

FUNCIONES Y FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO EN TIEMPOS DE CRISIS

Piedad García-Escudero Márquez*

SUMARIO: I INTRODUCCIÓN – II CRISIS ECONÓMICA DE 2008 Y FIN DEL BIPARTIDISMO – 1. Efectos en la relación de confianza Congreso-Presidente del Gobierno – 2. Efectos de la relación Gobierno-Parlamento en el funcionamiento y las funciones de las Cámaras – 3. Conclusión sobre los efectos de la crisis del bipartidismo y el Parlamento fragmentado – III ESTADO DE ALARMA Y CRISIS POR COVID-19 – 1. Paralización legislativa y Gobierno por decreto-ley – 2. Función presupuestaria – 3. Función de control – 4. Función de nombramiento – 5. El funcionamiento de las Cámaras – 6. Cuestiones controvertidas sobre el estado de alarma. Doctrina del Tribunal Constitucional

* Catedrática de Derecho Constitucional Universidad Complutense de Madrid.
Letrada de las Cortes Generales

I. INTRODUCCIÓN

Arrastramos varias crisis en los últimos años que han repercutido profundamente en las funciones y el funcionamiento de nuestros Parlamentos. Voy a referirme a dos de ellas.

La causada por la pandemia ha cubierto con un velo de olvido los acontecimientos políticos inmediatamente anteriores, pero no deben dejar de tenerse presentes, porque han venido, de momento, para quedarse.

II. CRISIS ECONÓMICA DE 2008 Y FIN DEL BIPARTIDISMO

La crisis económica que se inicia en 2008, con el consiguiente descrédito de las instituciones –entre ellas el Parlamento– y por supuesto de los actores políticos, nos dejó como legado el fin de un bipartidismo más o menos imperfecto que durante cuarenta años había permitido gobernar a uno de los dos grandes partidos, bien con mayoría absoluta, bien apoyándose en partidos nacionalistas con pactos de legislatura.

Entramos en la época del Parlamento fragmentado. El cambio en el sistema de partidos en nuestro país que se inicia en 2011, se confirma con las elecciones europeas de 2014 y desemboca en la nueva configuración del Congreso de los Diputados a partir de las elecciones de 2015, que se va acentuando: de cuatro partidos grandes y medianos de ámbito nacional, pasamos a 5 en 2018.

Una sola cifra para empezar: en las elecciones generales de 2008, PP y PSOE se repartieron 21 millones y medio de votos; en 2011, entre los dos no llegan a 18 millones, y en 2016 son 13.300.000. En las elecciones de abril de 2019, diez años después de las primeras citadas, con una alta participación, son 5 los partidos de ámbito nacional que suman 22 millones y medio de votos; PP y PSOE juntos no llegan a 12 millones, cifra que se mantiene en las elecciones de 10 de noviembre.

1. Efectos en la relación de confianza Congreso-Presidente del Gobierno

El nuevo multipartidismo da lugar a una fragmentación parlamentaria (en el Congreso, el Senado es otro costal, pues sigue produciéndose la acentuación del movimiento pendular), cuyos efectos más evidentes y trascendentes giran en torno a la relación de confianza del Congreso con el Presidente del Gobierno, en la que se producen situaciones inéditas y la aplicación por primera vez de preceptos constitucionales:

A) Largos periodos de *Gobierno en funciones*

- a) 314 días entre las elecciones celebradas el 20 de diciembre de 2015 (XI legislatura) y la investidura de Mariano Rajoy ya en la XII legislatura, el 29 de octubre de 2016, al borde de la expiración del plazo de dos meses desde la primera votación que habría supuesto unas terceras elecciones en un año¹.
- b) Un segundo período de 253 días que se abre con las elecciones celebradas el 28 de abril de 2019 (XIII legislatura), hasta la investidura de Pedro Sánchez tras las elecciones de 10 de noviembre, ya en la XIV legislatura y previa una segunda disolución en aplicación del artículo 99.5 CE.

B) En ambos periodos citados tendrán lugar, además de otros incidentes relacionados, como la multiplicación de las rondas de consultas del Rey, la renuncia del líder del partido con mayor número de votos a ser propuesto candidato a la *investidura* (M. Rajoy, enero 2016) o la aceptación del

1 Los efectos del multipartidismo en un Congreso fragmentado pueden verse con mayor detalle en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones”, en: ARANDA ÁLVAREZ, E. (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 237 y ss.; “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución”, en: *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, pp. 67-98; y “Balance de la moción de censura constructiva en legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 2019, pp. 101-136; así como “Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo”, en: *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 33, 2020, pp. 183-209; y “Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley”, en: *Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”*, 21, 2021, pp. 82-104. En el trabajo que ahora presentamos se resumen y actualizan datos de los anteriores.

siguiente sin posibilidades de ser investido (P. Sánchez, febrero 2016) a los efectos de que empezara a correr el plazo de dos meses desde la primera votación para que se disolvieran las Cámaras y se convocaran por primera vez las elecciones previstas en el artículo 99.5 de la Constitución:

- a) Tres investiduras fallidas también por primera vez: las de Pedro Sánchez el 4 de marzo de 2016 (XI legislatura); ya en la siguiente legislatura, Mariano Rajoy, 2 de septiembre del mismo año; y, en la XIII, de nuevo Pedro Sánchez el 27 de julio de 2019.
- b) Dos disoluciones por aplicación del artículo 99.5 de la Constitución: el 3 de mayo de 2015, que pone fin a la breve XI legislatura, y el 24 de septiembre de 2019, con la que concluye la asimismo breve XIII legislatura.
- c) La tercera gran novedad del período multipartidista que examinamos en cuanto a la relación Gobierno–Parlamento, es la aprobación, también por primera vez en la historia constitucional, de una *moción de censura constructiva* conforme a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución (el 1 de junio de 2018, contra Mariano Rajoy), resultando investido el candidato propuesto en la moción, Pedro Sánchez.

Hasta entonces, se habían presentado sólo tres mociones de censura en cuarenta años, contra Adolfo Suárez en 1980, Felipe González en 1987 y Mariano Rajoy en 2017, las tres fracasadas². Una quinta, también fracasada, se presentaría ya en la XIV legislatura, el 29 de septiembre de 2020, contra el Presidente Pedro Sánchez por diputados del Grupo Vox, con Santiago Abascal como candidato, siendo rechazada el 22 de octubre.

El éxito de la moción de censura supone que, también por primera vez, una legislatura se divide en dos partes, con un Gobierno de distinto signo político en cada una. De forma repentina, además, pues la moción de censura aprobada presenta este carácter:

2 Esta última fue presentada por 36 diputados del Grupo UP-ECP-EM el 19 de mayo de 2017, con Pablo Iglesias Turrión como candidato a la Presidencia del Gobierno.

- tanto en su presentación, el 25 de mayo de 2018, apenas dos días después de que el Gobierno obtuviera en el Congreso la mayoría suficiente para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, siendo el acontecimiento detonante una sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en la que se condenaba al Partido Popular como responsable a título lucrativo de una trama de corrupción y se formulaban algunas observaciones sobre sus actividades;
- como en su debate y votación, probablemente por voluntad del propio Presidente del Gobierno censurado, iniciándose el debate el 30 de mayo y celebrándose la votación el 1 de junio, una semana después de su presentación, poco más de los cinco días de enfriamiento que exige el artículo 113.3 de la Constitución³.

El éxito de la moción de censura constructiva no supone esta vez, como cabría pensar en un sistema cuasibipartidista, que una parte cohesionada de la Cámara se impone a otra, asimismo homogénea o cohesionada. En este caso, al Gobierno de minoría del Partido Popular, cuyo Grupo cuenta con 134 diputados, se ha opuesto una constelación de partidos de distinto signo, capaz de construir un Presidente, pero cuya unión inestable se constataría en los meses siguientes, hasta llegar a la disolución apenas nueve meses después, tras el rechazo por el Congreso de los Presupuestos Generales del Estado para 2019.

Abogamos por que el “equilibrio de debilidades” entre Gobierno y Parlamento a que aludían SOLÉ TURA y APARICIO⁴ como riesgo del carácter constructivo de la moción de censura y la correlativa búsqueda de la estabilidad gubernamental, no se convierta en la tónica permanente de nuestro futuro sistema político no bipartidista, ya que –auguraban– “el resultado de ello es el debilitamiento de ambas instituciones”.

3 En su intervención, el candidato a Presidente pidió reiteradamente al Presidente Rajoy que dimitiera para acabar con la tramitación de la moción de censura (como es sabido, la disolución de las Cámaras le estaba vedada por aplicación del art. 115.2 CE). La posibilidad de dimisión que –entendemos– se le abría al Presidente del Gobierno es considerada por A. RUIZ ROBLEDO un fraude constitucional, entre otras razones porque ello le permitiría seguir en funciones hasta que se invistiera otro candidato (“Rajoy no tenía el botón nuclear”, en: *Diario del Derecho Iustel*, 4 junio 2018).

4 SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional español*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 206.

D) Por primera vez, la XIV legislatura nos aporta la formación de un *Gobierno de coalición*, cierto que sin mayoría absoluta en el Congreso entre los dos partidos que la integran (curiosamente, cuando UP obtiene menos escaños que en las primeras elecciones de 2019) y debiendo apoyarse en otros partidos –socios dispares– para alcanzar la investidura del Presidente, con lo que se volverá a hablar de Gobierno *Frankenstein*, como lo bautizara Pérez Rubalcaba.

2. Efectos de la relación Gobierno-Parlamento en las funciones de las Cámaras

Pero no es de estos grandes acontecimientos de los que quiero ocuparme, sino de la intrahistoria de cómo y por qué el multipartidismo ha incidido en el funcionamiento y las funciones de las Cámaras, con una sensible modificación de las relaciones entre Parlamento y Gobierno. A ello he dedicado tres trabajos (citados en nota 1), uno sobre el Gobierno en funciones, otro que alcanza hasta fines de 2017, y un tercero que estudia el periodo posterior a la moción de censura hasta la disolución, analizando las peculiaridades de la XII legislatura que ha pasado ya a ser la penúltima.

A) *El multipartidismo no se refleja sólo en la composición del Pleno y las comisiones, afecta a la organización y funcionamiento de un Congreso de los Diputados fragmentado*

El fin del bipartidismo afecta no sólo a la composición del Pleno y de las comisiones, sino también a la Mesa de la Cámara y a las Mesas de las comisiones, *órganos de gobierno* en los que el Ejecutivo no siempre cuenta con mayoría, lo que introduce diferencias respecto del tradicional funcionamiento de nuestro régimen parlamentario, siendo un ejemplo de las disfunciones que se producen los conflictos con la Mesa del Congreso en materia de proposiciones de ley presupuestarias, que llegan hasta el Tribunal Constitucional, dando lugar a los conflictos entre órganos constitucionales resueltos por las sentencias 34 y 44/2018⁵ sobre el llamado veto presupuestario; el famoso veto presupuestario

5 Véanse también las posteriores SSTC 94/2018, 139/2018 y 17/2019, dictadas en sendos recursos de amparo contra decisiones de la Mesa del Congreso que aceptaron la disconformidad del Gobierno con la tramitación de proposiciones de ley (el llamado veto presupuestario).

que ha existido desde siempre pero que sólo ha ascendido a los titulares de los periódicos y al Tribunal Constitucional cuando el control se ha ejercido por una Mesa del Congreso en la que el Grupo que apoya al Gobierno no cuenta con mayoría, solo o en pacto de legislatura con los partidos nacionalistas.

En la segunda parte de la legislatura, la primera novedad a reseñar es que el *Presidente del Gobierno no es diputado*. Ciertamente no es un requisito constitucional, y que de hecho hubo un candidato a Presidente en otra moción de censura, no investido, que ostentaba la condición de senador (Hernández Mancha, 1987). Lo curioso es que Pedro Sánchez había sido elegido diputado al inicio de la legislatura, pero renunció al escaño el 29 de octubre de 2016, el mismo día en que su Grupo se abstendría en la investidura de Rajoy.

No siendo diputado el Presidente, como tampoco la mayor parte de los ministros, se produce la renuncia al escaño de los tres que ostentaban tal condición (Ábalos, Batet y Robles, Ministro de Fomento y Ministras de Política Territorial y Función Pública, y Defensa, respectivamente) con fecha 15 de junio de 2018. Un banco azul sin miembros de la Cámara es un acontecimiento inédito más, que por otro lado confirma que se trata de un Gobierno no salido de unas elecciones. En la XIV legislatura, la costumbre de renuncia al acta de diputado se mantiene para la mayor parte de los ministros del PSOE, no así para los de UP.

B) *La función legislativa: ¿puede un Gobierno gobernar sin legislar? o el Gobierno por decreto-ley*

Recordemos que el Gobierno en funciones no puede ejercer la iniciativa legislativa mediante proyectos de ley, situación en que se encuentra en los dos largos periodos que he señalado, que incluyen la totalidad de las legislaturas XI y XIII, parte de la XII y parte de la XIV, es decir, una porción importante de los años anteriores a la investidura de 7 de enero de 2020.

En la XII legislatura, tampoco después de la investidura de un Gobierno en minoría en el Congreso de los Diputados la perspectiva es muy halagüeña para la iniciativa gubernamental, siendo incierto su resultado. En consecuencia, el Gobierno se autolimita, siendo escaso el número de proyectos presentados y de leyes aprobadas en la primera parte de la legislatura (sin que constituya alternativa la aprobación de decretos-leyes, de cuya convalidación se duda; uno no es

convalidado, supuesto absolutamente excepcional que sólo se había producido dos veces en nuestra democracia constitucional, una de ellas por error, y que se reproducirá otra vez en la legislatura y otra más en septiembre de 2020, con el Gobierno de coalición) e igualmente en la segunda: el nuevo Gobierno del PSOE presenta 6 proyectos de ley hasta el fin de la legislatura (nueve meses), uno aprobado en Consejo de Ministros posterior al anuncio de la disolución⁶, que se produjo el viernes siguiente a la derrota sobre los presupuestos (15 de febrero). Sólo uno de estos proyectos, el primero presentado, se convertiría en ley⁷. El número total de leyes aprobadas en el período examinado, es de 22⁸, de ellas ⁹ procedentes de proyectos del Gobierno anterior.

