerdos en su seno cuya observancia por los diputados debería ser incentivada por los grupos. Esto no siempre se consiguió, especialmente tras las primeras semanas. Pasadas estas, incluso los dos grupos mayoritarios protagonizaron sendas polémicas por incumplir dichas precauciones consensuadas.

Esta voluntad de ocupar cada vez más asientos choca con las solicitudes que los primeros días formularon algunos otros grupos pidiendo que la actividad parlamentaria se desarrollara telemáticamente. Algunas de las opiniones favorables a dichas propuestas, como la de Alonso Prada, ya se han señalado a propósito del estudio de la presencialidad como elemento esencial del parlamentarismo (*vid. supra.* 2.2). Por el contrario, el parecer mayoritario de la doctrina se opuso a las mismas, sentido en el que se han manifestado también los servicios jurídicos del Congreso de los Diputados en la nota de la Secretaría General de 25 de marzo, cuyo resumen se recoge en García-Escudero Márquez (2020d: 298-300). En ella se aporta una argumentación jurídica similar a la ya apuntada en este trabajo, amén de la concreción de ciertas dificultades técnicas.

Asimismo, por Acuerdo de la Mesa del 19 de marzo, se decidió extender la **autorización del voto telemático** a todos los diputados que lo solicitasen. García Roca (2020: 28), que considera esta decisión *una medida muy adecuada y ágil*, entiende que se ha producido una interpretación *evolutiva y sociológica, de acuerdo con la realidad del momento y un Derecho excepcional* del término *enfermedad grave*, recogido como supuesto para aplicar este sistema en el art. 82.2 RCD.

Debido a la inexistencia de una relación de los **asistentes** a cada Pleno, la única forma de llegar a representarnos cuántos diputados acuden al hemicycle en cada convocatoria es precisamente el análisis de los votos emitidos presencialmente (no habiendo así datos fehacientes de aquellas ocasiones en las que no procede tomar ninguna decisión mediante ese sistema). Este hecho permite apreciar singularmente cómo presencialidad y medio de votación no dejan de ser la doble faz correlativa a la tarea de deliberación y adopción de acuerdos que tienen encomendada los Parlamentos.

Así pues, un estudio de la cantidad de votos emitidos a distancia permite hacernos una idea de la ocupación del Congreso en cada momento. Esta varía desde las 43 señorías que acudieron el 25 de marzo hasta las 160 presentes el 14 y 15 de julio, en una evolución progresiva tendente hacia una mayor asistencia física al hemiciclo. Es interesante ver también cómo el avance de la Comunidad de Madrid en el denominado “proceso de desescalada” no tuvo apenas incidencia para este asunto. Esto es, los cambios de fase no implicaron un sustancial aumento del número de diputados que acudían al Parlamento. Sí se aprecia tal fenómeno con el decaimiento del estado de alarma (ver **Tabla 7**). Durante todo el período se hizo uso de la autonomía organizativa de la Cámara para articular medidas que permitieran garantizar la distancia entre los parlamentarios y el aforo en las distintas salas en cumplimiento de las directrices generales en materia sanitaria que se fueron sucediendo.

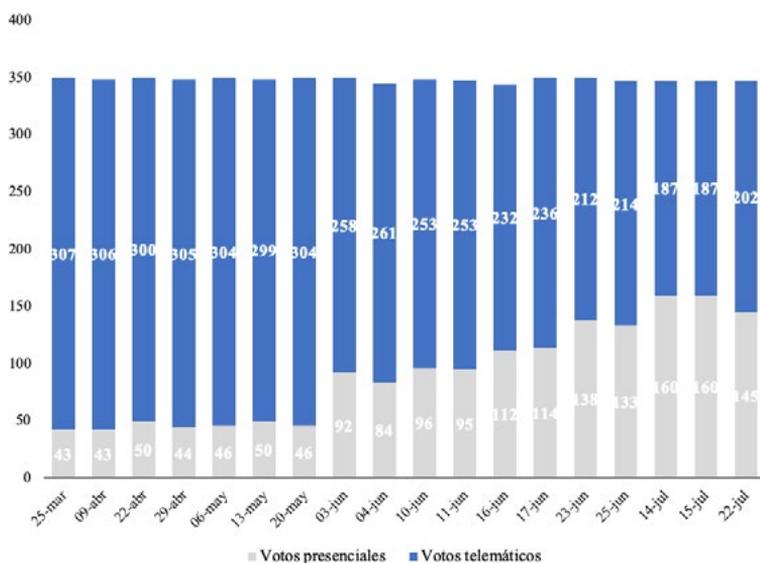
**Tabla 7. Número de votos presenciales y telemáticos emitidos en sesión plenaria del Congreso de los Diputados (marzo-julio 2020)**

Fecha		Votos presenciales (P)	Votos telemáticos (T)	Diferencia (T-P)	
Marzo	25	43	307	264	
Abril	9	43	306	263	
	22	50	300	250	
	29	44	305	261	
Mayo	6	46	304	258	Fase 0
	13	50	299	249	
	20	46	304	258	Fase 0 flexibilizada
Junio	3	92	258	166	Fase 1
	4	84	261	177	
	10	96	253	157	Fase 2
	11	95	253	158	
	16	112	232	120	
	17	114	236	122	
	23	138	212	74	Fin del estado de alarma
Julio	14	160	187	27	
	15	160	187	27	
	22	145	202	57	

1. En las fechas con más de una votación, se toman los valores más altos de la sesión en los que la diferencia sea, a su vez, más grande. 2. Las fases del llamado “proceso de desescalada” se indican por referencia a las vigentes en la Comunidad Autónoma de Madrid.

En la **Figura 3** se representa la totalidad de sufragios emitidos para cada una de las votaciones, distinguiendo cuántos de ellos eran telemáticos. Así se muestra la referida tendencia ascendente en la presencialidad que llega a alcanzar el 46% en los días en que menos se empleó el sistema a distancia (14/07 y 15/07). Es importante hacer notar que no hay una necesaria correlación entre ambos datos, puesto que el único indicio de información acerca de la asistencia física viene de la cantidad de votos presenciales sobre el total. Y es que, piénsese, ni el uso del método telemático obsta para acudir a la sesión plenaria (sin votar físicamente) ni es obligado hacerlo aunque se esté en el hemiciclo. En la actualidad, al comienzo del correspondiente punto del orden del día, la Presidenta del Congreso acostumbra a recordar a los diputados que solamente pueden emitir su voto desde el escaño que se les ha asignado (los cuales han variado para garantizar la distancia interpersonal) y que no podrán hacerlo presencialmente aquellos que ya hubieran empleado con anterioridad el sistema telemático. Esta advertencia tiene su origen en el error de una diputada que solicitó hacer uso del procedimiento a distancia y posteriormente emitió su voto en el hemiciclo, que no fue válido, lo cual dio lugar a un empate por el cual se repitió la votación en la siguiente sesión (el 29 de julio) por aplicación del art. 88.1 RCD.

**Figura 3. Número de votos presenciales y telemáticos emitidos en sesión plenaria del Congreso de los Diputados (marzo-julio 2020)**



4.2.3. Comisiones

Las decisiones sobre el ya referido período que va desde el 10 de marzo al 7 de abril afectaron también de forma directa a las reuniones de Comisión (para su análisis, seguimos el método ya expuesto en 4.2.2). El **número de convocatorias** así como las medias de la última década se recoge en la **Tabla 8**.

**Tabla 8. Número de sesiones de comisión en el Congreso de los Diputados (2010-2020)**

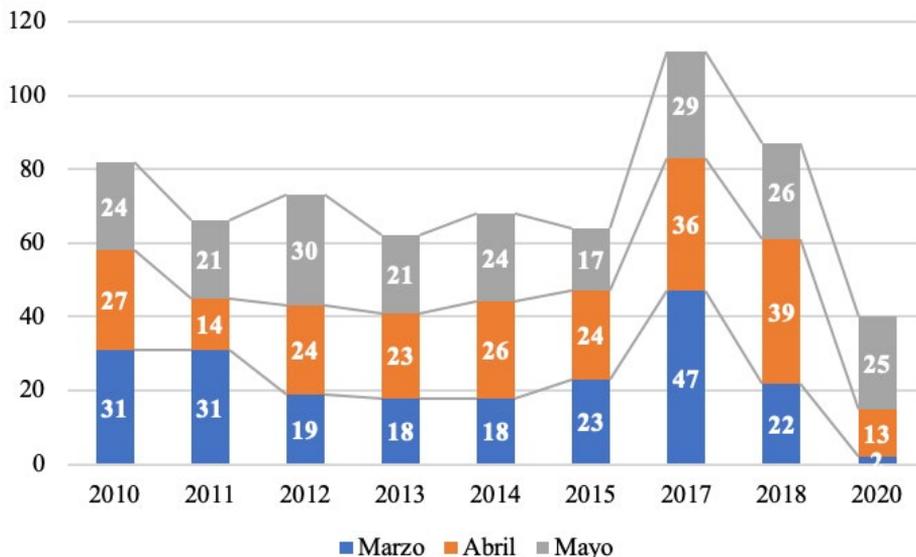
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	M	MC	2020*
<b>Marzo</b>	31	31	19	18	18	23	7	47	22	0	22	26	2 √
<b>Abril</b>	27	14	24	23	26	24	41	36	39	0	25	27	13 √
<b>Mayo</b>	24	21	30	21	24	17	0	29	26	0	19	24	25 ∧
<b>Junio</b>	29	30	27	33	26	36	0	41	17	0	24	30	33 ∧
<b>Julio</b>	3	14	12	19	14	18	0	17	21	22	14	15	8 √

\*En símbolos, variación respecto a la MC. **Leyenda:** **M**, media 2010-2019; **MC**, M corregida (excluye 2016 y 2019)

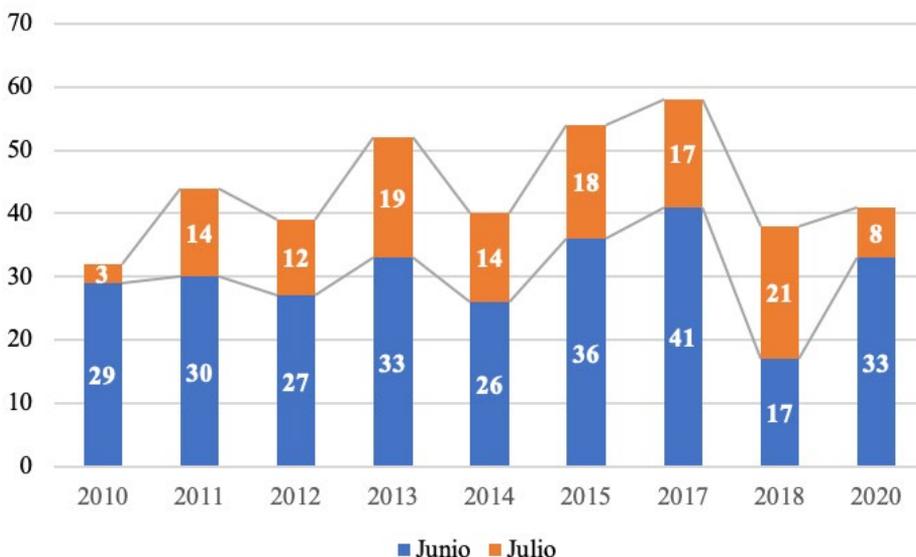
1. Las reuniones conjuntas computan como una sola

La caída en la cantidad de sesiones de comisión fue especialmente notable en marzo y abril, en los que se celebraron un total de 15 cuando el dato más bajo para esos meses en la última década está en 41. De todos modos, se puede extraer la misma conclusión que en el caso de las plenarios: el frenazo hasta mayo (**Figura 4**) se equilibra en junio y julio, con una recuperación de la actividad en la línea de lo que venía siendo habitual (**Figura 5**).

