

# ¿Un parlamento por delegación? La experiencia de una comisión permanente del Congreso de los Diputados durante la pandemia por la COVID-19

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

Letrada de las Cortes Generales

Prof. Dra. Asociada Derecho Constitucional UCM

## Resumen

La excepcionalidad de un largo año de pandemia, con su consiguiente afectación a la movilidad y a la forma de las relaciones sociales, ha afectado también al parlamento, que ha tenido que adaptarse a llevar a cabo sus competencias, ineludibles conforme establece la Constitución, y requieren unas circunstancias en que el poder ejecutivo ha de adoptar decisiones en el borde de la democracia, para proteger la salud pública. El parlamento español, el Congreso, una comisión permanente legislativa, ha mantenido, con matices, sus competencias, priorizando control político sobre legislación y recurriendo, en pleno a la generalización del sistema de voto telemático para la adopción de decisiones; ello tiene repercusiones en la democracia representativa que se han de abordar para responder a corto, medio y largo plazo.

**Palabras clave:** parlamento, pandemia, estados excepcionales, estado de alarma, control político, legislación, representación.

## Resum

L'exccepcionalitat d'un llarg any de pandèmia, amb la consegüent afectació de la mobilitat i de la forma de relacions socials, ha afectat

també el parlament, que ha hagut d'adaptar-se a dur a terme les seues competències, ineludibles segons estableix la Constitució, i requereix unes circumstàncies en què el poder executiu ha d'adoptar decisions al caire de la democràcia, per a protegir la salut pública. El parlament espanyol, el Congrés, una comissió permanent legislativa, ha mantingut amb matisos les seues competències prioritizant control polític sobre legislació i recorrent a la generalització del sistema de vot telemàtic per a l'adopció de decisions; això té repercussions en la democràcia representativa que s'han d'abordar per a respondre a curt, mitjà i llarg termini.

**Paraules clau:** parlament, pandèmia, estats excepcionals, estat d'alarma, control polític, legislació, representació.

### **Abstract**

The exceptional circumstances as mobility restrictions and changes in social relationships caused by this long year of pandemic have affected the Parliament as well, which has been forced to adapt to be able to perform its duties as set forth in the Constitution. The Spanish Parliament, its lower House-Congress of Deputies-and a standing committee — Home Affairs Committee— have maintained their competences prioritizing political control over legislation, and prioritizing telematic voting for decision making, its effects in representative democracy will have to be assessed in short, medium and a long term.

**Keywords:** parliament, pandemic, state of emergency, political control, legislation, representation.

## **Sumario**

- I. Introducción: y, de repente, pandemia. ¿Cómo funciona un Parlamento en estado de alarma prolongado por causas sanitarias?
- II. Un estudio de caso: la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados durante la pandemia marzo 2020 a marzo 2021.
- III. Como reflexión final.
- IV. Bibliografía.

## **I. Introducción: y, de repente, pandemia. ¿Cómo funciona un Parlamento en estado de alarma prolongado por causas sanitarias?**

Los días previos al comienzo de la XIV Legislatura de las Cortes Generales que se iniciaría con la sesión constitutiva de 3 de diciembre de 2019, ya circulaban algunas noticias y especulaciones sobre una enfermedad de origen incierto, aunque se especulaba sobre los murciélagos, el pangolín, incluso algunos hablaban de la creación artificial de un virus y su filtración, hacia la sociedad civil; pero lo cierto es que al detectarse el problema sanitario en el «lejano oriente», China, región de Wuhan, parecía, en un primer momento, algo muy distante y localizado y, por ello, ajeno a la vida del mundo europeo y, concretamente del español que vivía en modo alegre y confiado, solo alterado por las vicisitudes de índole política y los ya cansinos problemas territoriales.

En lo atinente al Parlamento, las viejas críticas sobre crisis del parlamentarismo, falta de eficacia, etc., etc., habían quedado soterradas con la entrada de los previos sujetos críticos, para dejar paso a un protagonismo parlamentario nunca visto, aunque si se comparan la mayoría de los datos, bastante más ordinario que extraordinario.

Constituido el Congreso de los Diputados, ocupó el resto del mes de diciembre de 2019 la formación de Gobierno que se vislumbraba desde el abrazo del Congreso, como bipartito —o tripartito, porque en realidad había más de dos partidos, tres exactamente— y novedoso por su naturaleza de Gobierno de coalición, por primera vez en el ámbito estatal, y por la incorporación de partidos de nuevo cuño; todo lo cual era un caldo de cultivo propicio para que los medios se ocuparan sobre todo de esta circunstancia y las noticias que venían de China parecieran algo, si cabe, aun mas de allí que no afectaba al resto del mundo, incluido nuestro pequeño mundo.

El 7 de enero de 2020 es investido como Presidente del Gobierno Pedro Sánchez Pérez-Castejón y el 13 forma un Gobierno de coalición entre Socialistas y Unidas Podemos, este último a su vez integrado

por miembros del conglomerado Podemos y del Partido Comunista de España —Izquierda Unida, e independientes.

