

ACTIVIDAD Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARLAMENTOS ESPAÑOLES EN LA CRISIS SANITARIA POR COVID-19

Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción. La actividad parlamentaria en situación de crisis sanitaria.* II. *Parlamentos de las Comunidades Autónomas.* III. *Congreso de los Diputados y Senado.* IV. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN. LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA¹

La declaración del estado de alarma como consecuencia de la pandemia COVID-19 y la existencia de parlamentarios contagiados incluso antes de aquella, han provocado graves interferencias en el funcionamiento de los distintos Parlamentos, que condujeron en nuestro país a buscar diversas soluciones en los Parlamentos autonómicos y en las Cámaras que integran las Cortes Generales. Intentaremos en este trabajo sistematizar y comentar las decisiones adoptadas, sin pretender abordar cuestiones más trascendentes, como por ejemplo la suficiencia o no del control ejercido sobre los Gobiernos.

La peculiaridad de las circunstancias que han dificultado el normal funcionamiento de nuestros Parlamentos no reside en la declaración de un estado de anomalía o emergencia constitucional, que sólo había sido ocurrido una vez desde la aprobación de la Constitución. El problema fundamental ha sido una crisis sanitaria que hacía desaconsejables —y en algún caso impedía— los desplazamientos y la reunión de grupos de personas, más aún procedentes de distintas áreas geográficas. Crisis sanitaria —una pan-

* Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid y Letrada de las Cortes Generales. Miembro del Instituto de Derecho Parlamentario.

¹ Una versión amplia de este trabajo, con el examen pormenorizado de las soluciones adoptadas en los distintos Parlamentos españoles, se publicará próximamente.

demia— sin precedentes, con miles de muertos, centenares cada día sólo en España, contándose entre los primeros contagiados parlamentarios —razón añadida para observar una cuarentena y extremar las precauciones—, amén de miembros del Gobierno y otras autoridades.

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

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

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

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

³ Para las medidas adoptadas en otros países puede verse Murphy, Jonathan, *Parliaments and Crisis: challenges and innovations*, Parliamentary Primer núm. 1, Inter Pares. Parliaments in Partnership, International IDEA, 2020, en <https://www.inter-pares.eu/sites/interpares/files/2020-05/Parliaments%20and%20Crisis%20Challenges%20and%20Innovations%20Primer.pdf>

En el origen de las barreras jurídicas a las posibles innovaciones imaginativas —sesiones y/o voto a distancia— se encuentra el carácter presencial de las reuniones de Asambleas, deducible de su propio nombre y que se plasma en distintos artículos de la Constitución en referencia al Congreso y al Senado, en particular las reglas sobre quórum y personalidad e indelegabilidad del voto contenidas en el artículo 79.⁴ Las recientes sentencias del Tribunal Constitucional 19/2019 y 45/2019, bien es verdad que en un contexto diferente (investidura no presencial del candidato a la Presidencia de la Generalitat), han subrayado la inmediatez y presencialidad de la actividad parlamentaria,⁵ 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 Senado. Ciertamente que muchos Parlamentos, por otras causas derivadas en primer término del incremento del número de parlamentarias, han introducido modalidades de voto a distancia o delega-

(consulta: 14 de mayo de 2020); 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 pandemic* (M. Díaz Crego y R. Manko); así como el informe de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos *Continuity of Legislative Activities during Emergency Situations*. 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://hansardsociety.org.uk/publications/proposals-for-a-virtual-parliament> (acceso: 28 de abril de 2020). La solución adoptada finalmente en los Comunes para la reanudación de trabajos fue mixta, presencial y por videoconferencia.

⁴ Puede verse sobre este tema García-Escudero Márquez, Piedad, "Artículo 79" en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, en Cazorla Prieto, L. M. (dir), tomo I, Thomson 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*, P. Pérez Tremps y A. Saiz Arnáiz, dirs., tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 1219 y ss.

⁵ 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".

do 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.

