

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

**ACTIVIDAD Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CORTES GENERALES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA POR COVID-19<sup>1</sup>****por Piedad García-Escudero Márquez***Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid***I. INTRODUCCIÓN. LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN SITUACION DE CRISIS SANITARIA**

La declaración del estado de alarma como consecuencia de la pandemia COVID-19 y la existencia de parlamentarios contagiados incluso antes de aquella, han provocado graves interferencias en el funcionamiento de los distintos Parlamentos, que condujeron en nuestro país a buscar diversas soluciones en los Parlamentos autonómicos y en las Cámaras que integran las Cortes Generales.

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, que sólo había ocurrido una vez desde la aprobación de la Constitución. 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. Crisis sanitaria -una pandemia- sin precedentes, con miles de muertos, centenares cada día sólo en España, contándose entre los primeros contagiados parlamentarios -razón añadida para observar una cuarentena y extremar las precauciones-, amén de miembros del Gobierno y otras autoridades.

Ya las Cortes reunidas en Cádiz en 1810 tuvieron que superar los obstáculos que la situación de guerra planteaba. Así, el artículo 109 de la Constitución de 1812 preveía y solventaba las eventuales dificultades de desplazamiento: “Si la guerra o la ocupación de alguna parte del territorio de la Monarquía por el enemigo impidieren que se presenten a tiempo todos o algunos de los Diputados de una o más provincias, serán suplidos los que falten por los anteriores Diputados de las respectivas provincias, sorteando entre sí hasta completar el número que les corresponda”.

La crisis provocada por la pandemia ha afectado de lleno a la actividad parlamentaria, en una situación de emergencia para la que el artículo 116 de la Constitución reclama la presencia del Congreso de los Diputados, a quien corresponde autorizar la prórroga de la declaración del estado de alarma, de la que se le ha de dar cuenta, “reunido inmediatamente al efecto”. Los apartados 5 y 6 de este artículo se preocupan de establecer las cautelas que han de preservar la democracia parlamentaria en una situación de incremento de poder del Ejecutivo y de restricción de derechos<sup>2</sup>.

1. Este artículo forma parte de un estudio más amplio de próxima publicación, que se extiende también a los Parlamentos autonómicos.

2. Art. 116. “5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes del Estado, no podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere algunas de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente. 6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

Muy especialmente el Congreso de los Diputados, al que corresponden competencias específicas en este estado, pero también el Senado (y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas) en el ejercicio de su función de control al Gobierno, se han encontrado en la coyuntura de hacer de la necesidad virtud y enfrentarse a unas circunstancias para las que no contaban no ya con previsión reglamentaria, sino con instrumentos o herramientas tecnológicas -piénsese en la posibilidad de celebrar reuniones telemáticas con garantías- que permitieran continuar con su actividad...de otra forma<sup>3</sup>.

En el origen de las barreras jurídicas a las posibles innovaciones imaginativas -sesiones y/o voto a distancia- se encuentra el carácter presencial de las reuniones de Asambleas, deducible de su propio nombre y que se plasma en distintos artículos de la Constitución en referencia al Congreso y al Senado, en particular las reglas sobre quórum y personalidad e indelegabilidad del voto contenidas en el artículo 79<sup>4</sup>. Las recientes sentencias del Tribunal Constitucional 19/2019 y 45/2019, bien es verdad que en un contexto diferente (investidura no presencial del candidato a la Presidencia de la Generalitat), han subrayado la inmediatez y presencialidad de la actividad parlamentaria<sup>5</sup>, aun admitiendo la posibilidad de que los Reglamentos prevean el voto en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor (STC 19/2019 FJ 4).

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. Ciertamente que nuestras Cámaras, por otras causas derivadas en primer término del incremento del número de parlamentarias, han introducido modalidades de voto a distancia en sesiones plenarias y para determinados asuntos, pero ello no ha sido suficiente en los momentos vividos. Cuestiones como el registro electrónico de iniciativas o la necesidad de guardar distancia entre los asistentes a las sesiones habrían de ser coherentes con la función de control del Gobierno, especialmente importante en estado de alarma.