El Parlamento comenzó la constitución de sus órganos en los primeros días de febrero, constituyéndose la Comisión de Interior el 7 de febrero de 2020. Parecía una legislatura muy abierta con incógnitas políticas y parlamentarias por cuanto los grupos parlamentarios de apoyo directo al Gobierno no sumaban más de 155 escaños (120 el GP Socialista y 35 el confederal de UP, ECP, Galicia en común) lo que obligaba a buscar apoyos extragubernamentales entre los otros grupos, de los diez constituidos en esta legislatura.

Así las cosas, en Roma aparecen los primeros casos de enfermos por COVID entre el 19 y el 31 de enero y a fines de febrero y principios de marzo el contagio, especialmente en Lombardía, ya era alarmante y causa de la cuarentena en quince provincias italianas decretada el 8 de marzo de 2020.

En España algunos investigadores apuntan a que el virus se detectó en Vitoria ya en febrero, otros por la Gomera donde ya el 31 de enero se había diagnosticado COVID-19 a un turista. La realidad es que ante el explosivo incremento de casos se decretó estado de alarma por RD 463/2020, de 14 de marzo, al amparo del art 116 CE y art. 4.b) de la LO 4/1981 de estado de alarma, excepción y sitio; norma que sería objeto de hasta seis prórrogas autorizadas por el Congreso de los Diputados en plenos de 25 de marzo, 9 de abril, 22 de abril, 6 de mayo, 20 de mayo, y 3 de junio, y, por ende, de una duración total de tres meses y siete días hasta el 21 de junio.

Decretos de prórroga autorizados por el Congreso de los Diputados y, dicho sea de paso, conceptuados como con valor normativo, autorizaciones «revestidas de valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender, o modificar desde el estado de alarma»(STC 83/2016, de 28 de abril), como ya sucediera con otras autorizaciones sobre la misma materia con ocasión de decretarse el estado de alarma ante una huelga de controladores aéreos en diciembre

de 2010, y con ocasión de la autorización del Senado para intervenir una comunidad autónoma en virtud de lo dispuesto en el art. 155 CE, en octubre de 2017. No es cuestión de abordar en este trabajo esta materia pero sí habría que traer a colación que tales «autorizaciones» ni si contemplan como normas con rango o valor de ley en la CE ni en el art. 27 de la LOTC, y que la ley en nuestro sistema estatal es un producto bicameral, salvo los reales decretos leyes, normas con valor de ley cuya convalidación o derogación solo corresponde al Congreso de los Diputados, o los Reglamentos parlamentarios de Congreso y Senado, cuya aprobación compete exclusivamente a la respectiva Cámara, como excepciones constitucionales y legales al principio general de adopción de la ley por una y otra Cámara.

Vigente aún el estado de alarma, el 28 de abril de 2020 se había adoptado el planteamiento hacia la denominada «nueva normalidad» coordinada con las comunidades autónomas, en cuatro fases. Y, por una serie de reales decretos —514/2020 de 8 de mayo; 537/2020, de 22 de mayo; 555/2020, de 5 de junio, respectivamente—, se habilitaba al ministro de Sanidad para que, a propuesta de las comunidades autónomas, pudiera adoptar medidas en un determinado ámbito territorial, llevar a cabo una desescalada territorial desigual, y la actuación como autoridad delegada de las comunidades autónomas, salvo para lo referente a la libertad de circulación que exceda el ámbito territorial de una comunidad autónoma. Mientras que por Real decreto ley 21/2020 de 9 de junio se regulaba la denominada nueva normalidad.

Sin embargo tras el verano, el relajamiento de la movilidad, tan necesario en el terreno personal y económico, como peligroso en el sanitario, determinó ante una nueva ola de contagios COVID-19, que se adoptara un nuevo Real decreto —926/2020— por el que se acordaba declarar nuevamente el estado de alarma que, en este caso, tendría una duración de seis meses desde el 9 de noviembre de 2020 hasta el 9 de mayo de 2021, previéndose la comparecencia del presidente del

Gobierno cada dos meses ante el Pleno del Congreso, y del Ministro de Sanidad ante la Comisión de Sanidad cada mes.

Ante estas circunstancias y una situación nueva, imprevisible y sorpresiva, el Parlamento, el Congreso de los Diputados, qué respuesta han dado, y, más concretamente, cuál ha sido el *modus operandi* durante la pandemia y el consiguiente estado de alarma, de larga duración y por causa de «crisis sanitaria» —art 4.b) LO 4/1981— de una comisión permanente legislativa?