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

El estado de alarma fue declarado por el Gobierno por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (BOE núm. 67 del mismo día, minutos antes de las 12 de la noche), entrando en vigor en el momento de su publicación. Ya la semana anterior se había producido la 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 estudiaremos a continuación 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 última)⁶ 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—, todo lo cual intentamos exponer a continuación.

Con carácter previo, 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 plantea —salvo en el caso insular por las circunstancias que se dirán— tantos problemas de desplazamiento o de reunión observando las distancias recomendadas entre los asistentes. Ello puede hacer menos justificables determinadas decisiones.

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

II. PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. *Parlamentos disueltos: País Vasco y Galicia*

En circunstancias particulares se encontraban los Parlamentos de País Vasco y Galicia, con procesos electorales convocados para el día 5 de abril, dejados sin efecto por Decretos del respectivo Presidente de la Comunidad Autónoma (7/2020, de 17 de marzo, y 45/2020, de 18 de marzo) como consecuencia de la declaración del estado de alarma, aun sin previsión legal que lo permitiera.

Disueltos los Parlamentos Vasco y gallego, sin medio jurídico de “resucitarlos”, el único órgano de trabajo vivo era la Diputación Permanente (con su Mesa), de carácter reducido y por tanto más fácil de reunir, si bien con competencias normalmente tasadas.

Así, en *Galicia*, se celebraron comparecencias de autoridades ante la DP desde el 26 de marzo. Estas reuniones se celebraron *de forma presencial*, en el hemiciclo, observando la distancia requerida por la crisis sanitaria (21 miembros titulares), sin la asistencia inmediata de representantes de los medios de comunicación.⁷

En el *Parlamento Vasco*, la Mesa de la Diputación Permanente cerró sus edificios el 13 de marzo, tras conocer las medidas adoptadas ese mismo día por el Consejo de Gobierno; posteriormente, la Mesa se reunió de forma telemática con regularidad. Previa reunión informativa telemática del Lehendakari con los portavoces de los grupos parlamentarios, que no debe confundirse con una sesión parlamentaria, la Diputación Permanente (cuya última reunión había sido el 18 de febrero) celebra sesión el día 17 de abril, de forma telemática, incluidas en el orden del día *proposiciones no de ley* en relación con la emergencia de Covid-19, algo inusual en la actividad de un órgano de continuidad con el Parlamento disuelto. En la semana que he-

⁷ Previamente, como en prácticamente todos los parlamentos, el 15 de marzo se habían adoptado medidas de teletrabajo para el personal y la limitación de la presencia en la sede de la institución al mínimo imprescindible, así como el funcionamiento sólo telemático del Registro. Destaquemos desde ahora la importancia que el registro de iniciativas tiene para el funcionamiento de todos los Parlamentos, pues la presentación de aquellas constituye el motor que pone en marcha su actividad. La Mesa de la Diputación Permanente acordó el 3 de abril transferir a la Xunta, de forma inmediata, una partida de 2 millones de euros procedentes del remanente de tesorería de la institución, para contribuir a las necesidades presupuestarias de la pandemia; medidas similares se han adoptado en otros Parlamentos, bien con fondos procedentes de remanentes, bien de gastos presupuestados y no ejecutados, como los correspondientes a las indemnizaciones o los desplazamientos de los miembros del Parlamento.

mos marcado como de reinicio de la actividad parlamentaria en general, la sesión del día 17 tiene lugar con celebración telemática y sola presencia de los portavoces, no obstante, el voto sería a distancia de viva voz por todos los miembros.

Ante los acuerdos adoptados cabe plantearse —como lo hicieron posteriormente otros Parlamentos— en primer lugar si era imprescindible romper, en una Comunidad Autónoma de tan reducida extensión y con facilidad de comunicación, el principio de presencialidad acordando la reunión telemática de la Diputación Permanente de la Cámara, órgano ya de por sí reducido, para luego reunirse con carácter presencial y, a partir del 24 de abril, con voto delegado. De otra parte, tampoco las reuniones informales de los portavoces con el Ejecutivo pueden sustituir a las sesiones parlamentarias debidamente convocadas y celebradas (recordemos la tajante declaración contenida en el art. 67.3 CE),⁸ y flaco favor hace a la institución generar la confusión entre ambas.