Este número contrasta fuertemente con el de decretos-leyes aprobados en el mismo período, que asciende a 32 (4 de ellos aprobados después del anuncio de disolución), a los que se añaden 3 aprobados cuando las Cámaras ya estaban disueltas; tanto los acordados después del anuncio –salvo uno– como los posteriores a la disolución (en total 6) serían convalidados el 3 de abril de 2019 por la Diputación Permanente, algo excepcional aunque previsto en la Constitución⁹. Si comparamos con el otro Gobierno de la legislatura, que no disponía de las mismas facilidades de convalidación, comprobamos que este aprobó menos decretos-leyes: 30 en veinte meses, uno cuando todavía estaba en funciones. En el segundo periodo, al igual que en el anterior, un decreto-ley no fue convalidado por el Congreso de los Diputados, quedando por tanto derogado¹⁰.

6 Sobre la reforma educativa, para dejar constancia del trabajo realizado y gobernar hasta el último día, en palabras de la Ministra del ramo y portavoz del Gobierno.

7 Proyecto de ley de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, aprobado definitivamente por el Pleno del Congreso de los Diputados el 21 de febrero de 2019 (Ley 4/2019, de 7 de marzo).

8 Incluyendo las que estaban concluidas o a punto de concluir su tramitación antes de la moción, promulgadas en junio y julio de 2018: Leyes 3, 4, 5 y 6/2018, entre ellas la de presupuestos para 2018.

9 En el conjunto de las legislaturas anteriores se convalidaron 40 decretos-leyes por la Diputación Permanente, siendo más numerosos en las legislaturas I (9) y IV (8), V y Constituyente (7), IX (5); 1 en las legislaturas X, VIII, VI y II y ninguno en la XI, VII y III.

10 Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. La convalidación fue rechazada por 103 votos a favor, 243 en contra y 1 abstención. La portavoz del Grupo UP-ECP-EM, determinante para el resultado, puntualizó que el voto “no busca humillar [al Gobierno], no busca hacerles daño ni mucho menos pretende deshacer

En el conjunto de la XII legislatura, el Gobierno presentó 23 proyectos de ley y se aprobaron 39 leyes, 18 procedentes de proyectos (uno de un decreto-ley convalidado) y 21 de proposiciones originarias de otros titulares de la iniciativa legislativa¹¹. Si comparamos este número con otra legislatura de duración similar como la V¹² —también de Gobierno minoritario y con idéntico desenlace—, que se desarrolló entre 1993 y 1996, podemos ver que en ella se presentaron 130 proyectos de ley y 184 proposiciones, aprobándose 112 leyes procedentes de los primeros y 35 de las segundas, en total 147 leyes¹³, frente a 39 decretos-leyes adoptados por el Gobierno. En la XII, repetimos, 39 leyes frente a 65 decretos leyes: no sólo la legislación es mínima, sino que se invierte la relación entre leyes aprobadas por las Cámaras y decretos-leyes, siendo estos la regla y aquellas la excepción.

La comparación con la V legislatura, breve pero con un sistema cuasibipartidista en el que el Gobierno minoritario se apoyaba en las minorías nacionalistas para gobernar, demuestra que, como consecuencia de la fragmentación del Congreso de los Diputados, ni un Gobierno en minoría ni otro supuestamente apoyado en la mayoría que hizo triunfar la moción de censura constructiva, pueden ejercer la actividad ordinaria de iniciativa propia de un régimen parlamentario y, en consecuencia, las Cortes Generales no son capaces de desarrollar una actividad legislativa similar a la de épocas anteriores (23 proyectos de ley frente a 130, 39 leyes aprobadas frente a 147; por contra, 65 decretos-leyes frente a 39). Paralización legislativa que a duras penas permite

la mayoría de progreso que se generó en la moción de censura” (Diario de Sesiones 22 enero 2019, nº 175, p. 16).

- 11 15 proposiciones de ley de Grupos parlamentarios del Congreso, 1 proposición de ley orgánica del Senado (LO 1/2017), 2 propuestas de reforma de EEAA (Canarias, LO 1/2018, y Comunidad Valenciana, LO 3/2019) y 3 proposiciones de ley de Comunidades Autónomas (Andalucía, Ley 10/2018; Madrid, LO 2/2018; y CF Navarra, Ley 4/2018).
- 12 Las elecciones se celebran el 6 de junio de 1993, siendo disueltas las Cámaras por Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, que entró en vigor el día 9; en total, dos años y siete meses de legislatura. La XII, de 26 de junio de 2016 a 5 de marzo de 2019, apenas supera los dos años y ocho meses. En ambas, fue la aprobación de las enmiendas de devolución de los presupuestos la que motivó, sin prisas, la disolución anticipada.
- 13 Datos de iniciativas y leyes aprobadas en otras legislaturas, en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *La iniciativa legislativa del Gobierno*, CEPC, Madrid, 2000, pp. 34 y ss.; “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, en: *TRC*, nº 36, 2015, p.181; y “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución”, *cit.*, p.76.

la transposición de directivas o el cumplimiento de reglamentos comunitarios, y –por supuesto– que no refleja la política del Gobierno, contenida en decretos leyes en la segunda parte de la legislatura.

No sería necesario añadir nada a esta conclusión. No obstante, podemos finalizar con preguntas: ¿ha sido favorable para el papel que ocupa el Parlamento en el equilibrio de poderes pasar de un bipartidismo, con sus aspectos negativos, a un pluripartidismo que, en teoría, genera una Cámara más representativa? ¿No es paradójico que, cuanto más débil sea el Gobierno, más poder legislativo ejerza por vía de decreto-ley, eso sí, convalidado por la frágil mayoría que le apoya? Estas serían las preguntas que nos suscita el balance legislativo de una legislatura atípica, partida en dos, y en particular de la segunda parte de la misma, nacida de la moción de censura constructiva.

Pero en el conjunto de la XII legislatura apreciamos otra característica más, el incremento exponencial, en un Congreso fragmentado, del número de *proposiciones de ley parlamentarias* (de Grupos parlamentarios) presentadas, de las tomadas en consideración y de las aprobadas como ley, sobre todo estas últimas en términos relativos.

Si hasta la moción de censura se habían presentado 243 proposiciones de ley de grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, al final de la legislatura serán 333. Aunque sean pocas las que culminen su tramitación (15 leyes, 8 aprobadas antes de la moción de censura –dos de ellas cuando el Gobierno se hallaba en funciones, Leyes orgánicas 1/2019 y 2/2019– y 7 después), en términos relativos son muchas respecto de los 17 proyectos convertidos en ley (más uno procedente de decreto-ley), a su vez en comparación con otras legislaturas: en la V, llegaron a aprobarse como leyes 112 proyectos y 14 proposiciones de Grupos del Congreso. El número de proposiciones de ley tomadas en consideración en la XII legislatura es también muy elevado: de Grupos del Congreso, 59 (46 antes de la moción de censura y 13 después); de CCAA, 9 (5 y 4) de 27 presentadas; de reforma de EEAA, 5 (4 y 1), todas las presentadas; en el Senado, 14 (6 y 8) de 38 presentadas.

El resurgir de la iniciativa legislativa parlamentaria tiene mucho que ver con la incorporación de grupos a las Cámaras consecuencia del nuevo

multipartidismo, así como con la decadencia expuesta de la iniciativa gubernamental, en otro tiempo origen de la abrumadora mayoría de las leyes aprobadas.

El auge de la iniciativa parlamentaria subsistirá en la XIV legislatura, pero en este caso las tramitadas son las presentadas como segunda marca del Gobierno por los grupos parlamentarios de los partidos en coalición.

En resumen:

- disminución del número de proyectos de ley
- aumento correlativo de las proposiciones de ley tramitadas que se convierten en ley
- en momentos de mayoría inestable, uso cauteloso de los decretos-leyes, que en otros momentos (la siguiente crisis que examinaremos) desbordarán a la labor legislativa de las Cortes Generales.

C) *Vicisitudes presupuestarias*

En la XII legislatura multipartidista, se plantea si se puede gobernar sin presupuestos, que constituyen el instrumento por excelencia de la acción política.

En la primera parte de la legislatura, los *presupuestos* de 2016 se habían aprobado precipitadamente antes de las elecciones de diciembre de 2015 (Ley 48/2015, de 29 de octubre); los de 2017 se retrasarían hasta junio de ese año (Ley 3/2017, de 27 de junio)¹⁴, con la consiguiente prórroga previa de los anteriores. La Ley de Presupuestos Generales para 2018 también llega con retraso, aprobándose por el Congreso el 23 de mayo de dicho año, sorprendentemente —y esta es una de las singularidades que rodean

14 Para las circunstancias de la tramitación y negociación, voto a voto, de estos presupuestos, véase GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución”, *cit.*, pp. 84-86.

el acontecimiento— dos días antes de que se presente la moción de censura que sería aprobada una semana después¹⁵.

Tampoco la iniciativa presupuestaria le resultaría sencilla al nuevo Gobierno salido de la censura, pues el rechazo del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 el 13 de febrero de ese año, mediante la aprobación de enmiendas de totalidad de devolución, provocaría el fin de la legislatura por disolución de las Cámaras y convocatoria de elecciones para el 28 de abril.

Prorrogados los presupuestos en 2019 y 2020, los de 2021 se presentarían también con casi un mes de retraso, el 28 de octubre de 2020, siendo aprobados por el Senado sin modificaciones el 22 de diciembre. El retraso en la presentación responde a la necesidad de pactar acuerdos previos que eviten su rechazo posterior.

Asimismo con retraso llegaron al Congreso los presupuestos para 2022, el 13 de octubre, por la misma razón, con escenificación del acuerdo entre los dos socios de la coalición y la negociación hasta el último momento anterior al acuerdo del Consejo de Ministros sobre el proyecto de ley.

D) *El control del Gobierno*

D.1) *Proposiciones no de ley*

En un Congreso fragmentado, con un Gobierno en minoría, la visibilidad de los nuevos partidos se persigue mediante un nuevo uso de los *instrumentos de control*, con la proliferación de comisiones de investigación, en particular respecto de actuaciones del Gobierno anterior del mismo signo político que el ejerciente, y el uso habitual de las reprobaciones de ministros o incluso de otras autoridades. También cuenta la primera mitad de la XII legislatura con una moción de censura fracasada, calificada de mediática incluso por sus autores, y reforzada por la apelación a la movilización ciudadana («la moción de censura se gana en la calle»). Una de las novedades es la preferencia de la oposición por las *proposiciones*

15 Tras la aprobación de la moción de censura, el Proyecto continuó su tramitación en el Senado, siendo definitivamente aprobado por el Congreso de los Diputados el 28 de junio de 2018 (Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018).

no de ley como medio para hacerse visible, por el hecho de implicar una votación de la Cámara aunque carezca de sanción en caso de incumplimiento.

En la segunda parte de la legislatura, tras la moción de censura, los grupos que actuaron como aliados en su aprobación, en el fondo rivales electorales, no pueden renunciar a ejercer la función de control de forma parecida al periodo anterior de la legislatura, salvo en algunas votaciones. En consecuencia, se mantiene, aunque con menor fuerza, la tendencia iniciada hacia un crecimiento exponencial de las proposiciones no de ley presentadas y aprobadas, sobre todo en comisión, que sextuplican a las presentadas y aprobadas en la V legislatura, de duración similar, y superan las presentadas en la X, de mayor duración, duplicando a las aprobadas en esa legislatura; de las aprobadas, las que lo fueron con modificaciones en la XII triplican a las no modificadas: 910 frente a 322.

La conclusión es que la ausencia de mayoría propicia los acuerdos, sobre todo en la primera parte de la legislatura, en que el número de proposiciones aprobadas es siete veces superior al de la segunda; pero sobre todo, que las proposiciones no de ley en comisión se potencian como forma relativamente sencilla de obtener un pronunciamiento de la Cámara, que rentabiliza también la nueva composición de las Mesas de las comisiones, más proclives a convocar sesiones con este orden del día. Muchas de las medidas aprobadas, dada la falta de vinculatoriedad política, no llegarán a ejecutarse, pero se utilizan como altavoz por las distintas formaciones para dar cumplimiento a su programa electoral en la actividad parlamentaria.

La tendencia se mantiene, aunque moderada, en la XIV legislatura: a 31 de diciembre de 2021, de 3577 proposiciones no de ley en comisión presentadas, se aprueban con modificaciones 392 y sin modificaciones 245, en total 637, frente a 416 rechazadas.

D.2) Comisiones de investigación

La XII legislatura se caracteriza también por batir todos los récords en cuanto a la creación y constitución de comisiones de investigación, medio extraordinario de control (previsto por la Constitución como tal en cuanto el artículo 76 dota a tales órganos de facultades exorbitantes) que ve facilitada su creación por no disponer el Gobierno de mayoría –o de una mayoría estable– en el Congreso

de los Diputados. Dicho de otra manera, pueden crearse contra la voluntad del Gobierno.

La concurrencia de mayoría adversa dio lugar a la creación de cinco comisiones de investigación hasta la moción de censura. Aunque dos de ellas tardaron unos meses en constituirse, todas llegaron a desarrollar actividad. Dos más fueron creadas por el Pleno tras el cambio de Gobierno, pero no llegaron a constituirse. Tanto si tomamos el número de comisiones creadas en la legislatura (7) como el de constituidas (5), podemos comprobar que casi duplica el máximo en las distintas legislaturas anteriores, que es de 3, y alcanza la mitad del total de las creadas en cada una de las Cámaras desde la Constituyente (14).