**Figura 4. Número de sesiones de comisión en el Congreso de los Diputados (marzo-mayo 2010-2015; 2017-2018; 2020)**



**Figura 5. Número de sesiones de comisión en el Congreso de los Diputados (junio-julio 2010-2015; 2017-2018; 2020)**



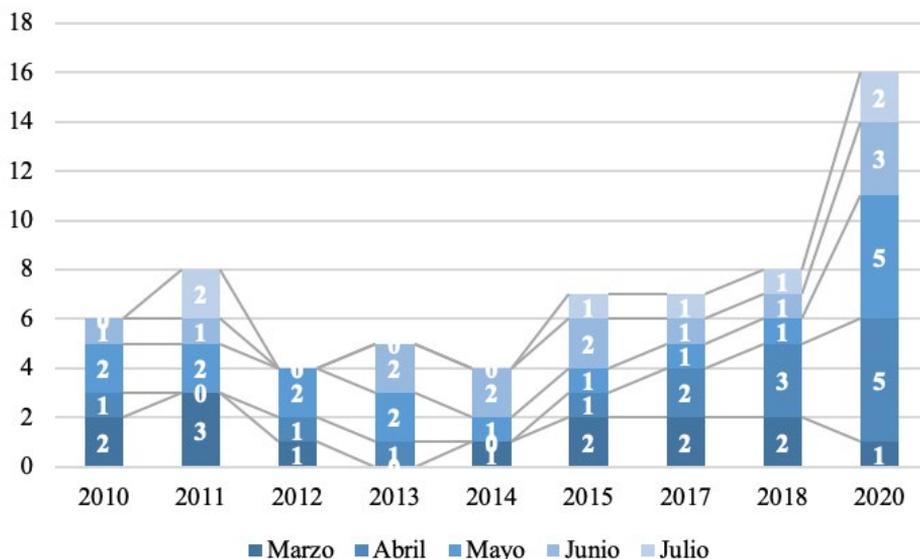
La **comisión** que tuvo un protagonismo más destacado en las primeras semanas de la crisis epidemiológica fue, como es de esperar, la de **Sanidad**. Al igual que ocurrió con el Ministerio del ramo, un ámbito que de ordinario no suele ocupar demasiada atención (principalmente por la descentralización competencial) se puso en el centro de la actividad parlamentaria. Incluso durante las primeras semanas la fiscalización al Gobierno se materializó en las comparecencias del ministro en ella. Tal y como se aprecia en la **Tabla 9** y en la **Figura 6**, en los meses objeto de estudio en 2020 se convocaron más sesiones de este órgano que en ninguno de los años de la década precedente. De hecho, hubo el doble (16) de las que se celebraron en aquellos que hasta el momento registraban un valor más alto (2011 y 2018, con 8).

**Tabla 9. Número de sesiones de la comisión de Sanidad en el Congreso de los Diputados (2010-2020)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	M	MC	2020*
<b>Marzo</b>	2	3	1	0	1	2	0	2	2	0	1	2	1 ∨
<b>Abril</b>	1	0	1	1	0	1	2	2	3	0	1	1	5 ^
<b>Mayo</b>	2	2	2	2	1	1	0	1	1	0	1	2	5 ^
<b>Junio</b>	1	1	0	2	2	2	0	1	1	0	1	1	3 ^
<b>Julio</b>	0	2	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	2 ^

\*En símbolos, variación respecto a la MC. **Leyenda:** M, media 2010-2019; MC, M corregida (excluye 2016 y 2019)

**Figura 6. Número de sesiones de la comisión de Sanidad en el Congreso de los Diputados (2010-2015; 2017-2018; 2020)**



Por último, cabe señalar que mediante Acuerdo de la Mesa del 28 de abril de 2020 (BOCG nº77 de 4 de mayo) se constituyó una nueva **comisión no permanente** (art. 53 RCD) denominada Comisión **para la reconstrucción social y económica** cuya sesión constitutiva tuvo lugar el 7 de mayo. Desde entonces hasta el fin de sus trabajos (su disolución fue el 29 de julio) se realizaron un total de 15 reuniones. El objetivo último de esta era, además de proporcionar una imagen de unidad política en un momento extremadamente difícil, elaborar un dictamen para su remisión al Pleno acerca de fundamentalmente cuatro aspectos: *“el reforzamiento de la sanidad pública; la reactivación de la economía y la modernización del modelo productivo; el fortalecimiento de los sistemas de protección social, de los cuidados y la mejora del sistema fiscal; y la posición de España ante la Unión Europea”*. Dicho trabajo fue aprobado con modificaciones por el Pleno el 29 de julio (BOCG nº130 de 4 de agosto).

4.2.4. *Función extraordinaria de control*

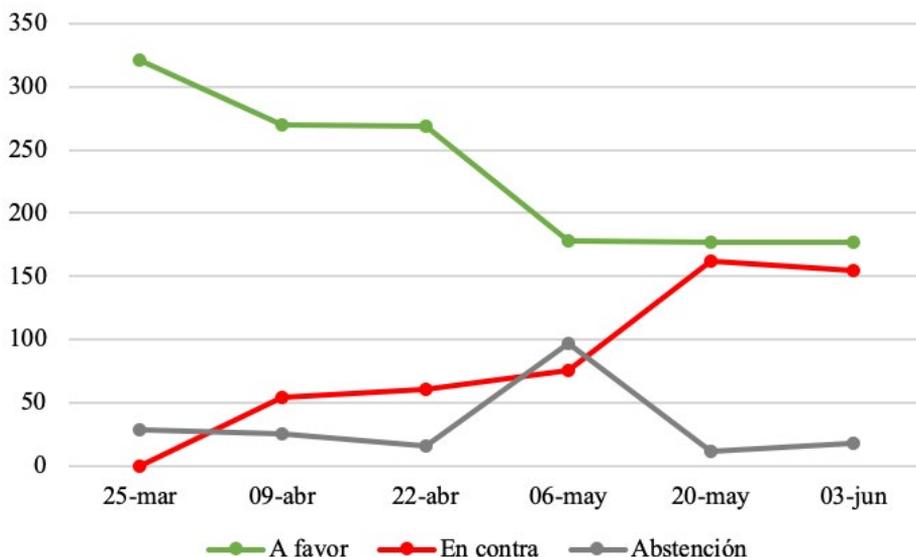
Como ya se señaló (*vid. supra.* 1.2.2 y 1.3.1), la manifestación más evidente del control al Gobierno durante el estado de alarma es la aprobación por el Congreso de los Diputados de las prórrogas del mismo conforme al art. 116.2 CE. A lo largo de la crisis sanitaria se ha constatado que el **apoyo parlamentario** a las medidas determina en gran medida el instrumento jurídico a través del cual el Gobierno vehicula su estrategia para superar o mitigar el impacto de la contingencia. En este sentido, las sucesivas votaciones de prórrogas dejaron patente el creciente rechazo al mantenimiento de la excepcionalidad: de una diferencia entre votos positivos y negativos cifrada en 321 (25/03) se pasó en menos de dos meses a una de tan solo 15 diputados en la aprobación de la penúltima prórroga (20/05). La **Tabla 10** y la **Figura 7** sintetizan gráficamente estos datos.

A pesar de que nunca llegó a rechazarse la solicitud de aprobación planteada por el Ejecutivo, la progresiva retirada de apoyos por parte de la oposición pudo ser determinante para que se optara por el levantamiento del mismo antes del verano. Y es que, aunque transcurridos los 15 días de su aprobación el estado de alarma pase a ser “del Congreso”, la opinión pública suele seguir percibiendo en términos de *accountability* que la voluntad de mantenerlo es del Gobierno (ciertamente, ha de señalarse que, sin el impulso de este, no habría lugar para su vigencia).

**Tabla 10. Sentido del voto a las prórrogas del estado de alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo.**

Real Decreto	476/2020, 27 de marzo	487/2020, 10 de abril	492/2020, 24 de abril	514/2020, 8 de mayo	537/2020, 22 de mayo	555/2020, 5 de junio
Fecha votación	25/03	09/04	22/04	06/05	20/05	03/06
A favor	321	270	269	178	177	177
En contra	0	54	60	75	162	155
Abstención	28	25	16	97	11	18
Prop. g.p. aprobadas	1	0	0	1	0	0
Prop. g.p. rechazadas	6	0	0	7	0	0

**Figura 7. Sentido del voto a las prórrogas del estado de alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo**



#### 4.2.5. Función ordinaria de fiscalización

Esta idea generalizada sobre el decisivo papel del Ejecutivo para la subsistencia de la excepcionalidad jurídica se ha visto reforzada por la propia gestión comunicativa que al principio de la crisis se llevó a cabo. Con las sesiones plenarias suspendidas hasta mediados de abril y limitada la presencia del Gobierno en las Cortes, cobraron protagonismo otros medios de **fiscalización extraparlamentaria**. En especial, el principal canal de conexión con la sociedad civil fueron los medios de comunicación social. Sobre ellos se pronunció Martínez Elipe (2000: 89) señalando:

«Políticamente este poder trata incluso de sustituir al Parlamento en las funciones de fiscalización política, habida cuenta de la falta de conexión entre los ciudadanos y la institución parlamentaria, porque el gran debate político se hace en televisión, en las tertulias radiofónicas, en las entrevistas con los políticos y no en el Parlamento. No puede negarse, en consecuencia, que los medios de comunicación realizan una fiscalización política, pero sin responsabilidad de tal naturaleza.»

El propio RD 463/2020, de 14 de marzo incluía una previsión en su art. 19 que establecía la obligación para aquellos (fuesen de titularidad pública o privada) de insertar los “mensajes, anuncios y comunicaciones que las autoridades competentes delegadas, así como las administraciones autonómicas y locales, consideren necesario emitir”. En esta línea, García Roca (2000: 30) ha considerado pertinente destacar las comparecencias de ministros y presidente en RTVE, a propósito de las cuales señala que:

«conviene recordar que la comunicación directa con los ciudadanos del Presidente a través de los medios (la práctica de los *catch all parties*) no puede sustituir al sometimiento del Gobierno al control parlamentario de las minorías. No es una alternativa sino un complemento en una democracia representativa y más aún en un sistema parlamentario.»

Sea como fuere, podría decirse que el Congreso de los Diputados retomó cierto protagonismo a partir del levantamiento de la suspensión de las sesiones de control, siendo las preguntas orales e interpelaciones a los miembros del Ejecutivo los **mecanismos parlamentarios de fiscalización** más visibles también a nivel mediático. En concreto, un repaso de la materialización de las primeras durante la vigencia del estado de alarma arroja los datos recogidos en la **Tabla 11**. En ella se clasifica a los grupos parlamentarios como agentes de fiscalización según el tipo de intensidad que se esperaría que esta presentase por referencia al sentido de su voto en la sesión de investidura del 7 de enero de 2020. Así pues, se señala qué miembro de la coalición de Gobierno respondió a cada una de las preguntas orales y si estas estaban directamente vinculadas a la covid-19.

El análisis de los datos pone de manifiesto que el 56% de ellas (un total de 76) versaban sobre la enfermedad y los efectos de esta en distintos ámbitos, mientras que un 44% (60) eran ajenas a dicho asunto. Igualmente, han sido los ministros propuestos por el PSOE quienes más han respondido: en un 84% (113 preguntas) frente al 16% (23) de los nombrados a instancias de UP. Ha de hacerse notar no solo que la presencia de los primeros, incluido el Presidente, es de un 78% del Consejo de ministros (por un 22% de los segundos) sino que las cuatro autoridades competentes delegadas durante la mayor parte del estado de alarma (titulares de Sanidad, Defensa, Interior y Transportes) se agrupan en el lado del PSOE.

**Tabla 11. Preguntas orales en Pleno del Congreso de los Diputados al Gobierno (vigencia del RD 463/2020, de 14 de marzo y sus prórrogas)**

Agente de fiscalización		COVID-19		No COVID-19		Total		
		PSOE	UP	PSOE	UP	PSOE	UP	
Atenuada	GPS	0	0	1	0	1	0	
	Socios y abstención	GPR	5	0	4	0	9	0
		GPV	6	2	0	1	6	3
Oposición	GEB	4	1	4	0	8	1	
	GPP	22	11	19	3	41	14	
	GVOX	10	0	15	2	25	2	
Otros	GCS	4	1	3	0	7	1	
	GPL	5	1	2	1	7	2	
	GMX	4	0	5	0	9	0	
		76		60		113	23	

Cabe también realizar un desglose por Ministerios como el que incluimos en la **Tabla 12**, de forma que se pueda comprobar quiénes han sido los responsables sobre los cuáles el Congreso de los Diputados ha llevado a cabo una fiscalización más intensa.