De entre las repuestas institucionales posibles, de entrada, cabía una posición maximalista —esto es, seguir en todos los órganos y competencias exactamente igual que en condiciones normales, lo cual era muy difícil porque desde el primer momento hubo parlamentarios enfermos con la consiguiente disminución de efectivos de los grupos que podría alterar el resultado de las decisiones de una manera artificial y no representativa, rompiendo esa proporcionalidad que inspira todos los órganos y actuaciones parlamentarios durante cada legislatura; añádase a ello las dificultades de viajar a Madrid desde todos los puntos de España, en un país confinado y con notoria disminución del ritmo de transporte, hotelero etc., etc.—. Una segunda posición, también extrema, pudo haber sido paralizar toda actividad y todos los órganos, pero esto también, especialmente cuando en virtud del estado de alarma hay sustancial alteración del régimen de derechos y libertades y máximo poder del ejecutivo, parecía impensable para todos y singularmente para la oposición, además de que hubiera sido imposible por la disposición constitucional que establece el art. 116.5 que dispone que, declarados algunos de los estados excepcionales, quedan automáticamente convocadas las cámaras, si no estuvieran en periodo de sesiones, y su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Por otra parte, la inmediatez y urgencia en tomar decisiones dificultaba parar, analizar y ordenar, como había hecho algún parlamento autonómico (véase al respecto el excelente análisis de la Junta General del Principado de Asturias de Fernández Gutiérrez

[2021]); obviamente con un número de componentes de casi un décimo sobre la composición del Congreso y con menores competencias.

Visto lo cual, qué se hizo: en el ámbito competencial, continuar la realización de las competencias y funciones parlamentarias, muy especialmente las de control político, e incluso impulso político, a diferencia de otros parlamentos (caso, al parecer del británico, y algún otro) que mantuvieron la competencia legislativa, ralentizando las facultades integrantes de la competencia de control político; mantener la función presupuestaria (PGE para 2021); y disminuir notoriamente la función legislativa, prácticamente reducida a un pequeño número de leyes (diez leyes ordinarias y 3 orgánicas en 2020 y una LO en el primer trimestre del 2021) y un altísimo número de Reales decretos leyes (treinta y ocho en 2020, más un Real decreto legislativo de texto refundido; y cinco reales decretos leyes en el primer trimestre de 2021); así como aligerar el resto de las competencias parlamentarias, caso, por ejemplo de la suspensión con carácter general, de viajes y visitas a la Cámara y todos los actos extraparlamentarios que se celebraban en las dependencias del Congreso desde el 7 de septiembre de 2020, aunque sí ha sido posible la celebración de reuniones institucionales a puerta cerrada relacionadas con la actividad parlamentaria o preparatorias de la misma con mesas de comisiones y portavoces y representantes de organizaciones en el ámbito de sus competencias.

En el ámbito orgánico, en un primer momento, se optó por potenciar el Pleno, pero no en cuanto reunión de todos los diputados que lo integran, sino estableciendo una modalidad de «pairaje», esto es participación presencial solo de pequeños números de diputados, que fue incrementándose conforme avanzaba las medidas de relajación del confinamiento y hasta llegar a la nueva normalidad, eso sí en proporción al número total de escaños de cada GP en la Cámara; y disminuir en un primer momento el número y frecuencia de sesiones de otros órganos como las ponencias y las comisiones; manteniéndose las reuniones periódicas de los órganos de gobierno —Mesa y Junta de Portavoces— que fueron los primeros en reunirse *on line*.

Y en lo funcional, la clave para poder seguir adoptando decisiones ha sido recurrir a la ampliación excepcional del denominado voto telemático —en realidad su extensión general—, fuera de los supuestos previstos en el art 82.2 del RCD y Resolución de la Mesa del Congreso de 21 de mayo de 2012 para el desarrollo del procedimiento de votación telemática (vinculado según el RCD a embarazo, maternidad o paternidad y enfermedad grave), acordado en la Mesa de la Cámara el 19 de marzo de 2020 y comunicado a los Grupos parlamentarios que adoptaron la ratio presencial y en consecuencia de voto presencial (20% en un primer momento, después 30% y actualmente sobre el 50% de los miembros de cada grupo en el Pleno) y la ratio de votos *on line* emitidos a través de la Intranet del Congreso con introducción de usuario y contraseña hasta números de votaciones inimaginables hasta esta etapa en que, téngase en cuenta las numerosísimas votaciones en relación con enmiendas del PL PGE u otras iniciativas, estarían en torno al cuarto de millón de votos expresados telemáticamente, un crecimiento de esta fórmula de voto que, obviamente, ha requerido un esfuerzo tremendo de los diputados, de la Mesa, y de los funcionarios de asistencia al Pleno, así como del Centro de tecnologías de la información y comunicaciones, cuyo desempeño ha sido más que notable para facilitar los nuevos sistemas de votación telemática, asegurando el carácter personal e indelegable del voto, como dispone la Constitución, y evitando errores en el procedimiento de votación, además de reajustar la ubicación de los diputados presentes en el hemiciclo con respeto a las distancias y a las asignaciones de escaños de cada grupo parlamentario.

En la misma reunión de 19 de marzo 2020 de la Mesa de la Cámara y como un principio de orden se acordó suspender todos los plazos parlamentarios.