2. Mantenimiento de la actividad por medios presenciales o telemáticos

Los Parlamentos no disueltos se enfrentaron al problema planteado por la emergencia sanitaria para la continuación de su actividad. El examen de las medidas adoptadas permite establecer dos grandes grupos: *a)* aquellos que decidieron —normalmente por entender que el Reglamento no permitía otra opción— mantener su actividad, eso sí, muy reducida, acudiendo no obstante en ocasiones a mecanismos tales como la reunión o la votación telemática; *b)* los que recurrieron a la suspensión del periodo de sesiones u otros artificios para que entrara en juego la Diputación Permanente, estirando más o menos sus competencias. Dejaremos estos para el final por ser el que puede plantear más dudas sobre su corrección jurídica.

En el primer grupo, aquellos que descartaron el dudoso recurso a la Diputación Permanente, se encuentran el Congreso de los Diputados y el Senado y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas siguientes: Cataluña, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra y Madrid, subdivisibles a su vez en dos grupos, según que se celebraran o no sesiones de forma telemática, del Pleno o de las comisiones.

⁸ Art. 67.3 CE: “Las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios”.

Como se ha señalado, la actividad parlamentaria se redujo a mínimos al menos durante un mes, celebrándose en todo caso reuniones de la Mesa y a veces de la Junta de Portavoces, presenciales o en general telemáticas por videoconferencia, incluso mixtas;⁹ en Castilla y León, que no pertenece al grupo que estudiamos ahora, se delegaron todas las funciones de la Mesa en el Presidente; como regla general, se cerró el Registro general presencial y se habilitó el telemático o por correo electrónico, aunque en algún caso se suspendió durante un tiempo; se suspendieron los plazos de tramitación de iniciativas. En cuanto a las eventuales reuniones de órganos de trabajo, Pleno y comisiones, se optó en general por un formato de asistencia reducida con voto telemático o delegado, según las peculiaridades reglamentarias —extendiendo la autorización a todos los diputados—, y en el peor de los casos con aplicación de voto ponderado. En dos Comunidades Autónomas —Cataluña y Región de Murcia— llegó a aprobarse la ley anual de presupuestos con estas limitaciones.

Cabe criticar en algunos supuestos el acuerdo adoptado en relación con la celebración de sesiones telemáticas de comisiones o pleno, sin cobertura reglamentaria. La extensión a todos los diputados del voto delegado o telemático, más allá de las previsiones parlamentarias por analogía, parece un mal menor en comparación con aquello. De hecho, en la Asamblea de Madrid fracasó por imposibilidad técnica un intento de sesión plenaria de control por vía telemática, que se reanudó al día siguiente de forma presencial. No es que este incidente constituya un argumento en apoyo de la tesis de fondo, pero sí nos recuerda que el Parlamento está concebido como asamblea de personas y sus medios técnicos responden a esta cualidad, de modo que cuando pretende obviarse el carácter presencial no sólo no existe apoyo técnico suficiente con antelación, sino que puede plantear problemas de garantías de autenticidad. De otra parte, la experiencia ha ratificado que las innovaciones han de ser comprobadas antes de ponerse en práctica.

En algunos Parlamentos, se crea en un segundo momento una Comisión no permanente reducida, que facilita el seguimiento de la situación.