**Tabla 12. Número de preguntas respondidas por cada miembro del Gobierno en sesión plenaria del Congreso (vigencia del RD 463/2020, de 14 de marzo y sus prórrogas)**

Ministro	Fecha de la sesión plenaria									Total
	15/04	22/04	29/04	13/05	20/05	27/05	03/06	10/06	17/06	
Presidente del Gobierno	3	3	3	3	2	2	3	3	3	25
Interior	1	1	2	1	1	7	4	3	2	22
Vicepresidente 2º; Derechos Sociales y Agenda 2030	3	3	1	1	1	3	1	1	1	15
Sanidad	3	1	2	2	4	0	0	0	0	12
Hacienda, Portavoz	2	2	2	2		1	1	1		11

Vicepresidenta 1ª; Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	0	0	0	2	1	0	1	2	2	8
Industria, Comercio y Turismo	0	0	2	0	0	1	3	1	0	7
Vicepresidenta 3ª; Asuntos Económicos y Transformación Digital	0	1	1	1	2	0	0	0	1	6
Educación y Formación Profesional	1	0	0	1	1	0	0	0	2	5
Trabajo y Economía Social	2	0	0	1	1	0	0	0	0	4
Justicia	0	0	1	0	0	1	1	1	0	4
Vicepresidenta 4ª; Transición Ecológica y el Reto Demográfico	0	1	1	0	0	0	0	0	1	3
Política Territorial y Función Pública	0	1	0	0	0	0	0	1	1	3
Defensa	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2
Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2
Consumo	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2
Universidades	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2
Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Igualdad	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ciencia e Innovación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cultura y Deporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Llaman en este punto la atención varios datos. En primer lugar, la disparidad en el número de preguntas correspondientes a las autoridades competentes delegadas: mientras que los ministros de Interior y Sanidad copan los primeros puestos de la tabla con 22 y 12 respuestas respectivamente, los de Defensa y Transportes apenas intervinieron en 2 ocasiones cada uno. Cabe señalar que el titular de Interior concentró el mayor número de preguntas en una sola sesión (7, el 27/05). En segundo lugar, los responsables de Asuntos Exteriores, Ciencia y Cultura no respondieron a ninguna cuestión oral durante todo el período de estudio (otros, como los de Inclusión, Agricultura e Igualdad tan solo a una). Por último, se constata el protagonismo de las vicepresidencias (especialmente las tres primeras) y de la ministra portavoz, asumiendo aproximadamente el 40% de las preguntas que no van dirigidas al presidente del Gobierno.

Debe considerarse, en último lugar, la plena actualidad de la manifestación más común del **control ordinario** del Congreso de los Diputados cuyo desarrollo no se ha visto afectado por la declaración del estado de alarma ni por la suspensión inicial de las sesiones parlamentarias en tanto que su sustanciación era exigencia constitucional (art. 86.2 CE): la **convalidación o derogación de decretos-leyes**. Así, como se mostró previamente (*vid. supra*. 4.2.2), la Cámara baja apoyó la legislación elaborada por el Gobierno para supuestos de extrema y urgente necesidad hasta en 16 ocasiones mientras estuvo vigente el RD 463/2020, de 14 de marzo.

### 4.3. Análisis del funcionamiento del Senado

Tras el Acuerdo de la Mesa del 12 de marzo (*vid. supra*. 1.1) y la inaplazable celebración el 17 de marzo del Pleno para la autorización del Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Macedonia del Norte (sobre la necesidad de celebrar dicha sesión: García de Enterría Ramos y Navarro Mejía, 2020: 266), la actividad del Senado se vio prácticamente congelada en virtud de otro acuerdo de la Mesa alcanzado el mismo día. La reactivación de la Cámara alta no comenzaría hasta la penúltima semana de abril, quedando de nuevo el papel del Senado muy desdibujado al no tener ninguna competencia específica durante la vigencia de los estados de alarma.

Las decisiones relativas a la presencialidad de los senadores fueron debatidas y decididas en la Junta de Portavoces, al igual que ocurrió en el Congreso de los Diputados y por idénticos motivos. También fue parejo el instrumento jurídico que articuló la extensión del sistema de votación telemática al conjunto de los miembros de la Cámara (con la salvedad del voto a mano alzada de los presentes el 17 de marzo): el Acuerdo del órgano rector conforme a lo dispuesto en los apartados d y h del art. 36.1. RSD.

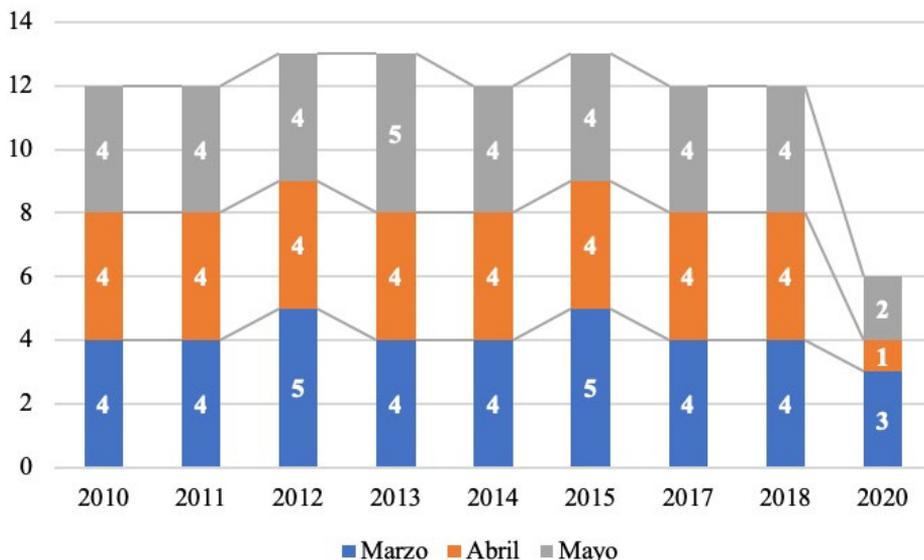
#### *4.3.1. Órganos de gobierno*

Desde que se declaró el estado de alarma, del mismo modo a como se procedía en la Cámara baja, algunos de los miembros de la Mesa siguieron las reuniones de dicho órgano por videoconferencia en un **modelo mixto** que combina presencialidad con emisión y comunicación en remoto. Son de media en torno a cuatro los integrantes que no acuden físicamente al Palacio del Senado, no concurriendo todos ellos a la sede hasta el 16 de junio. También la Junta de Portavoces adoptó este sistema, celebrando sus encuentros en la sala Clara Campoamor.

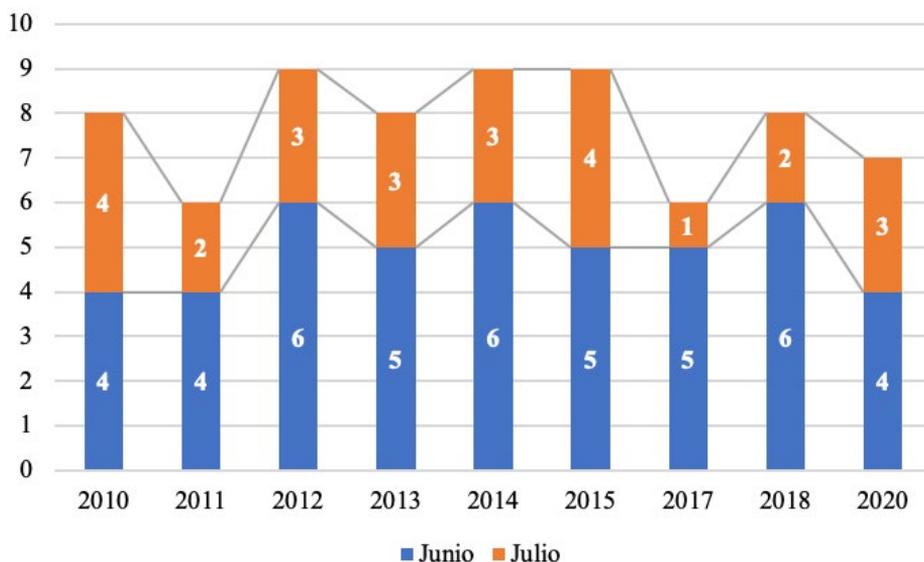
#### *4.3.2. Pleno*

Si en el caso del Congreso ya se había advertido una notable reducción de las sesiones plenarias durante los meses de marzo a mayo tomando como referencia los años anteriores, el Senado no sería una excepción. También aquí caería exactamente a la mitad el **número de reuniones** (6) con respecto al valor más repetido (12), como se puede apreciar en la **Figura 8**. Del mismo modo, los datos de junio y julio, aun no suponiendo un incremento notable de la actividad, tampoco destacan por representar un inusual frenazo (véase **Figura 9**). La información global se recoge en la **Tabla 13**.

**Figura 8. Número de sesiones plenarias en el Senado (marzo-mayo 2010-2015; 2017-2018; 2020)**



**Figura 9. Número de sesiones plenarias en el Senado (junio-julio 2010-2015; 2017-2018; 2020)**



**Tabla 13 Número de sesiones plenarias en el Senado (marzo-julio de 2010-2020)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	M	MC	2020*
<b>Marzo</b>	4	4	5	4	4	5	3	4	4	0	4	4	3 √
<b>Abril</b>	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0	4	4	1 √
<b>Mayo</b>	4	4	4	5	4	4	0	4	4	1	3	4	2 √
<b>Junio</b>	4	4	6	5	6	5	0	5	6	0	4	5	4 √
<b>Julio</b>	4	2	3	3	3	4	1	1	2	0	2	3	3 =

\*En símbolos, variación respecto a la MC. **Leyenda:** M, media 2010-2019; MC, M corregida (excluye 2016 y 2019)

Otro de los paralelismos que se puede trazar es la **evolución en los asuntos** sobre los que han versado los Plenos: el esquema de fases en la vida parlamentaria que expusimos previamente (*vid. supra.* 4.2.2) podría generalizarse para las Cortes Generales en su conjunto, precisándose tan solo unas mínimas adaptaciones relativas a las funciones que cada Cámara tiene constitucionalmente encomendadas. Es así que para el Senado procedería distinguir los siguientes períodos (recogidos en la **Tabla 14**):

1. Del 12 de marzo al 14 de abril: suspensión casi absoluta de la actividad, solo interrumpida por las reuniones de la Mesa (17/03 -en la que precisamente se acuerda extender el parón hasta que se levante el estado de emergencia, decisión cuyas implicaciones jurídicas se analizan en la *Nota sobre la conformidad a Derecho del Acuerdo adoptado por la Mesa del Senado en su reunión del día 17 de marzo de 2020, relativo a la limitación de la convocatoria de sesiones de Pleno y de las comisiones del Senado durante el estado de alarma elaborada por la Secretaría General del Senado e incluida como anexo en el acta de la reunión de la Mesa del 14 de abril de 2020- y 31/03*) y de la Junta de Portavoces así como por el ya referido Pleno del 17 de marzo (con un único punto en el orden del día).

2. Del 14 de abril a principios de junio: incorporación de la fiscalización al Gobierno a través de la celebración de sesiones de control con preguntas e interpelaciones, según lo decidido en reunión de la Mesa de aquella fecha.
3. De principios de junio en adelante se añaden los debates acerca de proyectos y proposiciones de ley así como las mociones y las mociones consecuencia de interpelaciones. Para estas últimas, se habilita un período de votación al finalizar el debate y la Presidencia da cuenta del resultado en la sesión posterior.

Es necesario señalar que durante este tiempo tres senadores acataron la Constitución adquiriendo plenamente la condición de tales (02/06 y 20/06 -dos-), aunque lo hicieron de un modo inhabitual: mediante documento notarial. Asimismo, se aprobaron las actas pertinentes, se creó una comisión (07/06), se aprobaron dos dictámenes de comisión (01/07 y 14/07) y se conoció de dos informes del Defensor del Pueblo (01/07).

**Tabla 14. Asuntos tratados en sesiones plenarias del Senado (marzo-julio 2020)**

		Tratados internacionales	Preguntas	Interpelaciones	Proyectos y proposiciones de ley	Mociones consecuencia de interpelaciones	Mociones
Marzo	17	X	↓	↓			
Abril	21		X	X			
Mayo	5		X	X			
	19		X	X	↓	↓	↓
Junio	2			X	X		
	16		X	X			
	17				X	X	X
	30		X	X		X	
Julio	1				X	X	X
	14		X	X			
	15					X	X

Cuando el art. 66.2 CE hace referencia a las funciones de las Cortes Generales, señala entre ellas el control al gobierno para el caso de ambas instituciones. De esta forma, aunque dicha labor solo puede ser predicada *stricto sensu* de la Cámara baja (*vid. supra.* 1.3.3.), la labor de **fiscalización** de los senadores se concreta, entre otros instrumentos, en las **preguntas e interpelaciones** que pueden dirigir a los miembros del Ejecutivo y que se recogen en el Título VI RSD. Estas se comenzaron a formular oralmente en el Senado a partir de la reunión plenaria del 21 de abril. Tomando como objeto de estudio las primeras, en la **Tabla 15** se recoge qué integrante del Consejo de ministros respondió a cada una de las formuladas durante el período de vigencia del RD 463/2020, de 14 de marzo y sus prórrogas. De esta forma podremos ver si se repiten los patrones del Congreso o deben hacerse nuevas observaciones.

