

LA ACTUACIÓN DE LAS CORTES GENERALES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA CRISIS DEL COVID-19

THE ACTION OF THE SPANISH PARLIAMENT DURING THE STATE
OF ALARM FOR THE MANAGEMENT OF THE COVID-19 OUTBREAK

Andrea GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS
Letrada de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-3729-0887>

Ignacio NAVARRO MEJÍA
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-1988-4999>

Fecha de recepción del artículo: mayo 2020
Fecha de aceptación y versión final: mayo 2020

RESUMEN

Mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el Gobierno declaraba el estado de alarma en todo el territorio nacional para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Esta figura, con antecedentes en nuestra historia constitucional y prevista ahora en el artículo 116.2 de la Constitución, cuenta con el único precedente de 2010 cuando, el 4 de diciembre, se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, como consecuencia de la crisis de los controladores aéreos. Sin embargo, la peculiaridad que subyace a la actual declaración, pues son razones de salud pública las que han llevado a su adopción, obliga a una nueva reflexión en torno a esta institución. En particular, se hace preciso un estudio de cómo el Parlamento, institución democrática por excelencia, ha tratado de adecuar su funcionamiento, exigido por el artículo 116.5 de la Constitución, a las medidas sanitarias impuestas. Asimismo, se concluye con el análisis de una serie de cuestiones constitucionales que, como consecuencia de la declaración del estado de alarma, se han ido planteando. En concreto, se abordan tres cuestiones principales: la adecuación de la declaración

del estado de alarma, el efectivo funcionamiento de las Cortes durante su vigencia y la articulación de sesiones telemáticas.

Palabras clave: estado de alarma, estados excepcionales, prórroga, actividad parlamentaria.

ABSTRACT

By Royal Decree 463/2020, of March 14, the Government declared the state of alarm in the whole Spanish territory, for the management of the situation caused by the COVID-19 outbreak. This figure, with a history in our constitutionalism and now regulated in article 116.2 of the Spanish Constitution, has only a precedent in 2010 when, on December 4, the state of alarm was declared for the normalization of the air traffic essential service, as a consequence of the crisis caused by the air traffic controllers. However, the particularity that underlies the current declaration, for there are public health reasons behind it, calls for a new reflection around this figure. In particular, it is necessary to study how the Parliament, democratic institution par excellence, has tried to adapt its procedures, demanded by article 116.5 of the Spanish Constitution, to the required sanitary measures. Likewise, it concludes with the analysis of some constitutional questions that have been raised, as a consequence of the declaration of the state of alarm: more specifically, the question of the adequacy of the state of alarm, the compliance of its functions by the Chambers during the state of alarm, and, lastly, the articulation of telematic sittings.

Keywords: state of alarm, exceptional states, prorogation, parliamentary activity.

SUMARIO: I. EL ESTADO DE ALARMA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. II. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA. III. REFLEXIONES JURÍDICO-PARLAMENTARIAS. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL ESTADO DE ALARMA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Empezamos este comentario con un recorrido histórico y luego actual de la regulación española del estado de alarma, que nos permitirá centrar nuestro objeto de estudio, limitado a la exposición de cómo ha influido el estado de alarma declarado en 2020 en el funcionamiento de las Cortes Generales. Su inmediatez constriñe el alcance del estudio, pero al mismo tiempo pretende dotarle de la máxima actualidad y, esperamos, arrojar luz sobre la misma mientras aún está evolucionando. A partir de ahí, el previo repaso por dicha regulación determinará que nuestro posterior comentario ya no se construya en el aire, como ha dicho entre otros Torres Muro (2018:631), cuando ninguno de los estados excepcionales contemplados en nuestro ordenamiento se había declarado, sino que se base en una realidad coetánea con el mismo.

1. *Antecedentes históricos*

En nuestro sistema constitucional es tradicional la regulación del llamado derecho de excepción, pues se remonta a nuestra primera Constitución, la de 1812. Así su artículo 308 establecía lo siguiente: *Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades previstas en este Capítulo para el arresto de los delinquentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado*. Ya se asociaba entonces la anormalidad constitucional con la suspensión de determinadas garantías, con su declaración parlamentaria y con su limitación temporal. La propia previsión constitucional de tales circunstancias permitiría controlar tal excepción, a diferencia de otros modelos históricos o comparados donde no existía dicha previsión. Esto determinaría lo que García Pelayo (1950:220) ha denominado el derecho de necesidad “intra constitucional”.

En el tercer apartado de este estudio realizaremos un comentario más detallado sobre la adecuación del estado de alarma declarado en España, en relación con otras posibilidades de nuestro ordenamiento y de nuestro entorno. Desde un punto de vista más histórico, sin embargo, cabe recordar ya aquí que esta regulación tiene su remoto origen en la dictadura romana. Como ha sistematizado con

aciertó Stoppino (1997:497 ss), tal dictadura no debe confundirse con la moderna, pues aquella era un órgano excepcional y temporal, mientras que la dictadura moderna sería una forma de Estado normal y permanente. Aquellos rasgos de excepcionalidad y temporalidad traían causa precisamente de la encomienda del dictador, por parte de los cónsules y a propuesta del Senado romano, para hacer frente a una situación de emergencia. Para ello contaba efectivamente con poderes excepcionales, pero en todo caso sujetos a controles y límites, teniendo en cuenta en particular que dicha “dictadura” no podía durar más de seis meses. Y tales límites derivaban naturalmente de la sujeción a determinadas reglas de la constitución republicana que no se podían ignorar.