A ello se añade las reuniones *on line*, exclusivamente de los órganos de gobierno de la Cámara —Mesa y Junta de Portavoces—, como se ha indicado, y en un momento posterior la posibilidad de que

también pudieran celebrarse reuniones *on line* o mixtas de las mesas y portavoces de las comisiones.

Respecto del uso de las mascarillas, éstas son obligatorias en Pleno, y por extensión, aunque no expresamente, en las sesiones de comisiones. Manteniéndose la opción de su uso o no en tribuna o cuando el diputado está en el uso de la palabra.

De este modo, entre la primavera del 20 y la del 21, nos hemos encontrado con un Parlamento, un Congreso de los Diputados, que, básicamente, ha funcionado como un órgano por delegación, bien que es cierto que teniendo en cuenta la prescripción constitucional de voto personal e indelegable, como reza el art. 79.2 CE, pero con voto telemático, lo que unido al muy relevante papel de los grupos parlamentarios como sujetos colectivos del Parlamento, ha acentuado, si cabe, esa naturaleza «delegada» en la adopción de decisiones desde la distancia, en un doble plano, novedoso uno y con ya larga tradición el otro: el físico y generalizado, motivado por la pandemia; y el parlamentario, pues viene siendo habitual desde hace ya varias legislaturas que, entre el debate y la votación, se haya roto ese *continuum* que formaba parte de la esencia del Parlamento clásico: debate y a continuación votación en sesión; mientras que en la actualidad —ciertamente reiteramos que desde hace ya algunas legislaturas— los debates van por un lado, y las votaciones agrupadas en un mismo momento y día, por otro, lo que acentúa esa expresión utilizada de un parlamento por delegación; tanto en lo que respecta al papel del Pleno, y también, con matices por la posibilidad de sustituciones, de las comisiones parlamentarias; circunstancia que, sin duda, acrecienta aún más el protagonismo del sujeto grupo más allá del sujeto diputado.

Lo cierto es que durante los meses de abril, mayo y junio de 2020 las reuniones de mesas de comisiones con portavoces se llevaron a cabo en varios casos por zoom, otros presenciales, otros mixtos, otros por «reunión telefónica» o mediante e-mails; y, a partir del 29 de septiembre, en virtud de acuerdo de la Mesa del Congreso de los

Diputados motivado por la situación sanitaria debida a la COVID-19, se autorizó —se formalizó mejor— la participación por video conferencia en las reuniones de la Mesa y Portavoces de la Cámara y de las comisiones, video conferencia organizada desde la Cámara, con comunicación previa por los letrados, que siempre han desempeñado trabajo presencial, a indicación del presidente de la respectiva comisión, presidentes que han llevado a cabo trabajo mayoritariamente presencial también, a cuyo fin se arbitraron aquellas salas de la Cámara que ofrecían mejores posibilidades técnicas y con reflejo en acta de los asistentes presenciales y los telemáticos; a la par que también se efectuaron, excepcionalmente, cuando no era posible justificadamente la presencial, algunas comparecencias *on line*.

No obstante, la Cámara, además del pleno, ha mantenido las reuniones presenciales de órganos de trabajo parlamentario, como comisiones, subcomisiones y ponencias, y aquí es donde, a modo de estudio de caso, se abordara la práctica de una comisión permanente legislativa, la de Interior, en este singular periodo.

## **II. Un estudio de caso: la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados durante la pandemia marzo 2020 a marzo 2021**

Cualquier conocedor del Parlamento sabe que el grueso de la actividad parlamentaria se lleva a cabo por las comisiones y sus órganos internos, las ponencias, o por las subcomisiones en el Congreso, puesto que en el Senado no existen. En efecto, las comisiones no son solo órganos preparatorios del trabajo del Pleno, sino que son también órganos decisorios que llevan a cabo, en paralelo al Pleno, actividad legislativa —cuyo ejemplo más evidente sería la aprobación de iniciativas legislativas por el procedimiento especial de competencia legislativa plena en comisión, previsto en el 75.2 CE y en los arts. 148 y 149 del RCD y preceptos homólogos del RS y también en reglamentos de parlamentos autonómicos—, amén de ser en otros casos órganos preparatorios de decisiones de Pleno; y lo propio sucede con la

actividad de control político —preguntas, comparecencias— o de impulso político —PNL—.

Asimismo, las comisiones son también —en el marco de la procedente autorización de la Mesa— sujetos con relaciones institucionales o con la sociedad civil o incluso de relaciones internacionales.

Desde la perspectiva orgánica, la composición de las comisiones que acuerda la Mesa de la Cámara al comienzo de cada legislatura refleja en pequeño la composición del Pleno, en cuanto la proporcionalidad de cada grupo parlamentario en comisión es reflejo del número de escaños con que los grupos cuentan en Pleno, así en esta XIV Legislatura de los 37 componentes de las comisiones, con las excepciones del Reglamento, 13 pertenecen al GP Socialista, 9 al Popular, 5 a VOX, 4 a GCUP-EC-GC, y 1 respectivamente a los Grupos ERC, Plural y MX, Cs, Bildu y Vasco PNV.