**Tabla 15. Número de preguntas respondidas por cada miembro del Gobierno en sesión plenaria del Senado (vigencia del RD 463/2020, de 14 de marzo y sus prórrogas)**

Ministro	Fecha de la sesión plenaria					Total
	21/04	05/05	19/05	02/06	16/06	
Industria, Comercio y Turismo	0	2	3	3	2	10
Interior	2	1	2	2	3	10
Sanidad	4	3	0	1	1	9
Hacienda, Portavoz	3	1	2	1	1	8
Trabajo y Economía Social	0	2	3	2	0	7
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	0	1	3	1	1	6
Presidente del Gobierno	0	3	0	0	3	6
Vicepresidenta 3ª; Asuntos Económicos y Transformación Digital	3	0	0	2	0	5
Justicia	0	0	0	2	2	4

Vicepresidente 2º; Derechos Sociales y Agenda 2030	1	0	1	1	1	4
Vicepresidenta 1ª; Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	0	0	1	2	0	3
Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	0	1	1	1	0	3
Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0	1	0	1	2
Vicepresidenta 4ª; Transición Ecológica y el Reto Demográfico	0	0	0	0	2	2
Ciencia	0	1	0	0	1	2
Política Territorial y Función Pública	1	1	0	0	0	2
Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	1	0	0	0	0	1
Educación y Formación Profesional	0	1	0	0	0	1
Consumo	0	0	0	0	0	0
Cultura y Deporte	0	0	0	0	0	0
Defensa	0	0	0	0	0	0
Igualdad	0	0	0	0	0	0
Universidades	0	0	0	0	0	0

Así pues, cabe señalar que vuelve a existir una disparidad en la fiscalización de las autoridades competentes delegadas que pone el foco de un modo mucho más intenso en los ministros de Interior (vuelve a ser el que más responde) y Sanidad. Estos contestaron 19 preguntas mientras que el de Transportes solamente 3 y la de Defensa ninguna. Por otra parte, mientras que tanto las vicepresidencias y la ministra portavoz como el presidente del Gobierno acusan un descenso muy notable en sus preguntas, las titulares de Industria y de Trabajo ganan protagonismo en el Senado. Este, a pesar de ser la Cámara de representación territorial, no parece especialmente interesado en la labor del ministerio de Política

Territorial y Función Pública. En último lugar, ha de señalarse que hasta cinco departamentos no respondieron ninguna pregunta oral: Consumo, Cultura y Deporte, Defensa, Igualdad y Universidades.

### 4.3.3. Comisiones

La actividad en Comisión se vio interrumpida por los acuerdos de suspensión hasta el punto de que su primera sesión durante el estado de alarma tuvo lugar el 30 de abril con la celebración de la **Comisión General de las Comunidades Autónomas**. En esta, de nuevo parece que se perdió la oportunidad de que el Senado desempeñara un papel de alto nivel, por cuanto tan solo cuatro presidentes autonómicos acudieron a la cita: los de Cantabria, Murcia, Madrid y Castilla y León además del de la Ciudad Autónoma de Ceuta (ninguno de ellos del partido que gobierna a nivel estatal).

La **Tabla 16** recoge los datos relativos a todas las comisiones en los meses objeto de estudio para la última década.

**Tabla 16. Número de sesiones de comisión en el Senado (2010-2020)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	M	MC	2020*
<b>Marzo</b>	23	15	11	7	10	13	0	23	21	0	12	15	1 √
<b>Abril</b>	22	17	7	19	12	21	0	14	16	0	11	16	1 √
<b>Mayo</b>	26	10	7	11	8	9	0	22	24	0	13	15	11 √
<b>Junio</b>	28	19	16	19	22	20	0	24	17	0	14	21	13 √
<b>Julio</b>	9	15	4	7	5	28	0	8	1	0	5	10	1 √

\*En símbolos, variación respecto a la MC. **Leyenda:** **M**, media 2010-2019; **MC**, M corregida (excluye 2016 y 2019)

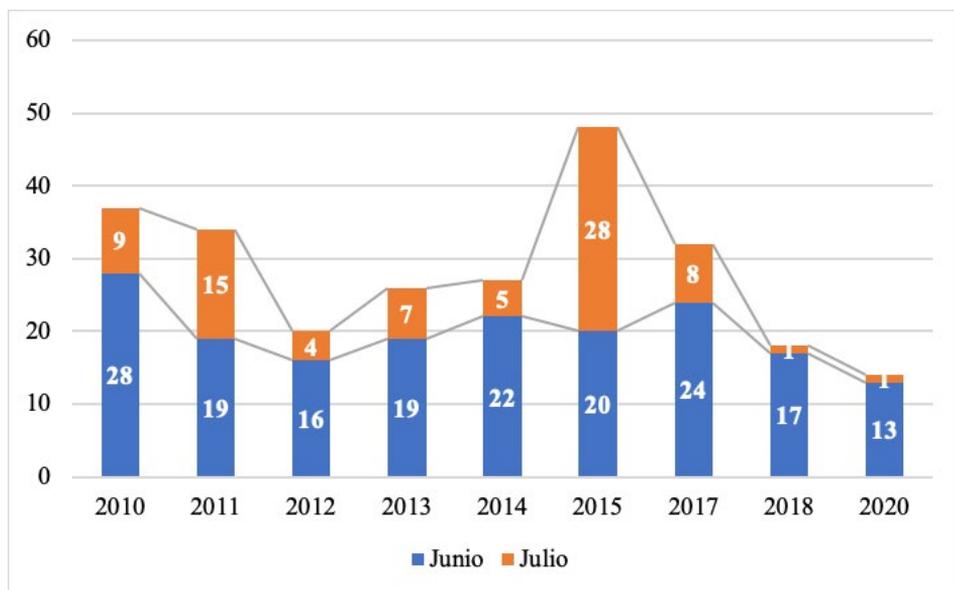
Tal y como se aprecia en la **Figura 10**, los meses de marzo a mayo fueron prácticamente yermos para las comisiones del Senado, a un nivel nunca antes visto durante un período ordinario de sesiones que supone una caída de 33 en el número de reuniones respecto a la media (fundamentalmente porque en los dos primeros se registraron 29 menos). Este registro es mucho más acusado que el de la Cámara baja.

**Figura 10. Número de sesiones de Comisión en el Senado (marzo-mayo 2010-2015; 2017-2018; 2020)**



Al contrario de lo que ocurrió en el Congreso con la recuperación de cierta normalidad en junio y julio, las comisiones del Senado siguieron manteniendo en estos meses unos niveles bajos con 14 reuniones (**Figura 10**). Aunque la diferencia destaca respecto del año con un valor más alto (2015, con 48), no es tan intensa si se toman como referencia 2012 o 2018 (en los que se celebraron 20 y 18 encuentros, respectivamente).

**Figura 11. Número de sesiones de Comisión en el Senado (junio-julio 2010-2015; 2017-2018; 2020)**



Mención aparte merece la reunión de la **Comisión Mixta de control parlamentario de la corporación RTVE y sus sociedades**, que incluimos en el apartado dedicado a la Cámara alta por tener su sede en el Senado. Ya se ha referenciado la relevancia de los medios de comunicación durante todo el período de excepcionalidad (*vid. supra.* 4.2.5) y precisamente esta importancia explica el interés mostrado por la oposición en la reunión del órgano rector de 17 de marzo por que esta Comisión fuese aplazada y no suspendida. Aunque finalmente se celebraría el 26 de mayo con la comparecencia presencial de la administradora única del ente, la Mesa del Senado solicitó asesoramiento acerca de la posibilidad de que su desarrollo fuese por videoconferencia. Los servicios jurídicos no encontraron obstáculo para ello según consta en el *Informe sobre la posibilidad de celebrar mediante videoconferencia la comparecencia de la Administradora provisional única de RTVE para contestar preguntas en las sesiones de la Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades* siempre que las Mesas de ambas Cámaras se pronunciasen en dicho sentido (no se olvide el carácter mixto del órgano) y atendiendo a dos circunstancias excepcionales: la imposibilidad de establecer ninguna fórmula interpretativa que ampare una eventual sustitución de la compareciente (por cuanto solo ella era administradora) y su pertenencia a un grupo de riesgo en razón de edad.

#### **4.4. Las Cortes que no se ven: las medidas de carácter administrativo**

Los focos de las cámaras de televisión y los titulares políticos suelen opacar no solamente gran parte de la actividad parlamentaria sino, en concreto, el trabajo administrativo y de intendencia. En los peores días de la primera oleada de la pandemia, en consonancia con las muestras espontáneas de reconocimiento a la labor de los trabajadores esenciales, pudimos ver gestos de potente simbolismo como por ejemplo las palabras de agradecimiento de la Presidenta del Congreso y los aplausos de los diputados a las personas integrantes del equipo de limpieza de la Cámara cada vez que desinfectaban la tribuna de oradores. Así consta en los diarios de sesiones. Como es evidente, el mantenimiento de la vida en las Cámaras a lo largo de la crisis sanitaria no habría sido posible sin la articulación de medidas para facilitar el teletrabajo y prevenir los contagios. Las primeras decisiones se tomaron en ambos casos dos días antes de la declaración del estado de alarma con la reducción del horario del Registro General de la Secretaría de la Cámara y el mantenimiento del registro electrónico.

En el **Congreso de los Diputados**, tras la clausura de los centros educativos en la Comunidad de Madrid, se cerró la guardería y se dispusieron permisos especiales para los grupos de riesgo. El 12 de marzo se presentó un escueto *Plan de Actuación adoptado por la Secretaría General del Congreso frente a la situación epidemiológica producida por la extensión del coronavirus (COVID 19)* que se vería complementado progresivamente hasta la adopción el 12 de mayo del *Plan de contingencia del Congreso de los Diputados ante la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus (SARS-CoV-2)*. En los momentos de mayores restricciones, se limitó la presencia a los casos imprescindibles y los trabajadores de prensa desarrollaban su labor remotamente.

En el **Senado** se adoptaron medidas similares, que se concretaron en diversos documentos de consulta abierta (en una muestra más de la transparencia de la Cámara, su propia web los recoge) que van desde el inicial y muy genérico *Plan de actuación del Senado frente a casos de infección por coronavirus (SARS-CoV-2)* de 11 de marzo hasta las concretas instrucciones contenidas en las resoluciones y planes más recientes.

#### 4.5. La miscelánea de soluciones de los Parlamentos autonómicos

La clave para mantener la actividad de las Cortes Generales sin forzar las previsiones constitucionales y reglamentarias hasta límites jurídicamente inaceptables fue una combinación de voluntad política tendente al consenso en la ordenación de la vida parlamentaria y el empleo del sistema de voto telemático. Esta receta trató de reeditarse, en la medida de lo posible, en numerosas Asambleas legislativas autonómicas, mientras que otras acudieron a soluciones más o menos imaginativas y de discutible encaje legal. Nos limitamos a continuación a proporcionar una serie de pinceladas que sirvan de panorámica de las distintas respuestas. Un estudio en profundidad de la cuestión puede encontrarse en García-Escudero Márquez (2020d) así como en Tudela Aranda (2020). En línea, también el Parlamento de Cataluña facilita un amplio dossier electrónico sobre este asunto.

