



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE DERECHO

GRADO EN DERECHO

CONVOCATORIA: 2021/2022

CONTROL AL GOBIERNO EN TIEMPOS DE PANDEMIA

TUTOR: ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ

AUTORA: SILVIA SUÁREZ GARCÍA

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PANDEMIA POR COVID-19	6
2. ACTUACIONES GUBERNAMENTALES PARA ENCARAR LA PANDEMIA: DECLARACIÓN DE LOS ESTADOS DE ALARMA.....	6
2.1. DECLARACIÓN DEL PRIMER ESTADO DE ALARMA	7
2.2. DECLARACIÓN DEL SEGUNDO ESTADO DE ALARMA	12
2.3. DECLARACIÓN DEL TERCER ESTADO DE ALARMA.....	13
3. HIPERREGULACIÓN NORMATIVA DURANTE LA PANDEMIA.....	15
4. CONTROL PARLAMENTARIO AL GOBIERNO DURANTE LA PANDEMIA.....	18
4.1. ESCOLLOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS CORTES GENERALES HABITUALMENTE PARA EJERCITAR EL CONTROL PARLAMENTARIO	18
4.2. CÓMO HA FUNCIONADO EL CONTROL A LO LARGO DE LOS TRES ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS	22
4.2.1. ACTUACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	25
4.2.2. ACTUACIÓN DEL SENADO	32
5. SUSPENSIÓN PARLAMENTARIA.....	35
5.1. REACCIONES Y ACTUACIONES DE LOS DIPUTADOS.....	36
5.2. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS RECURSOS PRESENTADOS QUE ATAÑEN A LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL CONGRESO	39
CONCLUSIONES.....	44
BIBLIOGRAFÍA CITADA:	49

INTRODUCCIÓN

Este trabajo versa sobre el control que las Cortes Generales han llevado a cabo al Gobierno en tiempos de pandemia. La vigilancia de las Cámaras a la labor del Presidente es uno de sus cometidos más esenciales, y también uno de los más desacreditados del espectro político. Esto enraíza con los recelos que buena parte de sociedad española se ha ido forjando a lo largo de estas décadas de democracia de que dicha labor se realice con independencia y atendiendo en primer orden a los intereses de la ciudadanía a la que representan. Esto, junto con un Ejecutivo cada vez más empoderado donde los Presidentes del gobierno han ido acumulando en torno a su figura cada vez más atribuciones por motivos que iré desgranando a lo largo de mi trabajo, son razones para entender cómo se han ido minando y obstaculizando las tareas de vigilancia de las Cámaras.

Los problemas de debilidad de nuestro Parlamento vienen, pues, de lejos. Las complejas y difíciles circunstancias vividas durante la pandemia no han hecho más que poner un foco más exigente y escrupuloso sobre este órgano y, dada la gravedad de los hechos, también sobre lo que se esperaba de su trabajo.

Por tanto, este estudio pretende evaluar cómo se ha ejercitado dicho control parlamentario en este tiempo concreto atendiendo a la complejidad de una calamidad imprevista y arrolladora que iba dejando a su paso un reguero de escollos y dificultades nunca antes vividas por la mayoría de los ciudadanos, pero al mismo tiempo sin abandonar la mirada crítica hacia los puntos anémicos y flaquezas enquistados en el paisaje político de nuestro país prácticamente

desde los inicios de nuestra democracia, y más en concreto los que atañen a nuestro Parlamento.

Una de las consecuencias más directas que ha implicado este periodo de pandemia ha sido la declaración de hasta tres estados de alarma, con sus consiguientes prórrogas. Debido a su excepcionalidad, la declaración de cada uno de ellos ha originado una serie de reacciones y actos políticos en cascada. También implicaciones y consecuencias. De igual modo, y con el punto de mira en la evolución de la crisis, cada estado de alarma ha tenido su propio perfil y peculiaridades.

Dentro de este escenario sin precedentes es donde se enmarca mi trabajo de investigación. Por una parte, y con el objetivo de poder analizar y valorar el control parlamentario al Ejecutivo de las Cámaras en este tiempo de pandemia, considero necesario realizar primeramente un recorrido por las actuaciones gubernamentales dirigidas a combatir esta crisis, empezando por las propias declaraciones de los estados de alarma. Ante tan excepcionales circunstancias la labor legislativa de las Cámaras se ha visto eclipsada por el trabajo del gobierno, que ha dado a luz una abundante cantidad de normativa: decretos leyes, resoluciones, órdenes..., a fin de ofrecer cobertura a las medidas sanitarias, económicas y sociales que pudieran encarar el virus. Abordaré estos aspectos para fundamentar posteriormente la insoslayable trascendencia que tenía el ejercicio del control de las Cámaras a toda esta gestión gubernamental en un contexto tan espinoso como insólito.

De igual modo, revisaré el ya mencionado papel preponderante del Presidente del Gobierno en esta gestión y en su asunción de funciones atribuibles al Parlamento, por tratarse de uno de los aspectos cardinales para abordar un

análisis más certero sobre las flaquezas del Parlamento en su control al Ejecutivo.

En una segunda parte de mi estudio me introduciré de lleno en el control parlamentario llevado a cabo por las Cámaras desde que se decretó el primer estado de alarma hasta que finalizó la última prórroga del tercer estado de alarma. Consideraré los distintos recursos interpuestos que cuestionan dicha labor de control.

Para todo ello he documentado este trabajo con fuentes bibliográficas, legislación, boletines parlamentarios y sentencias. Muchas de las fuentes citadas y consultadas fueron escritas y publicadas antes de que acaeciera la crisis del coronavirus. En este punto, reitero que la pandemia no ha dado a luz un problema nuevo. Por el contrario, lo ha intensificado y evidenciado de tal modo, que, cuanto menos, el tema emplaza a una reflexión profunda de todo lo ocurrido en el plano político durante la crisis de la Covid sin obviar las experiencias pasadas al respecto durante el periodo de democracia. Por este motivo, toda esta bibliografía previa a la pandemia me ha servido de imprescindible soporte para entender e investigar de manera más productiva en la materia con la que me ocupo en las siguientes páginas.

Otras fuentes que me han ayudado a actualizar el trabajo a medida que iba completándolo son artículos encontrados en distintos periódicos de tirada nacional o simplemente información auxiliar de aspectos puntuales y concretos recabada en Internet.

1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PANDEMIA POR COVID-19

En diciembre de 2019 se identificó en Wuhan (República Popular China) el primer caso de una enfermedad originada por el virus SARS-CoV-2. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la reconoció como una pandemia el 11 de marzo de 2020 cuando ya había constancia de miles de muertos y casos de afectados por ella en 114 países.

En España desde que se conoció el primer caso a finales de enero de 2020 el número de afectados fue creciendo de manera exponencial, acentuándose considerablemente a partir del 25 de febrero. Por esta razón el 14 de marzo, en un Consejo de Ministros extraordinario se adoptaron las primeras medidas para combatir la pandemia del coronavirus.

2. ACTUACIONES GUBERNAMENTALES PARA ENCARAR LA PANDEMIA: DECLARACIÓN DE LOS ESTADOS DE ALARMA

A fin de comprender la ineludible responsabilidad y necesidad de control al Gobierno por parte de las Cámaras durante la pandemia y valorar su actuación en este tiempo, es preciso primeramente concretar las actuaciones del Ejecutivo a lo largo de estos meses, y más cuando el Gobierno ha sido la pieza clave y más activa en este tablero político. Los graves acontecimientos de una epidemia desbocada y demoledora forzaron al Gobierno a uno de los actos que marcarían el rumbo del país durante meses: la declaración de los estados de alarma. De marzo de 2020 a mayo de 2021 se decretaron hasta tres estados de alarma. Y aunque los otros dos poderes del estado, tanto el poder legislativo, como el judicial continuaran teniendo una responsabilidad indiscutible en este tiempo, los

primeros meses de pandemia noquearon a todos, tanto ciudadanos como instituciones, dejando prácticamente solo al Gobierno como elemento activo y resolutivo dentro de este escenario. Progresivamente, y a medida que mejoraba la situación, el casi exclusivo protagonismo del Ejecutivo se iría matizando y el resto de organismos volverían al terreno de juego.

Únicamente bajo esta luz y teniendo en consideración estas peculiares y extraordinarias circunstancias tiene sentido una evaluación del control parlamentario al Ejecutivo en este periodo.

2.1. DECLARACIÓN DEL PRIMER ESTADO DE ALARMA

A propuesta de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, del Ministro de Sanidad, de la Ministra de Defensa, y de los Ministros del Interior, y de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 14 de marzo de 2020 se aprobó el Real Decreto 463/2020¹. Dicho Decreto suponía un supuesto de excepcionalidad constitucional a través del cual el Estado español reaccionaba para poder preservar su legítima defensa. Quedando la arbitrariedad prohibida, según se recoge en el artículo 9.3 de la Constitución, el Gobierno pasó a ejecutar acciones urgentes.

¹ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo).

Al amparo de lo dispuesto en el artículo cuarto, apartados b) y d), de la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, se declaró el estado de alarma a fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19. El mismo artículo cuarto, apartado b), de la LO 4/1981 habilitaba al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, pudiera declarar dicho estado durante 15 días hábiles en todo el territorio nacional y así poder hacer frente a una crisis sin precedentes en la historia de la democracia española. Desde la aprobación de la Constitución en 1978 en España se había decretado tan solo en una ocasión el estado de alarma en 2010, originada por la crisis de los controladores aéreos². Sin embargo, por severos que fueran los daños causados ante semejante trance, la situación causada por el coronavirus no admitía, ni admite a día de hoy parangón alguno.