Es oportuno recordar este precedente porque ha sido el que ha marcado la regulación del derecho de excepción en España, que ha seguido por tanto un modelo identificable desde su primera previsión constitucional, caracterizada por su limitación expresa. En este sentido cabe recordar asimismo el tenor del artículo 31 de nuestra Constitución de 1869, según el cual:

Las garantías consignadas en los artículos segundo, quinto y sexto, y párrafos primero, segundo y tercero del diez y siete, no podrán suspenderse en toda la monarquía ni en parte de ella, sino temporalmente y por medio de una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias.

Promulgada aquella, el territorio a que se aplicare se regirá durante la suspensión por la ley de orden público establecida de antemano.

Pero ni en una ni en otra ley se podrán suspender más garantías que las consignadas en el primer párrafo de este artículo, ni autorizar al Gobierno para extrañar del Reino ni deportar a los españoles, ni para desterrarlos a distancia de más de doscientos cincuenta kilómetros de su domicilio.

En ningún caso los jefes militares o civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley.

Encontramos por tanto una regulación más detallada que la de 1812, de nuevo asociada a la suspensión de garantías jurisdiccionales, pero también con una referencia específica a la posible suspensión de los derechos a la inviolabilidad del domicilio, la libertad de expresión

o los derechos de reunión y manifestación. Destacaba asimismo la mención de la ley de orden público para regular expresamente la situación.

En el mismo sentido, el artículo 17 de la Constitución de 1876 estableció lo siguiente:

Las garantías expresadas en los artículos cuarto, quinto, sexto y noveno, y párrafos primero, segundo y tercero del trece, no podrán suspenderse en toda la Monarquía, ni en parte de ella, sino temporalmente y por medio de una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en circunstancias extraordinarias.

Sólo no estando reunidas las Cortes, y siendo el caso grave y de notoria urgencia, podrá el Gobierno, bajo su responsabilidad, acordar la suspensión de garantías a que se refiere el párrafo anterior, sometiendo su acuerdo a la aprobación de aquéllas lo más pronto posible.

Pero en ningún caso se suspenderán más garantías que las expresadas en el primer párrafo de este artículo.

Tampoco los Jefes militares o civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley.

Vemos que el primer y el cuarto párrafos de este precepto eran equiparables a los del artículo 31 del texto de 1869. También se contemplaba en el tercer párrafo la imposibilidad de suspender más garantías que las señaladas. Pero llamaba la atención ahora la omisión de la referencia a la ley de orden público y la posibilidad de fijar la suspensión sin pasar previamente por ninguna aprobación parlamentaria, de manera que los límites de la excepcionalidad eran más laxos.

El último precedente fue el del artículo 42 de la Constitución de 1931, con el siguiente tenor:

Los derechos y garantías consignados en los artículos 29, 31, 34, 38 y 39 podrán ser suspendidos total o parcialmente, en todo el territorio nacional o en parte de él, por decreto del Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad.

Si las Cortes estuviesen reunidas, resolverán sobre la suspensión acordada por el Gobierno.

Si estuviesen cerradas, el Gobierno deberá convocarlas para el mismo fin en el plazo máximo de ocho días. A falta de convocatoria

se reunirán automáticamente al noveno día. Las Cortes no podrán ser disueltas antes de resolver mientras subsista la suspensión de garantías.

Si estuvieran disueltas, el Gobierno dará inmediata cuenta a la Diputación Permanente establecida en el artículo 62, que resolverá con iguales atribuciones que las Cortes.

El plazo de suspensión de garantías constitucionales no podrá exceder de treinta días. Cualquier prórroga necesitará acuerdo previo de las Cortes o de la Diputación Permanente en su caso.

Durante la suspensión regirá, para el territorio a que se aplique, la ley de Orden público.

En ningún caso podrá el Gobierno extrañar o deportar a los españoles, ni desterrarlos a distancia superior a 250 kilómetros de su domicilio.

De este precepto cabría adelantar mayores analogías con nuestra regulación actual, incluyendo especialmente el plazo de suspensión o la intervención de la Diputación Permanente. Sin embargo, también sorprendería la reincorporación, en su último párrafo, de una limitación a la posibilidad de deportación o destierro que se remontaba a la Constitución de 1869. Los derechos afectados por la suspensión serían también comparables con esta última, aunque el texto de 1931, a diferencia de aquel, no exigía la aprobación previa de la ley de orden público.