A las cuestiones expuestas han dado respuesta los Presidentes, las Mesas, las Juntas de Portavoces, en definitiva los órganos de gobierno de los distintos Parlamentos, ideando soluciones más o menos amparadas por el respectivo Reglamento. En ese más o menos está el problema. Por mucha voluntad que haya, no todo vale. La ductilidad del Derecho Parlamentario tiene límites -incluso en el supuesto de esa unanimidad que supuestamente todo lo sana- si queremos mantenernos en el Estado de Derecho.

El estado de alarma fue declarado por el Gobierno por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (BOE num. 67 del mismo día, minutos antes de las 12 de la noche), entrando en vigor en el momento de su publicación. Ya la semana anterior se había producido la

3. Para las medidas adoptadas en otros países, pueden verse los documentos elaborados por INTER PARES/IDEA, el Servicio de documentación parlamentaria del Parlamento Europeo y la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, así como las propuestas para el Parlamento británico, recogidos en la bibliografía. La solución adoptada finalmente en los Comunes para la reanudación de trabajos fue mixta, presencial y por videoconferencia.

4. Puede verse sobre este tema García-Escudero Márquez, 2018 (1 y 2).

5. La STC 45/2019 FJ 5 y 6 proclama también la inmediatez de las reuniones del Gobierno salvo casos justificados y excepcionales y con las debidas garantías. En este sentido, la crisis sanitaria ha llevado a la modificación de la Ley 50/1997, de 30 de noviembre, del Gobierno, por Real Decreto-ley 7/2020 para permitir las reuniones telemáticas. Conforme a la nueva disposición adicional tercera: "1. En situaciones excepcionales, y cuando la naturaleza de la crisis lo exija, el Presidente del Gobierno podrá decidir motivadamente que el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno y la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios puedan celebrar sesiones, adoptar acuerdos y aprobar actas a distancia por medios electrónicos, siempre que los miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter secreto o reservado de sus deliberaciones. 2. A estos efectos, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias y videoconferencias".

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

paralización de la actividad en algunas Cámaras: así, la Mesa del Congreso de los Diputados suspendió las sesiones previstas para la semana del 10 de marzo, como también lo hicieron distintos Parlamentos autonómicos. A partir de entonces y durante un mes (hasta el 12 de abril, concluida la primera prórroga del estado declarado), al desatarse la expansión de la enfermedad la actividad parlamentaria se reduce a mínimos, pero incluso esos mínimos precisaron de una adecuación de normas o de acuerdos. Una vez que el 9 de abril el Congreso autoriza una segunda prórroga (con visos de que no sería la última<sup>6</sup>) y se levantan algunas restricciones al trabajo presencial en general, la suspensión de su actividad se hace insostenible para las propias Cámaras y ante la opinión pública, reactivándose aquella, aunque también con formas inhabituales -no siempre acertadas, como en aquellos Parlamentos autonómicos en que se activa o habilita la Diputación Permanente-<sup>7</sup>.

## II. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y SENADO: ACTIVIDAD, FUNCIONAMIENTO Y NORMATIVA

Si hay una Cámara que debe ser protagonista durante el estado de alarma es el Congreso de los Diputados, el cual -según dispone el artículo 116 CE- debe ser informado de su declaración “reunido inmediatamente al efecto”, autoriza la prórroga (o más de una, como en este caso en que fueron 6) y no puede ser disuelto durante la vigencia de aquel, asumiendo las competencias la Diputación Permanente en caso de disolución o expiración de mandato. De otra parte, afectan a ambas Cámaras los apartados 5 y 6 de dicho artículo en cuanto a la convocatoria automática si no estuvieren en período de sesiones y a la no modificación del principio de responsabilidad del Gobierno y sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes; no en vano el artículo 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales el control de la acción del Gobierno.

Un trabajo monográfico podría dedicarse a esas cuestiones de fondo y comprobar si se ha ejercido adecuadamente la función de control durante el estado de alarma. Aquí nos quedamos en el propósito más modesto de ver la forma en que se ha mantenido el funcionamiento de ambas Cámaras, en particular de la primera por las razones señaladas. No siendo siempre públicos los acuerdos de sus órganos de gobierno, la tarea se limitará muchas veces a la exposición de hechos -incluso conocidos por los comunicados de prensa o a través de los medios de comunicación- y de las normas jurídicas.