La Mesa de la Comisión elegida en la sesión constitutiva es también fruto de la proporcionalidad y de los acuerdos políticos a los que llegan los grupos parlamentarios; y, por lo que atañe a la Comisión de Interior en esta XIV Legislatura, cuenta con una Presidencia del GP Socialista, dos vicepresidencias del GP Popular, una Primera Secretaría Socialista y la Segunda de Podemos.

Pues bien durante esta legislatura la Mesa de la Comisión, a la que conforme al art. 67.2 RCD corresponde, entre otras competencias, fijar el orden del día de las sesiones de comisión, participar en la adopción de acuerdos sobre tiempos y debates, o calificar las enmiendas presentadas como de totalidad, se ha reunido en 9 ocasiones en 2020 —la primera al finalizar la sesión constitutiva de la comisión el 7 de febrero de 2020; la segunda el 11 de febrero; la tercera por medios telemáticos en abril; la cuarta el 23 de junio; la quinta el 1 de septiembre; la sexta el 29 de octubre; la séptima el 14 de diciembre; la octava el 16 de diciembre; la novena en una segunda reunión el mismo 16 de diciembre; y ya en 2021, y hasta la fecha actual de comienzos de marzo, dos en 2021, una décima reunión el 16 de febrero y la

undécima el 12 de marzo; de ellas, una reunión ha sido mixta —*on line* y presencial— y otra reunión por medios telemáticos para fijar un orden del día ante la solicitud de comparecencia del ministro en abril en los comienzos del estado de alarma.

Por sendos escritos de dos grupos parlamentarios la Mesa también debatió la celebración de más sesiones de la comisión con el fin de incrementar el trabajo de control e impulso político, expresión del interés de los grupos por mantener el ritmo de las competencias de control, e impulso en la comisión, a pesar del confinamiento.

Esta expresión de las reuniones tiene el significado de revelar la regularidad de tales incluso en los tiempos más severos de confinamiento por la pandemia y estado de alarma, y el predominio de las reuniones presenciales, tónica también de las reuniones de estos órganos en otras comisiones de la Cámara.

En cuanto a las sesiones de la Comisión de Interior han sido 12 desde el inicio de la legislatura, el 7 de febrero sesión constitutiva; el 17 de febrero con la comparecencia del ministro del Interior; el 23 de abril con nueva comparecencia del ministro del Interior; el 30 de junio para dictaminar el PL orgánica de transposición de la Directiva europea sobre PNR; el 10 de septiembre para debatir y votar PNL; el 30 de septiembre con la comparecencia del secretario de Estado de Seguridad; el 26 de octubre de nuevo PNL y preguntas orales; el 4 de noviembre con las comparecencias de todos los altos cargos del Ministerio del interior —subsecretaria; SES, DG Policía; DG Guardia Civil; secretario general de Instituciones Penitenciarias; DG de Tráfico y secretaria general de SIESPA—, todos ellos en relación con el PL PGE para 2021; el 30 de diciembre con comparecencia del director general de la Policía; y ya en 2021 el 19 de febrero con comparecencia del ministro, el 12 de marzo con debate y votación de PNL y el 18 de marzo con la comparecencia de la directora general de la Guardia Civil.

A las sesiones de la comisión han asistido un número de diputados de cada grupo en proporción a los componentes del grupo en la comisión y, en cada momento, según las cuotas acordadas por los

grupos —como se ha dicho 20, 30, o 50 por ciento según ha ido transcurriendo el estado de alarma y al compás de las medidas adoptadas en cada prórroga—; mientras que la Mesa de la comisión ha contado habitualmente con tres de sus cinco miembros. Sí ha habido una sesión con presencia prácticamente completa de miembros de la comisión, en el caso del dictamen del PLO de PNR en que, mediante titulares y sustituciones, se alcanzó la práctica totalidad de miembros de la comisión.

Las ponencias en cuanto órganos internos de las comisiones, preparatorios del trabajo de éstas, han operado en relación con la actividad de la comisión correspondiente; y así, en Interior, se constituyó la ponencia legislativa para tramitar el PLO PNR que se reunió presencialmente, eso sí en la Sala Sert de dimensiones muy amplias y no habitual para trabajos de ponencia, con el fin de mantener la debida separación, entre un metro y medio y dos metros, los días 16 y 23 de junio de 2020; reuniones que contaron con numerosa y participativa asistencia —de los 15 integrantes de derecho de las ponencias esta legislatura sobre catorce ponentes— y sesudo debate que, por la naturaleza del proyecto era más de técnica jurídica que exclusivamente político. A destacar que este PLO se aprobó en Pleno prácticamente por unanimidad en sesiones extraordinarias celebradas el 14 y 15 de julio de 2020 y, tras el Senado y la sanción y promulgación es la LO 1/2020, una de las tres leyes orgánicas aprobadas en el año de la pandemia y la única tramitada en ponencia y comisión (en Pleno ya fue fuera del estado de alarma) en el Congreso durante el estado de alarma.