Según lo estipulado para los tres estados recogidos tanto en la Constitución Española de 1978 como en la Ley Orgánica 4/1981, el de alarma se acoplaba al supuesto de crisis sanitaria y catástrofe, así como a las situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad o de paralización de servicios públicos, consecuencias que pronto se dejaron sentir en todo el territorio español.

Bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, distintos ministros quedaron habilitados como autoridades competentes delegadas en sus respectivas áreas de responsabilidad, dictando las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios ordinarios o extraordinarios. Asimismo se activó el Comité de

² Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo

Situación previsto en la D.Ad.1ª Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, como órgano de apoyo al Gobierno.

Con arreglo al marco desarrollado por la Ley Orgánica 4/81 el Gobierno limitó el derecho a la libertad de circulación (reconocido en el artículo 19 de la CE) y se acordaron medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación, en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, de contención en relación con los lugares de culto y con ceremonias civiles y religiosas, medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud y otras para asegurar el suministro de bienes y servicios, la protección de la salud pública o las infraestructuras críticas. Otras para garantizar el abastecimiento alimentario, el tránsito aduanero, el suministro de energía eléctrica, los productos derivados del petróleo y gas natural o las dirigidas a los medios de comunicación de titularidad pública y privada.

Todas estas acciones podían ser impugnadas por vía jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el art.3.1 de la LO 4/81 de 1 de junio.

En materia de sanciones se remitió a lo expuesto en el artículo 10.1 de la LO 4/81 que establece que "el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes"³.

El plazo de 15 días del estado de alarma se evidenció insuficiente para tan colosal epidemia y, al objeto de seguir conteniendo la progresión de la enfermedad y de reforzar los sistemas sanitarios y sociosanitarios, el Ejecutivo,

³ LO 4/2015 de 30 marzo, de Protección de la seguridad ciudadana (art.37.15 y art.36.6); Ley 33/2011 de 4 de octubre, General de Salud pública (art. 57.2.b y art. 57.2.a.); Ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema nacional de Protección civil (art.45.3 y art.45.4); LO 10/1995 de 23 de noviembre, del Código penal (art. 556)

mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, solicitó del Congreso de los Diputados autorización que fue concedida por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 25 de marzo de 2020, solicitando la inclusión de una nueva disposición adicional que establece la obligación del Gobierno de remitir semanalmente al Congreso información sobre el grado de ejecución de las medidas adoptadas y su eficacia para alcanzar los objetivos propuestos. Así la nueva prórroga de 28 de marzo al 12 de abril⁴ se sometió a votación el Congreso. Según consta en el Diario de sesiones del Congreso, la petición de autorización de la primera prórroga del decreto de estado de alarma recibió 321 síes, ningún no y las 28 abstenciones de las formaciones independentistas y soberanistas de ERC, Jxcat, EH Bildu, CUP y BNG. A esta primera prórroga le siguieron otras cinco más, en las mismas condiciones establecidas en el mismo decreto-ley y en las disposiciones que lo modificaron, aplicaron y desarrollaron.

La segunda tuvo lugar del 12 de abril al 26 de abril⁵ y salió adelante con 270 votos a favor. En contra votaron Vox y CUP.

La tercera prórroga del 26 de abril a 10 de mayo⁶ se sometió a las condiciones establecidas en el RD 463/2020 de 14 de marzo salvo en lo dispuesto en los art. 7 y 10.6 referente a la limitación de circulación y facultades del Ministro de Sanidad para modificarla que se sujetaron, respectivamente a lo establecido por

⁴ Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

⁵ Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

⁶ Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

los apartados cuarto y quinto del Acuerdo del Congreso. Se aprobó con 269 votos a favor. En contra votaron Jxcat y CUP.

La cuarta prórroga del 10 al 23 de mayo⁷ salió adelante con 178 votos a favor y más complicaciones de partidos que votaron en contra como Vox, ERC, JxCat, CUP y Foro Asturias, y otros como PP que amagaron con hacer lo mismo hasta última hora.

Del 24 al 7 de junio acaeció la quinta prórroga⁸ con 177 votos favorables y el voto en contra de PP, Vox, Compromis y los independentistas catalanes.

La última prórroga⁹ del primer decreto de estado de alarma llegó así al 3 de junio con 177 votos favorables, los votos en contra de PP, Vox, Jxcat, PDeCAT, CUP, Foro Asturias y UPN y las abstenciones de ERC, BNG y EH Bildu. El 21 de junio, coincidiendo con la última fase de la desescalada de la mitad del país, expiró el estado de alarma. Durante la vigencia de esta prórroga, las autoridades competentes delegadas fueron tanto el Ministro de Sanidad, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, como, con arreglo al principio de cooperación con las CCAA, quienes ostentaban la Presidencia de las CCAA. Por ello, fueron las CCAA las que pudieron decidir, con arreglo a criterios sanitarios y epidemiológicos, la superación de la fase III en las diferentes provincias, islas o unidades territoriales de su Comunidad y, por tanto, su entrada en la nueva normalidad.

⁷ Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

⁸ Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma ("RD 537/2020") declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.

⁹ Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

El 28 de abril de 2020 el Gobierno aprobó el Plan de desescalada en el que se establecieron los principales parámetros e instrumentos para que los ciudadanos y la sociedad fueran recuperando paulatinamente la cotidianidad y la actividad económica. Se trataba también de impedir que el Sistema Nacional de Salud colapsara. Superadas todas las fases de dicho Plan las medidas de la declaración del estado de alarma quedaron sin efecto en las correspondientes provincias, islas o unidades territoriales.

Este estado de alarma se prorrogó hasta las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020 en las mismas condiciones establecidas en el mismo y en las disposiciones que lo modificaron, aplicaron y desarrollaron. La superación de todas las fases del Plan de desescalada, aprobado el 28 de abril de 2020, determinó que quedaran sin efecto las medidas de la declaración del estado de alarma en las correspondientes provincias, islas o unidades territoriales.

2.2. DECLARACIÓN DEL SEGUNDO ESTADO DE ALARMA

El 9 de octubre de 2020 el Gobierno declaró un nuevo estado de alarma para responder a situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, estableciendo las medidas precisas y resultando de aplicación en el territorio de nueve municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid. Durante este tiempo se restringió la entrada y salida de personas de estos municipios a aquellos desplazamientos que se justificaran con los motivos contenidos en el Real Decreto 900/2020¹⁰.

¹⁰ Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

2.3. DECLARACIÓN DEL TERCER ESTADO DE ALARMA

El 25 de octubre el Gobierno aprobó declarar el estado de alarma¹¹. Este finalizó a las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020. El Consejo de Ministros aprobó el 3 de noviembre una prórroga del estado de alarma¹² por un periodo de seis meses desde el 9 de noviembre hasta el 9 de mayo de 2021. La principal novedad de este estado de alarma fue que las Comunidades autónoma pasaron a ser las autoridades delegadas para su cumplimiento, facultándoles para aplicar una serie de medidas anteriormente en manos del Gobierno central. A diferencia del primero, este nuevo estado no paralizó la actividad del país, ni imponía el confinamiento domiciliario de los ciudadanos.

Entre otras, el decreto prorrogado permitió a los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas modular, flexibilizar o suspender el toque de queda¹³. De igual modo determinó que el mantenimiento del estado de alarma durante ese periodo no supusiera automáticamente la aplicación de todas las medidas en todo el territorio nacional, sino que dependiera de cada autoridad competente delegada. El órgano de cogobernanza entre el Gobierno y las CCAA pasó a ser el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, facultado para reducir o ampliar medidas en función de la evolución de la pandemia.

Como fórmula de control a la gestión del Ejecutivo, el propio Gobierno fijó las comparecencias cada dos meses del Ejecutivo del Gobierno ante el Pleno del

¹¹ Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2.

¹² Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre de 2020, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

¹³ Artículo 10 del RD 926/2020, modificado por el RD 956/2020

Congreso de los Diputados dando cuenta de los datos y gestiones realizadas, y la comparecencia cada mes del Ministro de Sanidad ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de los datos y gestiones correspondientes a su departamento. Asimismo, se determinó que, transcurridos cuatro meses, la Conferencia de Presidentes autonómicos pudiera formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del Estado de Alarma, previo acuerdo favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Concluida la prórroga el Gobierno resolvió no volver a alargar más el estado de alarma, aprobando el Decreto-Ley 8/2021 de 4 de mayo en el que se adoptaron medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declara por el Real Decreto 926/2020 de 25 de octubre.

Desde este momento cada Comunidad Autónoma pudo acordar las medidas limitativas de derechos que considerase adecuadas, contando con la autorización de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad. Como garantías y ante las dudas que pudieran surgir, cada gobierno autonómico podía recurrir ante el Tribunal Supremo. A partir de septiembre de 2020 se reformó la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, autorizando o ratificando medidas administrativas de carácter urgente cuando tuviesen un alcance general.