### 1. Congreso de los Diputados

En el Congreso, ante la negativa de un grupo parlamentario a asistir por contar con un miembro contagiado, se suspende la sesión plenaria prevista para la semana del 10 de marzo, así como una sesión de comisión. El 12 de marzo, la Presidenta anuncia -y recoge una nota de prensa-, que la actividad se suspende durante dos semanas, según acuerdo de la Junta de Portavoces. Se mantienen las reuniones, en su mayor parte telemáticas, de la Mesa y la Junta de Portavoces, así como el registro telemático de las iniciativas. La Secretaría General establece un Plan de Actuación frente a la situación epidemiológica.

6. Previa la correspondiente autorización del Congreso de los Diputados, el estado de alarma fue prorrogado por periodos de catorce días por Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo; 487/2020, de 10 de abril; 492/2020, de 24 de abril; 514/2020, de 8 de mayo; 537/2020, de 22 de mayo; y 555/2020, de 5 de junio.

7. Recuérdese además que el tamaño de los Parlamentos autonómicos no es comparable a los del Congreso y el Senado, como tampoco lo es el ámbito territorial de representación, cuya menor amplitud no plantea -salvo en el caso insular por inconvenientes añadidos derivados de la crisis- tantos problemas de desplazamiento o de reunión observando las distancias recomendadas entre los asistentes. Ello puede hacer menos justificables determinadas decisiones.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

El 18 de marzo comparece el Presidente del Gobierno ante el Pleno, con la presencia reducida a una veintena de diputados, para presentar la comunicación del Gobierno sobre la declaración del estado de alarma, de conformidad con el artículo 165 RC, según el cual en los supuestos previstos en los tres artículos anteriores (sobre las competencias del Congreso en los estados de emergencia constitucional<sup>8</sup>), “el asunto será sometido inmediatamente al Pleno del Congreso, convocado al efecto si no estuviere reunido, incluso en el periodo entre sesiones”.

El 19 de marzo, la Mesa adopta un acuerdo por el que, teniendo en cuenta la declaración del estado de alarma por RD 463/2020, de 14 de marzo, y atendiendo a las especiales circunstancias concurrentes, se permite que, mientras dure dicho estado de alarma y previa petición del grupo parlamentario correspondiente, todos los diputados que lo deseen puedan emitir su voto por el procedimiento telemático en las sesiones plenarias que se celebren durante este. El *voto telemático* está previsto por el artículo 82.2 del Reglamento desde su reforma de 21 de julio de 2011 para casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, previa autorización de la Mesa<sup>9</sup>. El artículo 79.3 RC establece que 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.

Una nota de la Secretaría General del Congreso de 25 de marzo sobre la posibilidad de realizar sesiones del Pleno, las comisiones u otros órganos de la Cámara mediante el sistema de videoconferencia, que responde a las solicitudes de varios grupos parlamentarios concluye *rechazando la posibilidad de intervenir por videoconferencia* en las sesiones plenarias, salvo que se modifique el Reglamento que la contemple, sólo por motivos excepcionales, sin que el Congreso cuente por el momento, con los medios necesarios para poder celebrar una sesión plenaria mediante videoconferencia. En cuanto a las comisiones, la nota recuerda que les son de aplicación las normas sobre los debates, así como la doctrina del TC, siendo en cambio posiblemente menores las dificultades técnicas.