La primera conclusión de estos datos es que la fragmentación facilita la creación de comisiones de investigación; pero después no es tan sencillo alcanzar acuerdos en su seno, de ahí que sólo dos de ellas llegaran a concluir sus trabajos emitiendo dictamen, una en cada periodo de la legislatura: las relativas a la utilización partidista del Ministerio del Interior (aprobación por la comisión el 20 de julio de 2017 y por el Pleno el 21 de septiembre) y a la crisis financiera (el 29 de noviembre de 2018 y el 28 de febrero de 2019, como último punto del orden del día de la postrera sesión plenaria de la legislatura, *in extremis*).

La práctica de las nuevas comisiones de investigación plantea también nueva problemática: el intento de controlar a un Gobierno anterior del mismo color que el actual, ámbito temporal de la investigación, delimitación del objeto de la misma (dilucidar responsabilidades políticas o investigar cualquier asunto de interés público, como reza el artículo 76 CE)¹⁶. La sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre, algo clarifica en cuanto a las

16 Algunos temas, de dudosa admisibilidad como objeto de comisiones de investigación, han sido recurrentes: dos sobre presuntas ilegalidades cometidas por el Monarca emérito –la segunda sobre el ex Jefe del Estado especificando desde que dejó de serlo– presentadas por diputados de UP-EPC-EM -la segunda por este grupo con ER- fueron inadmitidas a trámite en el Congreso el 4 de septiembre y el 23 de octubre de 2018; en el Parlamento de Navarra, una propuesta de creación de comisión de investigación sobre la repercusión de en los fondos públicos navarros de la actuación de aquél fue asimismo inadmitida por la Mesa el 17 de diciembre de 2018; el Parlamento de Cataluña aprueba el 7 de marzo de 2019 la creación de una comisión de investigación sobre la monarquía por 71 votos a favor y 56 en contra, acto que el Gobierno de la Nación acuerda impugnar ante el Tribunal Constitucional al amparo del Título V LOTC el 15 de marzo. El TC declara la inconstitucionalidad de la Resolución de creación de la Comisión en sentencia de 2 de octubre).

calificaciones que pueden verse en las conclusiones sobre responsabilidades penales, que desbordan la investigación parlamentaria. Los nuevos Parlamentos fragmentados, tanto autonómicos como estatales, darán sin duda origen a nuevos pronunciamientos, como la STC 111/2019, de 2 de octubre de 2019, sobre la creación de una comisión de investigación sobre la monarquía en el Parlamento de Cataluña.

Algunas otras cuestiones se han suscitado con los nuevos tiempos: la coincidencia de comisiones en las Cortes Generales y en los Parlamentos autonómicos sobre temas similares, que plantean dudas sobre la competencia respectiva; incidencias en el caso de coexistencia de investigaciones parlamentarias y judiciales, etc.

Habrà que preguntarse si la actividad desarrollada y no culminada por este número inhabitual de comisiones de investigación, cuyos debates en ocasiones han alcanzado repercusión pública más por la forma que por el fondo, ha de considerarse positiva o no para la institución parlamentaria y para la función de control que el propio instrumento extraordinario tiene constitucionalmente atribuida.

Para el estudio de asuntos concretos sobre los que se desea alcanzar conclusiones que sirvan para prevenir supuestos similares, como también para la mejora de la normativa reguladora, existe el instrumento de las comisiones especiales o las ponencias y subcomisiones. De la posibilidad de obtener mejores resultados llegando a acuerdos da cuenta el que, de 13 ponencias o subcomisiones constituidas en el Congreso de los Diputados en la XII legislatura, 7 aprobaran informe, alguno en materia tan política como el régimen y la financiación de los partidos políticos, la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y la protección de los denunciantes de los casos de corrupción¹⁷.

17 Aprobaron también su informe las subcomisiones o ponencias en materia de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático, ciberseguridad en España, menores sin alcohol, régimen profesional de militares de tropa y marinería, estatuto del artista y pacto de Estado en materia de violencia de género. No concluyeron sus trabajos las relativas a actualización de cooperación internacional para el desarrollo, reforma electoral, reforma del RETA, estrategia nacional de Justicia, pacto de Estado social y político por la educación y consecuencias del BREXIT.

D.3) La reprobación de los ministros

La primera parte de la XII legislatura se había distinguido por la proliferación en el Congreso de los Diputados de un instrumento de control no previsto en la Constitución, hasta el punto de que se convierte en cuasordinario: se presentan hasta la moción de censura 13 propuestas de reprobación contra miembros del Gobierno u otras altas autoridades, 8 de las cuales son aprobadas por el Pleno.

Sin perjuicio de que quepa destacar la conversión en habitual de un instrumento que choca con la declaración de responsabilidad solidaria del Gobierno (108 CE) y su nulo efecto jurídico o de exigencia de responsabilidad política mediante la dimisión, el resultado es coherente con el hecho de que, hasta la moción de censura, el Ejecutivo se enfrentaba a una mayoría adversa en la Cámara.

Lo llamativo es que, con el segundo Gobierno de la legislatura, se aprueba la reprobación de la Ministra de Justicia por la mayoría de la Cámara. Presentada por el Grupo Popular, para su triunfo era necesaria al menos la abstención, que se produce, de alguno de los socios en la censura, en concreto de ER y de los diputados de EH Bildu del Grupo Mixto¹⁸.

Otras dos reprobaciones son solicitadas en este periodo por Unidos Podemos (Ministra de Industria, Comercio y Turismo, 15 de enero de 2019) y PDeCat (Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 28 noviembre 2018), asimismo participantes en la censura que supuso el cambio de Gobierno. Es cierto que estas iniciativas se producen al final de la legislatura, cuando ya se habían puesto de manifiesto las fisuras en la mayoría multicolor que apoyó la moción, pero merecen una mención, como una muestra más de su fragilidad.

D.4) El Senado

La mayoría absoluta en el Senado del partido de Gobierno minoritario, en la primera parte de la XII legislatura, y de oposición al Gobierno en la segunda, plantea también algunas cuestiones:

18 El resultado de la votación es de 167 votos a favor (GP, Cs, Mixto UPN y Foro, 1 de UP), 162 en contra (1 GP, GS, UP-ECP-EM, Grupo Vasco, Grupo Mixto salvo los anteriores y EH Bildu), 11 abstenciones (ER, Mx EH Bildu).

- Creación de una contracomisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos frente a la constituida en el Congreso sobre la financiación del Partido Popular; aquella fue abandonada por el resto de Grupos, pero desarrolló actividad.
- En la segunda parte de la legislatura, con un Senado de oposición, se crea una Comisión de Investigación sobre la tesis doctoral del Presidente del Gobierno investido en la moción de censura, aunque se mantiene en *standby* y no parece haber buscado la confrontación directa haciendo valer la mayoría hasta sus últimas consecuencias (el Presidente del Gobierno estaría obligado a comparecer ante la Comisión si así se acordara, por aplicación del art. 76 CE, con consecuencias penales en supuesto de incumplimiento de la obligación).
- También la mayoría se pretende hacer valer para la comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno, con el resultado de que aquél no comparece en la sesión convocada, asunto de gravedad dado lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución (“Las Cámaras y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno”). Al final, las disensiones en sede parlamentaria se recondujeron al ámbito de la cortesía, alegando que no se había concertado la fecha y que el Presidente se encontraba fuera de España¹⁹. Pero la realidad es que, una vez más, el Senado se ve postergado porque tampoco lleva hasta las últimas consecuencias –las que podrían derivarse de la incomparecencia– el ejercicio de su mayoría.

E) *La función de nombramiento*

La nueva composición fragmentada del Congreso de los Diputados afecta profundamente a la función de integración de otros órganos que la Constitución atribuye a las Cortes Generales. Aunque los Grupos Socialista y Popular superaran conjuntamente los tres quintos exigidos por la Constitución para el nombramiento de miembros de órganos constitucionales y de relevancia constitucional, era previsible que no fuera defendible en la nueva época aplicar

19 Véase el acta de la reunión de la Mesa del Senado de 12 de febrero de 2019 en la página web de la Cámara (consultado 14 marzo 2019), donde también se encuentra el Informe elaborado por la Secretaría General del Senado sobre la competencia del Senado para solicitar la comparecencia del Presidente del Gobierno, con indicación de precedentes.

automáticamente el sistema de cuotas vigente durante el bipartidismo, aun con cesión de puestos a otros partidos.

Aparte de la permanencia en funciones del Defensor Adjunto del Pueblo desde julio de 2017, dos supuestos –ambos fracasados– pusieron de relieve en la XII legislatura, de una parte, que los antiguos modos no son ya operativos y, de otra, que los experimentos osados tampoco salen bien. Nos referimos a la frustrada renovación de miembros del Consejo General del Poder Judicial y del Presidente y miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE.

En la primera, se rompe el acuerdo entre PP y PSOE por filtrarse aquél y por la difusión en redes de un mensaje que ponía en entredicho la independencia del poder judicial, con el resultado tradicional al que estamos acostumbrados: la prórroga de los vocales anteriores, incluido el Presidente, hasta que lleguen a designarse los nuevos, veremos si dos legislaturas más tarde. Entretanto, la mayoría aprueba en la XIV legislatura una modificación de la LOPJ que reduce las competencias del Consejo cuyo mandato ha expirado, en especial en materia de nombramientos²⁰, aunque ello no conduce a que se obtenga ningún acuerdo inmediato. Al contrario, como efecto indeseado, puede entorpecer la renovación del tercio del Tribunal Constitucional a designar en 2022 por el Gobierno (2) y el CGPJ (2).

El segundo supuesto de renovación fallida se debe a causas múltiples: la mala redacción de la ley que establecía un nuevo sistema de elección de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, falta de acuerdo parlamentario para desarrollar la ley e irrupción del Gobierno mediante la aprobación de un decreto-ley –parte del cual sería declarado inconstitucional por el TC por falta de presupuesto habilitante²¹– que abocaría, en último término al nombramiento de una Administradora

20 Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

21 Sentencia 134/2021, de 24 de junio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 3883-2018, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación de Radio y Televisión Española y de su presidente.

provisional única, propuesta por el Gobierno y elegida en segunda votación por el Pleno del Congreso por mayoría absoluta. Administradora única –que sustituye a presidente y Consejo de signo plural– supuestamente provisional, durante cuya dirección se celebraron varios procesos electorales en distintos ámbitos.

Entretanto, encalló el procedimiento parlamentario normal de designación (convocado el concurso público y aprobada la relación de candidatos idóneos entre los admitidos), interrumpido con el fin de la XII legislatura y no reanudado en la breve XIII, con multitud de recursos presentados por los candidatos contra el retraso en la designación. El asunto se traslada (una vez más) a la XIV legislatura, en que se inicia de nuevo la evaluación de los candidatos presentados, no siendo elegidos hasta el 25 de febrero (Congreso) y el 24 de marzo (Senado) de 2021, y el Presidente de la Corporación el 25 de marzo.

Hasta aquí el tortuoso procedimiento, después del parón inicial previo a la aprobación de las normas, muestra de que el experimento de elección parlamentaria mediante concurso público e intervención de un comité de expertos, que preconizaban las nuevas formaciones políticas, no ha supuesto un éxito.

Además de concluir en la necesidad de que los cambios normativos se aprueben con mayor sosiego y previsión de los problemas que se puedan plantear, el conjunto del proceso suscita preguntas o reflexiones que, en el fondo, son similares a las formuladas en apartados anteriores, en particular si el resultado final supuso que fuera situada al frente de la Corporación RTVE una única administradora, propuesta por el Gobierno, aun elegida por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados–, no supone un incremento del poder del Gobierno minoritario frente al Parlamento fragmentado. Siendo además el decreto-ley un instrumento dudoso para superar bloqueos parlamentarios, lo es más todavía en los nombramientos, aun no regulados por ley orgánica: no parece legítimo que el Gobierno fuerce la voluntad –o la falta de voluntad– de las Cámaras debida a la composición salida de las urnas, que no llegan a realizar los nombramientos en plazo²². Y es asimismo dudoso que las diferencias de composición

22 En GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La problemática de la integración de órganos por el Parlamento”, en: *Asamblea*, n° 27, 2012, pp. 11-23, ya mantenía que ningún órgano, ni

entre las dos Cámaras permitan acudir, no ya a la ley, sino al decreto-ley para disminuir las facultades del Senado cuando la ley lo sitúa en plano de igualdad con el Congreso, sobre todo en materia de nombramientos, en los que las previsiones constitucionales son de paridad entre las Cámaras.

3. Conclusión sobre los efectos de la crisis del bipartidismo y el Parlamento fragmentado

Los acontecimientos relatados son una muestra de los efectos que el multipartidismo y la fragmentación parlamentaria han tenido sobre las funciones de las Cámaras.

Se han roto todos los esquemas anteriores a partir de las investiduras fallidas, disoluciones del artículo 99.5 CE y períodos prolongados de Gobierno en funciones, que exigen interpretaciones y aplicaciones inéditas de la Constitución y de los Reglamentos de las Cámaras.

Ello se pone de manifiesto no sólo en los citados acontecimientos extraordinarios, sino en el día a día del juego político-parlamentario. En la XII legislatura, única operativa entre dos frustradas, hemos constatado una paralización casi total de la función legislativa de las Cortes Generales, con un número mínimo de leyes aprobadas (39) que ni siquiera permiten cumplir con obligaciones europeas; un uso del decreto-ley, sobre todo tras el cambio de Gobierno —pues el primero no contaba con la convalidación del Congreso— para desarrollar los compromisos pactados que no pueden aprobarse por ley o a través de medidas presupuestarias. Hemos visto también la potenciación de instrumentos de control e *indirizzo*, en particular las reprobaciones de ministros en la primera parte de la legislatura o las proposiciones no de ley en comisión, como medio de hacer visible la nueva oposición fragmentada; la facilidad de creación de las comisiones de investigación, frente a la dificultad para que lleguen a término consensuando unas conclusiones; ciertos esfuerzos del Senado por adquirir un mayor protagonismo como Cámara de oposición mayoritaria al Gobierno

siquiera el Tribunal Constitucional, puede sustituir al Parlamento en la inclusión de un asunto en su orden del día, o en caso de que aborten los intentos de alcanzar un consenso entre los grupos parlamentarios o de que en la propia votación no se alcance la mayoría requerida ¿Qué medios tendría a su disposición el órgano controlador para ejecutar su sentencia? ¿Podría acaso suplir la voluntad de la Cámara expresada mediante votación por una determinada mayoría?

salido de la moción de censura; intentos fallidos o ensayos frustrados de nombramientos a la antigua y a la nueva usanza...