3. HIPERREGULACIÓN NORMATIVA DURANTE LA PANDEMIA

El Decreto-ley, una figura contemplada en nuestra Carta Magna únicamente para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad que requieren una rápida intervención¹⁴ ha abandonado desde hace tiempo su carácter excepcional para convertirse en una pieza normativa en modo alguno infrecuente en nuestro sistema. Ya en 2013 Arana García examinaba esta circunstancia: “De 1990 a 2008 los decretos-leyes representaban un 24% de las normas con rango de ley aprobadas por el Estado. Desde 2008 hasta finales de 2012, este porcentaje, también a nivel estatal, sube hasta el 41%. Casi la mitad de las normas que con rango de ley se han aprobado en este período de tiempo se ha hecho a través de decretos-leyes”¹⁵.

En los años posteriores a este ensayo la naturaleza del decreto-ley como instrumento legislativo de urgencia ha seguido desvirtuándose y ha sido empleado en numerosas ocasiones como un modo de eludir el procedimiento legislativo ordinario.

Con motivo de la crisis sanitaria generada por la COVID 19 el control de la pandemia no solo se ha llevado a través de la legislación sanitaria y la normativa de desarrollo de los Decretos para declarar y prorrogar los estados de alarma, sino que también se ha aprovechado la coyuntura por desarrollar determinadas materias a través de el decreto-ley.

Como ya se he observado en líneas anteriores, el tsunami provocado por la crisis del coronavirus en los primeros meses fue tan devastador que urgía legislar con

¹⁴ Art.86.2 CE

¹⁵ ARANA GARCÍA, E.: “Uso y abuso del Decreto-Ley”, *Revista de Administración Pública*, nº191, Madrid, (mayo-agosto (2013), págs..340-341

prisas y sin pausa a fin de encarar los problemas existentes que se agolpaban en todos los sectores de la vida social y económica de nuestro país (además de aquellos que colateralmente iban despuntando cada día). Sin tiempo apenas para plazos, debates, enmiendas o cualquier otro mecanismo del proceso legislativo habitual, la figura del Real Decreto Ley contemplada en la Constitución precisamente para situaciones de urgencia, se erigía como la legislación idónea y necesaria en esos momentos. En los primeros meses el Gobierno acaparó la mayor parte de la producción jurídica, que llegó a sumar más de 200 normas anti-covid entre marzo y mayo. En un informe de producción normativa de la patronal empresarial CEOE se revela que el 2020 fue el quinto ejercicio consecutivo en el que el número de Reales Decreto fue superior al de leyes ordinarias publicadas en el BOE. Asimismo, se indica que el 72% de las normas con rango de ley han sido desarrolladas a través de un Real Decreto Ley. Como dato curioso el informe revela que en el citado año se editaron en el BOE 191.776 páginas, que junto con las de los boletines oficiales autonómicos (753.322) dan un total de casi un millón de páginas publicadas.

En suma, durante el tiempo de pandemia fue apareciendo una variada legislación para abordar ya aspectos muy concretos originados por la crisis de la Covid-19. Muchos de ellos en aras de encarar medidas urgentes de prevención y contención de la enfermedad¹⁶, aquellos para hacer frente al impacto económico

¹⁶ Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública y Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

y social¹⁷, de apoyo a la economía y empleo¹⁸, en el ámbito laboral¹⁹, y de auxilio a personas que trabajan por cuenta ajena²⁰, acerca del ingreso mínimo vital²¹ ...

Desde los diferentes ministerios proliferaron las Órdenes y Resoluciones a fin de adoptar medidas de ayuda, como, por ejemplo, para asistir a las pequeñas, medianas empresas y autónomos²², medidas en la educación no universitaria, formación profesional o bachillerato²³, medidas complementarias en el ámbito económico y social²⁴, medidas en materia de Seguridad Social²⁵ etc...

La delegación de competencias a las comunidades permitió adecuar las medidas a la situación de cada territorio y por este motivo, en el ámbito autonómico

¹⁷ y Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

¹⁸ Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. (COVID-19) y Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.

¹⁹ Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

²⁰ Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

²¹ Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital.

²² Resolución de 10 de abril de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de abril de 2020, por el que se instruye al Instituto de Crédito Oficial a poner en marcha el segundo tramo de la línea de avales aprobada por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y se establece que sus beneficiarios sean las pequeñas y medianas empresas y autónomos afectados por las consecuencias económicas del COVID-19. (11-IV)

²³ Orden EFP/365/2020, de 22 de abril, por la que se establecen el marco y las directrices de actuación para el tercer trimestre del curso 2019-2020 y el inicio del curso 2020-2021, ante la situación de crisis ocasionada por el COVID-19. (24-IV); Orden EFP/361/2020, de 21 de abril, por la que se adoptan medidas excepcionales en materia de flexibilización de las enseñanzas de Formación Profesional del Sistema Educativo y de las enseñanzas de Régimen Especial. (23-IV); Orden PCM/362/2020, de 22 de abril, por la que se modifica la Orden PCM/139/2020, de 17 de febrero, por la que se determinan las características, el diseño y el contenido de la evaluación de Bachillerato para el acceso a la Universidad, y las fechas máximas de realización y de resolución de los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas en el curso 2019-2020. Nota: realmente es del Ministerio de la Presidencia. (23-IV)

²⁴ Orden ISM/371/2020, de 24 de abril, por la que se desarrolla el artículo 34 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. (28-IV)

²⁵ Resolución de 6 de abril de 2020, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se modifican cuantías en materia de aplazamientos en el pago de deudas con la Seguridad Social, fijadas en la Resolución de 16 de julio de 2004, sobre determinación de funciones en materia de gestión recaudatoria de la Seguridad Social; y en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio. (9-IV)

encontramos cuantiosa normativa. La gestión de esta gobernanza no fue fácil y dio lugar a numerosos enfrentamientos entre el Gobierno central y los autonómicos. Cuestiones sustanciales como el toque de queda o los cierres perimetrales durante este periodo fueron foco de frecuentes desacuerdos, más de carácter político que técnico, entre ambos.

En este sentido, algunos juristas como Flores Juberías o Vidal Prado, son de la opinión de que una reforma de la LO de 1981 que regula los estados de alarma, excepción y sitio, y la de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, hubiera ahorrado buena parte de esta normativa y evitado muchas de las incertidumbres que han acabado en los tribunales.

4. CONTROL PARLAMENTARIO AL GOBIERNO DURANTE LA PANDEMIA

4.1. ESCOLLOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS CORTES GENERALES HABITUALMENTE PARA EJERCITAR EL CONTROL PARLAMENTARIO

A nadie le ha sorprendido que durante los estados de alarma el Gobierno haya acaparado casi toda la responsabilidad en esta crisis. Sin embargo, y a pesar de que el artículo 1.2 la LO 4/81 nos recuerda que las medidas y la duración de los estados excepcionales “serán en cualquier caso los estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad”, casi ninguno contaba con que se fueran a decretar hasta tres estados de alarma en poco más de un año, y mucho menos que uno de los ellos (el tercero) conllevara una prórroga de seis meses. Esta dilatación de la excepcionalidad a lo largo de tantos

meses tuvo como consecuencia que las funciones constitucionales distribuidas entre los tres poderes del Estado estuvieran desequilibradas por un periodo que trasciende psicológica y razonablemente lo “estrictamente indispensable”. De ahí que suponía todo un reto para todos estos poderes llevar a cabo una gestión intachable. A su vez, tamaña descompensación de poder en manos de uno solo de los poderes, para decretar órdenes inmediatas de actuación en las primeras semanas de marzo (marcadas por el desconcierto y pavor generales), no facilitó precisamente las labores de organización, reunión y toma de decisiones, así como la tarea de vigilancia de las Cortes Generales al Ejecutivo.

No obstante, este monopolio de autoridad del Gobierno no es nada nuevo. Ya en tiempos de “normalidad” democrática es sabido que, el Ejecutivo ha ido acopiando cada vez más poder en detrimento de las Cortes Generales. Esta extralimitación de facultades tiene su punto de partida en el propio artículo 97 de la CE en el que se confiere al Gobierno la dirección política interior y exterior. Asimismo, el hecho de que en nuestro país el Gobierno haya ido avalado con frecuencia por una cómoda mayoría parlamentaria que le ha otorgado grandes atribuciones en el plano, no solo ejecutivo, sino también el legislativo, explican por sí mismas este fenómeno. Imponiendo el criterio de la mayoría, propio del Estado de partidos, el Gobierno consigue llevar a cabo sus fines sin apenas limitaciones.

A esto se añade que a día de hoy los agentes principales de la actividad de las Cámaras no son los parlamentarios individuales sino los partidos políticos. En palabras de Aragón Reyes: “La disciplina de grupo hace muy difícil la remoción del Gobierno por la Cámara. Las votaciones parlamentarias están

predeterminadas y la idea de subordinación del Ejecutivo al Parlamento está muy alejada de la realidad”²⁶. Hasta el punto que se ha llegado a decir que Parlamento es “el comité legislativo del Gobierno” o también que el Parlamento es un órgano en el que “se formalizan decisiones tomadas previamente”²⁷.

Este fortalecimiento in crescendo del Gobierno en perjuicio del Parlamento no puede contemplarse únicamente en clave política, sino también social, ya que el Estado social ha incrementado el carácter prestacional e intervencionista del Gobierno. El incremento de acción, mucha de la cual es nueva y se ha ido introduciendo progresivamente, ha ido a parar a sus manos, acaparando buena parte de las funciones tradicionales del Parlamento. El principio de mayoría no debería tornarse en despotismo para que el Ejecutivo desoiga al resto de parlamentarios que no son de su partido, pero lo cierto es que tener la mayoría parlamentaria, junto con la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo y al líder del partido, obstaculizan que el Parlamento ejecute con autonomía e independencia el control parlamentario y menos aún, que esté en posición de frenar los abusos del poder ejecutivo o fiscalice su actuación. Esta fiscalización queda finalmente en manos de las minorías parlamentarias a las que les queda poco margen de maniobra para ejercer el control.