El día 25 se celebra sesión plenaria para la convalidación de 5 decretos-leyes y la autorización de la prórroga del estado de alarma hasta las 00.00 horas del día 12 de abril; se rechazan las propuestas presentadas por 6 grupos parlamentarios, se incluye en el RD de declaración (463/2020, de 14 de marzo) a propuesta del Grupo Vasco una disposición adicional sexta en virtud de la cual, de conformidad con lo establecido en el apartado uno del artículo octavo de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, el Gobierno remitiría semanalmente al Congreso de los Diputados información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas adoptadas y valoración de su eficacia para contener el COVID-19 y mitigar su impacto sanitario, económico y social, modificación introducida

8. En cuanto a la declaración del estado de alarma, art. 162.1 RC: “Cuando el Gobierno declarase el estado de alarma, remitirá inmediatamente al Presidente del Congreso una comunicación a la que acompañará el Decreto acordado en Consejo de Ministros. De la comunicación se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que estime procedente”.

9. El desarrollo del procedimiento de votación telemática, con confirmación telefónica, para las sesiones plenarias en aquellas votaciones no susceptibles de fragmentación o modificación, se regula por la Resolución de la Mesa del Congreso de 21 de mayo de 2012 y se utiliza con normalidad desde entonces. El procedimiento se ha flexibilizado durante la crisis por dificultades tecnológicas, dada la elevación a más de 300 del número de diputados que han de ejercer su voto en un tiempo limitado (así para las prórrogas de estado de alarma, tras la incorporación de propuestas); los diputados votan en la intranet, sin confirmación telefónica o vía mail.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

por RD 476/2020, de 27 de marzo<sup>10</sup>. La sesión tiene lugar con *asistencia reducida* a 43 miembros (una décima parte de los diputados, según acuerdo alcanzado entre los portavoces, y los miembros de la Mesa) y habilitación para todos los diputados del voto telemático, emitiéndose 306 votos por esta vía (más 43 presenciales, total 349).

Se inician las comparecencias del Ministro de Sanidad –autoridad delegada con competencia propia y residual, según el RD 463/2020- ante la Comisión correspondiente el 2 de abril, continuando el seguimiento las semanas posteriores.

El 7 de abril, la Mesa del Congreso, además de aprobar destinar 3 millones de euros de sus remanentes a la financiación de los gastos ocasionados por el COVID-19, acuerda el levantamiento de la suspensión del cómputo de plazos en la tramitación de iniciativas, hito que marca la reactivación de la labor parlamentaria de la Cámara, por más que limitada. La Junta de Portavoces acuerda la *reanudación* la semana siguiente de las *sesiones de control* al Gobierno.

El 9 de abril, el Pleno del Congreso autoriza la segunda prórroga del estado de alarma hasta el 25 de abril, con 306 votos emitidos de forma telemática, y convalida tres decretos leyes con 304 votos por esta vía. La primera sesión ordinaria de control al Gobierno se celebra el día 15 de abril, en formato reducido (tercera sesión plenaria desde la declaración del estado de alarma), con 15 preguntas y tres interpelaciones urgentes en el orden del día, además de aprobarse por asentimiento –se utiliza esta forma de aprobación por no precisar la comprobación de quorum de votación– la creación de una comisión de investigación relativa al accidente aéreo del vuelo JK5022 de Spanair, sobre el que una comisión similar no había concluido sus trabajos en la XII legislatura. El mismo día tiene lugar una reunión de comisión para comparecencia de Ministro.

La semana del 20 de abril se celebran tres sesiones de comisiones en orden a la comparecencia de ministros para informar sobre la gestión en relación con el coronavirus. El 22 de abril, el Pleno se reúne para la comparecencia del Presidente del Gobierno para informar de Consejos europeos, autorizar la tercera prórroga del estado de alarma por 295 votos telemáticos y 50 presentes (se rechazan las propuestas de 5 grupos parlamentarios) y convalidar un decreto-ley, emitiéndose 300 votos electrónicos y 50 presentes, así como para celebrar sesión de control al Gobierno, con 15 preguntas orales y tres interpelaciones urgentes. Se celebra asimismo sesión de control el 29 de abril, con preguntas e interpelaciones urgentes, así como la convalidación de decretos-leyes (45 votos presenciales y 305 telemáticos). El 6 de mayo se autoriza la cuarta prórroga del estado de alarma hasta el 23 de mayo incluido, emitiéndose 46 votos presenciales y 304 telemáticos, previo rechazo de las propuestas presentadas por cuatro grupos parlamentarios y la aprobación de las del Grupo Vasco. Las sesiones plenarias semanales continúan a partir del 13 de mayo, con control y decretos-leyes; junto a este orden del día habitual, el 20 de mayo se aprueba la quinta prórroga, hasta el 6 de junio incluido, emitiéndose 46 votos presenciales y 304 telemáticos. La sexta prórroga, hasta el 20 de junio inclusive, se aprobaría el 3 de junio con 92 votos presenciales y 258 telemáticos, incrementándose la asistencia en esta fase de la desescalada parlamentaria a más del 25% de los diputados; en esta fecha se incluyen en el orden del día por primera vez en el estado de alarma los debates de totalidad de un convenio internacional y un proyecto de ley,