El estallido de la crisis sorprendió a dos comunidades autónomas, Galicia y País Vasco, con las elecciones convocadas y, por lo tanto, con su **Parlamento disuelto** y la Diputación Permanente activada. Mientras que en la primera se celebraron sesiones presenciales, en la segunda primó el seguimiento remoto. Esta virtualización tuvo lugar a pesar de que una reunión física de un órgano de composición reducida en una región de escasa extensión tampoco parezca *a priori* excesivamente riesgosa o compleja. A propósito de esta cuestión, el Letrado mayor del Parlamento Vasco llegaría incluso a señalar que:

«Preservar la esencia del parlamentarismo no es óbice para que, en circunstancias excepcionales, como las que nos ha tocado vivir, las nuevas tecnologías puedan servir, precisamente, para propiciar el debate y hacer efectivas las funciones que corresponden a las Asambleas legislativas.» (Iturbe Mach, 2020: 103)

El **recurso a la Diputación Permanente** se materializó en las Asambleas de Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Extremadura, Canarias e Islas Baleares. Amparándose en la idea de que la unanimidad sirve de respaldo a cualquier flexibilización del Derecho parlamentario por extensa que sea, estas instituciones entendieron que una suspensión *de facto* del período de sesiones podía tener encaje ante una coyuntura tan

excepcional. El menor número de componentes que tiene dicho órgano permitió minimizar el peligro de contagio, aunque la limitación competencial del mismo no tardaría en poner de manifiesto serias dificultades. Buena muestra fue el caso de las Cortes de Castilla y León, en las que se tuvo que convocar al Pleno para llevar a cabo la convalidación de un decreto-ley, puesto que la Diputación Permanente no está capacitada para ello salvo supuestos de disolución o expiración del mandato parlamentario. Este problema no fue ajeno a otras Cámaras y en Andalucía, por ejemplo, dos grupos que inicialmente no habían planteado objeción alguna al acuerdo de la Mesa protestaron al considerar que este órgano de continuidad estaría llevando a cabo tareas que no podía asumir. En este caso, Carrasco Durán (2020: 35) ha llegado a admitir que en ocasiones *la urgencia de la realidad ha terminado pasando por encima de las previsiones del Reglamento, si bien las medidas han podido aplicarse gracias al acuerdo de los grupos*. Del mismo modo, una de las situaciones más sorprendentes se materializó en las Cortes Valencianas con la creación de una comisión dentro de la propia Diputación Permanente. Como razonablemente señala García-Escudero Márquez (2020a: 139):

«si la DP puede reunirse y ello no se discute, si además lo hace por vía telemática e incluso en algunos casos con formato reducido, y si cabe la posibilidad de delegación de voto o de voto telemático y su aplicación -analógica si se quiere- al supuesto actual, parece menor retorcimiento de la normativa la convocatoria de los órganos ordinarios para los que aquella está prevista.»

Esta fue la opción por la que se decantaron, en general, el resto de Parlamentos. No convocaron a su órgano de continuidad los de Cataluña, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra y Madrid. En estos se desarrollaron sesiones presenciales o telemáticas, según el caso, y en algunos se constituyeron singulares comisiones específicas para cuestiones relativas al control del gobierno (por ejemplo, el Grupo de Trabajo conformado en la Junta General del Principado de Asturias). Cabe mencionar no obstante la desastrosa experiencia en la Asamblea de Madrid con el pleno virtual que se suspendió por problemas técnicos reiterados el 23 de abril y que obligó a adoptar la llamada **modalidad de presencia limitada**, en consonancia con lo que venía ocurriendo en las Cortes Generales.

## **CAPÍTULO V**

### PROSPECTIVA: LAS REFORMAS REGLAMENTARIAS SOBREVENIDAS POR LA PANDEMIA

Las muestras de agotamiento de la carrera de fondo que tanto las instituciones públicas como el conjunto de la sociedad libra frente a la crisis sanitaria empiezan a ser patentes aun cuando la meta no acaba de divisarse. Los altos niveles de crispación política y tensión social, sumados al abismo económico que se dibuja en el horizonte, parecen los principales obstáculos que de forma inminente aparecen en el camino hacia el fortalecimiento de la democracia representativa y el orden constitucional. En este sentido, los Parlamentos se saben obligados a poner en valor su actividad en una coyuntura histórica determinante. Aunque por el momento las reflexiones sobre este asunto son tímidas, son varias las voces que ya dan cuenta de que tras la covid-19 las cosas no volverán a ser iguales tampoco en las Cámaras. En esos términos se pronuncia Ridaó Martín (2020: 76), quien señala que:

«la realidad ha puesto de relieve, como en tantas otras esferas de la vida, que nuestras Asambleas apenas estaban preparadas para este tipo de eventualidades, y no solo eso, sino que la actividad parlamentaria no presencial -excepto el voto telemático en determinadas circunstancias- no solo no estaba prevista en ninguna parte, sino que en algunos casos incluso estaba prohibida.»

Así pues, comienzan a darse iniciativas que dicen pretender fortalecer el Parlamento para revitalizar la democracia. Es sabido que este cometido exige *trabajar en dos niveles: en el de las funciones, adaptándolas a los nuevos tiempos para que cumplan mejor su finalidad y en las reglas de funcionamiento, en la conformación orgánica y en la mejora del Derecho parlamentario que determina el funcionamiento* (Aranda, 2017: 61). Centradas en este último, tanto en el Congreso de los Diputados como en las Cámaras autonómicas se han dado a lo largo de estos meses propuestas que persiguen normar conforme a los aprendizajes de este tiempo de excepcionalidad. Mientras que en las Cortes Generales aun no se ha materializado ningún cambio, hasta siete Asambleas legislativas de diversos territorios sí que han visto modificados sus Reglamentos. Antes de repasar cuáles han sido estas transformaciones, no está de más dejar constancia de que, como señala García-Escudero Márquez (2020b: 19), una cosa es hacer de la necesidad virtud y otra olvidar *que las circunstancias de crisis no constituyen el escenario apropiado para las modificaciones reglamentarias, siempre difíciles en determinadas Cámaras, en particular el Congreso y el Senado.*

## 5.1. Propuestas en el Congreso de los Diputados

En el curso de los últimos meses, en el Congreso de los Diputados se están tramitado o ya se han tramitado diversas iniciativas de reforma del Reglamento que traen causa directa del funcionamiento del mismo durante la pandemia. Aunque el objeto de una de ellas era permitir la retirada de las indemnizaciones por ejercicio de la función parlamentaria de los diputados en situaciones excepcionales (BOCG nº B-82-1 de 20/04/2020 -retirada según consta en BOCG nº B-82-2 de 18/09/2020-), el resto incluían como núcleo esencial la **posibilidad de celebrar sesiones telemáticas**. De esta forma se pretenderían sortear los óbices jurídicos ya expuestos por los servicios jurídicos en la nota de la Secretaría General de 25 de marzo (García-Escudero Márquez, 2020d: 298-300).

Así pues, tres grupos parlamentarios presentaron propuestas de distinto alcance. Vox y el Grupo Confederal de Unidas Podemos acabaron retirando las suyas. La primera (BOCG nº B-76-1 de 06/04/2020) introducía un nuevo art. 62 bis y modificaba los arts. 70, 78 y 79 para regular las reuniones a distancia así como los arts. 82 y 87 sobre el sistema de voto no presencial. La segunda (BOCG nº B-80-1 de 17/04/2020), amén de añadir cambios en hasta ocho preceptos (arts. 4.1, 55, 70, 77, 79, 82, 84 y 87), incorporaba un nuevo capítulo noveno al final del Título IV sobre el desarrollo de la actividad parlamentaria por medios telemáticos en situaciones de excepcionalidad.

La única cuya toma en consideración llegó a ser debatida en Pleno (y rechazada, el 17/06) fue la presentada por el **Grupo Plural** (BOCG nº B-81-1 de 20/04/2020). Esta solamente modificaba el art. 61 con un apartado 4º en el que se preveía la posibilidad de que la Presidencia, con acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces, convocase sesiones plenarias o de comisión telemáticas *en casos de urgente y extrema necesidad, como consecuencia de emergencia sanitaria u otras causas de naturaleza análoga*. A pesar de que en la exposición de motivos se menciona explícitamente la contingencia provocada por la covid-19, en el turno de intervención oral para la defensa de la propuesta que tiene quien la elabora, los escasos argumentos que no eran ajenos a la misma decían más bien poco de la consideración que algunas de sus señorías tienen de la labor representativa a ellas encomendada. Se llegó a afirmar que:

«Cada uno de nosotros tiene que venir desde sus diversas localidades y, además, el Congreso nos paga billetes de tren o avión en clase preferente. Lo podríamos hacer tranquilamente desde nuestras casas o desde nuestras ciudades a través del video y ahorraríamos mucho dinero al erario público.» (DSCD 17/06/2020)

El intercambio de pareceres a propósito de este asunto no solamente puso de manifiesto que una reforma en el sentido indicado carece del apoyo necesario en la Cámara baja sino también la falta de coherencia de algunas formaciones políticas en relación con este tema (véase la intervención del Grupo Parlamentario Vox, criticando de manera extraordinariamente vehemente propuestas idénticas a las que contenía su iniciativa de abril).

## **5.2. Propuestas en el Senado**

También en el Senado se han presentado dos propuestas de reforma reglamentaria para posibilitar la celebración de sesiones telemáticas (en marzo de 2021 se encontraban pendientes de toma en consideración). Por un lado, la del Grupo Parlamentario Nacionalista (BOCG nº60 de 26/06/2020) adapta a la Cámara alta la elaborada por sus compañeros del Grupo Plural en el Congreso (*vid. supra* 5.1) introduciendo tanto una disposición transitoria tercera como un apartado 3º al art. 69. Por otro lado, la de ERC y EH Bildu (BOCG nº50 de 28/05/2020) añade un capítulo noveno *Del funcionamiento del Senado en situaciones de excepción* en el Título III del RSD en el que se regulan las condiciones de excepcionalidad, la adopción y ratificación del acuerdo sobre dicho extremo, las previsiones para las reuniones de Pleno y las de Comisión así como la regulación de la actividad en esa coyuntura.

## **5.3. Una mirada al Derecho parlamentario autonómico**

En el ámbito regional, la nueva regulación ha sido verdaderamente dispar. Más abierto a las innovaciones, el Derecho parlamentario autonómico reaccionó con mucha prontitud especialmente en las siete Asambleas que antes de acabar 2020 ya contaban con modificaciones reglamentarias vinculadas a la situación de emergencia sanitaria. Estos cambios trajeron causa de una conjunción de elementos tales como la idiosincrasia de cada texto jurídico, una voluntad política con una notable variación diatópica o los usos de cada sede.

Ante la dificultad de sistematizarlos, procederemos a realizar una exposición individualizada para la que tendremos que tener en cuenta dos cuestiones. Por un lado, la regulación vigente sobre el voto telemático y la delegación de voto en cada región a fecha de la declaración del estado de alarma a través del RD 463/2020 de 14 de marzo (*vid. supra.* 3.2). Por otro lado, que en aquel entonces la posibilidad de realizar sesiones a distancia solo se contemplaba en el art. 49 del Reglamento del Parlamento de Illes Balears. Este la prevé para algunos debates y votaciones de las comisiones (los que no versan sobre iniciativas legislativas) y solo para los diputados de las circunscripciones de Menorca, Ibiza y Formentera. El precepto se introdujo en 2019 (BOIB n° 49 de 16/04/2019), precisamente para dar respuesta a las dificultades de comunicación interinsular que se producían en esos casos.

**El Parlamento de Andalucía** contemplaba la habilitación de voto telemático y la delegación de voto (art. 85 de su Reglamento) para los casos de maternidad, paternidad y enfermedad o incapacidad prolongada. Las exigencias de la crisis sanitaria podrían recomendar una interpretación integrativa y evolutiva del citado precepto, pero un acuerdo de desarrollo (BOPA n°242 de 06/05/2016) tasaba restrictivamente las posibilidades hermenéuticas. Así pues, en lugar de adoptar un instrumento jurídico similar a través del cual modificar aquel, se incorpora el nuevo art. 90 bis con un contenido *ad hoc* (BOPA n°320 de 06/05/2020). Este contempla como nuevo supuesto para delegar el voto la existencia de *medidas de confinamiento y/o de distancia de seguridad entre personas, consecuencia de pandemias u otras situaciones de excepcional gravedad*. Una deficiente técnica normativa (o una inicial imprevisión fruto de la rápida respuesta que se requería) hizo que en menos de un mes fuera necesario volver a modificar la recién introducida previsión para añadir un inciso último que aclaraba que *en este supuesto, la delegación se podrá hacer para el ejercicio del voto tanto en las sesiones del Pleno como en las de las Comisiones*. No se acaba aquí lo llamativo de esta cuestión sino que, como recoge Carrasco Durán (2020: 33):

«El hecho de que se admitiera el voto por procedimiento telemático, por primera vez, en el Pleno del 6 de mayo se debió a una circunstancia singular, como era la necesidad de someter a votación la reforma del Reglamento relativa al nuevo supuesto de delegación de voto. El Reglamento requiere una votación final de totalidad por mayoría

absoluta para la aprobación de sus reformas (disposición adicional primera) y la única posibilidad de alcanzar tal umbral de votos favorables, en un contexto de presencia reducida de diputados, era permitir que los diputados ausentes votaran de manera telemática. Por lo tanto, en el marco descrito, el procedimiento telemático de voto sirvió de puente para habilitar el voto delegado.»