En cuanto a las demás actividades de la comisión algunas de ellas se han mantenido presenciales —caso de algunas reuniones con representantes de organizaciones e instituciones, como la celebrada en febrero con mandos y representantes de empresas privadas o centros estatales relacionados con la seguridad, participantes en el Curso de Altos Estudios de la Guardia Civil; o la visita de trabajo de la alta representante de ACNUR Sra. Muller quien mantuvo una reunión

con miembros de la Mesa y portavoces de la Comisión de Interior en octubre. Mientras que otras reuniones, como el Foro hispano-marroquí, se suspendieron.

A destacar la celebración *on line* de la Conferencia Europea de Alto Nivel sobre Migración y Asilo que tuvo lugar el 19 de noviembre de 2020, en la que participó la presidenta de la Comisión de Interior del Congreso —diputada Sra. Botella Gómez— con la presidenta de la Comisión Europea Sra. von der Leyen; presidente del Parlamento Europeo Sr. Sassoli; presidente del Bundestag alemán, Sr Schäuble; presidente de la Asamblea de la República portuguesa, Sr. Ferro; y presidente de la Asamblea Nacional eslovena, Sr. Zorcîc; junto con miembros de comisiones de Interior de países miembros de la UE, más Comisión LIBE del Parlamento europeo, para tratar en esta Conferencia Europea de Alto Nivel materias de migración y asilo que ocupan una posición importante en la agenda europea; en la misma intervino la presidenta de la Comisión de Interior en la primera sesión, junto con autoridades europeas como la presidenta de la Comisión, el presidente del Parlamento Europeo o los presidentes de las cámaras de la troika europea, con ocasión de la presidencia europea alemana en el segundo semestre de 2020.

En este mismo orden de actividades institucionales, recientemente ha tenido lugar la reunión de miembros de las comisiones de Interior de ambas cámaras de las de Cortes Generales, presidida asimismo por la presidenta de la Comisión de Interior del Congreso, con relatores de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa para tratar sobre la LO de Protección de la Seguridad Ciudadana —la vigente LO 4/2015— y sus puntos más críticos, reunión que coincide con la fase de enmiendas de la proposición de ley orgánica de reforma de dicha ley presentada por el GP Vasco, tomada en consideración el 29 de septiembre de 2020 y actualmente en tramitación; a la que se añaden otras iniciativas legislativas igualmente pendientes de tramitación, como son una proposición de ley de Podemos tomada en consideración el 13 de octubre de 2020, también en fase de enmiendas, sobre

coordinación de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil; un PLO por procedimiento de urgencia, sobre protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, actualmente en fase de ponencia desde el 16 de marzo, que transpone al ordenamiento jurídico español la directiva (UE) 2016/680 de 27 de abril de 2016. Y a ello se añadiría la nueva reforma de la normativa de tráfico y circulación de vehículos.

### **III. Como reflexión final**

Resulta claro que una pandemia es una situación extraordinaria, por el riesgo que implica para las personas, por la rapidez de la extensión y por las dificultades que presenta la curación respecto de un organismo desconocido y de consecuencias sanitarias graves y la dificultad de prevención, primero hasta el descubrimiento de una vacuna y, segundo, hasta la inoculación mayoritaria de las vacunas, en números nunca vistos y en tiempo récord; por no hablar de la saturación de prestaciones en los servicios médicos, por muy avanzados que éstos sean. Y todo ello sin entrar en otra de las caras de una pandemia de tan larga duración como es la afectación a la economía y al empleo en un país básicamente de servicios que se nutre del flujo humano que supone el turismo, como una de las principales «industrias» españolas.

En ese panorama la declaración del estado de alarma por causas sanitarias era más que necesaria y ha demostrado, al aplicarse la LO de estados de alarma, excepción y sitio, como el ordenamiento jurídico tiene respuestas a las situaciones más imprevisibles e inverosímiles que puedan producirse de modo que una primera reflexión sería esta constatación: nuestro ordenamiento tiene capacidad de respuesta útil y ponderada para esta clase de extraordinarias y peculiares circunstancias.

Es conveniente retener que un estado de alarma es una situación de excepción cuya última ratio es la defensa de la Constitución, cuya

aplicación ordinaria en materia de derechos fundamentales y libertades públicas se ve excepcionada por el propio ordenamiento, con la finalidad de restablecer el medio ambiente constitucional natural, diríamos, alterado, en este caso, por una pandemia. Y, en tal estado de cosas, se ha de mantener el funcionamiento regular de las instituciones y órganos constitucionales y, muy especialmente, la relación de control político parlamentario al Gobierno, porque si el estado excepcional, en la modalidad de alarma en este caso, implica una potenciación de las facultades del ejecutivo —del Gobierno, en concreto— parece de razón que en un sistema parlamentario el control parlamentario del Gobierno continúe ejerciéndose por el Parlamento con el alcance constitucional y legal correspondiente.