10. De conformidad con el art. 6 LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, “2. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga”.

## SUMARIO

así como la toma en consideración de una proposición de ley, en un paso más hacia la normalidad. También por primera vez, superadas las dificultades de alojamiento, la sesión se prolonga dos días.

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

De lo expuesto podemos concluir que el Congreso esquivó las tentaciones fáciles a las que sucumbieron otros parlamentos y mantuvo la presencialidad de las sesiones plenarias y de comisión, con un formato reducido y con la extensión por la Mesa -mal menor, en mi opinión- de las previsiones reglamentarias sobre supuestos para autorizar el voto telemático.

Tras una suspensión durante las primeras dos semanas, y dada la necesidad de autorizar las prórrogas del estado de alarma, la actividad del Pleno se reinicia, para este punto y para la convalidación de los numerosos decretos leyes dictados, así como para comparecencias en Pleno y en comisión. Las sesiones ordinarias de control -preguntas e interpelaciones, sin inclusión de las mociones consecuencia de éstas<sup>11</sup>- se retoman con carácter semanal a partir del 15 de abril, un mes después de la suspensión, periodo de duración no reprochable habida cuenta de la escalada de la pandemia. Los enfrentamientos políticos -más o menos constructivos- se trasladan también al Congreso con la creación por la Mesa el 28 de abril de la Comisión no permanente para la reconstrucción social y económica, solicitada por los Grupos Socialista y de Unidas Podemos-ECP-GEC, que se constituye el 7 de mayo<sup>12</sup>. De otra parte, la actividad ordinaria de registro de iniciativas se ha mantenido inalterada durante todo el estado de alarma, siendo elevado, por ejemplo, el número de preguntas al Gobierno para respuesta escrita.

**2. Senado**

Dado que las competencias constitucionales sobre los estados regulados en el artículo 116 CE corresponden al Congreso, la presencia de la Alta Cámara ha quedado un tanto difuminada durante el primer mes de alarma, pese a que la coordinación con las Comunidades Autónomas era esencial en la lucha contra la enfermedad, lo que llevaba a pensar en la conveniencia de la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

El día 12 de marzo, la Mesa acordó extender a todos los senadores el voto telemático regulado por el artículo 93.2 RS (el apartado 3 establece su cómputo para el quorum) en relación con la autorización de un convenio internacional incluido en el orden del día de la siguiente sesión plenaria y suspender los plazos de tramitación, desconvocar las sesiones de las comisiones y sus órganos para las dos siguientes semanas. El 17 de marzo, el Pleno adopta el acuerdo sobre el convenio internacional con 259 votos telemáticos y 5 presenciales a mano alzada, de los cuales 4 miembros de la Mesa (el senador restante había tenido problemas con la emisión de su voto telemático y optó por la presencia).

11. No se incluyen en el orden del día de la sesión de control las mociones consecuencia de interpelaciones formuladas en la sesión anterior por cuanto la eventual introducción de enmiendas aceptadas en el curso del debate impide la votación telemática previa, en los términos de la Resolución que regula esta.