En definitiva, la única legislatura completada –la XII–, aunque breve, de dos años y 8 meses, insólita por estar dividida en dos partes por la moción de censura, se ha revelado como una legislatura estéril en el sentido de poco productiva, no cuantitativamente, sino en cuanto a avances en la adaptación a la nueva realidad: el fin del bipartidismo, que ha cedido el paso a un Parlamento fragmentado. No parece haber calado aún la cultura del pacto, pese a que en el seno de la Cámara sí han podido apreciarse adelantos en este sentido, pero con un cierto carácter vergonzante de cara al electorado, que –añadido al cortoplacismo en las decisiones– no pocas veces han hecho fracasar iniciativas útiles para la sociedad.

A ello ha contribuido la mayor fragmentación del Congreso salido de las elecciones del 28 de abril de 2019, con la irrupción de un quinto partido de ámbito nacional y el incremento en la representación de los partidos nacionalistas, que conduce a un abrupto final por aplicación del artículo 99.5 CE. La situación política se complica más en la XIV legislatura, con un nuevo (des)equilibrio de los partidos en juego. Un largo periodo de Gobierno en funciones reinició el ciclo y concluyó con –también como novedad en nuestra democracia constitucional– la constitución de un Gobierno de coalición tras la investidura del Presidente del Gobierno.

III. ESTADO DE ALARMA Y CRISIS POR COVID-19

El 7 de enero de 2020 resulta investido Presidente del Gobierno Pedro Sánchez, tras las elecciones de 10 de noviembre de 2019, que forma el primer Gobierno de coalición de nuestra democracia constitucional.

No hace falta recordar que ya en ese mes empezaría el runrún de lo que luego se llamaría pandemia por COVID-19, que ha afectado a nuestras vidas de una manera tan profunda en estos casi dos años.

Crisis sanitaria esta vez, pero con enorme repercusión social, económica, cultural... En todos los ámbitos de nuestra vida personal y como ciudadanos, y que obviamente ha afectado también a las instituciones.

Parece ya agua pasada lo que ocurrió en nuestro país durante el primer estado de alarma por COVID-19, declarado el 14 de marzo de 2020 y que sería prorrogado seis veces más por periodos de 14 días, hasta el 21 de junio. Pero tal vez sea bueno recordarlo, porque el efecto sobre el funcionamiento de nuestros Parlamentos ha dejado críticas y tal vez lecciones para crisis futuras.

1. Paralización legislativa y Gobierno por decreto-ley

Como hemos señalado, el primer Gobierno de coalición se estrenó con una pandemia. Investido Presidente Pedro Sánchez el 7 de enero de 2020, comienza realmente la legislatura fruto de las elecciones de 10 de noviembre de 2019. Apenas dos meses más tarde, el 14 de marzo de 2021, se declara el estado de alarma, primero de una serie de tres por la misma causa hasta la fecha.

Antes de esa declaración, obviamente la actividad legislativa de las Cámaras no había en realidad comenzado, por más que se tramitaran sendas proposiciones de ley (de los Grupos Socialista, UP y Socialista) en los plenos de 11, 18 y 21 de febrero de 2021 que fueron tomadas en consideración, pero sí se habían aprobado decretos leyes: 3 desde el 10 de noviembre de 2019, fecha de las elecciones, por el Gobierno en funciones hasta la investidura; 7 más hasta el 14 de marzo, los últimos ya impulsados por la pandemia que se venía encima.

Asimismo hasta el 14 de marzo se habían presentado 46 proposiciones de ley de grupos del Congreso, de las cuales 11 antes de la investidura, y 7 proyectos de ley (recordemos que el Gobierno en funciones carece de iniciativa legislativa y por tanto sólo pudo ejercerse a partir de la toma de posesión que siguió a la investidura).

A partir de ahí, suspendida primero toda actividad durante quince días y ocupada después al principio sólo con las medidas relativas al control del estado de alarma (prórrogas) y convalidación de decretos-leyes, y luego con el control ordinario, habría que esperar a que se restauren las sesiones plenarias de dos días para que el 4 de junio (más de dos meses y medio después de la suspensión de actividad) se introdujera de nuevo en el orden del día la toma en consideración de una proposición de ley, que fue rechazada, así como el debate de totalidad de un proyecto de ley. La siguiente proposición debatida lo sería el 18 de junio, además de otra de

reforma del Reglamento (ambas rechazadas), y recuperarían su lugar los martes en número de dos el 23 de junio (tomadas en consideración las dos)²³.

En suma, un periodo de sesiones casi perdido en cuanto a actividad legislativa: las consecuencias que la pandemia tendría sobre la paralización –no sólo legislativa– del Parlamento pueden deducirse de un solo dato: la primera ley aprobada por las Cortes Generales en la legislatura lleva fecha de 15 de julio de 2020 (procedente de la tramitación del Real Decreto-ley 4/2020) y sólo otra más se aprueba en el mismo mes (de modificación de un artículo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, fruto de una proposición de ley presentada por uno de los dos Grupos representados en el Gobierno, UP), la siguiente lo sería ya en septiembre, también procedente de un decreto-ley convalidado (RDL 16/2020).

En el año 2020, las Cámaras aprueban 14 leyes (11 ordinarias –de ellas 1 procedente de un decreto-ley convalidado– y 3 orgánicas) frente a 39 decretos leyes aprobados por el Gobierno (5 de ellos previos a las medidas adoptadas a causa de la pandemia, 2 más anteriores al primer estado de alarma pero motivados por aquélla) y un decreto legislativo.

En 2021, en el segundo trimestre la actividad legislativa empieza a acelerar. Si tomamos las cifras de dos años de legislatura (en el caso de los proyectos, no desde el 10 de noviembre de 2019 sino desde el 7 de enero de 2020 en que se produce la investidura, hasta el 31 de diciembre de 2021), los totales arrojan 44 proyectos de ley presentados, frente a 189 proposiciones de ley de grupos parlamentarios del Congreso y 4 de diputados, 10 del Senado que han superado la toma en consideración, 14 de Comunidades Autónomas, 5 de reforma de Estatutos de Autonomía y 28 de iniciativa popular (téngase en cuenta que las tres últimas categorías en su mayor parte se trasladan de una legislatura a otra). Otros 41 llamados “proyectos” proceden de la tramitación de decretos-leyes convalidados.

23 Sobre la actividad desarrollada por las Cámaras durante el primer estado de alarma debido a la pandemia, puede verse GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los parlamentos españoles durante el estado de alarma por COVID-19”, en: *Teoría y Realidad Constitucional* n° 46, 2020, págs. 271-308.

Las leyes aprobadas en el mismo periodo de tiempo han sido 47, 33 ordinarias y 14 orgánicas (duplicando el total de 2021 –33– a las 14 del pandémico año 2020), mientras que los decretos-leyes aprobados en el mismo periodo son 68 (más 3 antes de la investidura), uno no convalidado, y por tanto derogado²⁴, en septiembre de 2020. De estas leyes, 10 proceden de la tramitación de decretos leyes convalidados (dato relevante que irá aumentando a lo largo de la legislatura), 26 de proyectos remitidos por el Gobierno y 11 de proposiciones de ley: 2 de reforma de EEAA, 7 de los Grupos que se corresponden con los partidos en el Gobierno conjunta (1) o separadamente (5 GS, 1 UP) y dos del Senado.

Puede comprobarse con estos datos, comparándolos con los del segundo bienio de la XII legislatura –primera de un Congreso fragmentado– tras la moción de censura: 32 decretos-leyes aprobados en 9 meses, más tres con las Cámaras disueltas, que el uso de esta norma se mantiene, incrementado por las necesidades de la lucha contra la pandemia y sus consecuencias.

En las 47 leyes aprobadas, como se ha señalado, la suma resultante de las procedentes de proyectos (26) y de decretos leyes convalidados (10) –habría que hacer un estudio sobre hasta qué grado las modificaciones introducidas durante su tramitación parlamentaria han sido relevantes, dos de ellos ni siquiera fueron modificados durante la tramitación– es abrumadora, con un descenso del éxito de la iniciativa parlamentaria, aunque el uso de esta como segunda marca²⁵ del Gobierno haya sido apreciable (7 leyes aprobadas de propuesta conjunta o separada de los dos Grupos en el Gobierno).

Así pues, algunas conclusiones más desde el punto de vista legislativo podemos extraer del período pandémico –años 2020-2021, aunque la sexta ola de la pandemia continúe su curso en 2022– que marca la XIV legislatura:

Los decretos-leyes continúan en auge, por razones obvias, superando con mucho el número de leyes aprobadas: 68 frente a 47 en los dos años, cifra engañosa además pues, de esas 47, 10 proceden de decretos-leyes convalidados;

24 Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.

25 Véase GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *La iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., p. 27.

del resto, 26 de proyectos y 11 de proposiciones, 7 de ellas presentadas por los grupos que forman la coalición de Gobierno.

A medida que avance la legislatura, puede ser que aumente el número de leyes procedentes de proposiciones, dado el uso que se hace de las firmadas por uno o los dos Grupos del Gobierno de coalición como instrumento de dirección política por proporcionar una mayor agilidad en su elaboración y presentación, prescindiendo de trámites e informes preceptivos (un titular del diario *ABC* de 22 de febrero de 2021 lo describe así: “la mayoría de las leyes de Sánchez orillaron el trámite de consultas”), en cuestiones tan relevantes como la regulación de la eutanasia.

Por el contrario, y a diferencia de la XII legislatura, se aprecia el rechazo absoluto de las proposiciones de ley de grupos de la oposición: ninguna, de las 22 de grupos tomadas en consideración en el periodo estudiado (una de Ciudadanos sería tomada en consideración el 8 de marzo de 2022). Las que continúan su tramitación proceden, bien del Grupo Socialista, bien de los Grupos Socialista y UP, bien de UP (siendo elevado el número total de los dos grupos de Gobierno), o de sus socios de gobierno.

Un comentario final merece la complejidad que ha alcanzado nuestro ordenamiento jurídico con la pandemia, incluso a nivel legislativo. Otro titular descriptivo de *ABC* de 6 de marzo 2021, referido al Real Decreto-ley 8/2020: “Sánchez eleva la inseguridad jurídica al cambiar 17 veces un decreto de ayudas”, responde a la realidad de la continua modificación de decretos leyes por otros decretos leyes o por leyes posteriores.

Para corroborar la afirmación sobre la complejidad del ordenamiento, acabaré con otro titular, esta vez de *El País* de 15 de marzo de 2021: “Tres mil normas nuevas en un año de pandemia”, subrayando el riesgo de la hiperregulación Estado-CCAA. Paralización legislativa, sin duda, pero sólo referida a las leyes formales emanadas de las Cortes.

2. Función presupuestaria

La actividad presupuestaria, difícil en los últimos tiempos, sigue complicada. Prorrogados los presupuestos de 2018 en 2019 y 2020, los de 2021, presentados

con casi un mes de retraso, el 28 de octubre de 2020, fueron aprobados por el Senado sin modificaciones el 22 de diciembre.

Como se ha indicado, también con retraso llegarían al Congreso los presupuestos para 2022, el 13 de octubre, en ambos casos por la misma razón, la necesidad de cerrar acuerdos incluso en el seno del propio Gobierno de coalición, que eviten su rechazo posterior.

El veto presupuestario se ejerce con cierta profusión (10) aunque el Tribunal Constitucional ha consolidado una doctrina bastante restrictiva en las sentencias reseñadas en el apartado II.2.a) y en nota 5²⁶, –dictadas en dos conflictos entre órganos constitucionales y tres recursos de amparo promovidos en la época en que el Gobierno no tenía mayoría en la Mesa del Congreso–, esta vez con Mesas afines al Gobierno, si bien la inestabilidad de los pactos daría lugar a un incidente en el Senado: la anulación de una votación del Pleno días después.

3. Función de control

A) Control del estado de alarma

De la función de control en esta legislatura ha de destacarse la novedad del control parlamentario del estado de alarma, que sólo en 2010, en el declarado a consecuencia de la guerra de controladores aéreos había dado lugar a la recepción de la comunicación y a la autorización de una prórroga de un mes de duración.

El control parlamentario durante el estado de alarma debe enmarcarse con carácter más general en las competencias atribuidas al Congreso de los Diputados por el artículo 116 CE sobre los estados de emergencia constitucional.

26 En las sentencias citadas se detallan los requisitos para el correcto ejercicio del llamado veto presupuestario por el Gobierno: que la proposición tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario, efecto que debe ser motivado por aquél con referencia precisa a partidas presupuestarias concretas.

Partiendo de que todo poder excepcional del Ejecutivo puede entrañar un riesgo para la democracia constitucional, se diseña una intervención creciente del Congreso en función de la gravedad de las medidas a adoptar. El Parlamento no puede permanecer inactivo o en cuarentena cuando hay una concentración de poderes en el Gobierno.

La gradación establecida para la actuación del Congreso de los Diputados –y sólo del Congreso, no del Senado, teniendo aquél el lugar protagonista, dado que es la Cámara que mantiene la relación de confianza con el Gobierno propia del régimen parlamentario y ante la que es responsable– es la siguiente:

- Comunicación de la declaración por el Gobierno del estado de alarma, reuniéndose el Congreso inmediatamente al efecto, y autorización de la eventual prórroga.
- Autorización previa del estado de excepción, que deberá determinar sus efectos, ámbito territorial y duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por un plazo igual con los mismos requisitos.
- Declaración, a propuesta del Gobierno, por mayoría absoluta del estado de sitio, determinando su ámbito territorial, duración y condiciones.