No solo la sentencia del TC sobre el Gobierno en funciones apunta hacia esta interpretación: «La función de control que corresponde a las Cortes Generales está implícita en su carácter representativo y en la forma de gobierno parlamentario que establece el art. 1.3 de nuestra Constitución, no pudiendo negarse a las cámaras todo ejercicio de la función de control, ya que con ello se afectaría al equilibrio de poderes previsto en nuestra Constitución» (STC 124/2018 de 14 de noviembre). Sino que, además, así lo determinan, para el específico caso de los estados excepcionales —alarma en este caso— el art. 116.5 y 6 de la CE cuando establecen: «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 constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna 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 las leyes».

Sentado este principio normativo constitucional, la pregunta es, ¿sí no se puede interrumpir, se puede atemperar o adaptar la actuación del Parlamento?; y, parece que ante la clara expresión constitucional esta afectación no puede referirse al ejercicio de las funciones parlamentarias, es decir no a las funciones en sí —aquellas que el 66.2 CE contiene: potestad legislativa del Estado, aprobación de Presupuestos, control de la acción del Gobierno, y las demás atribuidas en la Constitución.

Así pues, recapitulando, se han desempeñado las competencias en los órganos parlamentarios de trabajo —ponencias, comisiones, Pleno— y directivos —Presidencia, Mesa, y Junta de portavoces— conforme a la prescripción constitucional. Y, de los datos durante este periodo, parece desprenderse que, ciertamente, ha habido una priorización de la función de control, sobre la función legislativa, muy probablemente porque, como expresamente recoge la Constitución, las funciones del Parlamento no se pueden interrumpir durante la vigencia de estos estados, toda vez que, al expresamente precisar la Constitución que tampoco modifican el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes, es la propia ley fundamental la que apunta hacia esa priorización.

Esto ha supuesto un activo ejercicio de las iniciativas de control antepuestas a la función legislativa que sí se ha visto afectada por el recurso continuo a los reales decretos leyes —39 en 2020 y 5 en lo que llevamos de 2021—. A diferencia de otros parlamentos en los que el desempeño funcional parece haber primado o equiparado la competencia legislativa sobre la de control.

Ahora bien, sí pueden cambiar los métodos para llevar a cabo esas funciones, aunque no los procedimientos que se han de mantener como se dispone según la competencia en juego en los Reglamentos parlamentarios, a estos efectos la «ley» parlamentaria a la que se remite la dicción constitucional del 116.6 *in fine*; quiere ello decir que los procedimientos legislativos son los previstos reglamentariamente con los correspondientes acuerdos que adopten los órganos de gobierno

parlamentario; los de control político los que se lleven a cabo mediante los institutos constitucionales y reglamentarios de control —preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, comparencias, peticiones de información—; los demás previstos en la Constitución en los términos de la misma y del Reglamento —sea la aprobación de las propuestas de nombramiento de cargos de órganos constitucionales; o la propia autorización de la prórroga del estado de alarma etc., etc.

Pero siendo así en el terreno competencial, la situación extraordinaria y anómala impone, en mi opinión, una adaptación metodológica temporal y excepcional de los modos de operación del Parlamento, porque, por ejemplo, si los diputados y senadores no pueden acceder a la sede en condiciones normales, porque no hay transportes, o porque no tienen alojamiento posible en Madrid, o directamente porque están enfermos, hay que arbitrar medios para garantizar su participación en las funciones ineludibles de la cámara sin poner en riesgo su indemnidad.

Y a eso atienden las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno parlamentario sobre extensión —universalización mejor— del voto telemático, más allá de los casos previstos en el art 82.2 RCD, acordadas con inmediatez y urgencia y respecto de las cuales habría que analizar la conveniencia de actualizar y fijar sus prescripciones, bien mediante Resolución interpretativa o incluso como reforma del precepto; o la ratio asistencia y votación presencial y asistencia y votación *on line* en tales casos, cuya regulación mediante las oportunas normas del órgano competente incorporaría un plus de publicidad y transparencia y un valor añadido a la ordenación de estas circunstancias nuevas y excepcionales, que han sido objeto de una respuesta rápida y necesaria, y que, a medio plazo procedería fijar con regulación parlamentaria precisa sobre esta clase de circunstancias imprevisibles y extraordinarias en pro de la mayor seguridad jurídica.

Siendo como es el Parlamento un foro de expresión verbal, de intercambio de opiniones políticas y técnicas y de adopción de acuerdos y el núcleo de la legitimación democrática del sistema constitucional,

la excepcionalidad de los procedimientos para adoptar decisiones en momentos especiales y excepcionales, no puede tener carácter permanente porque supondría afectar a la idea del procedimiento como elemento de legitimación (Habermas) que tantas veces se ha considerado piedra angular de la actuación parlamentaria y que pasa por la expresión de criterio y el contraste de posiciones en la sede parlamentaria como elemento previo a la decisión o expresión de voluntad mediante la votación. Desvincular estos dos estadios —debate y posterior votación— amén de fuente de posibles errores —recuérdese el voto telemático distinto por cuestión de tiempos parlamentarios, expresado por un diputado con ocasión de una votación de investidura del presidente del Gobierno—, afecta al principio de representación y al de legitimación, desplazando el sujeto político representante al sujeto intermedio grupo, y a la postre la legitimación del electo proveniente de la elección ciudadana y no de la pura determinación partidista.