12. La Comisión está compuesta por 46 miembros, adopta sus decisiones por voto ponderado (de forma que no sería necesaria una composición tan amplia, habida cuenta que las Comisiones permanentes están integradas en la XIV legislatura por 37 miembros y que las comisiones especiales suelen ser más reducidas), que se extiende incluso a la totalidad de las formaciones que componen los Grupos Plural y Mixto -algo absolutamente insólito-, y con un plazo inicial de dos meses prorrogables para sus trabajos. El dictamen que contenga sus resoluciones y recomendaciones se remitirá al Pleno de la Cámara.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

El mismo día 17 de marzo de 2020, la Mesa del Senado adoptó el acuerdo de no convocar sesiones de Pleno ni de comisiones durante la vigencia del estado de alarma, sin perjuicio de que pudieran convocarse para la tramitación de asuntos de urgencia o para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionalmente atribuidas al Senado cuando estas resultaran inaplazables. Se suspendió el registro presencial y los plazos administrativos (que se reanudarían el 1 de junio, BOCG núm. 52, 29 mayo), habiéndose suspendido los reglamentarios el día 12.

Como puede verse, el acuerdo inicial de la Mesa de suspensión de la actividad estaba previsto para un estado de alarma quizá no tan prolongado, y fue modificado a medida que aquél se prorrogaba. De hecho, el Pleno reanudó sus sesiones el 21 de abril -es decir, transcurrido algo más de un mes de la declaración- con el control al Gobierno (15 preguntas y 3 interpelaciones), según acuerdo de la Mesa de 14 de abril<sup>13</sup>, estando la *asistencia reducida* a un máximo del 10 por ciento de los representantes de cada grupo parlamentario. En esta fecha se levanta la suspensión de plazos reglamentarios de iniciativas en tramitación con efectos de 30 de abril. Continúan las sesiones de control a partir del 5 de mayo y las de comisiones se reinician a partir del 7 de mayo, esa semana autorizadas por la Mesa el día 5 todavía con carácter excepcional, levantándose su suspensión por la Mesa el 12 de mayo (con asistencia reducida en función del tamaño del grupo).

Una sesión de la CGCA –autorizada por la Mesa gracias al voto favorable del PNV- tuvo lugar el día 30 de abril con la presencia de la Ministra de Política Territorial y Función Pública por parte del Gobierno, y de sólo cuatro Presidentes de Comunidad Autónoma (Cantabria, Murcia, Madrid y Castilla y León) y el de la Ciudad Autónoma de Ceuta, siendo el nivel de representación de menor rango en otras CCAA, todo lo cual rebajaba la relevancia de la reunión.

Por acuerdo de su Mesa se aplaza -no se celebraría hasta la última semana de mayo- la sesión ordinaria de control de la Administradora única de RTVE en la Comisión Mixta competente prevista para la semana del 27 de abril, autorizada por la Mesa del Senado y reclamada por los grupos de oposición, sin recurrir siquiera a la comparecencia telemática atendido su carácter de persona de riesgo, que precisaría la autorización de las Mesas de ambas Cámaras por tratarse de una comisión mixta.

Una presencia más activa del Senado y su reflejo mediático –siempre difícil de conseguir– habría redundado en su favor.

**III. CONCLUSIONES**

Frente a lo ocurrido en algunos Parlamentos autonómicos o comparados, el Congreso y el Senado desde un primer momento se inclinaron por mantener la presencialidad de las sesiones, proclamada por el Tribunal Constitucional en sentencias 19 y 45/2019, acudiendo al formato reducido de asistencia y su complemento de ampliación de los supuestos reglamentarios de autorización del voto telemático, bien es verdad que por acuerdo de la Mesa por analogía y no mediante reforma reglamentaria. Este parece haber sido el mal menor, o el camino menos irregular desde el punto de vista jurídico<sup>14</sup> –más correcto si los supuestos hubieran estado

13. La Mesa autoriza la transferencia de tres millones de euros, con cargo al Fondo de Remanentes Presupuestarios, al Tesoro Público para contribuir a los gastos ocasionados por la crisis sanitaria.