Ciertamente los parlamentarios tienen reconocido, como parte de su status protegido por el artículo 23.2 CE, el derecho a formular preguntas, interpelaciones, mociones y proposiciones no de ley, y que asimismo pueden solicitar la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones y la

²⁶ ARAGÓN REYES, M., “Parlamento y Sociedad”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, Nº 3, 1997, p. 212.

²⁷ SIMÓN YARZA, F., “La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 103, enero-abril 2015, p. 88.

comparecencia de los miembros del Gobierno y otros cargos públicos, sin más limitaciones que las previstas en cada ordenamiento parlamentario, sin embargo, en el caso de las minorías ni siquiera pueden disponer de posibilidades en la organización parlamentaria, donde las Mesas tienen un rol determinante (no en vano, son las que en numerosas ocasiones evitan que las iniciativas de las minorías lleguen siquiera a debate). Y pese a que el Tribunal Constitucional se ha convertido en “garante privilegiado de la posición de las minorías parlamentarias en el desempeño de esta potestad”²⁸, y por ello interviene cuando es requerido para garantizar que su actuación sea adecuada, los pronunciamientos del Alto Tribunal llegan en ocasiones tarde, sin tiempo para que se reestablezcan los derechos vulnerados, si fuere el caso. A este respecto Dueñas Castrillo apunta que “también cabe el riesgo de politizar y cargar de trabajo —aún más— al Alto Tribunal cuando existen otras fórmulas que podrían solucionar este problema”. Reformar estos desajustes en palabras de este autor supondrá “un fortalecimiento de los rasgos parlamentarios, un mayor equilibrio de poderes y, principalmente, una mayor legitimación de ejercicio en las funciones del Parlamento entendido como expresión de la diversidad de voluntades”²⁹. En esta dirección también se posiciona Simón Yarza quien afirma que “la garantía última de algunas de las cuestiones más importantes del derecho político depende de la responsabilidad de los actores políticos. Cuando estos se limitan a luchar como actores partidistas y abdican de su

²⁸ GÓMEZ CORONA, E., “El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007, p.372.

²⁹ DUEÑAS CASTRILLO, A.I., “El necesario control al Gobierno. Un análisis en el nuevo escenario autonómico tras las elecciones de mayo de 2015”, *Revista de Derecho Político*, n.º 104, 2019, p. 133.

responsabilidad institucional de estadistas, ponen en riesgo el propio sistema constitucional.”³⁰

Por todos estos motivos es cuestionable si otras de sus tareas por excelencia, como es la de legislar, se lleva a cabo con imparcialidad y ecuanimidad, atendiendo a los intereses generales de la ciudadanía a la que representan. Hoy en día no nacen los conflictos o decisiones políticas en el Parlamento, solo se escenifican allí. Como apunta Tudela Aranda: “hoy el Parlamento no vive en contraposición al Gobierno”³¹.

4.2. CÓMO HA FUNCIONADO EL CONTROL A LO LARGO DE LOS TRES ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS

De los tres estados de alarma decretados fue el primero el más severo en medidas y actuaciones dada la gravedad de los acontecimientos que se sucedían vertiginosamente de día en día. De igual modo, únicamente en el primer estado de alarma suspendieron las Cortes Generales sus sesiones plenarias y parte de sus prácticas habituales. Por esta razón, a la hora de exponer cómo ha funcionado el control en general durante la pandemia, incidiré más detalladamente en los hechos acaecidos en los primeros meses de la crisis del coronavirus, precisamente por ser en este lapso de tiempo en el que el Parlamento funcionó de una manera nunca vista a lo largo de todos estos años de democracia, y también, porque su función de vigilancia sobre un Ejecutivo

³⁰ SIMÓN YARZA, F., “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 116, 2019 p.116.

³¹ TUDELA ARANDA, J. “La renovación de la función parlamentaria de control», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 19, 2007, p. 82

especialmente empoderado por las circunstancias sobrevenidas y decretando sin descanso, era de vital trascendencia.

Como ya se ha mencionado a lo largo de este trabajo, la actuación de las Cortes Generales durante la declaración de este primer estado de alarma vino marcada por la gravedad y perplejidad que la enfermedad iba causando en toda la sociedad española. Poco antes de declarar el estado de alarma se confirmaron los primeros casos de esta enfermedad entre los diputados y el personal de las Cortes. Las circunstancias reinantes desaconsejaban los desplazamientos y la reunión de grupos de personas, ya que en días de máxima actividad el Congreso llega a concentrar en tan solo dos edificios hasta 1.400 personas, entre personal de la casa, parlamentarios y asesores. A la vista de este panorama las Cámaras optaron por suspender las sesiones que estaban previstas para el 10 de marzo para prevenir nuevos contagios. No hay que olvidar que España (y el resto del mundo) se estaba enfrentando a una crisis sanitaria con cientos de muertos a diario. Una vez que se decretó el estado de alarma también se suspendieron los plazos de las iniciativas en tramitación en ambas Cámaras, tanto parlamentarias, como administrativas. El 19 de marzo la mesa del Congreso acordó que todos los diputados que así lo desearan podían emitir su voto telemáticamente durante las sesiones plenarias de este mes. Sin embargo, y viendo que el estado de alarma se estaba prolongando más de lo esperado, se acabó levantando la suspensión de plazos decretada. Con ello, se trató de recuperar en este clima de excepcionalidad una cierta normalidad en el funcionamiento del Parlamento, pudiéndose celebrar plenos de control al Gobierno y comparencias

generalizadas de los ministros antes sus respectivas comisiones para dar cuenta de su gestión.

Pese a las contrariedades mencionadas, la propia situación de emergencia, y en concreto el artículo 116 de la CE exigía la presencia del Congreso de los Diputados, “reunido inmediatamente al efecto” tras la comunicación del Gobierno de declarar el estado de alarma y sin cuya autorización no podían ser decretadas nuevas prórrogas. Por esta razón a las Cámaras, y muy especialmente al Congreso de los Diputados (por las competencias específicas que se derivan en este estado excepcional), se encontraron muy pronto en la coyuntura de enfrentarse a unas circunstancias para las que sus propios reglamentos no contenían previsiones. Incluso los instrumentos tecnológicos que aparecían de pronto como una solución en este horizonte en el que se desaconsejaba la reunión de personas, suponían todo un reto, ya que las Cámaras no se habían visto forzadas a depender de ellos de una forma casi tan exclusiva. De hecho, la posibilidad de que los parlamentarios intervinieran por videoconferencias en las sesiones plenarios quedó rechazada desde un primer momento (aunque más adelante el Grupo Plural propondría una reforma en tal dirección³²). Ante semejantes trabas y a falta de previsiones en los Reglamentos de las Cámaras para adecuar su funcionamiento a la declaración del estado de alarma, las Mesas de las Cámaras y los acuerdos adoptados en ellas, cobraron en estos primeros meses especial preeminencia. Esto resulta comprensible en cuanto que el artículo 31.1 del Reglamento del Congreso le atribuye a la Mesa unas tareas concretas, pero al mismo tiempo también “cualesquiera otras funciones que le

³² Boletín Oficial de las Cortes Generales de 20 de abril de 2020: Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados por la que se modifica el artículo 61, con el fin de regular, para casos de extrema necesidad, la posibilidad de celebrar sesiones del Congreso a través de medios telemáticos.

encomiende el presente Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico”³³. Lo mismo encontramos para la Mesa del Senado en su Reglamento³⁴. Por tanto, como órgano rector de cada Cámara, la Mesa pudo determinar las medidas para adecuar la actividad parlamentaria a la situación de crisis sanitaria que se estaba viviendo en esos momentos.

De igual modo, también jugó un papel relevante la Secretaría General de cada Cámara, complementando las actuaciones parlamentarias con medidas de carácter administrativo, por ejemplo, estableciendo los servicios imprescindibles para atender dicha actividad parlamentaria. Asimismo, fue la que acordó el teletrabajo para desempeñar las funciones correspondientes, y solo en casos excepcionales, de manera presencial. Optó también por suspender las visitas a la Cámara, los actos extraparlamentarios y los viajes oficiales.

Seguidamente, y dado el papel y la relevancia que la CE otorga al Congreso de los Diputados en el estado de alarma, pasaré a desglosar y profundizar en la actuación de cada una de las Cámaras durante esta pandemia de una forma diferenciada³⁵.

4.2.1. ACTUACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

³³ Reglamento del Congreso, Título III De la Organización del Congreso, Capítulo primero: De la Mesa (Arts. 30-38)

³⁴ Reglamento del Senado, Título III De la Organización del Senado, Capítulo primero: De la Mesa (Arts. 35-42)

³⁵ Para exponer esta parte de mi trabajo me he basado en el relato de lo que aconteció en ambas Cámaras de GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P., “Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por Covid-19”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º extra 8, 2020, pp. 18-27, así como el de GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, A. y NAVARRO MEJÍA, I., “La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del Covid-19”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108, 2020, pp 245-288.