3. Activación de la Diputación Permanente

Un segundo grupo de Parlamentos autonómicos, de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valenciana, Castilla y León, Extremadura, Ca-

⁹ Nada que objetar al carácter telemático de las reuniones de los órganos de gobierno de las Cámaras, mucho más frecuentes, que no ejercen funciones atribuidas a aquellas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía.

narias y Baleares, ha optado por la activación de la Diputación Permanente durante la vigencia del estado de alarma o parte de ella. Esta solución es la más criticable, sobre la base del propio carácter de dicho órgano de continuidad, llamado a sustituir al Pleno cuando éste no puede reunirse —por razones jurídicas preestablecidas y tasadas, no fácticas— y con unas funciones mínimas. La extensión de unas y otras entraña un peligro evidente: ¿por qué no sustituir con carácter ordinario los órganos de trabajo del Parlamento por una representación reducida limitada a los portavoces de los grupos parlamentarios? Ello puede llevarse al extremo en los casos en que en la propia disminuida DP se actúa con voto ponderado, incluso con una previsión reglamentaria insólita, como ocurre en la Asamblea de Extremadura. En algunos casos la escasa actividad de la DP y el retorno a la reunión de los órganos ordinarios con formato reducido y voto no presencial revelan que la primera decisión adoptada fue precipitada y que tal vez podría haberse evitado.

La STC 19/2019 declara:

La exigencia de que la función parlamentaria se ejerza en un determinado espacio físico —la sede del Parlamento— no tiene solo como finalidad garantizar que los parlamentarios puedan ejercer su función representativa en un lugar en el que no puedan ser perturbados, sino que cumple también una función simbólica, al ser ese el único lugar en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esta institución.

Esta observación puede aplicarse también a la sustitución del Pleno por otro órgano. Se dirá que los Plenos con asistencia reducida afectan también a su carácter simbólico, pero al menos es el órgano representativo supremo que ejerce todos los poderes de la Cámara el que intenta mantener su presencia y ejercer sus funciones. Podría parecer que no todos los Parlamentos han recordado el carácter simbólico de la reunión presencial en la sede.

El tema de fondo no afecta ni siquiera a las competencias de la Diputación Permanente, sino a si puede ser convocada en una situación como la actual, sin norma que lo ampare y aplicando una analogía dudosa. Creo que no ha existido imposibilidad de reunión de órganos parlamentarios, sino riesgo sanitario, que por otra parte puede ser más elevado en una Comunidad Autónoma como Andalucía, cuyo número de parlamentarios se encuentra entre los que superan los cien (aún así, una tercera parte de los miembros del Congreso y la mitad de los miembros del Senado, Cámaras que no podrían constituir términos adecuados de comparación) y con un ámbito territorial asimismo grande. Esta observación no sería aplicable a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, por ejemplo.

No obstante, si la DP puede reunirse y ello no se discute, si además lo hace por vía telemática e incluso en algunos casos con formato reducido, y si cabe la posibilidad de delegación de voto o de voto telemático y su aplicación —análoga si se quiere— al supuesto actual, parece menor retorcimiento de la normativa la convocatoria de los órganos ordinarios para los que aquélla está prevista.¹⁰

III. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y SENADO

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

¹⁰ Ejemplos extremos serían los de las Cortes Valencianas (creación de una Comisión Permanente en el seno de la Diputación Permanente, afortunadamente de corta duración porque se recuperó la actividad de los órganos ordinarios) y el Parlamento de Canarias, donde la decisión de reemplazar el Pleno y las comisiones por la DP ha ido acompañada de acuerdos sobre sustitución de miembros por no miembros, extensión o ampliación de la delegación de voto y otros, además de la celebración telemática de las sesiones. Es cierto que Canarias es una Comunidad insular, con problemas de comunicación entre las islas agravados por la crisis sanitaria. No obstante, pensamos que podrían haberse arbitrado otros recursos para la reunión del Pleno, si fuera necesario (apenas se reúne la DP durante el primer período de suspensión) y posteriormente las comisiones para comparencias. Si para el órgano que sustituye al Pleno no se duda en admitir la reunión telemática, más fácil sería para las comisiones, sin acudir al recurso extremo de la Diputación, que estuvo reuniéndose hasta fecha tan avanzada como el 5 de mayo, un día antes de autorizarse la cuarta prórroga del estado de alarma. De hecho, el 7 de mayo la Mesa acuerda (BOPC n. 138, misma fecha) la recuperación progresiva de la celebración de sesiones plenarias, dejando sin efecto la habilitación de la DP, con presencia limitada y delegación de voto conforme al artículo 92.6 del Reglamento (temporal y excepcional por causa de fuerza mayor), así como la celebración de sesiones de comisiones con presencia física de la totalidad de sus miembros, salvo la posibilidad de que la Mesa autorizara la reunión telemática de la Comisión de Reglamento para estudiar una propuesta de reforma sobre participación y votación telemática.