14. A veces con el mismo tenor reglamentario tomado del Reglamento del Congreso (y en ocasiones con apoyo en informes jurídicos solicitados más bien para justificar decisiones ya adoptadas), algunos Parlamentos

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

determinados por una Resolución de la Presidencia, de modificación sencilla—, que se habría visto facilitado por una redacción amplia de la previsión reglamentaria, lo cual tampoco habría sido aconsejable por prudencia en el momento de su introducción como novedad excepcional. Tal vez ahora bastara incluir entre los supuestos autorizables las circunstancias excepcionales que acordara la Mesa, oída la Junta de Portavoces, como ha hecho la Junta General de Asturias. Una especificación ad hoc —así, la realizada en el Parlamento de Andalucía— podría encontrarse con las mismas dificultades de aplicación a una situación futura no previsible hoy.

En general, podemos afirmar que no plantean problemas las reuniones telemáticas de los órganos de gobierno de las Cámaras (Mesas y Juntas de Portavoces), que organizan el trabajo pero no ejercen las funciones constitucionales o estatutarias de aquellas, a diferencia de sus órganos de trabajo, Pleno, comisiones y Diputación Permanente. Tampoco suscitaría excesiva dificultad la comparecencia telemática excepcional de una autoridad ante una comisión constituida, de lo que existen precedentes.

Debe tenerse en cuenta asimismo que, dado que durante los primeros momentos la actividad ha sido limitada (comparecencias sobre la pandemia, sin votaciones; convalidación de decretos-leyes por el Congreso, numerosos durante el estado de alarma; en un segundo momento de reanudación de la actividad, sesiones de control con preguntas y en su caso interpelaciones), tampoco este volumen ha requerido de excesivos desplazamientos, sobre todo cuando la sesión se celebraba en formato reducido. Si fuera necesario ejercer otras funciones —en dos parlamentos autonómicos se han aprobado leyes de presupuestos durante el estado de alarma— podría acudir si fuera necesario a la reforma del Reglamento por vía de urgencia. El recurso a una Comisión de seguimiento o estudio —que no ejerce funciones ordinarias de control— puede facilitar la presencialidad, alternativa siempre preferible a las reuniones informativas telemáticas de portavoces con miembros del Ejecutivo —celebradas en Parlamentos autonómicos—, que pueden llevar a confusión con las sesiones parlamentarias debidamente convocadas y celebradas (recuérdese el tajante tenor del artículo 67.3 CE) a las que no pueden sustituir.

Junto con los informes jurídicos, a veces la imposibilidad técnica<sup>15</sup> ha salvado de las soluciones más extremas (Plenos o comisiones con asistencia e intervención telemática).

---

autonómicos han recurrido a la interpretación contraria, admitiendo la asistencia e incluso la votación por videoconferencia, en una quiebra peligrosa del principio de presencialidad e inmediatez. La STC 19/2019 declara: “La exigencia de que la función parlamentaria se ejerza en un determinado espacio físico —la sede del Parlamento— no tiene solo como finalidad garantizar que los parlamentarios puedan ejercer su función representativa en un lugar en el que no puedan ser perturbados, sino que cumple también una función simbólica, al ser ese el único lugar en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esta institución”. Esta observación puede aplicarse también a la sustitución del Pleno por otro órgano, como la Diputación Permanente, en particular si actúa con voto ponderado. Se dirá que los Plenos con asistencia reducida afectan también a su carácter simbólico, pero al menos es el órgano supremo representativo que ejerce todos los poderes de la Cámara el que intenta mantener su presencia y ejercer sus funciones. La solución adoptada por algunos Parlamentos autonómicos de activación de la Diputación Permanente durante la vigencia del estado de alarma o parte de ella es la más criticable, sobre la base del propio carácter de dicho órgano de continuidad, llamado a sustituir al Pleno cuando éste no puede reunirse —por razones jurídicas preestablecidas y tasadas, no fácticas— y con unas funciones mínimas. La extensión de unas y otras entraña un riesgo evidente: ¿por qué no sustituir con carácter ordinario los órganos de trabajo del Parlamento por una representación reducida limitada a los portavoces de los grupos parlamentarios? En algunos casos, la escasa actividad de la DP y el retorno a la reunión de los órganos ordinarios con formato reducido y voto no presencial revelan que la primera decisión adoptada fue precipitada y que tal vez podría haberse evitado.