Como ya se ha mencionado anteriormente, poco antes de declararse el primer estado de alarma se confirmó el primer caso de un parlamentario afectado por el coronavirus, lo que provocó la suspensión de la sesión plenaria prevista, así como la asunción de las primeras medidas administrativas al respecto. A excepción de la comparecencia del ministro de Sanidad se suspendieron las sesiones parlamentarias, las de comisión y sus órganos (Mesa y Junta de Portavoces) previstas en esa semana, durante los siguientes quince días, y se derivó la actividad parlamentaria a la Diputación Permanente. Para encarar la falta de presencialidad se convocó una sesión plenaria facilitando el voto telemático³⁶ para convalidar varios decretos-leyes, de modo que solo asistiesen los diputados que fueran a intervenir. La Mesa del Congreso acordó el 12 de marzo una reducción del horario habitual de 10 a 14 horas y de lunes a viernes, del Registro General de la Secretaría de la Cámara, manteniéndose el Registro electrónico. El 14 de marzo se publicó en el BOE la declaración del estado de alarma por el Gobierno, dando cuenta inmediata al Congreso. Su presidenta convocó el Pleno para debatir la comunicación. Se redujo la asistencia al máximo de los diputados a este pleno y no se permitió su participación por videoconferencia. El 19 de marzo por acuerdo de la Mesa se reguló la votación por el procedimiento telemático a la vista de que era necesario convalidar o derogar los decretos-leyes pendientes. Asimismo, y acercándose el plazo de

³⁶ El voto telemático ya estaba contemplado en los Reglamentos del Congreso en su artículo 82.2: „En los 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, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo“.

conseguir la autorización del Congreso para prorrogar el estado de alarma, se fueron fijando las sucesivas sesiones.

De ese modo, y como se expuso en la primera parte de este trabajo, se autorizaron las cinco prórrogas (tres aprobadas en los términos presentados por el Gobierno y las del 25 de marzo y la del 7 de mayo incluyendo una de las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios) y se fueron convalidando o derogando los decretos-leyes que el Gobierno preparó para atajar la crisis del coronavirus. También se añadieron al orden del día preguntas e interpelaciones a los miembros del Gobierno, los llamados “plenos de control”. En cuanto a las reuniones de la Mesa del Congreso y de la Junta de Portavoces, sí se permitió la participación por videoconferencia de algunos de sus miembros y los grupos parlamentarios pasaron a estar representados por un portavoz presencial.

El control al Gobierno y la rendición de cuentas se hicieron principalmente a través de las sucesivas autorizaciones del Congreso para prorrogar el estado de alarma (en las que la Cámara posee constitucionalmente la potestad de precisar el alcance y condiciones bajo las que iba a desarrollar la prórroga solicitada por el Gobierno), y también a través de la comparecencia del ministro de Sanidad ante su correspondiente comisión.

Únicamente a partir de la reunión de la Mesa del Congreso del 7 de abril de ese año, se decidió reanudar la actividad parlamentaria ordinaria, incluyendo la comparecencia de otros ministros ante sus respectivas comisiones.

Para cerrar la exposición de la actividad parlamentaria en este concreto periodo excepcional, desearía trasladarme en el tiempo a fechas recientes para aludir al Comunicado que ha hecho la Presidencia del Congreso de los Diputados el 5 de octubre de 2021, tras conocerse la sentencia del Tribunal Constitucional sobre

el primer estado de alarma. Además de constatar que desde el 13 de abril y hasta el mes de julio se llegaron a celebrar 25 plenos y 80 comisiones (16 de ellas de Sanidad y Consumo), el escrito declara que la Cámara “continuó tramitando todas las iniciativas parlamentarias, con especial atención a las relacionadas con la declaración y prórroga del estado de alarma, las comparecencias del Gobierno y la convalidación de Reales Decretos-leyes, así como el mantenimiento del control parlamentario, que nunca llegó a suspenderse, respondiéndose en ese periodo de los dieciocho días hábiles a más de mil preguntas de los diputados”.

Durante un periodo transitorio hasta la declaración del segundo estado de alarma el Congreso recuperó la actividad presencial y concentró su actividad en la denominada Comisión para la Reconstrucción Social y Económica³⁷. Dicha Comisión se constituyó el 7 de mayo y terminó su labor el 3 de julio de 2020. A lo largo de sus quince sesiones congregó a representantes sociales y expertos para debatir las conclusiones presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios acerca de los meses vividos, diagnosticando errores, depurando responsabilidades, estudiando soluciones futuras... Se aprobó un largo dictamen con poca repercusión social.

En algunas Comunidades Autónomas se constituyeron también Comisiones emulando al Congreso de los Diputados o se formalizaron grandes acuerdos sociales. Muchas de estas iniciativas una vez aprobadas cayeron en el olvido, descuidándose su seguimiento y control. Prácticamente ausentes han estado

³⁷ Conforme al artículo 53 del Reglamento del Congreso: „La creación de Comisiones no Permanentes distintas de las reguladas en el artículo anterior y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes, podrá acordarse por la Mesa del Congreso, a iniciativa propia de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Portavoces“

iniciativas para la gestión en la asistencia a mayores, la provisión de material al personal sanitario, una mejor coordinación de las relaciones entre las distintas administraciones públicas o un estudio concienzudo sobre las debilidades de nuestro modelo sanitario que había hecho aguas frente a la pandemia.

Cuando el optimismo generalizado parecía abrir las puertas a un ejercicio ordinario de las competencias en los Parlamentos autonómicos, algunas Comunidades como Cataluña o Aragón comenzaron a experimentar la segunda ola del Coronavirus. Durante un tiempo los Presidentes autonómicos se vieron encarando escenarios conflictivos sin el amparo jurídico del estado de alarma. Los Parlamentos autonómicos redujeron sus facultades a aprobar los Decretos-Leyes que se iban dictando y a un velado control sobre sus Gobiernos. Como resultado de ello se aprobaron muchas normas que después han sido cuestionadas ante los tribunales.

El 9 de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados fue informado de un segundo estado de alarma con aplicación en el territorio de nueve municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid³⁸. Coincidiendo con su finalización, el 25 de octubre se aprobó el RD 926/20 con una nueva declaración del estado de alarma³⁹. Finalizados los quince días de rigor, una mayoría parlamentaria heterogénea autorizó al Gobierno a decretar una prórroga de seis meses a fin de que, tanto él como las Comunidades Autónomas pudieran disponer de un plazo largo para encarar el coronavirus, protegidos de una cobertura jurídica y sin tener que someterse a los consiguientes permisos quincenales de la Cámara Baja o a

³⁸ Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2

³⁹ Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2.

reveses judiciales. Durante este tiempo el Congreso solicitó del Presidente del Gobierno su comparecencia antes las Cortes para explicar la evolución de la pandemia, reportando datos y dando cuenta de las gestiones realizadas. Esto mismo se requirió del ministro de Sanidad ante su comisión. Además, se convino que pasados cuatro meses y si la evolución de la pandemia arrojaba resultados favorables, una Conferencia de Presidentes Autonómicos pudiera reclamar al Gobierno el levantamiento del estado de alarma, previo acuerdo del Consejo Interterritorial de Sanidad. Durante los 195 días que duró la prórroga el Gobierno fue controlado por el Congreso en un total de 38 ocasiones. El Presidente del Gobierno, el Ministro de Sanidad y el resto de miembros del Ejecutivo comparecieron hasta en 48 sesiones de control tanto en plenos como en comisiones del Congreso y el Senado. Algunas de las comparecencias del Ejecutivo del Gobierno para explicar la progresión de la pandemia y hacer balance llegaron a durar más de siete horas. En las comisiones específicas del Congreso, el ministro de Sanidad se presentó en siete ocasiones y los otros ministros veintisiete veces.

De igual modo, los grupos en la oposición presentaron en el Congreso un total de 29.675 preguntas, así como 1615 solicitudes de informes. El Gobierno asegura haberlos contestado, aunque en muchos casos lo hizo de forma genérica, como suele ser habitual en estos casos.

Una diferencia notable entre este estado de alarma y el primero, y que afectó a la tarea de vigilancia de las Cortes Generales a la labor del Gobierno fue el giro de este hacia los Presidentes de las Comunidades Autónomas como autoridades competentes delegadas. El hecho de descentralizar la gestión de la epidemia y delegar en ellos, significó también que una buena parte de la fiscalización se

desviara de las Cortes Generales a los Parlamentos Autonómicos. A pesar de que algunas Comunidades Autónomas constituyeron Comisiones como en el Congreso o formalizaron acuerdos sociales, los Parlamentos han jugado un papel escaso en la pandemia frente a los Ejecutivos. Tudela Aranda cita algunas de las causas que justifican esta falta de actividad: “el mayor peso del Ejecutivo, y una aún más notable “presidencialización” del sistema; la, normalmente, mayor debilidad de la oposición; la carencia de medios materiales para desempeñar con eficacia la función; o la menor atención mediática”⁴⁰.