Ha de tenerse en cuenta asimismo la diferencia establecida en cuanto a los efectos de estos estados sobre los derechos fundamentales por el artículo 55.1 CE, pues sólo permite la suspensión de los derechos que enumera en los estados de sitio y excepción, no en el de alarma, eje en torno al que gravita la primera sentencia del Tribunal Constitucional sobre el estado de alarma por COVID-19.

Por último, deben destacarse los apartados 5 y 6 del artículo 116 CE. El primero establece que no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados alguno de los estados comprendidos en dicho artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras –aquí sí las dos, luego entenderemos por qué– si no estuvieran en periodo de sesiones; y que su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto

el Congreso o expirado su mandato las competencias del Congreso en ellos serán asumidas por la Diputación Permanente.

Y el apartado 6 dispone que la declaración de uno de los estados no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

La regulación constitucional expuesta no agota la del control parlamentario de los estados excepcionales, lo que en definitiva deriva de la declaración general que hace el artículo 116.6.

En efecto, centrándonos en el estado de alarma, podemos distinguir tres tipos de control que habrán de combinarse durante su vigencia:

- a) En primer lugar, el *control extraordinario por el Congreso relativo a la declaración* (recepción de la comunicación de su declaración por el Gobierno, que ha de seguir la tramitación establecida en el artículo 162.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, con remisión a la Comisión competente, aunque el uso ha consolidado un debate en Pleno sobre aquella) *y a la autorización de su eventual prórroga* o prórrogas, asimismo previo debate en el Pleno, según prevén los apartados 2 a 5 de dicho artículo.
- b) En segundo lugar, el control ordinario –no específico en estados de anomalía constitucional– de facultades extraordinarias del Gobierno a través de la *convalidación de los decretos-leyes* que dicte, conforme al artículo 86 CE, que por definición podrán ser numerosos durante los estados de alarma y de hecho lo han sido en el caso del COVID-19, por la necesidad de ir adoptando medidas urgentes de todo tipo. El Congreso puede decidir tramitar los decretos-leyes convalidados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.
- c) En tercer lugar y este compartido por ambas Cámaras, el *control ordinario del Gobierno* mediante los instrumentos habituales, que no puede omitirse a la vista de lo declarado por el artículo 116.6 CE: preguntas, interpelaciones (para las que el artículo 111.1 CE exige el establecimiento por los Reglamentos de un tiempo mínimo semanal), proposiciones no de ley/ mociones, y –menos habitual pero también utilizado durante la pandemia por los Parlamentos autonómicos– comisiones de investigación.

Cuando hablamos de control parlamentario, no debemos olvidar que en España existen diecisiete asambleas autonómicas, que también ejercen la función de control sobre sus respectivos ejecutivos. Esta circunstancia ha cobrado especial relieve durante la pandemia, en particular en el tercer estado de alarma declarado, en el que los Presidentes de las Comunidades Autónomas actuaban como autoridades delegadas.

B) Control durante el primer estado de alarma por COVID-19

El resumen de la actividad de control parlamentario desarrollada durante el primer estado de alarma por COVID-19, declarado por RD 463/2020 es el siguiente²⁷:

- a) *Suspensión* durante quince días de toda actividad en el Congreso, desde el 12 de marzo, antes de la declaración del estado de alarma (en realidad, respecto de algunas actuaciones casi un mes); el 19 de marzo se acordó la suspensión de los plazos reglamentarios, sobre la que versa la STC 183/2021 a que nos referiremos más adelante.
- b) *Recuperación de sesiones plenarias* para control extraordinario:

No obstante la declaración de suspensión de la actividad, el Pleno comenzó a reunirse desde el 17 de marzo para el debate de la comunicación de la declaración del estado de alarma y el 25 de marzo, como hemos visto, para la convalidación de 5 decretos leyes y la autorización de la prórroga del estado de alarma, ambos puntos del orden del día que seguirían requiriendo su reunión periódica. En efecto, los decretos leyes aprobados fueron numerosos, 18 en dos meses, que eran puntualmente convalidados a partir

27 Puede verse un examen detallado con cifras comparadas con otros periodos de sesiones anteriores en ORTEA GARCÍA, E., *Cortes Generales y emergencia sanitaria: labor parlamentaria en un contexto distópico. Una panorámica de la adaptación práctica del derecho parlamentario española a la crisis de la COVID-19*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. Publicación electrónica accesible en <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/publicaciones/cortes-generales-y-emergencia-sanitaria-labor-parlamentaria-en-un-contexto-distopico> (acceso 15 octubre 2021).

de esa primera sesión el 25 de marzo y se autorizarían seis prórrogas con modificaciones escasas introducidas por la Cámara²⁸.

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.

Cabe destacar asimismo que las comparecencias del Presidente del Gobierno en Pleno fueron más numerosas de lo habitual, para informar sobre el Consejo Europeo y sobre la petición quincenal de prórrogas del estado de alarma (aunque la presentación de la comunicación de declaración del segundo y del tercer estado de alarma por COVID-19, la última unida a la solicitud de autorización de la prórroga, correspondió al Ministro de Sanidad).

c) *Control ordinario en Pleno:*

Se recupera el 15 de abril, un mes después de la suspensión, con la inclusión en el orden del día de preguntas e interpelaciones.

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 con efectos de 13 de abril, 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.

La primera sesión ordinaria de control al Gobierno se celebra el 15 de abril, en formato reducido (tercera sesión plenaria desde la declaración del estado de alarma), con 15 preguntas y tres interpelaciones urgentes

28 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. 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.

en el orden del día, además de aprobarse por asentimiento –se utiliza esta forma de aprobación por no precisar la comprobación del quorum de votación– la creación de una comisión de investigación.

A partir de entonces se celebrarían con regularidad sesiones de control, formando parte también del orden del día la convalidación de decretos leyes y las sucesivas prórrogas del estado de alarma, así como sesiones de comisión para la comparecencia de ministros.

Las mociones consecuencia de interpelación, que exigen una votación cuyo objeto puede variar a lo largo del debate, no se incluirían en el orden del día hasta el 16 de junio, cuando ya se había reanudado la toma en consideración de proposiciones de ley el 4 de junio: la apertura de hoteles y el incremento de las comunicaciones facilitaban los desplazamientos y comenzaron a celebrarse sesiones plenarias de dos días, con la inclusión de otros asuntos legislativos y proposiciones no de ley (11 de junio).

d) *Control ordinario en comisión:*

Se celebran comparecencias semanales del Ministro de Sanidad desde la primera prórroga (se mantiene como única autoridad competente delegada a partir de la quinta prórroga, antes eran cuatro ministros –junto a los de Transportes, Interior y Defensa–, pasando en la sexta prórroga a, además del citado Ministro, ser autoridades delegadas los Presidentes de las Comunidades Autónomas).

Pasado un mes desde la suspensión empiezan las reuniones ordinarias de comisiones, con la celebración de comparecencias.

El 28 de abril se crea una Comisión especial no permanente para la reconstrucción social y económica (no se trata de una comisión de control ordinario, como podría serlo una de investigación, sino de estudio) solicitada por los Grupos Socialista de Unidas Podemos-ECP-GEC, que se constituye el 7 de mayo²⁹.

29 La Comisión, 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

C) Tercer estado de alarma por COVID-19

Tras un segundo estado de alarma aplicable exclusivamente a nueve municipios de la Comunidad de Madrid, como consecuencia de la segunda ola de la pandemia, el tercer estado de alarma es declarado el 25 de octubre por Real Decreto 926/2020, y en él se opta por la autonomía territorial en la adopción de medidas, con efectos positivos y negativos:

- positivos, la posibilidad de flexibilizar aquéllas en función de la situación sanitaria en cada Comunidad Autónoma.
- negativos, por dar lugar a una proliferación de normas de aplicación simultánea o sucesiva, que provocó en el ciudadano indiferencia o desinterés por su conocimiento, y por supuesto, como siempre que el ordenamiento jurídico se complica, condujo a cierta –si no absoluta– inseguridad jurídica³⁰.

A esto se sumó que, en un primer momento, no había certeza plena sobre hasta dónde podían llegar las autoridades de las CCAA en sus decisiones en cuanto a la afectación de los derechos fundamentales: pareciendo excluidos los confinamientos generales domiciliarios –no previstos en el Real Decreto de declaración del estado de alarma–, estaban permitidos confinamientos perimetrales –que limitan, pero no suspenden la libertad de circulación– junto

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 contenía sus conclusiones en cuatro áreas (sanidad y salud pública, reactivación económica, políticas sociales y sistema de cuidados, y Unión Europea) se debatió en el Pleno de la Cámara de 21 de julio y se votó el día 22, resultando rechazado el tercer bloque. Una irregularidad (una parlamentaria solicitó votar telemáticamente y lo hizo presencialmente sin previo acuerdo de la Mesa de modificación), dio lugar a la Resolución de la Presidencia de 22 de julio (BOCG 127), que rectificaba los resultados de las votaciones de la sesión; el empate provocó la repetición de la votación sobre el segundo bloque el 29 de julio, siendo aprobado. El texto puede verse en el BOCG 130.

30 FERNÁNDEZ, T. R., en “Otros efectos negativos del Covid”, *ABC*, 9 enero 2021, considera que uno de esos efectos del que no va a ser fácil librarse es el gravísimo deterioro sufrido por nuestro ordenamiento jurídico, “pieza esencial de eso que convenimos en llamar precisamente Estado de Derecho, en el que han hecho estragos las respuestas que desde el Boletín Oficial del Estado se han ido dando desde el pasado mes de marzo a esta pesadilla”.

con otras limitaciones a la movilidad (toques de queda, restricciones a la entrada y salida de la CA), de conformidad con la flexibilidad establecida por aquel en su artículo 10.

Esto nos lleva a recordar la discusión inicial, con el paso del tiempo algo superada y resuelta polémicamente por el Tribunal Constitucional, de si el estado de alarma era el jurídicamente adecuado para las medidas restrictivas que se impusieron en el primero declarado: ¿implicaban la suspensión de derechos, sólo permitida por el artículo 55 CE para los estados de excepción o de sitio, pero no para el de alarma? ¿Se trataba de restricción o de suspensión de derechos? De ello nos ocuparemos más adelante al tratar de la doctrina constitucional.

La misma inseguridad en la aplicación novel que respecto de la LOEAS plantearon preceptos de otra olvidada ley de los años 80, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, que atribuye a las autoridades sanitarias competentes la adopción de medidas cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad, así como la imposición de sanciones al amparo de otras normas (el art. 15 del Real Decreto 926/2020 se remite al art. 10 de la LO 4/1981, que a su vez se remite genéricamente a las leyes, remisión en cascada ejemplo de deficiente técnica normativa).

Esta inseguridad jurídica se reflejó en un momento inicial en la adopción de resoluciones judiciales posiblemente contradictorias –los supuestos no siempre eran idénticos– de autorización o ratificación de las medidas sanitarias urgentes y necesarias para la salud pública que impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental, de conformidad con el artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. De nuevo la necesidad de coordinación, palabra clave a lo largo de estas líneas, llevó a una de las que pueden considerarse medidas de reacción normativa más racionales –se ha reprochado que no haya existido la misma celeridad en la modificación de la normativa sanitaria– para la reforma de la LJCA, mediante la introducción in extremis de una enmienda en el Senado a la que sería Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia (resultado de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-Ley 16/2020, de 28 de

abril), para atribuir a los Tribunales Superiores de Justicia la competencia citada “cuanto sus destinatarios no estén identificados individualmente” (art. 10.8), limitando el conocimiento por los jueces de lo contencioso-administrativo a las medidas plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada (art. 8.6), en ambos casos siendo parte el Ministerio Fiscal (art. 122 *quater*), teniendo la tramitación carácter preferente y debiendo resolverse en el plazo de tres días naturales.

La elevación competencial permitía augurar una mayor uniformidad de criterios, fruto de la comunicación entre los TTSSJJ, cuyos Presidentes ya habían celebrado alguna reunión previa, a la vez que la aceleración de los plazos podía contribuir no sólo a la lucha más eficaz contra la epidemia, sino a la seguridad jurídica. Posteriormente, el Real Decreto-Ley 8/2021, de 4 de mayo, modifica la regulación del recurso de casación ante el Tribunal Supremo para incluir los autos dictados por los TTSSJJ por un procedimiento preferente y sumario.

a) La prórroga por seis meses

El asunto de mayor trascendencia planteado con ocasión del tercer estado de alarma por COVID-19 en cuanto al control parlamentario, es la prórroga por seis meses autorizada por el Congreso el 29 de octubre de 2020, sobre la que veremos en las cuestiones controvertidas el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Citando a LÓPEZ BASAGUREN³¹: “Los embates a la Constitución con ocasión del estado de alarma no están en aquel primer confinamiento, sino en la prórroga de seis meses del segundo estado de alarma general, que diluye el instrumento extraordinario de control establecido por la Constitución”.

b) El papel de los Parlamentos autonómicos

El segundo aspecto a destacar de cara al futuro es el papel que han asumido o deben asumir los Parlamentos autonómicos desde el momento en que las medidas contra la pandemia se trasladan a su ámbito de control (¿o por ser delegadas no pueden ser controladas por ellos?).

31 LÓPEZ BASAGUREN, A., “Octavio y Catón en el Constitucional”, *El País*, 29 junio 2021.

No es generalizable a todos, pero cabría aventurar que a lo largo de los años se ha criticado el escaso grado de control desarrollado por los parlamentos territoriales, en particular aquellos con mayorías absolutas durante largos periodos. De su letargo les sacó primero la fragmentación resultado de las últimas elecciones; pero, apenas despertados, la pandemia ha hecho revivir, solventadas las dificultades de funcionamiento, instrumentos como las comparecencias frecuentes de presidentes y consejeros o las comisiones de investigación, así como –allí donde existe la competencia gubernamental– la convalidación de numerosos decretos-leyes.

Si el control comenzó durante el primer estado de alarma pandémico, en el tercero (segundo general a toda España) ha debido incrementarse, a la par que el ámbito de decisión atribuido al Ejecutivo autonómico. Merece un estudio la intensidad y calidad de este control, más allá de las apariencias estadísticas o formales.