Esta desvinculación, a mi juicio, provoca una sobrecarga crítica del sistema político y parlamentario porque el sujeto colectivo —grupo— tiende a un alineamiento más compacto que el individual de los parlamentarios y ello a una dualización de las posiciones no siempre positiva en el ámbito parlamentario y más aún en el político general.

Si a esto se suma el cansancio propio de trabajar en situación de pandemia que no solo afecta al Parlamento sino a otros institutos y, en general a la población, tras un año de excepcionalidad, el resultado es de cierta saturación y crispación que sin duda interfiere en los modos y las funciones parlamentarias tan necesitadas de debate sereno cuanto de sosiego en la adopción de decisiones.

Ello explicaría como, en general, parece haberse producido más una opción parlamentaria por instrumentos de control expresados más por la cantidad que por la calidad. Quiero decir con ello que, por ejemplo, cien peticiones de comparecencia pueden ser a medio plazo, menos eficaces que una decena gestionadas con fundamento e inmediatez; o que cien preguntas escritas pueden llegar menos a la opinión pública que tres o cinco formuladas en el momento oportuno y

con el contenido ajustado al momento. La cantidad puede saturar a una ciudadanía que acaba desconectando por la irrelevancia del exceso.

En otro orden de cosas la larga situación de excepcionalidad ha provocado cambios en los ritmos de trabajo, en la duración de las jornadas de trabajo, que ahora parecen mucho más extensibles porque la no presencialidad puede confundirse con disponibilidad en todo momento; en la forma de lo presencial a lo *on line* en varios aspectos, en primer lugar en la necesidad de instrumentos informáticos como elemento de trabajo, de los que los parlamentarios están dotados, pero habría que reflexionar sobre si existen los medios adecuados al servicio del trabajo parlamentario en sus nuevas manifestaciones, y valga un ejemplo, la extensión de posibles reuniones *on line* vía Zoom o Meet u otras plataformas o el trabajo no presencial, requieren ordenadores, que obviamente todos tenemos los propios, pero cámaras para seguir estas reuniones, que no siempre están disponibles; esto es adaptar un sistema de trabajo de épocas pasadas, a otras circunstancias cuando el uso informático se generaliza y se supone que hay que generalizar los medios informáticos y garantizar su correcto funcionamiento. Es cuestión menor seguramente, pero que hay que contemplar y que evidencia la necesidad de pensar no solo a corto sino a medio plazo.

De forma semejante, se ha hecho un esfuerzo por dotar de medios de protección a diputados y a los miembros de personal parlamentario, funcionarios, eventuales, laborales etc., y ello cuando la inmediatez de la pandemia parecía urgir la respuesta, pero al igual que, por ejemplo, se ha desarrollado con rapidez y eficacia un plan de igualdad, no es menos relevante un plan de desarrollo, organización y protección del trabajo parlamentario ante circunstancias excepcionales, porque parece evidente que este largo año de anormalidad, nos sitúa ante el reto de ordenar a medio y largo plazo vías y medios con los que dotarse desde la consideración de la permanencia de las funciones parlamentarias y el mantenimiento del papel esencial del Parlamento en tanto órgano democrático por excelencia y esencial en cualquier circunstancia y

especialmente cuando la relación entre poderes se desempeña en circunstancias excepcionales.

Hay parlamentos que cuentan con comisiones de prospectiva o análisis a medio o largo plazo —Finlandia o Israel, por ejemplo—; ello no quiere decir que tales métodos de trabajos sean *per se* una garantía, pero sí que una cierta reflexión de futuro ha de acompañar las actuaciones de cualquier órgano constitucional y propiamente del Parlamento.

Cada momento tiene su reto, y el Parlamento suele dar respuestas ágiles, rápidas y por lo común satisfactorias con medios muchas veces casi artesanales o cuanto menos muy limitados; esta inmediatez habitual en la respuesta parlamentaria unida a la experiencia de este imprevisto largo y difícil año de pandemia y estado de alarma sin duda apunta a la conveniencia de planificar a medio plazo la «normalización de la anormalidad», cuando ésta se produce, con plenas garantías sobre competencias, procedimientos y sujetos parlamentarios, esto es el funcionamiento ordinario de la democracia representativa sea en condiciones normales o anormales y las respuestas para que nada perturbe a corto y medio plazo su funcionamiento.

#### **IV. Bibliografía**

Fernández Gutiérrez, M. (2021): «El Parlamento ante la COVID 19», en Dueñas Castillo, I., D. Fernández Cañueto, P. Guerreño Vázquez y G. Moreno González (coords.), *La Constitución en tiempos de pandemia*, Madrid, Dykinson, pp. 63-83.