Algunos Parlamentos autonómicos se disolvieron, como Galicia y País Vasco, recurriendo a una ampliación de las funciones tradicionales y reglamentarias de la Diputación Permanente como único órgano vivo en activo. El resto de los Parlamentos prácticamente suspendieron su actividad durante el primer mes de escalada de la pandemia. De los Parlamentos autonómicos no disueltos unos optaron por mantener su actividad bajo mínimos como Cataluña, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra y Madrid, recurriendo en ocasiones a la reunión o votación telemáticas. Otros como Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Extremadura, Canarias y Baleares, suspendieron el periodo de sesiones recurriendo a la Diputación Permanente que abarcó funciones más o menos cuestionables. Esta solución es, en palabras de García Escudero-Márquez, 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

⁴⁰ TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y estado de alarma”. En GARRIDO LÓPEZ, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p.24.

tasadas, no fácticas— y con unas funciones mínimas”.⁴¹ Para esta autora la decisión de reemplazar el Pleno y las Comisiones por la Diputación Permanente fue 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.” De hecho, si para el órgano que sustituyó al Pleno no se dudó en admitir las reuniones telemáticas, hubiera sido más fácil en el caso de las Comisiones, sin tener que recurrir a la Diputación Permanente que para postre estuvo reuniéndose hasta fechas muy avanzadas.

4.2.2. ACTUACIÓN DEL SENADO

El 12 de marzo la Mesa del Senado sin reunirse con la Junta de Portavoces adoptó una serie de medidas como: autorizar la emisión del voto telemático para los senadores que no asistiesen a las sesiones plenarias, desconvocar las sesiones de las Comisiones de la Cámara y de sus órganos (Mesa y Junta de Portavoces) previstas para las dos semanas siguientes, suspender desde el día 13 de marzo el cómputo de los plazos reglamentarios que afectaran a las iniciativas en tramitación hasta que la Mesa levantara la suspensión o establecer como horario del Registro presencial del Senado de 10 a 14 horas de lunes a viernes, salvo festivos, para hacer efectivas las medidas de conciliación y corresponsabilidad adoptadas⁴².

⁴¹ 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 COVID19”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 46, 2020, p. 287

⁴² Reunión de la Mesa del Senado del 12 de marzo de 2020 Reunión número 13. XIV Legislatura

Tras declarar el estado de alarma la Mesa del Senado se reunió el 17 de marzo, el 31 de marzo, el 14, el 21 y el 28 de abril, el 5, el 12 y el 19 de mayo. En estas mismas fechas, y con carácter previo se reunió la Junta de Portavoces. La sesión plenaria del 17 de marzo tuvo como único punto en el orden del día la autorización del Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Macedonia del Norte, hecho en Bruselas el 6 de febrero de 2019, autorización necesaria para que entrara en vigor dicho Protocolo aceptado o ratificados en todos los demás Estados parte del Tratado del Atlántico Norte, y tuvo la asistencia presencial de la Presidenta, tres miembros de la Mesa y un senador que no podía ejercer previamente el voto telemático, como así lo hicieron el resto. Ese mismo día la Mesa del Senado acordó no convocar sesiones de Pleno ni de comisiones mientras durara el estado de alarma, excepto las convocadas para cumplir con las obligaciones constitucionales del Senado y que fueran inaplazables. Este fue el caso de la convocatoria de la sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para debatir la situación generada por el estado de alarma en las diferentes comunidades o la autorización por parte de la Mesa del Senado para la celebración de la sesión de la Comisión Mixta de Control Parlamentario de RTVE, alegando como motivos para esta excepcionalidad la propia situación derivada de la crisis sanitaria y la imposibilidad de delegar la obligación de comparecencia en otra autoridad.

De cualquier manera, el Senado podía permitirse plazos más espaciados que el Congreso al no tener que celebrar Plenos para autorizar las prórrogas del estado de alarma ni para convalidar o derogar decretos-leyes.

Finalmente, el 14 de abril la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, acordó el levantamiento de la suspensión de celebración de sesiones plenarias

y autorizó la del 21 de abril, a fin de que el Gobierno pudiera contestar a las preguntas e interpelaciones presentadas por los senadores. Como ni las unas ni las otras requieren votación alguna, no se planteó el recurso al voto telemático. De igual modo transcurrieron las sesiones plenarias del 5 y del 19 de mayo. La Mesa y el Senado y la Junta de Portavoces siguieron reuniéndose con frecuencia al poder celebrar reuniones por videoconferencias, combinando en todo caso asistencia presencial de algunos miembros (presidenta, letrado mayor...) y asistencia por videoconferencia de algunos de sus miembros.

Durante el tercer estado de alarma los miembros del Gobierno también comparecieron ante esta Cámara para dar cuentas. En las comisiones específicas, el Ministro de Sanidad compareció en una ocasión y otros ministros hasta en nueve ocasiones. Asimismo, se presentaron en el Senado 15.919 preguntas y numerosas solicitudes de informes (1.615 entre Congreso y Senado).

Expuesto lo anterior, es indudable que el normal funcionamiento de las Cortes Generales se vio afectado por la declaración del estado de alarma y que ello tuvo su réplica en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, y a la hora de enjuiciar el comportamiento de las Cortes Generales en esta temprana etapa de la pandemia la valoración es dispar. Desde la Mesa del Congreso, su presidenta Meritxell Batet (entre otros) entiende que en ningún momento hubo un parón de la actividad parlamentaria, y defiende que los acuerdos adoptados por los órganos rectores de las Cámaras, la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para mantener, por ejemplo, el Registro electrónico, el mantenimiento de trabajadores y tareas esenciales para el funcionamiento de cada Cámara, la prestación de los servicios a través del

teletrabajo o el hecho de facilitar la tramitación de iniciativas por vía electrónica, más allá de las previsiones del registro electrónico..., son indicios de que, aunque el Parlamento estuvo cerrado durante dieciocho días hábiles, lo que se produjo en realidad fue una adaptación gradual a las nuevas circunstancias con los medios y “miedos” a mano en esta etapa de total desconocimiento de la progresión de la enfermedad.

Por otra parte, para el sector más conservador de los parlamentarios el “cierre” de las Cámaras supuso una infracción del ordenamiento jurídico vigente. Para ello se acogen al apartado quinto del art.116 de la CE en el que se dice que “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.” Para estos, el cierre del Parlamento durante ese lapso de tiempo fue una interrupción y vulneró los derechos de los parlamentarios.

En mi opinión, la paralización de la actividad parlamentaria ha contribuido a dañar severamente la imagen de una institución que representa a todos los ciudadanos, siendo motivo de encendido debate y motivo de recursos en el Tribunal Constitucional. En este punto me extenderé más adelante en otro epígrafe de mi trabajo.

5. SUSPENSIÓN PARLAMENTARIA

5.1. REACCIONES Y ACTUACIONES DE LOS DIPUTADOS

El 10 de marzo de 2020 tuvo lugar una Junta de Portavoces para informar de la situación que se estaba creando a causa de la Covid-19 y las medidas planteadas en el Comité de Seguridad y de Salud de la Cámara. La portavoz de Coalición Canaria, Ana Oramas, solicitó que se cambiasen los plenos masivos por un órgano más reducido como, por ejemplo, la Diputación Permanente. A su vez la portavoz popular, Cayetana Álvarez de Toledo, demandó el cambio de pleno programado por una comparecencia del Presidente del Gobierno a fin de dar explicaciones sobre cómo estaba progresando el coronavirus. La Presidenta del Congreso informó de la infección de un diputado del grupo Vox y de la cuarentena a la que se iba a someter a toda su formación. En esas mismas fechas la portavoz adjunta de este grupo en el Congreso, Macarena Olona, en carta enviada a la presidenta de esta Cámara solicitaba encarecidamente suspender todas las actividades plenarias y en comisiones previstas para esa semana hasta obtener certeza de que se podían llevar a cabo sin riesgo alguno para la salud.

Para algunos diputados no tenía sentido desarrollar el pleno previsto y con la ausencia de los 52 diputados de Vox, para otros, como los del Grupo Popular o de Ciudadanos, un parlamento cerrado no iba a contribuir a transmitir una imagen de tranquilidad a los ciudadanos. Tras un debate con puntos de vista dispares, la Presidenta Batet, y después de solicitar un receso para analizar otros escenarios, les comunicó a los diputados que se aplazaban todas las actividades excepto la comparecencia de Salvador Illa (en esta etapa concreta, ministro de Sanidad). Finalmente se difirieron las sesiones.

En la siguiente Junta de Portavoces que tuvo lugar el 12 de marzo, el recrudecimiento del virus forzó a alargar la suspensión de actividades en el Congreso otros 15 días. La popular Álvarez de Toledo pidió la comparecencia del Presidente del Gobierno y que el Congreso siguiera activo y presente. Sin embargo, la idea del teletrabajo se planteó como la mejor opción para evitar el contacto físico.

El desconcierto y las opiniones encontradas fueron la tónica de estos primeros días. De hecho, el propio Tribunal Constitucional emitió una nota el 16 de marzo de 2020 en el que anunció que "los plazos para realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante este Tribunal" quedaban "suspendidos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020 y sus eventuales prórrogas".⁴³

En la junta del 18 de marzo, la Presidenta del Congreso propuso a la Cámara paquetes de medidas y nuevas prácticas de trabajo, con el objetivo de reducir la presencia física de diputados en los plenos.