Por otra parte, ya habíamos visto cómo tan solo unos días antes del comienzo del estado de emergencia la **Junta General del Principado de Asturias** había incorporado el sistema de votación no presencial. A pesar de esta tardanza en sumarse a las autonomías que venían desarrollando con normalidad esta modalidad de adopción de acuerdos, dicho Parlamento sería uno de los primeros en modificar su norma fundamental a consecuencia de la covid-19. Así pues, en mayo se incorporó una cláusula más abierta en los supuestos que permitían hacer uso del voto telemático (*situaciones excepcionales que impidan la normal presencia de los Diputados en la Cámara*) y se eliminaron las referencias tanto al uso únicamente en las sesiones plenarias como a las excepciones para las que no procedía (BOJGPA n°14.3 de 20/05/2020).

El **Parlamento de Canarias**, que solo contemplaba la delegación de voto, llevó a cabo una de las reformas reglamentarias más ambiciosas, por cuanto que incluía la posibilidad de celebrar sesiones a distancia. Para ello, se hace una interpretación muy flexible de la STC 19/2019 entendiendo que el supremo intérprete de la Constitución, respecto del principio de presencialidad, *admite que de manera excepcional y en supuestos de fuerza mayor puedan establecerse ciertas excepciones, bajo el cumplimiento de unas exigencias básicas, permitiendo así el funcionamiento telemático de sesiones parlamentarias* (BOPC n°143 de 12/05/2020). De este modo, la incorporación de las salvedades a la asistencia física de los diputados modificaría los arts. 19, 69, 70 y 82 del Reglamento. En cuanto a la adopción de acuerdos, se introduciría el sistema de voto telemático con la reforma del art. 92 (BOPC n°160 de 25/05/2020).

La otra Asamblea que a 14 de marzo no había dispuesto previsiones relativas a esta última cuestión eran las **Cortes de Castilla-La Mancha** y, al igual que en el caso del Parlamento de Canarias, parece que los procuradores quisieron ir incluso un paso más allá incorporando también la celebración de las reuniones plenarias y de comisión por videoconferencia siempre que se

diesen las situaciones contempladas en el nuevo art. 84 bis (BOCCLM nº54 de 19/06/2020). Estas determinan ya, junto a las vinculadas a los permisos particulares por paternidad o enfermedad, la posibilidad de votar a distancia.

También las dos Cámaras que se encontraban disueltas durante la primera ola de la covid-19, y en las que por lo tanto operó la Diputación Permanente, reformaron sus Reglamentos de forma que no se requiriese la presencialidad física en la emisión de la voluntad de los diputados y que se pudiesen celebrar sesiones a través de recursos telemáticos. El **Parlamento de Galicia** añadió para ello un nuevo apartado séptimo al art. 84 de su norma, que contempla dicha posibilidad en una *“situación de afectación grave de la salud de la población declarada por las autoridades sanitarias públicas competentes que le imposibilite la presencia física”* (DOG nº204 de 08/10/2020). Asimismo, el **Parlamento Vasco** llevó a cabo una modificación de tres preceptos (art. 75, 89 y 93) y la introducción de uno nuevo (art. 75 bis) con idéntico objetivo (BOPV nº8 de 02/10/2020). En este último se aprovechó también para incorporar el sistema de votación telemático en supuestos de conciliación de la vida familiar y personal.

La última Asamblea legislativa en aprobar una reforma en este sentido fue el **Parlamento de Illes Balears**, la cual vino a sumarse a la ya referida posibilidad de reunión a distancia prevista para los casos de problemas de comunicación con las islas de menor tamaño. En vistas a dotar de un mayor soporte jurídico a su actuación durante la pandemia, se añade un nuevo Título V bis *Del funcionamiento del Parlamento en circunstancias excepcionales* estructurado en dos capítulos: *De la declaración de la existencia de circunstancias de ámbito general de carácter grave y extraordinario que impiden la participación presencial de los diputados y las diputadas* (que consta de ocho artículos) y *De las medidas excepcionales* (con diez preceptos). Esta modificación normativa, publicada en el BOIB nº215 de 29/12/2020 cerró 2020, uno de los años más intensos para el Derecho parlamentario estatal y autonómico.

Así pues, la incidencia de la pandemia en los instrumentos normativos fundamentales de las distintas Asambleas puede analizarse en relación a los datos recogidos en la **Tabla 4**, cuya actualización a fecha 31 de diciembre de 2020 se ilustra en la **Tabla 16** incorporando a otro color las reformas operadas desde el 14 de marzo.

**Tabla 17. Regulación del voto telemático y la delegación del voto en los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas a 31 de diciembre de 2020**

Asamblea legislativa	Voto telemático			Delegación del voto	Supuestos							
	Artículo	Año de introducción	Acuerdo de desarrollo		Embarazo	Maternidad	Paternidad	Enfermedad	Incapacidad	Muerte familiar	Otra causa apreciada	Confinamiento/ Art.116.CE
Parlamento de Andalucía	85.7 <b>90bis</b>	2009 BOPA n° 323 de 22/10/2009	BOPA n°242 de 06/05/2016	Sí (art. 85)	D T	D T	D T	D T	D T			<b>D</b>
Cortes de Aragón	129.2	2017 BOCA n°173 de 06/07/2017	BOCA n°291 de 14/11/2018	No (art. 129.1)	T	T	T		T			
Junta General del Principado de Asturias	111.2	2020 BOJGPA n° 11.3 de 24/02/2020	BOJGPA n°243 de 03/03/2020	No (art. 107)	T	T	T	T	T			
Parlamento de Canarias	<b>92</b>	<b>2020</b> <b>BOPC n°143 de 12/05/2020</b>		Sí (art. 92.6)	D <b>T</b>	D <b>T</b>	D <b>T</b>	D <b>T</b>	D <b>T</b>	D <b>T</b>		
Parlamento de Cantabria	88.2	2012 BOPCA n.º 142 de 13/06/2012	BOPCA n°144 de 18/06/2012	No (art. 85.2)	T			T				
Cortes de Castilla y León	86.2	2014 BOCCYL n° 380 de 13/03/2014)	BOCCYL n°399 de 02/05/2014	No (art. 83.2)	T	T	T	T				
Cortes de Castilla-La Mancha	<b>111.c</b>	<b>2020</b> <b>BOCCLM n°54, de 19/06/2020</b>		No (art. 108)		<b>T</b>	<b>T</b>	<b>T</b>			<b>T</b>	<b>T</b>
Parlament de Catalunya	95.3	2015 BOPC n°629 de 13/07/2015		Sí (art. 95)		D	D	D	D			
Asamblea de Extremadura	142	2008 BOAE n° 115 de 20/06/2008		Sí (art. 142bis)	D T	D T	D T	D T	D T	D	D	
Parlamento de Galicia	84.3	2012 BOPG n° 742 de 03/08/2012		Sí (art. 84.3)	D T	D T	D T					
Parlament de les Illes Balears	99	2011 BOPIB n°170 de 20/04/2011	BOPIB n°23 de 04/12/2015	No (art. 90.2)		T	T	T				
Parlamento de La Rioja	73	2014 BOPR n°111 de 04/06/2014	BOPR n°71 de 28/10/2016	No (art. 71)	T	T	T	T				
Asamblea de Madrid	16.3	2019 BOAM n°225 de 11/02/2019	BOAM n°20 de 17/10/2019	No (art. 119.3)	T	T	T	T				
Asamblea Regional de Murcia	103.2	2019 BOAR n°184 de 13/03/2019	-	No (art. 99.1)	T	T	T	T				
Parlamento de Navarra	-	-	-	Sí (art. 93.2)	D			D				
Parlamento Vasco	<b>93</b>	<b>2020</b> <b>BOPV n° 8 de 02/10/2020</b>	-	Sí (art. 89.1)		D <b>T</b>	D <b>T</b>	<b>D</b> <b>T</b>	<b>D</b> <b>T</b>		<b>D</b> <b>T</b>	
Corts Valencianes	82	2006 BOCV n°248 de 29/12/2006	BOCV n°172, de 26/04/2017	No (art. 79.4)		D	D	D				

Leyenda: D, delegación de voto; T, voto telemático

## **CONCLUSIONES**

Después de haber contemplado las notas fundamentales de la respuesta inicial de las Cortes Generales a la crisis sanitaria originada por la expansión del coronavirus SARS-CoV-2, estamos en disposición de esbozar determinadas conclusiones acerca del excepcional modo de funcionamiento de las Cámaras, de forma que podamos explicitar algunos de los aprendizajes que se pueden extraer de este período para el enriquecimiento del Derecho parlamentario como disciplina jurídica en continua conexión con la práctica política. Los acontecimientos acaecidos en 2020 han puesto de manifiesto la necesidad de que las instituciones básicas de una sociedad democrática sepan adaptarse con premura a situaciones sobrevenidas que hagan tambalearse los centenarios pilares sobre los que se asientan.

Primeramente, cabe insistir en que el verdadero reto de las Cámaras fue adaptarse a un contexto de altísimo riesgo sanitario, independientemente de la vigencia de la excepcionalidad jurídica. La puesta en valor de las exigencias de la Carta Magna respecto de la misma tuvo por objeto apreciar cómo estas disuadieron de una eventual cuarentena en la actividad. En este sentido, cabe identificar en las Cortes una “desescalada parlamentaria” que culminó en junio con la recuperación de su pleno funcionamiento, aunque con el apoyo de recursos que permitiesen minimizar la posibilidad de que sus miembros enfermasen. Así pues, después de una congelación de la vida parlamentaria en marzo y abril, en términos generales se recuperaron los niveles de los períodos ordinarios de sesiones de la década precedente pudiendo garantizarse la función protagonista: la vigilancia de un poder ejecutivo con poderes agrandados.

El desempeño de dicha tarea se caracterizó inicialmente por una gran cantidad de deficiencias que, llegados a este punto, deben ser puestas en perspectiva. Si bien es cierto que la respuesta fue imperfecta y que en las primeras semanas el protagonismo se lo llevaron los medios de fiscalización extraparlamentarios, el Congreso de los Diputados no se cerró y atendió a sus obligaciones constitucionales (las del art. 116.2 CE) como buenamente pudo. No hay que olvidar que hablamos de un período en el que los muertos se contaban por cientos a diario y en el que el conjunto de la sociedad civil y los poderes públicos tuvieron que adaptarse por completo en medio del *shock*.

Durante este tiempo, ha cobrado especial vigencia el pensamiento que García-Pelayo (1976: 97) imputaba a Tocqueville según el cual “*las instituciones humanas*

*son por su naturaleza tan imperfectas que basta casi siempre para destruirlas sacar todas las consecuencias de sus principios*". Y es que difícilmente los Parlamentos hubieran logrado desarrollar su labor en la referida etapa sin una cierta flexibilización de nociones tan consustanciales a su función como la intermediación o la inmediatez. En su confusa respuesta inicial y en algunos bandazos posteriores, así como en la diversidad de fórmulas adoptadas por las Asambleas legislativas autonómicas, se da buena muestra no solamente de cómo no hay norma que pueda implementarse sin tener en cuenta a los responsables de su materialización (quienes muchas veces se ven empujados por el desconocimiento o la incertidumbre a tomar decisiones erráticas) sino también de que el Derecho no ha de construirse en abstracto, debiendo posibilitarse su adaptación a una realidad cambiante e impredecible.

Quizás sea esta la lección de mayor calado que pueda extraerse del primer período pandémico: la necesidad de flexibilidad en los Reglamentos parlamentarios para garantizar su plena vigencia a pesar de las eventuales dificultades que puedan ir apareciendo. Así pues, algunas de las reformas que en el ámbito autonómico han salido adelante (véase el caso de la Junta General del Principado de Asturias) han ido en esta dirección de introducir cláusulas abiertas para el uso de determinados mecanismos que garanticen un funcionamiento excepcional con todas las garantías posibles.