D) El control tras el estado de alarma

A diferencia de la otra legislatura fragmentada, las comisiones de investigación en el Congreso en la XIV son sólo cuatro. Emiten informe la Comisión de Investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos del Ministerio del Interior, con la finalidad de favorecer intereses políticos del PP y de anular pruebas inculpatorias para este partido en casos de corrupción, durante los mandatos de Gobierno del Partido Popular (es decir, se continúa con el control del Gobierno anterior), la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, y la Comisión de investigación creada el 11 de marzo de 2021, relativa al control de las vacunas y la gestión de la vacunación en España, que celebra su sesión constitutiva el 24 de junio y cuyo dictamen se debate en el Pleno de 31 de marzo de 2022, un año después de su creación (véase el Diario de Sesiones para las intervenciones sobre la metodología y el resultado de la investigación por la Comisión); otra sobre el accidente del Alvia fue creada por el Pleno el 23 de septiembre de 2021, sin avanzar inmediatamente en sus trabajos.

4. Función de nombramiento

La función de nombramiento, obviamente detenida durante el año 2020, no llega a desbloquearse –tras presiones y denuncias a uno y otro lado del

espectro político— parcialmente hasta octubre de 2021, en que PP y PSOE pactan por fin candidatos al Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas (respecto de estos tres las votaciones tuvieron el lugar el 11 de noviembre) y la Agencia de Protección de Datos (la difusión del acuerdo planteó problemas, dado que la normativa reguladora prevé un concurso público que aún no había tenido lugar³²), aparcando la conflictiva renovación del Consejo General del Poder Judicial.

5. El funcionamiento de las Cámaras

El funcionamiento de las Cámaras se vio profundamente alterado durante el estado de alarma. La peculiaridad de las circunstancias que han dificultado el normal funcionamiento de nuestros Parlamentos en los estados de alarma declarados por COVID-19, sobre todo en el primero, no reside en la declaración de un estado de anomalía o emergencia constitucional, que sólo había ocurrido una vez antes 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

32 Previa la suspensión del procedimiento de ratificación parlamentaria, el Tribunal Supremo declaró nulo en mayo de 2022 el acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2022, por el que se comunicó al Congreso de los Diputados dos ternas de candidatos a la Presidencia y la Adjuntía de la Agencia Española de Protección de Datos, en lugar de un candidato como preveía la Ley.

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.

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 forma³³.

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 79³⁴. Las entonces recientes sentencias del Tribunal

33 Para las medidas adoptadas en otros países, puede verse (todos consultados 11 octubre de 2021) MURPHY, J., *Parliaments and Crisis: challenges and innovations*, *Parliamentary Primer* núm. 1, Inter Pares. Parliaments in Partnership, International IDEA, 2020, en <https://www.idea.int/publications/catalogue/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations>; el briefing elaborado por el Servicio de documentación parlamentaria del Parlamento Europeo *Parliaments in emergency mode. How Member States' Parliaments are continuing with business during the pandemia* (DÍAZ CREGO, M., y MANKO, R.), accessible en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)649396](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)649396); así como el informe de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos *Continuity of Legislative Activities during Emergency Situations* en <https://content.govdelivery.com/accounts/USLOC/bulletins/284c914>. Véanse también propuestas para el Parlamento británico, “Proposals for a ‘virtual’ Parliament: how should parliamentary procedure and practices adapt during the Coronavirus pandemic?”, en <https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmproced/905/90503.htm>. La solución adoptada finalmente en los Comunes para la reanudación de trabajos fue mixta, presencial y por videoconferencia.

34 Puede verse sobre este tema GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Artículo 79” en: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, CAZORLA PRIETO, L. M., dir., tomo I, Thomson

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 parlamentaria³⁵, aun admitiendo la posibilidad de que los Reglamentos prevean la posibilidad de votar 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 Senado³⁶. Cierto que muchos Parlamentos, por otras causas derivadas en primer término del incremento del número de parlamentarias, han introducido modalidades de voto a distancia o delegado 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 habían de ser coonestadas con la función de control del Gobierno, especialmente importante en estado de alarma.

El primer estado de alarma por COVID-19 fue declarado por el Gobierno por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (BOE num. 67 del mismo día, minutos

Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 2134 y ss., y “Artículo 79”, en: *Comentarios a la Constitución española 40 aniversario, Libro homenaje a Luis López Guerra*, PÉREZ TREMPES, P. y SAIZ ARNÁIZ, A., dirs., tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 1219 y ss.

35 La STC 45/2019 FJ 5 y 6 extiende también la inmediatez a 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”.

36 De hecho, las reformas reglamentarias para incluir las circunstancias excepcionales entre los supuestos para la aplicación del voto telemático no se aprobaron hasta el 27 de abril de 2022 en el Senado y el 26 de mayo de 2022 en el Congreso de los Diputados.

antes de las 12 de la noche), entrando en vigor en el momento de su publicación. Ya la semana anterior se había producido la 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 que hemos estudiado en otro lugar³⁷ agrupándolos en función de la solución adoptada. Una vez que el 9 de abril el Congreso autoriza una segunda prórroga (con visos de que no sería la última³⁸) y se levantan algunas restricciones al trabajo presencial en general, la suspensión de su actividad se hace insostenible para los propios Parlamentos y ante la opinión pública, reactivándose aquella, aunque también con formas inhabituales, no siempre acertadas.

Ha de destacarse 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 planteaba –salvo en el caso insular– tantos problemas de desplazamiento o de reunión observando las distancias recomendadas entre los asistentes. Ello puede hacer menos justificables determinadas decisiones.

A) *Congreso de los Diputados*

Como se ha señalado, 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

37 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19”, *cit.*; y “Actividad y funcionamiento de los Parlamentos españoles en la crisis sanitaria por COVID-19”, en *Covid-19 y parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, coords. BARCELÓ ROJAS, D., DIAZ RICCI, S., GARCÍA ROCA, J. y GUIMARAES TEIXEIRA ROCHA, M. E., UNAM, 2020, pp.156-173.

38 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.

inmediatamente al efecto”, autoriza la prórroga (o más de una, como en este caso en que fueron seis) 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.

Veamos la forma en que se ha mantenido el funcionamiento de ambas Cámaras, en particular de la primera por las razones señaladas.

En el Congreso, ante la negativa de un grupo parlamentario a asistir por contar con miembros contagiados, 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.

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 constitucional³⁹), “el asunto será sometido inmediatamente al Pleno del Congreso, convocado al efecto si no estuviere reunido, incluso en el periodo entre sesiones”. El mismo 19 de marzo, la Mesa adopta un acuerdo no publicado 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

39 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”.

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 Mesa⁴⁰. 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 de marzo 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

40 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.

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 por RD 476/2020, de 27 de marzo⁴¹. 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– ante la Comisión correspondiente el 2 de abril, continuando el seguimiento las semanas posteriores.

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 éstas⁴²– se retoman con carácter semanal a partir del 15 de abril, un mes después de la suspensión, periodo de duración no

41 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”.

42 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.

reprochable habida cuenta de la escalada de la pandemia. Los enfrentamientos políticos –más o menos constructivos– se trasladan también al Congreso con la creación de la Comisión no permanente para la reconstrucción social y económica. 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 presentadas para respuesta escrita.

B) 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 los estados 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).

El mismo día 17 de marzo, 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, 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 abril⁴³, 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)⁴⁴.

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

C) Conclusión general de la actividad desarrollada por las Cortes Generales

Como conclusión general de la actividad desarrollada por ambas Cámaras, cabe señalar que es preciso extremar el respeto a los procedimientos establecidos, acudiendo si fuera necesario a la reforma del Reglamento por vía de urgencia. Junto con los informes jurídicos, a veces la imposibilidad técnica ha salvado de las soluciones más extremas (Plenos con asistencia telemática). Esperemos que las reformas reglamentarias que se anuncian 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.

43 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.

44 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. 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 y reclamada por los grupos de oposición, sin recurrir siquiera a la comparecencia telemática atendido su carácter de persona de riesgo, que debería ser autorizada por las Mesas de ambas Cámaras por tratarse de una comisión mixta.

CRUZ VILLALÓN (“La Constitución bajo el estado de alarma”, *El País* 17 abril 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 reglamentaria precisa.

Una última preocupación a destacar 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 ha de recuperar al menos la visibilidad anterior. La situación excepcional de limitación de aforo en las sesiones plenarias, con una elevación progresiva por sucesivos acuerdos de los portavoces⁴⁵, se ha mantenido en el Congreso de los Diputados y en el Senado hasta al 28 de septiembre de 2021, año y medio después de su inicio, fecha en que se acuerda por los portavoces el retorno al 100 % en el Senado⁴⁶ y el 75 % en el Congreso (manteniéndose en esta Cámara no obstante el voto telemático

45 En el Congreso, tras la suspensión inicial de actividades y la primera comparecencia del Presidente del Gobierno en el Pleno el 12 de marzo de 2020 para presentar la declaración del estado de alarma con la asistencia de una veintena de diputados, la sesión plenaria de 25 de marzo en que se aprueba la primera prórroga del estado de alarma se celebra con la asistencia reducida a 43 miembros (una décima parte de los diputados, según acuerdo de los portavoces, más la Mesa), siendo los restantes votos emitidos por vía telemática. Cuando se aprueba la sexta y última prórroga, el 3 de junio, la asistencia se incrementa a más del 25% de los diputados. El 16 de junio, 112 votos son emitidos presencialmente, único indicio de la asistencia de diputados (tampoco los acuerdos de los portavoces sobre aforo se publican).

En 2021, es más difícil calcular la presencia, pues algún Grupo (así Vox) ha establecido que la totalidad de sus miembros vote telemáticamente. No obstante y como indicio, podemos ver que, hasta julio de 2021, el voto presencial se situaba por debajo del tercio de los miembros de la Cámara, en torno a 105-108 y el acuerdo de los portavoces sobre aforo en el 50%. En el Senado, con la totalidad de los votos emitidos telemáticamente, tampoco contamos con más indicio de asistencia que los intervinientes recogidos en el Diario de Sesiones o el visionado de los vídeos.

46 En el Senado, los portavoces acuerdan en la misma fecha elevar la presencia hasta el 100% del aforo, y la Mesa la pérdida de vigencia de la norma excepcional sobre utilización del voto telemático adoptada el 8 de junio de 2020 (BOCG nº 54, 9 junio), volviendo a la aplicación del Reglamento, cuyo art. 92.3, en la redacción aprobada el 21 de noviembre de 2013, permite aquél en casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impida la presencia y estén debidamente suficientemente justificados, previa autorización de la Mesa.

generalizado, aunque el GPP anunció que comenzaría a votar en su totalidad de modo presencial), que no recuperaría de facto el 100% hasta que la Mesa acuerda la vuelta al voto presencial con excepciones el 26 de octubre de 2021.

¿Cabría plantearse si la limitación de asistencia lesiona el *ius in officium* considerado por el Tribunal Constitucional parte del reconocido a los representantes en el artículo 23.2 CE? Tal limitación –a salvo lo que pueda declarar el TC– podía parecer proporcionada en su momento, en aras a la defensa de la salud de los diputados y funcionarios, pero ¿hasta cuándo?

En cuanto al voto telemático generalizado como forma de cohonestar el funcionamiento parlamentario con la crisis sanitaria⁴⁷, se concede desde un principio la posibilidad de solicitar el voto telemático a todos los miembros del Congreso de los Diputados y el Senado⁴⁸, ampliando las Mesas los supuestos previstos en los Reglamentos. Esta ampliación se va extendiendo hasta abarcar cualquier punto del orden del día susceptible de votación y alcanzando en la práctica, en algunos casos en el Congreso y siempre en el Senado, al total de los miembros de la Cámara.

Es el Grupo quién decide en qué forma vota cada uno de sus miembros y los portavoces quienes presentan la solicitud por ellos.

El problema se plantea al no poder ser simultánea la votación presencial y la telemática, por razones técnicas y de seguridad. Se fija un plazo para votar normalmente antes del debate, otras veces después mientras se avanza en el

47 Los efectos de la pandemia en la actividad y funcionamiento de nuestros parlamentos se han propuesto en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020): pp. 271-308.

48 El 19 de marzo de 2020, la Mesa del Congreso de los Diputados adopta un acuerdo por el que, teniendo en cuenta la declaración del estado de alarma por RD 463/2020, 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. 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. Para el Senado, ver nota 1.

orden del día o incluso suspendiendo la sesión. En el primer caso, que es el habitual en el Congreso de los Diputados, se soslaya la importancia de una deliberación que pueda influir en el sentido del voto y pueden producirse resultados no queridos, con efectos perversos en el funcionamiento parlamentario.

Existen algunos ejemplos de disfunciones que puede provocar el voto telemático ampliado, pero con carácter general cabe afirmar que el voto anticipado no permite que la negociación entre las fuerzas políticas continúe hasta la sesión plenaria y se mantenga durante el debate hasta el momento de la votación presencial del punto del orden del día.

El voto presencial no retorna, con las excepciones reglamentariamente previstas, hasta el 28 de septiembre de 2021 en el Senado y el 26 de octubre en el Congreso, aunque con una inclusión evidente en tales excepciones de los enfermos o confinados por COVID-19 y también previéndose la posibilidad de exceptuar supuestos de votación telemática de la totalidad del Congreso en casos especiales, como son aquellas de larga duración o que no permitan la distancia entre los votantes⁴⁹.

6. Cuestiones controvertidas sobre el estado de alarma. Doctrina del Tribunal Constitucional

Ya sin espacio y casi telegráficamente, examinamos a continuación tres importantes sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional sobre las cuestiones más controvertidas en torno al tema que nos ocupa⁵⁰.

A) Rango de ley de la declaración del estado de alarma y de la autorización de prórroga (ATC 7/2012 y STC 83/2016)

49 La evolución de la presencia y el voto telemático puede verse con más detalle en: GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., "El debido retorno a los hábitos prepandemia" en: TUDELA, J. y KÖLLING, M. (coords), *Calidad democrática y Parlamento*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 347-373.