El 23 marzo de 2020 el presidente y la portavoz adjunta del grupo parlamentario Vox presentaron solicitud de reconsideración del anterior acuerdo de la mesa, invocando que se vulneraba el art. 23.2, en relación con los arts. 66.2 y 116 de la CE y que dicho acuerdo suponía "la práctica paralización de la actividad del Congreso y, muy en particular, de la función de control al Gobierno que ha de desempeñar de conformidad con el artículo 66.2 CE". Asimismo, este grupo propuso una serie de iniciativas que, por aplicación del citado acuerdo, quedaron suspendidas en tales plazos: solicitudes de información a la administración

⁴³ Nota informativa de la Oficina de Prensa del Tribunal Constitucional nº45/2020: ACUERDO DEL PLENO DEL TC DE 16 DE MARZO DE 2020 EN RELACIÓN CON LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS PROCESALES Y ADMINISTRATIVOS DURANTE LA VIGENCIA DEL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO

pública, preguntas al Gobierno, emisión de informes por ponencias y de dictámenes por las comisiones, inclusión de proposiciones de ley en el orden del día de los plenos a efectos de su toma en consideración, presentación de enmiendas a proyectos de ley, o prestación o no de conformidad por el Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos autorizados por el presupuesto. Su escrito agregaba que, solamente las sesiones parlamentarias de convalidación de los reales decretos-leyes del Gobierno, aprobados durante la vigencia del estado de alarma, quedarían exceptuadas de la paralización de las actividades del Congreso, precisamente “en el momento en el que la Cámara baja debería estar más activa que nunca en su función de control al Gobierno dadas las prerrogativas excepcionales que este asume en el estado de alarma” cuando la mesa “decide eliminar dicha actividad, privando al Congreso de los Diputados de una de sus funciones fundamentales a tenor de lo dispuesto en el artículo 66.2 CE”.⁴⁴ En su escrito hacían referencia concreta a la doctrina establecida en la STC 124/2018, de 14 de noviembre, acerca de la función de control al Gobierno que corresponde al Congreso de los Diputados, y de la STC 203/2001, de 15 de octubre, respecto de las facultades que integran el derecho de participación política del art. 23.2 CE. Por último, solicitaban la revocación del anterior acuerdo de la mesa de 19 de marzo de 2020 y que se alzara la suspensión del cómputo de los plazos decidida en el mismo.

⁴⁴ Extractos recogidos de la respuesta del Congreso al recurso de Vox ante el Tribunal con fecha de recepción del 3 de septiembre de 2020 en la Secretaría General del Congreso de los Diputados

En su reunión del día 21 de abril de 2020, la mesa del Congreso de los Diputados acordó desestimar la solicitud de reconsideración presentada por los diputados de Vox.

5.2. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS RECURSOS PRESENTADOS QUE ATAÑEN A LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL CONGRESO

Al hilo de lo expuesto, el grupo parlamentario Vox acabó presentando un recurso de amparo contra las anteriormente mencionadas decisiones de la Mesa del Congreso: la del 19 de marzo de 2020 en la que se cerraba la actividad de la Cámara, con los votos en contra de PP y Vox, y la del 21 de abril, rechazando la solicitud de reconsideración en contra de la primera decisión. Durante la tramitación del amparo Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado propusieron desestimar la demanda de Vox entendiendo que, aunque la actividad parlamentaria sufrió un parón, sí que se tramitaron algunas cuestiones como, por ejemplo, la aprobación y prórroga de los estados de alarma en los Plenos del Congreso.

El día 10 de noviembre de 2021 el Tribunal Constitucional dio a conocer la sentencia íntegra que estimaba parcialmente el recurso de amparo presentado por el grupo parlamentario Vox⁴⁵. La sentencia salió adelante por 6 votos a favor y 4 en contra. Según esta, durante la vigencia del estado de alarma, como en la de cualquiera de los otros dos estados de excepción y de sitio, “no se puede

⁴⁵ STC 168/2021, de 5 de octubre de 2021 (BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021, páginas 138530 a 138575)

interrumpir el funcionamiento de las Cortes Generales, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, ni tampoco disolver el Congreso de los Diputados, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieran en período de sesiones, y asumiendo las competencias del Congreso de los Diputados su diputación permanente si estuviera disuelto o expirado su mandato”(STC 83/2016, FJ 7). Asimismo, en la sentencia se subraya que al decidir la Mesa el cese temporal de las iniciativas parlamentarias de los recurrentes se lesionó su derecho de participación política: “... en la declaración del estado de alarma, el ejercicio del derecho de participación política debe estar, en todo caso, garantizado y, de modo especial, la función de controlar y, en su caso, exigir al Gobierno la responsabilidad política a que hubiere lugar”⁴⁶.

Y aunque la letrada de las Cortes Generales, así como el Ministerio Fiscal argumentaron que el acuerdo de suspensión del cómputo de los plazos tuvo por objeto preservar la vida y la salud de los diputados y del personal de la Cámara, el TC ha considerado que si bien este objetivo es acorde con los principios constitucionales, la determinación de paralizar el cómputo de los plazos de la tramitación de toda clase de iniciativas parlamentarias, sin excepción alguna, y sin haber concretado un margen de tiempo, no se ajusta a la tarea fundamental de control político al Gobierno y de exigirle responsabilidad política. La sentencia ha tenido en consideración en su argumentación no tanto la duración de la suspensión acordada sino más bien el propio acuerdo de suspender la tramitación de las iniciativas parlamentarias de los miembros de la Cámara por considerar que “conlleva en sí misma un desapoderamiento de la función que la

⁴⁶ STC 168/2021, de 5 de octubre de 2021 (BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021, pp 138560)

Constitución ha conferido al Congreso de los Diputados como es la del control al Gobierno; función constitucional de control que debe ser ejercitada con la máxima intensidad durante un estado excepcional, como en este caso el estado de alarma, para garantizar de ese modo los derechos de los ciudadanos y el propio Estado de derecho.”⁴⁷

Entre los votos particulares de los magistrados del Tribunal está el de su Presidente, Juan José González Rivas, quien discrepa de la mayoría al afirmar que “la restricción de los derechos de los diputados adoptado en el Acuerdo de la Mesa de 19 de marzo de 2020 no tiene aptitud por sí mismo para restringir de un modo inconstitucional el derecho a la participación política de los diputados recurrentes”⁴⁸. A su juicio, se trató de una limitación proporcionada de sus derechos de representación política dada la coyuntura vigente de una crisis sanitaria sin precedentes provocada por la covid-19.

Otros magistrados del Tribunal que emitieron su voto particular al respecto, consideran que las circunstancias extraordinarias de tan extrema gravedad e imprevisibles como las vividas en el mes de marzo de 2020, superan un control de proporcionalidad en sentido estricto y suponen que la suspensión supusiese una interrupción del funcionamiento del Congreso. Además, apelan a los artículos 15 y 43 de la Constitución para razonar como adecuada la medida de la Mesa del Congreso de proteger ante todo la integridad y salud de los diputados y el resto del personal del Congreso.

⁴⁷ STC 168/2021, de 5 de octubre de 2021. BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021, pp 138559.

⁴⁸ STC 168/2021, de 5 de octubre de 2021. BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021, pp 138565.

No es esta la única sentencia que ha tenido que emitir en este tiempo el Tribunal Constitucional. Ante el recurso de inconstitucionalidad presentado también por el grupo parlamentario Vox contra el segundo estado de alarma, el Alto Tribunal ha declarado asimismo inconstitucional la prórroga de los seis meses y el nombramiento de autoridades competentes delegadas, fijada en la norma impugnada. Con respecto a la prórroga el Tribunal entiende que “la determinación temporal de la prórroga de seis meses se llevó a cabo de un modo por entero inconsistente con el sentido constitucional que es propio del acto de autorización y sin coherencia alguno, incluso, con las razones que el Gobierno hizo valer para instar la prórroga finalmente concedida”⁴⁹. Considera, asimismo, que el control exigible al Congreso sobre la solicitud de autorización cursada por el Gobierno, ni se extendió a qué mediadas eran aplicables, ni tampoco a la correspondencia que debiera existir entre el periodo de prórroga de seis meses autorizado y las medidas que se deberían aplicar.

En cuanto a la designación de las autoridades competentes delegadas la sentencia explica que esta decisión del Ejecutivo, avalada con su autorización por el Pleno del Congreso de los Diputados “contraviene lo dispuesto en la LO a la que reserva el art. 116.1 de la CE la regulación de los estados de crisis y la competencias y limitaciones correspondientes”⁵⁰. Considera igualmente, que sus efectos jurídicos tampoco eran conciliables con las relaciones institucionales porque el Gobierno acordó inicialmente la delegación sin reserva alguna de instrucciones, supervisión efectiva y eventual avocación del propio Gobierno y, con ocasión de autorizar la prórroga, tampoco el Congreso objetó aquella

⁴⁹ STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021. (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021, pp 145322

⁵⁰ STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021. (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021, pp.145330

delegación y sin establecer criterios relativos a lo que las autoridades delegadas pudieran actuar en sus respectivos territorios. De ese modo, a juicio del Tribunal, “el Congreso quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga de seis meses”⁵¹. Por tanto, “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 en crisis”⁵².

En los votos particulares de algunos magistrados se apela de nuevo a los sucesos extremos vividos y se entiende como razonable la conexión que existió entre la duración de la prórroga del estado de alarma de seis meses y las circunstancias que concurrieron en ese momento histórico con la coyuntura de emergencia sanitaria.

⁵¹ STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021. (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021, pp.145332

⁵² STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021. (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021, pp.145333

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo he tratado de exponer los hechos que acontecieron durante los estados de alarma declarados por el Gobierno entre los años 2020 y 2021 y que afectaron severamente a la función de control del Congreso al Ejecutivo.