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

1. *Congreso*

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 constitucional),¹¹ “el asunto será sometido inmediatamente al Pleno del Congreso, convocado al efecto si no estuviere reunido, incluso en el periodo entre sesiones”.

El 19 de marzo, la Mesa adopta un acuerdo por el que, teniendo en cuenta la declaración del estado de alarma por RD 463/2020, de 14 de marzo, y atendiendo a las especiales circunstancias concurrentes, se permite que, mientras dure dicho estado de alarma y previa petición del grupo parlamentario correspondiente, todos los diputados que lo deseen

¹¹ 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”.

puedan emitir su voto por el procedimiento telemático en las sesiones plenarios 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.¹² 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 plenarios, 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 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,

¹² El desarrollo del procedimiento de votación telemática, con confirmación telefónica, para las sesiones plenarios 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.

modificación introducida por RD 476/2020, de 27 de marzo.¹³ 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.

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

El 9 de abril, el Pleno del Congreso autoriza la segunda prórroga del estado de alarma hasta el 25 de abril, con 306 votos emitidos de forma telemática, y convalida tres decretos leyes con 304 votos por esta vía. La primera sesión ordinaria de control al Gobierno se celebra el día 15 de abril, en formato reducido (tercera sesión plenaria desde la declaración del estado de alarma), con 15 preguntas y tres interpelaciones urgentes en el orden del día, además de aprobarse por asentimiento —se utiliza esta forma de aprobación por no precisar la comprobación 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.

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

¹³ 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”.

se reinicia, para este punto y para la convalidación de los numerosos decretos leyes dictados, así como para comparecencias en Pleno y en comisión. Las sesiones ordinarias de control —preguntas e interpelaciones, sin inclusión de las mociones consecuencia de éstas—¹⁴ se retoman con carácter semanal a partir del 15 de abril, un mes después de la suspensión, periodo de duración no reprochable habida cuenta de la escalada de la pandemia. Los enfrentamientos políticos —más o menos constructivos— se trasladan también al Congreso con la creación por la Mesa el 28 de abril de la Comisión no permanente para la reconstrucción social y económica, solicitada por los Grupos Socialista de Unidas Podemos-ECP-GEC, que se constituye el 7 de mayo.¹⁵ 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.

2. *Senado*

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

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

¹⁴ 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.

¹⁵ La Comisión está compuesta por 46 miembros, adopta sus decisiones por voto ponderado (de forma que no sería necesaria una composición tan amplia, habida cuenta que las Comisiones permanentes están integradas en la XIV legislatura por 37 miembros y que las comisiones especiales suelen ser más reducidas), que se extiende incluso a la totalidad de las formaciones que componen los Grupos Plural y Mixto —algo absolutamente insólito—, y con un plazo inicial de dos meses prorrogables para sus trabajos. El dictamen que contenga sus resoluciones y recomendaciones se remitirá al Pleno de la Cámara.

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 abril,¹⁶ 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).¹⁷

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos podido examinar la reacción de los distintos Parlamentos españoles frente a las dificultades para su funcionamiento planteadas por la pandemia de COVID-19 y la consiguiente declaración del estado de alarma.