50 Un análisis detenido de las sentencias que se examinan a continuación puede verse en: GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., "Estado de alarma y control parlamentario" en: DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, G. y SALA GALVÁN, G. (coords.), *Estado de alarma y Constitución. XVII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2022, pp. 215-260.

Con carácter previo a los estados de alarma por COVID-19 se contaba con la doctrina constitucional sobre la impugnabilidad de la declaración de estado de alarma y la autorización y concesión de prórroga, contenida en el Auto 7/2012 y en la STC 83/2016, en relación con el primer estado de alarma declarado en nuestra democracia constitucional, como consecuencia de la huelga de controladores aéreos en diciembre de 2010, 322 de los cuales interpusieron el primer recurso de amparo y 327 el segundo.

A partir de estos pronunciamientos queda claro que tienen rango o valor de ley tanto el acuerdo del Pleno del Congreso de autorización de prórroga (auto) como los Reales Decretos de declaración y de prórroga del estado de alarma (sentencia).

*B) Alarma o excepción; suspensión o restricción de derechos
(STC 148/2021, de 14 de julio)*

Un breve comentario sobre la sentencia 148/2021, dictada sobre el Real Decreto 463/2020, por el que se declaró el primer estado de alarma debido al COVID-19, que se sitúa en el marco de una polémica doctrinal.

Puede resumirse diciendo que una parte de la doctrina constitucionalista considera que se suspendían derechos fundamentales, lo que no es constitucionalmente posible en un estado de alarma (señaladamente, el profesor ARAGÓN), frente a otra (CRUZ VILLALÓN) que se inclina por entender que se trata de limitaciones de derechos previstas en los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, siendo además relevantes los supuestos detonantes de estos estados según la Ley Orgánica: crisis sanitarias, como las epidemias, para el estado de alarma (art. 4) y alteraciones del orden público para el de excepción (art. 13).

A la claridad en la interpretación de la norma no ayuda el que se trate de una ley orgánica dictada en los primeros albores constitucionales, hace cuarenta años, sin que haya sido necesario aplicarla más que una vez, en diciembre de 2010, con ocasión de la huelga de controladores aéreos –cuyas consecuencias en forma de reclamaciones de responsabilidad patrimonial tal vez todavía coleen–, limitada la declaración al estado de alarma con su duración constitucional inicial de quince días y una única prórroga de un mes.

No ha contribuido al prestigio de la institución ni al carácter institucional del fallo del TC sobre la cuestión controvertida expuesta la filtración (interesada o no) del sentido del borrador de sentencia antes del debate sobre la misma –circunstancia que se repetiría respecto de los fallos posteriores que comentaremos–, como tampoco los artículos doctrinales publicados a partir de entonces en la prensa diaria en favor y en contra de la posición mantenida en aquél, con un cierto tono de presión, ni la filtración puntual de los debates a medida que se iban produciendo en el seno del Tribunal, así como de los votos particulares.

La sentencia *declara inconstitucional el confinamiento general* adoptado en el primer estado de alarma (apdos. 1, 3 y 5 del art. 7 RD 463/2020), por exceder la limitación a la libertad de circulación, de reunión y de elegir libremente la propia residencia de una mera restricción que pueda adoptarse en tal estado, siendo *más bien una suspensión de derechos* que requiere para su declaración el estado de excepción; así como la delegación de la posibilidad de ampliar las restricciones en el Ministro de Sanidad (apdo. 6 art. 10).

Lo que subyace respecto de la diferenciación de los estados de alarma y excepción reside en la distinta intervención del Congreso de los Diputados: comunicación de la declaración por el Gobierno y autorización de prórrogas en el primer caso, autorización de la declaración en el segundo, en correspondencia con la propia diferenciación de las medidas a aplicar, limitación o suspensión de derechos, que constituyen el núcleo argumental de las distintas posiciones. Así se expresa en el FJ 11.

Asimismo se declara inconstitucional la posibilidad de que un Real Decreto de declaración del estado de alarma permita *delegar en un Ministro la modificación o ampliación de las restricciones o limitaciones de derechos* establecidas por aquél (como lo hacía el art. 10.6 del RD 463/2020), argumentada en el FJ 9 y con la que concuerdan varios votos particulares (Xiol Ríos, Ollero). Sólo el Consejo de Ministros, mediante Real Decreto que sea comunicado al Congreso y en su caso prorrogado por este, puede modificar las limitaciones iniciales.

Así, afirma la sentencia, la comunicación al Congreso de los Diputados del Real Decreto por el que se declare el estado de alarma “propicia un control

parlamentario (de naturaleza política STC 83/2016, FJ 10), que quedaría privado de sentido si el propio Consejo de Ministros pudiera modificar o ampliar, sin nueva comunicación al Congreso, el contenido del decreto dictado o apoderar a otras autoridades, desde un principio o más tarde, para efectuar tal cambio o ampliación. En ambas hipótesis se malograría tanto la debida información a los representantes de la ciudadanía sobre el alcance efectivo de la alarma constitucional, como el control parlamentario que la Constitución recoge para los estados de crisis (art. 116.5 y 6), el cual no puede soslayarse”.

El apoderamiento al titular de un departamento ministerial para intensificar o extender las limitaciones, esto es, para restringir los márgenes previamente fijados, en este caso, en los que se mantenía la libertad de empresa, son “facultades todas ellas solo al alcance del Gobierno mismo, que «responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados» (art. 108 CE). Dicha habilitación permitió, en definitiva, que la libertad de empresa fuera limitada más allá de lo previsto en los apartados 1, 3 y 4 del Real Decreto sin la correspondiente dación de cuentas al Congreso de los Diputados; garantía de orden político de la que no cabe en modo alguno prescindir”.

*C) Control ordinario y suspensión de plazos de iniciativas
(STC 168/2021, de 5 de octubre)*

La STC 168/2021 estima el recurso de amparo, avocado por el Pleno, presentado por Santiago Abascal y 51 diputados más del Grupo VOX contra la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020, que acordó la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas en tramitación hasta que la propia Mesa levantara la suspensión, declarando que ha sido vulnerado el derecho fundamental de participación política de los recurrentes y la nulidad de tal acuerdo de suspensión, así como del Acuerdo que desestimó la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo VOX contra el primer Acuerdo.

A efectos de apreciar la especial trascendencia constitucional del recurso, considera que plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social y política, que además ofrece un aspecto del derecho de participación política que no ha sido abordado anteriormente (FJ 2).

Tras recordar el trascendente papel reservado al Congreso de los Diputados en el estado de alarma, así como que la función de control al Gobierno forma parte del *ius in officium* de los diputados, por formar parte del núcleo de la función representativa, señala como cuestión a dilucidar si el ejercicio de la función de control durante la situación de estado de alarma ha de ceñirse a las cuestiones relacionadas con el presupuesto de hecho del mismo, entendiendo que, en la medida en que el artículo 116.5 CE establece que la declaración de los estados contemplados en dicho artículo no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y sus agentes, el Gobierno no puede dejar de seguir asumiendo la titularidad y ejercicio de las funciones que le atribuye de modo general y ordinario el artículo 97 CE. Esto acarrea la posible exigencia de responsabilidad por las mismas, que corresponde al Congreso de los Diputados, “no sólo durante el funcionamiento ordinario del Estado de Derecho, sino también, y con mayor predicamento democrático, en cualquiera de las tres situaciones excepcionales que sean causa de la declaración del estado correspondiente” (FJ 3), sin que el artículo 108 CE haya establecido limitación ni haya distinguido entre situaciones ordinarias o excepcionales del Estado de derecho.

Aunque los recurrentes impugnan también el acuerdo de suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos de la Cámara, el Tribunal lo excluye de su examen por cuanto los recurrentes únicamente se refieren a la decisión de suspender los plazos parlamentarios y no aportan respecto de la segunda carga argumentativa alguna (FJ 4 A).

El Tribunal entiende que podrían haberse considerado medidas alternativas menos gravosas para el derecho de los parlamentarios que permitieran cohonestar su derecho con la preservación de la vida y la salud de los mismos y del personal, como el voto en ausencia, admitido en determinados casos por la doctrina del TC, el uso de las nuevas tecnologías para las iniciativas que no requieran de la presencia física de los parlamentarios en la sede de la Cámara, o la *prórroga del cómputo de los plazos*, pero sin paralizar en su totalidad la tramitación de los trabajos parlamentarios.

Asimismo entiende el Alto Tribunal que no es tanto la duración de la suspensión lo relevante, sino el propio acuerdo de suspender, porque conlleva un desapoderamiento de la función constitucional de control del Ejecutivo,

con independencia del tiempo de duración, habiendo sido además adoptada la decisión “sin límite temporal alguno, sin ofrecer medidas alternativas menos gravosas, sin criterios de fijación de la eventual duración de la medida y supeditándolo a la propia decisión de la Mesa de alzar aquella suspensión”.

El motivo de amparo es otorgado, “porque los Acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso resolvieron suspender la tramitación de las iniciativas parlamentarias del grupo parlamentario en que se integraban los diputados ahora recurrentes, lo que impidió a éstos el ejercicio de su propia actividad parlamentaria y de cualquier iniciativa parlamentaria que pudieran registrar en la Cámara, entre ellas y de modo primordial la función de control al Gobierno, que forma parte del contenido esencial de su derecho de participación política”, extendiéndose la declaración de nulidad al Acuerdo de suspensión del día 19 de marzo y al Acuerdo de 21 de abril de 2020 de desestimación de la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo VOX.

Algunos puntos de la sentencia merecen un comentario. Puedo avanzar que no comparto la decisión del Tribunal, porque considero que existió proporcionalidad en la medida adoptada, que había de situarse en el contexto en que se adoptó para enjuiciarla, pero sobre todo, y es un argumento que no he encontrado ni en la sentencia ni en los votos particulares, porque la suspensión, que afectó básicamente a los plazos de enmiendas a textos legislativos —porque las preguntas escritas al Gobierno siguieron siendo contestadas—, a quien benefició fue a los diputados y grupos parlamentarios, incluidos los recurrentes, que no vieron caducar sus iniciativas. Este argumento, en cambio, no sería totalmente válido respecto del acuerdo —no impugnado— de 12 de marzo de suspender toda actividad durante 15 días, por otra parte adoptado como consecuencia del autoconfinamiento de los diputados del grupo parlamentario recurrente y su anuncio de no asistencia a la siguiente sesión plenaria.

¿Se ha planteado acaso que la suspensión de plazos procesales en el ámbito judicial ha lesionado el derecho de defensa, por ejemplo?

Los argumentos cuestionables en la sentencia tal vez quepa resumirlos en dos, que han sido destacados en los votos particulares: el Tribunal no examina si se ha producido efectivamente lesión en el *ius in officium* de los

recurrentes, trasladando la carga de la prueba negativa al Congreso recurrido; y enjuicia el acuerdo de suspensión en abstracto, no los efectos lesivos que pudo producir aquélla, que debieron haber constituido el objeto del recurso de amparo.

No parece coherente la mención a la prórroga de plazos, prevista reglamentariamente, como alternativa, pues una prórroga larga o reiterada en un periodo prolongado de tiempo (piénsese, por ejemplo, en los infinitos acuerdos de ampliación de plazos de enmiendas para determinados textos legislativos cuando así interesa políticamente) podría igualmente lesionar los derechos de los parlamentarios y grupos, lesión que habría de probarse en el eventual recurso de amparo. Es decir, la prórroga conduciría a los mismos efectos que una suspensión de plazos que se extendió durante 18 días hábiles (forma de cómputo ordinario de los plazos *ex art. 90.1 RC*).

Tampoco se explicitan los efectos de la declaración de nulidad, que de llevarse a sus últimas consecuencias en definitiva afectarían negativamente a los propios recurrentes y demás diputados y grupos, que habrían visto expirar los plazos en la situación de crisis aguda por la pandemia.

D) Prórroga de seis meses (STC 183/2021, de 27 de octubre)

El tercer estado de alarma por COVID-19 aporta una novedad inquietante. Ya de por sí resulta insólita la prórroga (más aún, por seis meses) en la misma sesión plenaria en la que se presentaba la comunicación de su declaración, en puntos del orden del día debatidos acumuladamente el 29 de octubre de 2020 –cuatro días después de la aprobación del RD 926/2020–, algo que no he visto comentado ni en la sentencia ni en los votos particulares.

La solicitud de prórroga por el Gobierno desde el primer momento plantea distintas cuestiones (algunas afectan quizá a la propia política sanitaria):

- desde cómo se sabe que se necesita tal plazo al comienzo del periodo inicial de declaración;
- pasando porque, aunque la duración de las prórrogas no está fijada por la Constitución, parece debe ser proporcionada a los plazos máximos

que sí establece para la declaración de alarma (quince días, 116.2 CE) y de excepción (treinta días prorrogables por un periodo igual, 116.3 CE) y porque tan amplio espacio temporal impide una adaptación gradual a las circunstancias, aunque ello podría tener cabida en el régimen flexible establecido por el Real Decreto hasta cierto punto, pero no en la medida necesaria para luchar contra la terrible tercera ola de la enfermedad en enero de 2021, lo que generó disensiones⁵¹ entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, las cuales solicitaban poder endurecer las medidas cubiertas por el Real Decreto 926/2020.

— hasta llegar a la cuestión de mayor relevancia, que es el relegado papel del Congreso en esta nueva situación.

En efecto, se pasa de la autorización de prórrogas quincenales en el primer estado de alarma, con la consiguiente posibilidad de introducir condicionamientos y modificaciones en cada una de ellas, a una comparecencia informativa del Presidente del Gobierno cada dos meses (¡y una mensual del Ministro de Sanidad!)⁵², lo que obviamente supone una disminución en la intensidad del control del propio estado de alarma, más allá del ordinario sobre los decretos-leyes que se dicten a través de su convalidación o derogación, así como mediante los instrumentos de control semanal (preguntas, interpelaciones) u otros (comparecencias de Ministros, etc.).