Para ello he revisado las distintas actuaciones de los poderes legislativo y ejecutivo en este contexto sin precedentes, ya que, aunque el trabajo versa sobre la labor de fiscalización de las Cortes al Gobierno en tiempos de pandemia, resultaba primordial adentrarse en la gestión de esta crisis que ha llevado a cabo el Presidente y sus Ministros, a fin de poder evaluar con mayor minuciosidad aquello que las Cámaras hicieron o hubieran debido hacer al respecto. Asimismo, me parecía de vital importancia reseñar cómo ha estimado el Tribunal Constitucional, nuestro mayor garante de nuestra Carta Magna, dicho cometido. Tras este recorrido por la encomienda de cada uno de ellos, quisiera concluir con una serie de consideraciones a modo de recopilación a las que me ha conducido una profundización en el tema que ha ocupado mi estudio:

1. La primera reflexión vendría de constatar que, la emergencia sanitaria originada por la Covid puso a nuestro Parlamento literalmente contra las cuerdas enfrentándole al dilema de poder continuar ejerciendo sus funciones en unas condiciones tan extraordinarias, junto con el reto de supervisar a un Presidente que de la noche a la mañana acumulaba en sus manos un poder formidable. Este hecho hizo que lógicamente el funcionamiento de los tres poderes del Estado que hasta el momento había funcionado con “relativo” equilibrio, se desnivelara evidenciando problemas de base que llevaban años caracterizando

nuestro sistema parlamentario y que únicamente periodos y escenarios menos acuciantes habían posibilitado que se sobrellevaran.

2. Por tanto, y precisamente a este respecto una segunda reflexión me lleva a hacer hincapié en la especial relevancia que debía de tener la función de control del Parlamento a la gestión del Gobierno en este tiempo de pandemia, y más en un Estado descentralizado como el nuestro. Privadas prácticamente de legislar (dada la excepcionalidad de las circunstancias), las Cámaras debían prestar especial atención a todas las normas que el Gobierno iba aprobando a un ritmo frenético. El hecho de que en solo dos meses se dictaran más de doscientas normas anticovid refleja la crucial importancia de esta labor de supervisión. Una ojeada a la agenda de la actividad parlamentaria de las Cámaras da constancia de que esto se realizó y el número de preguntas, así como del de solicitudes de informes por parte de los grupos de la oposición prueban que dicha labor no se paralizó en ningún momento. El Gobierno asegura, de igual modo, haber contestado en distintas fases a casi todas ellas (algunas de modo genérico).

De igual modo, el Presidente del Gobierno, el entonces ministro de Sanidad Salvador Illa y el resto de miembros del Ejecutivo comparecieron en Plenos y en Comisiones del Congreso y Senado para informar, hacer balance y rendir cuentas sobre la gestión para encarar la crisis provocada por la Covid-19.

Asimismo, el Congreso de los Diputados ejerció la facultad que le atribuye la Constitución de autorizar la prórroga de los estados de alarma que se declararon en este tiempo. El Congreso también dio el visto bueno a la última prórroga de seis meses, medida que ha sido motivo de fuerte controversia y objeto de recurso judicial. Más allá de las voces discordantes con esta medida o aquellas que la

justifican, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, declarando que dicha prórroga fue inconstitucional al haber desapoderado con ella a la Cámara Baja para que pudiera ejercer una de sus tareas fundamentales establecidas en la Carta Magna: la función de control.

3. El tiempo de pandemia se ha dilatado en el tiempo mucho más de lo esperado forzando escenarios políticos y disyuntivas complejas. No se puede valorar la labor de fiscalización del Ejecutivo de modo global. La suspensión de los plazos parlamentarios por parte de la Mesa del Congreso durante dieciocho días hábiles empañó la tarea de control al Gobierno durante el primer estado de alarma. Esta se limitó prácticamente a la autorización de prórroga del estado de alarma y a la convalidación de decretos-leyes. Sin embargo, levantada la suspensión las Cortes Generales recobraron paulatinamente su normalidad y se reanudaron los Plenos de control. La fiscalización del Parlamento a la gestión del Ejecutivo durante el tercer estado de alarma quedó en entredicho por la propia naturaleza de la prórroga autorizada de seis meses con la que se perseguía dar al Gobierno y a las Comunidades autónomas una cobertura jurídica tal que estos pudieran obrar durante un periodo largo sin tener que someterse a reveses judiciales o periódicas autorizaciones del Congreso para prorrogar dicha excepcionalidad.

4. Buena parte de la debilidad que se le ha achacado al Parlamento durante la pandemia no es nueva, ni originada por la gravedad de las circunstancias vividas. El modelo de sistema electoral y de partidos en nuestro país, deja poco margen de maniobra a la oposición, y prácticamente nada a los grupos minoritarios. Todo ello, junto con unos reglamentos de las Cámaras obsoletos que han demostrado

dificultades para adecuar su funcionamiento a situaciones como la que se ha vivido, y sin intención a día de hoy de renovación, debilitan la acción de fiscalización al Ejecutivo por parte de una institución que debe representar a todos y cada uno de los ciudadanos. Únicamente, y a partir de estas premisas, se puede entender buena parte de lo sucedido durante la pandemia.

Sin embargo, no todo. Y de ahí, nace y se entiende la intensidad de la controversia que se ha generado durante este tiempo, y que ha terminado convergiendo en los tribunales y, fundamentalmente, en el Tribunal Constitucional. El hecho de que dentro de este órgano no haya habido unanimidad en las sentencias, demuestra que no ha sido tan sencillo determinar si las Cámaras fallaron en su labor de control o se las privó de poder para realizar esta función. Las discrepancias entre sus Magistrados son un fiel reflejo de las discordancias que dividen también a expertos juristas e incluso, a la misma ciudadanía.

5. Todo lo expuesto deja un desafío sobre el tapete. La pandemia ha acrecentado aún más la sensación de que nuestro Parlamento no goza del protagonismo, ni de la reputación que merece tener. En una primera fase de la pandemia el desconocimiento y el miedo pudieron ser atenuantes a la hora de valorar su gestión. Sin embargo, meses después se evidenciaron debilidades que ya existían antes de esta crisis, y que, aunque responden al juego político existente, restan autonomía y relevancia al Parlamento en nuestra sociedad actual. Si la mayoría de parlamentarios apoya incondicionalmente al Gobierno, sin crítica alguna hacia a su gestión, es muy complicado sacar adelante una fiscalización provechosa. Los reglamentos de ambas Cámaras apenas han sufrido

modificaciones a lo largo de este tiempo de democracia en España. Y sin embargo, la sociedad ha experimentado en estas décadas cambios muy significativos. Hemos entrado de lleno en una era tecnológica, pero la pandemia ha revelado dificultades logísticas para que los parlamentarios pudieran desarrollar su quehacer en estas condiciones tan extraordinarias. Si en un futuro vuelve a suceder algo similar, el desconocimiento dejará de ser un paliativo para justificar la falta de reacción constructiva.

El Defensor del Pueblo en su comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, el 26 de noviembre de 2020 para explicar las numerosas quejas de los ciudadanos y las actuaciones de la institución durante la pandemia, apuntó que, para superar la crisis, nuestro país necesitaba definir una estrategia global fruto de un gran acuerdo político y económico social lo más consensuado posible. También advertía que, en caso de no alcanzarse, la contestación social y la crispación política irían in crescendo.

La necesidad de avanzar todos en una misma dirección y conseguir un Parlamento moderno, menos politizado y más empático con las voces de fuera a las que representan, es una tarea insoslayable. Es primordial dentro de una democracia saludable que el ciudadano tenga la certeza de que el control de las Cámaras a la gestión del Gobierno se lleva a cabo con normalidad e independencia. Si esto no es así, este sentirá que el Parlamento representa los intereses de unos pocos, y en todo caso, nunca los suyos.

Una crisis de la magnitud que hemos vivido recientemente y de la que aún estamos saliendo, no puede caer en saco roto. Nuestros representantes deben

dejar a un lado sus intereses partidista en aras de devolver a la ciudadanía la plena confianza en su gestión.

BIBLIOGRAFÍA CITADA:

ARANA GARCÍA, E.: “Uso y abuso del decreto-ley” en Revista de administración pública nº191, 2013, pp.337-365.

ARAGÓN REYES, A.I., «Parlamento y Sociedad», en Anuario Jurídico de La Rioja. Nº 3. 1997, pp. 197- 217.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “El necesario control al gobierno. Un análisis en el nuevo escenario autonómico tras las elecciones de mayo de 2015”, en Revista de Derecho Político, nº 104, 2019, pp. 117-155.

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” Teoría Y Realidad Constitucional, nº 46, 2020, pp 271–308.

GÓMEZ CORONA, E., “El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional”, en Teoría y Realidad Constitucional, nº 19, 2007, pp.365-396.

SIMÓN YARZA, F., “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 116, 2019, pp.111-136.

SIMÓN YARZA, F., “La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 103, enero-abril 2015, pp. 87-109.

TUDELA ARANDA, J., “El parlamento autonómico y la calidad de la democracia”, en TUDELA ARANDA, J. (ed.), *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015, pp.15-52.

TUDELA ARANDA, J., “La renovación de la función parlamentaria de control”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007, pp.75-104.

TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y estado de alarma”, en *Fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, 2021, pp.15-52.

TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y crisis sanitaria”, en *Fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, 2020, pp.6-17.