Es cierto que a lo largo de nuestro trabajo nos hemos mostrado especialmente desconfiados respecto de ciertas adaptaciones que abrazaban acriticamente la incorporación o generalización de elementos tecnológicos y, en este punto, pudiera parecer incoherente sostener una tesis como la que estamos exponiendo. Sin embargo, es sorprendente que Parlamentos como el andaluz, que en un principio decidieron convocar a su órgano de continuidad (una opción cuando menos cuestionable y cuyos problemas de operatividad ya fueron referidos), hayan optado por una regulación reglamentaria excesivamente exhaustiva en la tasación y, además, de carácter *ad hoc*. ¿Realmente prevemos que la existencia de "*medidas de confinamiento y/o de distancia de seguridad entre personas, consecuencia de pandemias u otras situaciones de especial gravedad*" vaya a ser la tónica general de nuestra cotidianidad y, en este sentido, debe ser reflejado en la norma?, ¿no sería, en ese supuesto y ya puestos a considerarlo, más adecuado sopesar un cambio de sede?, ¿acaso no se está tratando de dar cobertura reglamentaria

*ad futurum* a una práctica que podría integrarse sin problemas mediante actos normativos de rango inferior?

Esta tesis no es en absoluto minoritaria y ya ha sido apuntada, entre otros, por Matia Portilla (2020: 75):

«los acontecimientos que acabamos de vivir también nos han enseñado que es preciso perfeccionar las normas que regulan la organización y el funcionamiento de las Asambleas Legislativas españolas para aumentar la capacidad de estas de enfrentarse a crisis futuras. A nuestro juicio, tales reformas deberían ir encaminadas a flexibilizar el ordenamiento jurídico parlamentario, proporcionando un mayor margen de maniobra a los órganos rectores de los Parlamentos que les permitan encontrar, en cada caso, las soluciones que mejor se adecuen a los retos concretos que se les presenten.»

De acuerdo con la autonomía que tienen constitucional y estatutariamente reconocida, las Cámaras han ido adaptando su funcionamiento al mismo tiempo que el poder ejecutivo ensanchaba *de facto* su acción, casi siempre acompañada de una notable incidencia en el ámbito de las libertades individuales. Si bien es cierto que la gestión política inicial es fácilmente disculpable a muchas escalas por el sorpresivo azote del virus, más complicada se torna esta justificación con el paso del tiempo (limitaciones desproporcionadas de derechos fundamentales, falta de transparencia, descoordinación o incluso decisiones manifiestamente ilegales). En este punto, se hace inaplazable revitalizar el Parlamento de forma que adopte un papel protagonista.

Desgraciadamente, parece que esta tarea no acaba de emprenderse como cabría esperar. Tras constatar que la crisis no es pasajera y que la adaptación debe prolongarse, se echa en falta una acción más decidida para impulsar la vitalidad de unas instituciones que parecen ir bastante por detrás de los acontecimientos y querer quedarse ancladas en las soluciones temporales arbitradas meses atrás. Pero ya no estamos en marzo de 2020: las excusas han precluido y las Cámaras han de solucionar las inevitables disfuncionalidades que la crisis sanitaria ha traído consigo. Eso sí, dicho proyecto ha de ir de la mano de una seria reflexión acerca de las consecuencias que ciertas novedades tendrán para el desempeño de una función centenaria. Y

es que, muy al contrario de lo deseable, el balance de los cambios normativos introducidos en nuestro Derecho parlamentario durante este tiempo no es netamente positivo.

En este sentido, vemos con inquietud la despreocupación con la que algunas Asambleas autonómicas se han subido al tren de la virtualización. Produce estupor comprobar cómo se abre la puerta a conculcar los más elementales principios de las instituciones deliberativas en nombre de la eficiencia económica, la reducción de la huella ecológica y argumentos análogos. Frente al desaforado tecno-optimismo, debe defenderse la esencia del parlamentarismo. Una sesión de cualquier Cámara legislativa no es una reunión de la comunidad de vecinos sino una de las más elementales expresiones del sistema democrático. En este sentido, aun con las muchas imperfecciones que tenía la actividad de nuestros representantes antes de la pandemia, aventurarse hacia un cambio de modelo de consecuencias inciertas no parece lo más adecuado.

Creemos que no idealizamos la vida parlamentaria si hacemos referencia a la importancia de su componente presencial, corporizado, anudado a la interacción cotidiana cara a cara. No se trata de negar la incorporación de cualquier avance tecnológico, sino de que la fuerza de lo fáctico no nos obligue a renunciar indefinidamente a aquellos rasgos positivos que eran consustanciales a la actividad presencial de las Asambleas. Por suerte, aunque las Cortes Generales siguen funcionando a medio gas, con muchos de sus integrantes fuera de la sede, tampoco parece que exista una clamorosa voluntad de empeorar la situación con reformas reglamentarias que acaben posibilitando lo que hasta hace bien poco parecía impensable pero que ya se está dando en algunos países: la normalización de las sesiones como encuentros a distancia que llenan los hemiciclos de pantallas, haciéndolos parecerse más a un plató de televisión que al lugar en el que la soberanía nacional es encarnada.

A pesar de todo lo anterior, consideramos buenas noticias el paso de gigante que se ha dado para impulsar la administración electrónica o incluso la adopción de la videoconferencia para reuniones concretas de los órganos rectores cuando tengan que llevar a cabo puntualmente tareas de índole más burocrática. Vemos también con ojos cómplices la adaptación de sistemas como el voto telemático para contemplar supuestos más amplios, dotando de

la ya referida flexibilidad a las normas de funcionamiento. En este sentido, la pandemia ha sido un revulsivo de cara a su mejora e incorporación en el caso de las Asambleas que aún no lo habían hecho.

Ni que decir tiene que se han agudizado problemas casi endémicos, como el papel del Senado en el sistema político español. A pesar de que, de la mano del proceso de desescalada (y, posteriormente, con las sucesivas nuevas olas), se optó por una gestión descentralizada de la situación que otorgaba amplias competencias a los gobiernos autonómicos, la Cámara de representación territorial siguió siendo la gran olvidada incluso en la organización de unas “conferencias de presidentes” que parecen separadas de la Comisión General de las Comunidades Autónomas únicamente por criterios de oportunidad política. Sea como fuere, el período de excepcionalidad dejó patente la absoluta asimetría del bicameralismo en nuestro país y vuelve a poner sobre la mesa la eterna cuestión de la reforma de la Cámara alta.

Por el contrario, un tema de análisis novedoso con el que se iniciaba el curso político era la articulación de la función fiscalizadora al primer gobierno de coalición del actual período democrático. El estudio de esta ha sido monopolizado por los efectos del virus y, por tanto, no debe perder de vista cuestiones singulares como el nombramiento de cuatro ministros como autoridades competentes delegadas. Ya hemos dejado constancia de que estos responsables políticos, pertenecientes a departamentos normalmente considerados *de Estado*, han asumido un protagonismo muy desigual a la hora de responder a las preguntas de sus señorías.

Así pues, aunque en algunos casos bien podría considerarse que la pandemia, con sus consecuencias transversales, ha servido como una suerte de *test* que establece distintos niveles entre las carteras con más y menos peso competencial, en otros parece que la fiscalización efectiva ha quedado un poco desplazada en beneficio de la búsqueda del titular según ciertas polémicas mediáticas cuyo inflado, como el de un suflé, tenía corto recorrido. Solo esto parece explicar que el número de preguntas respondidas durante la vigencia del primer estado de alarma sea el mismo para la ministra de Defensa (a la sazón, autoridad competente delegada) que para el de Universidades, o que el titular de Interior concentrara 32 respuestas en ambas Cámaras, la mayoría a propósito de un único asunto.

Descorazonadoramente, los ciudadanos hemos asistido durante meses a un ambiente parlamentario extremadamente bronco, que en los momentos iniciales contrastaba de forma notoria con una atmósfera mucho menos conflictiva en las calles (en las que, llamativamente, no se produjeron en un principio incidentes de gran relevancia). De aquella tónica tampoco se libró la llamada Comisión de Reconstrucción. A pesar de la valoración que pueda hacerse de la labor de ambos poderes, es innegable que el legislativo sirvió de contrapeso al Gobierno en lo esencial, siendo la mejor muestra de esto las notorias dificultades del ejecutivo para sacar adelante las últimas prórrogas del estado de alarma, cuyo levantamiento en junio probablemente respondiese a los altos niveles de rechazo que se daban en la sede de la soberanía nacional.

Finalmente, la mayor preocupación se concentra en el lugar que quede para el parlamentario individual tras este eventual cambio de paradigma que virtualiza las Cámaras hasta niveles hace poco impensables. El escenario distópico de la pandemia, con hemiciclos desangelados y pasillos vacíos, se viene a sumar a la pérdida de protagonismo que aquejaba esta figura y que es correlativa al fortalecimiento tanto del juego mayoría-minoría como del poder efectivo que tienen los grupos. De nuevo queda el representante diluido en su formación como un ladrillo más de la pared carente de autonomía salvo para iniciativas muy concretas. En este sentido, durante este período se ha llegado en algunos lugares incluso al extremo de generalizar el uso del voto ponderado o a una disciplina de partido a la que se parecía invitar para que hiciese el trabajo sucio en materia sancionadora cuando se intenta reducir la presencialidad.

En suma, las sombras que parecen acechar el futuro más cercano también se posan sobre nuestros Parlamentos. Estos se enfrentan al mayor reto de los últimos 40 años: reivindicar por un lado su naturaleza y por otro su importancia para la garantía del marco convivencial democrático y constitucional. No se dibuja así un camino fácil, pero ya ha quedado acreditada la solvencia de nuestras Cortes Generales para sortear senderos pedregosos.

## BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES

## **A. Fuentes primarias**

### **A1. Textos normativos**

- Constitución Española (BOE nº 311, de 29/12/1978).
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE nº 285, de 28/11/1997).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80, de 03/04/1985).
- Ley Orgánica 2/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE nº 71, de 23/03/2007).
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE nº 134, de 05/06/1981).
- Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo (BOE nº 295, de 04/12/2010).
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE nº 67, de 14/03/2020).
- Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE nº 86, de 28/03/2020).
- Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE nº 101, de 11/04/2020).

- Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE n° 115, de 25/04/2020).
- Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE n° 129, de 09/05/2020).
- Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE n° 145, de 23/05/2020).
- Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE n° 159, de 06/06/2020).
- Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. (BOE n° 268, de 09/10/2020).
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE n° 282, de 25/10/2020).
- Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE n° 291, de 04/11/2020).

- Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas en determinados municipios de la Comunidad de Madrid en ejecución de la Orden del Ministro de Sanidad, de 30 de septiembre de 2020, por la que se aprueban actuaciones coordinadas en salud pública (BOCM núm. 240, de 02/10/2020).
- Orden 338/2020, de 9 de marzo, de la Consejería de Sanidad, por la que se adoptan medidas preventivas y recomendaciones de salud pública en la Comunidad de Madrid como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19) (BOCM nº 59, de 10/03/2020).
- Reglamento del Congreso de los Diputados.
- Reglamento del Senado.
- Reglamento de la Asamblea de Extremadura.
- Reglamento de la Asamblea de Madrid.
- Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.
- Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.
- Reglamento de las Cortes de Aragón.
- Reglamento de las Cortes de Castilla y León.
- Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.
- Reglamento de las Cortes Valencianas.
- Reglamento del Parlamento de Andalucía.
- Reglamento del Parlamento de Canarias.
- Reglamento del Parlamento de Cantabria.

- Reglamento del Parlamento de Cataluña.
- Reglamento del Parlamento de Galicia.
- Reglamento del Parlamento de Illes Balears.
- Reglamento del Parlamento de La Rioja.
- Reglamento del Parlamento de Navarra.
- Reglamento del Parlamento Vasco.

## **A2. Jurisprudencia**

- STC 19/2019, de 12 de febrero (BOE nº 67, de 19/03/2019).
- STC 45/2019, de 27 de marzo (BOE núm. 99, de 25/04/2019).
- STC 83/2016, de 28 de abril (BOE nº 131, de 31/05/2016).
- STC 39/2008, de 10 de marzo (BOE nº 91, de 14/04/2008).
- STC 179/1989, de 2 de noviembre (BOE nº 290 de 04/12/1989).
- STC 161/1988, de 20 de septiembre (BOE nº 247, de 14/10/1988).
- STC 10/1983, de 21 de febrero (BOE nº 70, de 23/03/1983).
- STS 161/2015, de 17 de marzo (Sala 2<sup>a</sup>).