De este modo, se eluden los debates periódicos –quincenales en el primer estado declarado– de la prórroga, donde podrían alzarse en sede parlamentaria

51 El Presidente de la CA Castilla y León acordó unilateralmente la ampliación del toque de queda, desde las 20 horas, en base a una interpretación del término “modular” las medidas, actuación permitida tras la modificación del RD de declaración por la prórroga autorizada. El Gobierno, que no compartía la interpretación, recurrió el acuerdo ante el Tribunal Supremo. Sobre la deficiente técnica normativa que podía dar lugar a tales diferencias, IZQUIERDO CARRASCO, M., “20.00 horas, un cierre con base legal ya”, *El Mundo*, 19 enero 2021. Un mes después del acuerdo, el TS suspendió cautelarmente la medida adoptada.

52 La autorización de la prórroga modifica la comparecencia quincenal prevista por el art. 14 en el texto original del RD 926/2000 en caso de prórroga.

las voces de la oposición al más alto nivel, así como las votaciones que permiten comprobar la subsistencia, incremento o disminución del apoyo inicial⁵³.

D.1) Prórroga por seis meses

El Tribunal rechaza *ab initio* la posible infracción del artículo 23.2 por la duración de la prórroga, por cuanto fue autorizada por el Congreso de los Diputados, en sesión en la que los recurrentes tuvieron ocasión de intervenir, presentar propuestas y votar, por más que la decisión se adoptara por mayoría (FJ 8 B). En su caso, habría habido una postergación o dejación por la propia Cámara de su potestad de disposición sobre el estado de alarma que, de conformidad con el Reglamento, queda en manos de la mayoría.

En cuanto al control político del Gobierno por el Congreso en el estado de alarma (FJ 8 C), el Tribunal declara el deber constitucional de esta Cámara “de asumir en exclusiva el control político al Gobierno y, en su caso, la exigencia de responsabilidad por su gestión política en esos períodos de tiempo excepcionales, en la misma forma y con mayor intensidad que en el tiempo de funcionamiento ordinario del sistema constitucional, dada la afectación de derechos fundamentales acordada en los citados estados de excepcionalidad”. “El Congreso, además de autorizar la prolongación de aquel estado (art. 6.2 LOAES) deb[e] mantener, incluso reforzadas o cualificadas, tanto su posición institucional como sus potestades de control sobre el Gobierno”.

Por la autorización de prórroga “el estado de alarma, gubernamental en su origen, pasa a tener fundamento parlamentario”.

En cuanto a la duración de la prórroga (FJ 8 E), ante la ausencia de límites en la Constitución o en la LOEAES, que integra el bloque de constitucionalidad –lo que algún voto particular considera una contradicción con sentencias anteriores–, rechazando la aplicación del principio de proporcionalidad –lo que es asimismo discutido en los votos particulares–, lo relevante para el juicio

53 Esta elusión se expresa claramente en la justificación atribuida a García Page, Presidente de Castilla-La Mancha (*El Mundo* on line, Última hora Covid-19, 21 enero 2020), de la posición del Ministro de Sanidad en el sentido de no modificar las medidas del estado de alarma para la tercera ola, en la conflictiva situación antes expuesta: “el Congreso se ha convertido en un suplicio para el Gobierno”.

de constitucionalidad “no es en sí la decisión de establecer un determinado período de duración de la prórroga del estado de alarma que, en su caso, haya podido solicitar el Gobierno, sino que el Congreso, en el ejercicio de la potestad de control que le confiere el art. 116.2 CE, valore si, a la vista de los argumentos ofrecidos por el Ejecutivo para prorrogar el estado de alarma, razone sobre cuál deba ser el tiempo de prolongación de aquel estado de crisis que, previsiblemente, pueda, de una parte, resultar indispensable para revertir la situación de grave anormalidad apreciada y, de otra, disponer del margen de duración temporal de aquella prórroga inicial y de las que, en lo sucesivo, puedan autorizarse con posterioridad, al objeto de hacer efectivo el control que debe ejercer sobre el Gobierno (art. 116.2 CE)”. Y el Tribunal enjuicia la duración de la prórroga en función de que la Cámara aprueba su resolución razonando sobre cuatro criterios.

La valoración jurídico-constitucional es negativa, porque se entiende que:

- sólo se ha cumplido el primero de los criterios, esto es, la necesidad de la prolongación del estado de alarma,
- pero no el segundo, valoración por el Congreso de los Diputados del periodo de duración de la prórroga –que estableció sin certeza alguna de qué medidas iban a ser aplicadas, cuándo y por cuánto tiempo, resultando imposible discernir el porqué de la imposición de un cierto plazo, el que se impuso o cualquier otro hipotético, con lo cual no se cumple la exigencia de autorizar la prórroga por el tiempo indispensable para asegurar el restablecimiento de la normalidad–, mereciendo reproche constitucional no sólo la duración sino el carácter no razonable o infundado,
- ni el cuarto, la prudencia en guardar el Congreso la potestad de mantener el control al Gobierno, sometiendo a la debida reconsideración periódica la aplicación de las medidas aprobadas y su eficacia, por el apoderamiento a las autoridades competentes delegadas de amplias facultades, que suponen un desapoderamiento por el Congreso de su exclusiva responsabilidad constitucional para reformar o no, ante una nueva petición de prórroga, el alcance y las condiciones con que autorizó la primera,

- ni tampoco el tercero, que el Congreso razonara sobre la debida correspondencia entre el periodo de duración de la prórroga y las medidas a aplicar, que no iban a ser, todas o algunas, directa e inmediatamente aplicables, durante qué tiempo y en qué partes del territorio nacional, habilitación indeterminada que dejó en lo incierto la entidad y duración, de hecho, del estado de alarma prorrogado. “El control exigible al Congreso sobre la solicitud de autorización cursada por el Gobierno, ni se extendió a qué medidas eran aplicables, ni tampoco a la necesaria correspondencia que debiera haber existido entre el período de prórroga de seis meses autorizado y las medidas a aplicar durante el mismo”.

En consecuencia, la sentencia considera, con la declaración de consiguiente inconstitucionalidad y nulidad del plazo de la prórroga autorizada, “que la duración de la prórroga del estado de alarma se acordó sin fundamento discernible y en detrimento, por ello, de la irrenunciable potestad constitucional del Congreso de los Diputados para decidir en el curso de la emergencia, a solicitud del Gobierno, sobre la continuidad y condiciones del estado de alarma, intervención decisoria que viene impuesta por la Constitución (art. 116.2) y que por lo demás concuerda, para la crisis extrema que se padece, con lo considerado por el Parlamento Europeo, e instado a los Estados miembros, en su Resolución de 13 de noviembre de 2020 sobre el “Impacto de las medidas relacionadas con la COVID-19 en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales (en particular, apartados 2 y 4 de esta Resolución, en los que respectivamente se “subraya que las medidas extraordinarias deben ir acompañadas de una comunicación más intensa entre los Gobiernos y los Parlamentos” y se pide a los Estados miembros, entre otros extremos, que “estudien la manera de elevar las garantías del papel decisivo de los Parlamentos en situaciones de crisis y emergencia, en particular en la supervisión y el control de la situación a escala nacional””.

D.2) Rendición de cuentas

En cuanto a la rendición de cuentas al Congreso de los Diputados (FJ 9), especificada en la obligación de solicitud de comparecencia bimestral por el inconstitucionales por su conexión con el periodo de seis meses de duración de la prórroga, el Tribunal considera no obstante que se limita a establecer un marco temporal de regularidad en el cumplimiento de la obligación

de rendir cuentas que no excluía otros llamamientos análogos, lo que no merece reproche de inconstitucionalidad ni en cuanto a la periodicidad ni en cuanto al contenido, referido a la situación estática y evolutiva de la pandemia.

D.3) Designación de autoridades competentes delegadas (FJ 10)

En cuanto a la designación *in genere* de los presidentes de las CCAA como autoridades competentes delegadas, la sentencia entiende que contraviene lo dispuesto en el artículo 7 LOEAES, habiendo sido de hecho tal posibilidad rechazada en la tramitación parlamentaria del proyecto. Se declara que ha desconocido la posición institucional del Congreso y del Gobierno y las relaciones entre ambos, por acordarse por el Gobierno inicialmente sin reserva alguna de instrucciones, supervisión efectiva y eventual avocación, habida cuenta de que al Gobierno, como autoridad competente, es al único que corresponde responder ante el Congreso. La Cámara asumió este apoderamiento, retrayéndose así también de la posición constitucional que le es propia, teniendo en cuenta que su autorización de la prórroga es un elemento determinante del alcance, de las condiciones y términos de la misma, así como de los efectos.

En consecuencia, la rendición de cuentas quedó limitada a comparecencias del Presidente del Gobierno y de los dos sucesivos titulares del Ministerio de Sanidad, sin que los presidentes de las CCAA pudieran ser sometidos al régimen de control político por el Congreso, en orden a la aplicación de las medidas previstas “toda vez que no fue el Gobierno el que aplicó las medidas y gestionó directamente dicha aplicación, ni tampoco la “modulación, flexibilización, suspensión” o “regresión” de aquellas medidas. Quedó así cancelado el régimen de control que, en garantía de los derechos de todos, corresponde al Congreso de los Diputados bajo el estado de alarma. Control parlamentario que está al servicio, también, de la formación de una opinión pública activa y vigilante y que no puede en modo alguno soslayarse durante un estado constitucional de crisis”.

La conclusión es la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de las referencias a las autoridades competentes delegadas que fueran inseparables de la designación viciada de invalidez.

Un razonamiento utilizado en el voto particular del Presidente González Rivas creo que debió haber sido contemplado en la sentencia llegando a la conclusión contraria. En mi opinión, esa falta de proporcionalidad en relación con el diseño completo del artículo 116 es evidente cuando el plazo de la prórroga es de seis meses. Y ello por lo señalado al principio de este epígrafe en relación con la prórroga, porque se eluden los debates periódicos sobre las eventuales prórrogas de menor duración –donde podrían alzarse en sede parlamentaria las voces de la oposición al más alto nivel–, así como las votaciones que permiten comprobar la subsistencia, incremento o disminución del apoyo inicial.

Enlazo mi comentario con la cuestión de la rendición de cuentas, tampoco considerada inconstitucional en sí por la sentencia, sino por su relación con una prórroga que no se ha declarado inconstitucional por su duración sino por la forma en que se ha formulado. No estoy de acuerdo con que la dación de cuentas sobre el estado de alarma se mantiene en la medida en que se mantienen los instrumentos de control ordinario durante el estado de alarma.

La relevancia de que existan esas comparecencias periódicas en Pleno del Presidente del Gobierno y en Comisión del Ministro competente radica en la *obligatoriedad*, que establece el Real Decreto de declaración o el acuerdo de autorización de la prórroga, *de que el Gobierno solicite* las comparecencias con esa periodicidad, porque eso asegura su celebración.

Como es sabido, la celebración de comparecencias de iniciativa parlamentaria queda en manos bien de la Junta de Portavoces –si es en Pleno como son las del Presidente del Gobierno–, bien de la Mesa de la Comisión o de la propia Comisión: en todos los casos es tanto como decir que queda en manos de la mayoría. Es decir, si sólo se cuenta con el control ordinario, esas comparecencias no podrían celebrarse nunca a instancias de las minorías de oposición, si la mayoría se opone. De ahí la importancia de que la obligación del Gobierno de solicitar la comparecencia –que implica su celebración– y su periodicidad se fijen, si no en el Real Decreto de declaración, porque su duración es breve, sí en los que declaran las prórrogas, sobre todo si son éstas son largas o reiteradas, como ha sido respectivamente el caso en el segundo y primer estados de alarma generales por COVID-19.

Se dirá que la democracia se sujeta a la regla de la mayoría. Pero si aplicamos el aforismo clásico *the minority should have its say, the majority shall have its way*, deducimos que al menos un debate en que se oigan las posiciones de las formaciones políticas representadas debe existir con una periodicidad razonable, incluso en el supuesto de que de ello no resulten votaciones en las que la mayoría se imponga.

Si se compara con el primer estado de alarma por COVID-19, en que las comparecencias del Presidente y el debate sobre la prórroga fueron quincenales, y las comparecencias del Ministro de Sanidad semanales, vemos la evidente desproporción con una comparecencia cada dos meses del Presidente y mensual del Ministro –quincenal en el texto del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que fue modificado en este punto por la autorización de prórroga– que se produjo en el segundo.

Que la Constitución imponga en su artículo 111 para las preguntas e interpe-laciones que los Reglamentos han de establecer un tiempo mínimo semanal, es reflejo del control continuado propio del régimen parlamentario en tiempo ordinario. Qué menos que respetar esa continuidad en el control específico respecto de un estado de alarma prorrogado por seis meses.

Como ha podido comprobarse con el comentario anterior, comparto la declaración de inconstitucionalidad de la prórroga por seis meses, aunque no por los argumentos utilizados. Si en la sentencia 168/2021 se consideró que la suspensión de plazos acordada por la Mesa del Congreso suponía la falta de control ordinario, lo que lesionaba el derecho de participación política, en este caso es la escasez de control específico sobre el estado de alarma el que debió apreciarse.

En todo caso, la sentencia fue recibida con una actitud que resume el título de un artículo publicado por la Catedrática TERESA FREIXES tras conocerse el fallo que declara la inconstitucionalidad de la prórroga de seis meses: “Lo que los juristas decíamos al Gobierno”⁵⁴.

54 FREIXES, T., “Lo que los juristas decíamos al Gobierno”, en: *Iustel Diario del Derecho*, 28 de octubre de 2021.

E) Conclusión

En conclusión, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el ejercicio de las funciones del Congreso de los Diputados en el estado de alarma, con decisiones que comprometen posibles soluciones de futuro en crisis similares. Una actualización de la LOEAES se revela necesaria en lo que a los derechos que pueden verse limitados en el estado de alarma, y hasta dónde puede llegar tal limitación o restricción sin comportar suspensión. Y deberá hacerse por el Gobierno un uso más comedido de la solicitud de prórroga o de las delegaciones de competencias.