15. Merece una mención la meritoria labor de la Administración parlamentaria, presencial o a distancia, esta última llevada a cabo en su mayor parte con herramientas de los propios funcionarios —las Cámaras no son empresas, y los medios con que cuentan los servicios de apoyo no suelen constituir una prioridad— insuficientes e inhabituales, lo que duplicaba las horas de trabajo.



## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

Esperemos que las reformas reglamentarias que se anuncian<sup>16</sup> no vayan en esa dirección. Las Cortes de Cádiz tuvieron que sortear una guerra y un estado de sitio para reunirse, y la Constitución de 1812 ya previó la solución a sus problemas. Distintos Presidentes de Cámaras han recordado el carácter fundamental de la presencia del Parlamento en tiempos de crisis, con metáforas que lo comparan con el capitán que no abandona el barco (N. Pelosi, Congreso de EEUU) o hasta con los propios médicos (R. Fico, Cámara italiana)<sup>17</sup>.

Cruz Villalón (2020) se pronunciaba contra una situación en la desescalada a medio camino entre el estado de alarma y la normalidad sin adjetivos, sin base constitucional precisa. Aquí también rechazamos los supuestos que se salen de la normalidad en el funcionamiento parlamentario -no intentando siquiera adaptarlo forzándolo lo menos posible- sin base constitucional o reglamentaria precisa.

Una última preocupación es la que afecta al aumento del protagonismo de los grupos y sus portavoces en esta situación de crisis frente a los parlamentarios individuales -cuya participación no se echa en falta-, apareciendo aquellos como intermediarios, por ejemplo, en la solicitud de voto telemático. El ya de por sí mermado papel del representante no debería haber descendido otro escalón una vez que la excepcionalidad desaparezca, sino que habrá de recuperar al menos la visibilidad anterior.

---

16. Propositiones de reforma del Reglamento del Congreso para permitir la celebración de sesiones de forma telemática han sido presentadas por los Grupos Vox, UP-ECP-EM y Plural a instancia de JuntspersCatalunya (en el Senado, una proposición de reforma por ER-EHBILDU en el mismo sentido). Una proposición de ERC plantea la posibilidad de retirar a los diputados las indemnizaciones por ejercicio de la función parlamentaria en situaciones excepcionales que limiten o impidan el ejercicio del cargo.

17. Pueden verse estas y otras declaraciones en J. Murphy, 2020: 15.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

**BIBLIOGRAFIA**

- CRUZ VILLALÓN, P., (2020): “La Constitución bajo el estado de alarma”, *El País* 17 abril 2020.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., (2018): “Artículo 79” en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, L. M. Cazorla Prieto, dir., tomo I, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, págs. 2134 y ss.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., (2018): “Artículo 79”, en *Comentarios a la Constitución española 40 aniversario, Libro homenaje a Luis López Guerra*, P. Pérez Tremps y A. Saiz Arnáiz, dirs., tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 1219 y ss.
- Library of Congress, *Continuity of Legislative Activities during Emergency Situations*. <https://www.loc.gov/law/help/emergency-legislative-activities/index.php> (consulta 11 mayo 2020).
- Parlamento británico, “Proposals for a ‘virtual’ Parliament: how should parliamentary procedure and practices adapt during the Coronavirus pandemic?” en <https://hansardsociety.org.uk/publications/proposals-for-a-virtual-parliament> (acceso 28 abril 2020).
- MURPHY, J., (2020): *Parliaments and Crisis: challenges and innovations*, Parliamentary Primer núm. 1, Inter Pares. Parliaments in Partnership, International IDEA, en <https://www.inter-pares.eu/sites/interpares/files/2020-05/Parliaments%20and%20Crisis%20Challenges%20and%20Innovations%20Primer.pdf> (consulta 14 mayo 2020).
- Parlamento Europeo, Servicio de documentación parlamentaria, *Parliaments in emergency mode. How Member States’ Parliaments are continuing with business during the pandemia* (M. Diaz Crego y R. Manko). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649396/EPRS\\_BRI\(2020\)649396\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649396/EPRS_BRI(2020)649396_EN.pdf) (consulta 11 mayo 2020). ■