De una parte, se encuentran los dos supuestos de Parlamentos disueltos, en Galicia y País Vasco, que han recurrido a una ampliación de las funciones tradicionales y reglamentarias de la Diputación Permanente, cierto que con una justificación evidente: en disolución, se trata del único órgano vivo, y el período provisional en que está llamado a ejercer sus funciones se ha alargado al suspenderse *sine die* —cuestión inédita y sin apoyo legal— las elecciones de nuevas Cámaras previstas para el 5 de abril.

De otra parte, prácticamente todos los Parlamentos suspendieron su actividad durante el primer mes de escalada de la pandemia que coincide con la declaración del estado de alarma y la autorización de su primera prórroga, salvo algunas reuniones inaplazables. En este primer periodo, los órganos rectores de algunos de aquellos se apresuraron a suspender el periodo de sesiones y/o activar la Diputación Permanente, sin apoyo reglamentario real. Su reunión a veces en formato reducido y voto ponderado o a distancia hace aún menos justificado el acudir a ese órgano, lo que se pone de manifiesto en particular cuando en la reanudación de la actividad de los órganos ordinarios, con mayores o menores limitaciones, aquélla se ha reunido una sola vez.

Algunas Cámaras (Congreso, Senado, Cataluña, Cantabria, Navarra) desde un primer momento se inclinan por mantener la presencialidad de las sesiones, proclamada por el Tribunal Constitucional en sentencias 19 y 45/2019, acudiendo en su caso al formato reducido de asistencia y su complemento de ampliación de los supuestos reglamentarios de autorización del voto telemático o por delegación, bien es verdad que por acuerdo de la Mesa por analogía y no mediante reforma reglamentaria. Este parece haber sido el mal menor, o el camino menos irregular desde el punto de vista jurídico, más correcto en el caso de que los supuestos estuvieran establecidos por una Resolución de la Presidencia, de fácil modificación.

A veces con el mismo tenor reglamentario que los anteriores tomado del modelo del Reglamento del Congreso (y en ocasiones con apoyo en informes jurídicos solicitados más bien para justificar decisiones ya adoptadas), otros Parlamentos han recurrido a la interpretación contraria, admitiendo

la asistencia e incluso votación por videoconferencia, en una quiebra del principio de presencialidad e inmediatez peligrosa por las razones más arriba expuestas. En general, podemos afirmar que no plantean problemas las reuniones telemáticas de los órganos de gobierno de las Cámaras (Mesas y Juntas de Portavoces), que organizan el trabajo¹⁸ pero no ejercen las funciones constitucionales o estatutarias de aquellas, a diferencia de sus órganos de trabajo, Pleno, comisiones y Diputación Permanente.

Debe tenerse en cuenta asimismo que, dado que durante los primeros momentos la actividad ha sido limitada (comparecencias sobre la pandemia, sin votaciones; convalidación de decretos-leyes, numerosos durante el estado de alarma; en un segundo momento de reanudación de la actividad, sesiones de control con preguntas y en su caso interpelaciones), tampoco este volumen ha requerido de excesivos desplazamientos, sobre todo cuando la sesión se celebraba en formato reducido. Y si en dos Parlamentos autonómicos se han aprobado hasta leyes de presupuestos en curso de tramitación, razón de más para extremar el respeto a los procedimientos establecidos, acudiendo si fuera necesario a la reforma del Reglamento por vía de urgencia. El recurso más adelante a una Comisión de seguimiento o estudio —que no ejerce funciones ordinarias de control— ha sido también una opción contemplada para facilitar la presencialidad, alternativa siempre preferible a las reuniones informativas telemáticas de portavoces con miembros del Ejecutivo, que pueden llamar a confusión con las sesiones parlamentarias debidamente convocadas y celebradas.

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.

Cruz Villalón (“La Constitución bajo el estado de alarma”, *El País*, 17 de abril de 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.

¹⁸ Es criticable que en algún caso se optara por la suspensión del registro de iniciativas en un primer momento, sin habilitar aunque fuera un correo electrónico para su envío telemático.

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