## B. Fuentes secundarias

### B1. Libros y monografías

- Álvarez Conde, E. y Tur Ausina, R. (2011)[2015]: *Derecho constitucional*. Madrid, Tecnos.
- Cruz Villalón, P. (1984): *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid, Tecnos.
- Foucault, M. (1975), *Vigilar y castigar*. Buenos Aires, Amorrortu.
- García-Pelayo, M. (1976)[2009]: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo.
- Loewenstein, K. (1965)[2018]: *Teoría de la Constitución*. Madrid, Ariel.
- López Guerra, L. et al (2013): *Derecho constitucional. Volumen I*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Martínez Elipe, L. (2000): *Tratado de Derecho Parlamentario. Fiscalización Política del Gobierno. Volumen I. Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria*. Elcano, Aranzadi.
- Morodo, R. (1984)[2004]: *La transición política*. Madrid, Tecnos.
- Parrado, S. et al. (2013): *Gobiernos y administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Santaolalla, F. (2019): *Derecho parlamentario español*. Madrid, Dykinson.
- Schmitt, C. (2009): *Teología política. Cuatro capítulos sobre la doctrina de la soberanía*. Madrid, Trotta.
- Tudela Aranda, J. (ed.) (2020): *El Parlamento ante la covid-19*. Zaragoza, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

## B2. Artículos académicos y capítulos de libros

- Aranda Álvarez, E. (2017): “El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma”, *Revista de Estudios Políticos*, 175.
- Alonso Prada, V.E. (2020): “El control del Congreso de los Diputados al Gobierno y la actividad parlamentaria durante el estado de alarma”, *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 21.
- Baño León, J.M. (2013): “Estudio preliminar” en Schmitt, C.: *Ensayos sobre la Dictadura 1912-1932*. Madrid, Tecnos.
- Barrat i Esteve, J. (2009): “Vot electrònic i òrgans col·legiats. El cas de les Corts Valencianes”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 21.
- Carmona Cuenca, E. (2020): “Los derechos fundamentales en el estado de alarma. La crisis sanitaria de la covid 19 en España” en Barceló Rojas, D. et al., *Covid 19 y parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Carrasco Durán, M. (2020): “El Parlamento ante la pandemia de la covid-19. El caso del Parlamento de Andalucía” en Tudela Aranda, J. (ed.) (2020), *El Parlamento ante la covid-19*. Zaragoza, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Derecho Autonómico.
- Carro Martínez, A. (1998): “Artículo 116: las situaciones de anormalidad constitucional” en Alzaga, O. (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978, Tomo IX*. Madrid, Cortes Generales.
- Cazorla Prieto, L.M. (2012): “Artículo 70” en VVAA, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid, Congreso de los Diputados.

- Cruz Villalón (1981): “El nuevo Derecho de excepción (Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio)”, *Revista española de Derecho Constitucional*, 2.
- Cuenca Miranda, A. (2020): “Alarma ‘excepcional’”, *Papeles Fundación FAES*, 236. Disponible en: [https://fundacionfaes.org/file\\_upload/news/pdfs/20200323130208.pdf](https://fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20200323130208.pdf) (última consulta: 09-11-2020).
- Galindo Elola-Olaso, F. et al. (2011): “Estados excepcionales y Derecho parlamentario”, en Cosculluela Martínez, B. (coord.), *Bicentenario de la Secretaría y del cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*. Madrid, Cortes Generales.
- García de Enterría Ramos, A. y Navarro Mejía, I. (2020): “La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del covid-19”, *Revista de las Cortes Generales*, 108.
- García Roca, J. (2020): “El control parlamentario y otros contrapesos del Gobierno en el estado de alarma: la experiencia del coronavirus” en Barceló Rojas, D. et al., *Covid 19 y parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- García-Escudero Márquez, P. (2020a): “Actividad y funcionamiento de los Parlamentos españoles en la crisis sanitaria por covid-19” en Barceló Rojas, D. et al., *Covid 19 y parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- (2020b): “Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por covid-19” en Tudela Aranda, J. (ed.) (2020), *El Parlamento ante la covid-19*. Zaragoza, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- (2020c): “Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 33.

- (2020d): “La ductilidad del Derecho parlamentario: actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19”, *Teoría y realidad constitucional*, 46.
- (2018): “La adopción de acuerdos por las Cámaras”, *FORO, Nueva época*, 21.2.
- (2010): “Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 24.
- Iturbe Mach, A., (2020): “El Parlamento Vasco en tiempos virulentos. Una crónica desapasionada y un colofón” en Tudela Aranda, J. (ed.) (2020), *El Parlamento ante la covid-19*. Zaragoza, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Derecho Autonómico.
- León Alonso, M. (2014): “La introducción del uso del voto telemático en el Senado”, *Crónica de legislación (Julio-Diciembre 2013) Constitucional – Ars iuris Salmaticensis*, 2.
- Marrero García-Rojo, A. (2018): “Artículo 23.1. El derecho a participar en los asuntos públicos y el acceso a un cargo público representativo” en Rodríguez-Piñeiro y Bravo-Ferrer, M., y Casas Baamonde, M.E., (dir.): *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid, Wolters Kluwer, Madrid.
- Martínez Santa María, P. (2019): “Las investiduras no presenciales. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 19/2019, de 12 de febrero. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 492-2018 (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019)”, *Revista de las Cortes Generales*, 107.
- Matía Portilla, E. (2020): “La covid-19 y las Cortes de Castilla y León” en Tudela Aranda, J. (ed.) (2020), *El Parlamento ante la covid-19*. Zaragoza, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

- Rubio Núñez, R. (2020): “La tecnología en el Parlamento durante la crisis del covid-19” en Tudela Aranda, J. (ed.) (2020), *El Parlamento ante la covid-19*. Zaragoza, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Derecho Autonómico.
- Sánchez-Abarca Gornals, C. (2012): “Artículo 79” en VVAA: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid, Congreso de los Diputados.
- Santaolalla López, F. (2011): “El foro parlamentario. Una introducción sobre las salas de plenos y comisiones en algunos parlamentos europeos”, en Cosculluela Martínez, B., coord., *Bicentenario de la Secretaría y del cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*. Madrid, Cortes Generales.
- Senén Hernández, M. (2012): “Artículo 6” en VVAA, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid, Congreso de los Diputados.
- Teruel Lozano, G.M. (2020): “Los Decretos-leyes en la crisis del coronavirus: perspectiva constitucional”, en Tudela Aranda, J. (ed.) (2020), *El Parlamento ante la covid-19*. Zaragoza, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico
- Torres Muro, I. (2018): “Artículo 116. Los estados excepcionales”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., y Casas Baamonde, M.E. (dir.): *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid, Wolters Kluwer.

### **B3. Artículos y notas de prensa**

- Aragón Reyes, M. (2020a): “Hay que tomarse la Constitución en serio”, *El país*, 10 de abril.
- (2020b): “Dos precisiones”, *El país*, 18 de abril.

- Banacloche, J. (2020): “De nuevo el estado de alarma: sostenerla y no enmendarla”, *El mundo*, 26 de octubre.
- Casqueiro, J. y Díez, A. (2020): “El contagio en Vox suspende una semana la actividad en el Congreso”, *El país*, 10 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2020-03-10/el-contagio-en-vox-suspende-una-semana-la-actividad-en-el-congreso.html> (último acceso: 09/11/2020)
- Cruz Villalón, P. (2020): “La Constitución bajo el estado de alarma”, *El país*, 17 de abril.
- Congreso de los Diputados (2020): “El Congreso aplaza su actividad durante las próximas dos semanas”, 12 de marzo. Disponible en: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?\\_piref73\\_7706063\\_73\\_1337373\\_1337373.next\\_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=35249&anyo=2020&mes=3&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=35249&anyo=2020&mes=3&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null) (último acceso: 03/12/2020)
- Gracia, A. (2020): “‘El Congreso no se cierra ni en la guerra’: el PP pide que Sánchez comparezca por el coronavirus”, *El español*, 10 de marzo. Disponible en: [https://www.lespanol.com/espana/politica/20200310/congreso-no-cierra-pp-sanchez-comparezca-coronavirus/473703464\\_0.html](https://www.lespanol.com/espana/politica/20200310/congreso-no-cierra-pp-sanchez-comparezca-coronavirus/473703464_0.html) (último acceso: 03/12/2020)
- La Moncloa (2020), “Declaración institucional del presidente del Gobierno anunciando el Estado de Alarma en la crisis del coronavirus”. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2020/prsp20200313.aspx> (último acceso: 03/12/2020).
- Madrigal Martínez-Pereda, C. (2020): “La sociedad cautiva”, *El mundo*, 3 de mayo.
- Marcos, J., (2020): “Varios juristas ven base legal para prorrogar el estado de alarma por el plazo de un mes”, *El país*, 17 de mayo.

- P.E. (2020): “Ana Pastor, contagiada por coronavirus”, *El confidencial*, 11 de marzo. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-11/ana-pastor-contagiada-por-coronavirus\\_2492540/](https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-11/ana-pastor-contagiada-por-coronavirus_2492540/) (último acceso: 28/11/2020).
- Pérez, A. (2020): “Madrid cierra todos los colegios, institutos y universidades desde el miércoles”, *El confidencial*, 9 de marzo. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-09/coronavirus-colegios-universidades\\_2488908/](https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-09/coronavirus-colegios-universidades_2488908/) (último acceso: 28/11/2020)
- Presno Linera, M.A. (2020): “¿Por qué “estado de alarma” por coronavirus y no “estado de excepción”?”, *El derecho y el revés*, 25 de marzo. Disponible en: <https://presnolinera.wordpress.com/2020/03/25/por-que-estado-de-alarma-por-coronavirus-y-no-estado-de-excepcion/> (último acceso: 07/12/2020)
- Rodríguez-Pina, G. (2011): “El Congreso prohíbe la entrada con bermudas o camisetas de tirantes”, *El país*, 4 de julio.
- Romero, J. (2020); “Moncloa desautoriza a Díaz y recuerda que la gestión del coronavirus depende de Sanidad”, *El confidencial*, 5 de marzo. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-05/moncloa-reivindica-a-sanidad-en-la-gestion-del-covid-19-tras-la-publicacion-de-trabajo\\_2483064/](https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-05/moncloa-reivindica-a-sanidad-en-la-gestion-del-covid-19-tras-la-publicacion-de-trabajo_2483064/) (último acceso: 28/11/2020)
- Ruíz Robledo, A. (2020): “Debemos vigilar al capitán Sánchez”, *El español*, 25 de marzo. Disponible en: [https://www.lespanol.com/opinion/tribunas/20200325/debemos-vigilar-capitan-sanchez/477572242\\_12.html](https://www.lespanol.com/opinion/tribunas/20200325/debemos-vigilar-capitan-sanchez/477572242_12.html) (último acceso: 09-11-2020)
- VVAA (2020); “Javier Ortega Smith da positivo por coronavirus y Vox pide perdón por el acto de Vistalegre”, *La vanguardia*, 10 de marzo. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20200310/474078641783/javier-ortega-smith-coronavirus-covid-19-vox-positivo.html> (último acceso: 28/11/2020).

## C. Recursos electrónicos

- Fundación Manuel Giménez Abad (2020): Seminario ‘Parlamentos en tiempos del COVID-19. [Vídeo en línea]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=aLazpfo7oIM> (último acceso: 13/11/2020)
- (2020): Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma a debate. [Vídeo en línea]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0tcFWJGez-Q> (último acceso: 13/11/2020)
- Parlament de Catalunya (2020), *DT núm. 23 - COVID-19. Mesures adoptades pels parlaments de les CCAA i les Corts Generals*. Disponible en: [https://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-documentals/dossiers-tematics/sumari/index.html?p\\_id=65081885](https://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-documentals/dossiers-tematics/sumari/index.html?p_id=65081885) (último acceso: 18/12/2020).
- Senado de España (2020), *Actas de la Mesa del Senado*. Disponible en: <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/organossenado/mesa/actasmesasenado/index.html> (último acceso: 03/12/2020).
- Senado de España (2020), *Actuaciones del Senado frente a casos de infección por coronavirus*. Disponible en: [https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/administracionparlamentaria/detalle/index.html?lang=ca\\_ES&id=CORONAVIRUS\\_TEXTO](https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/administracionparlamentaria/detalle/index.html?lang=ca_ES&id=CORONAVIRUS_TEXTO) (último acceso: 18/12/2020)
- XML (2016): *Parliament*. Disponible en: <http://parliamentbook.com/> (último acceso: 18/12/2020)

Las áreas de la **Fundación** son:

**ESTUDIOS POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS**

**ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

**IBEROAMÉRICA**

**ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO**

fundación   
**Manuel Giménez Abad**  
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