2. Regulación actual

Con estos antecedentes, nuestra vigente Constitución de 1978 (en adelante, CE), ya en un sistema constitucional consolidado, ha buscado superar las situaciones de excepcionalidad de nuestra historia estableciendo una regulación más rigurosa, de la que cabe destacar, en lo que nos interesa, la intensidad de la intervención parlamentaria. En particular procede transcribir lo dispuesto en los artículos 55 y 116 CE:

Artículo 55:

1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.

2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.

Artículo 116:

1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

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 período 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 modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

Se reconocen por tanto tres estados de anormalidad constitucional: el de alarma, el de excepción y el de sitio. Y todos tienen en común su limitación y condicionamiento de cara al restablecimiento de la normalidad constitucional. Para el desarrollo de su regulación, está también vigente la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOAES). De los tres estados citados, solo se ha declarado hasta la fecha el de alarma, en dos ocasiones. La primera declaración tuvo lugar por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. En concreto derivaba de la huelga ilegal de los controladores aéreos, de manera que respondía a una situación muy concreta y de escasa duración.

La segunda declaración sin embargo ha venido motivada por una situación de mucho mayor recorrido, la de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Hay que recordar que la Organización Mundial de la Salud declaró el 30 de enero de 2020 en relación con esta crisis una emergencia de salud pública de rango internacional. Al día siguiente se conoció el primer caso de contagio en España, y sus autoridades fueron entonces adoptando medidas de seguridad y contención de la enfermedad. Pero su progresión impuso la declaración por la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo, de la situación de pandemia internacional, que imponía a los países afectados medidas más excepcionales para luchar contra ella.

En este contexto se declaró por tanto el estado de alarma, en cuya regulación procede centrarse, a raíz de la LOAES. Transcribimos así a continuación aquellos de sus preceptos referidos a este estado que a su vez tienen una incidencia más directa en nuestro objeto de estudio, como es el de la actividad parlamentaria durante la vigencia de dicho estado de alarma:

Artículo primero:

Uno. Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.

Dos. Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso

las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

Tres. Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

Cuatro. La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

Artículo cuarto:

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancia o situaciones contenidas en este artículo.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Artículo sexto:

Uno. La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.

Dos. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

Artículo octavo:

Uno. El Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida.

Dos. El Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste.

Artículo once:

Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.

Artículo doce:

Uno. En los supuestos previstos en los apartados a) y b) del artículo cuarto, la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales.

Dos. En los casos previstos en los apartados c) y d) del artículo cuarto el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo.

Por otro lado, el actual estado de alarma trae causa del 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, del que procede igualmente transcribir algunos preceptos, siguiendo la misma limitación de nuestro objeto de estudio:

Introducción:

El artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad.

Artículo 6. Gestión ordinaria de los servicios

Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 y 5.

Artículo 7. Limitación de la libertad de circulación de las personas

1. Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

2. Igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en el apartado anterior o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio.

3. En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.

4. El Ministro del Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos.

Cuando las medidas a las que se refieren los párrafos anteriores se adopten de oficio se informará previamente a las administraciones autonómicas que ejercen competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial.

Las autoridades estatales, autonómicas y locales competentes en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial garantizarán la divulgación entre la población de las medidas que puedan afectar al tráfico rodado.

Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos (modificada por RD 465/2020):

1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

5. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.

6. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

Disposición adicional cuarta. Suspensión de plazos de prescripción y caducidad:

Los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren

Disposición adicional sexta. Información al Congreso de los Diputados (añadida por RD 476/2020):

De acuerdo con lo establecido en el apartado uno del artículo octavo de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, el Gobierno remitirá semanalmente al Congreso de los Diputados información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas adoptadas y valoración de su eficacia para contener el virus COVID-19 y mitigar su impacto sanitario, económico y social.

Hay que tener en cuenta asimismo que este estado de alarma ha sido prorrogado mediante sucesivos reales decretos, que procedemos a enumerar a efectos de facilitar las posteriores referencias a la normativa y sus fechas de aprobación: 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; 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; 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; y 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. A la fecha de conclusión de este trabajo se ha aprobado una quinta prórroga del estado de alarma, también por quince días como las anteriores, y posiblemente habrá una sexta prórroga por la misma duración.

Expuestas así las principales normas que dan cobertura al estado de alarma declarado como consecuencia de la actual crisis sanitaria, hay que partir especialmente de los citados artículos 116.5 CE y 1.4 LOAES. Y es que los mismos impiden interrumpir el normal funcionamiento del Congreso y del Senado. Para cumplir este mandato, los respectivos órganos rectores de las Cámaras han ido tomando una serie de acuerdos que, siguiendo las restricciones impuestas por las normas y recomendaciones sanitarias, han permitido en todo momento que no se produjera una paralización de dichas Cámaras.

Debe tenerse en cuenta que las medidas adoptadas durante la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, como señala el artículo 1.2 LOAES, “serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad” y que “su aplicación se realizará en forma proporcionada a las circunstancias”.

Este amplio enunciado permite la adopción de un amplio conjunto de medidas, que han de regirse por los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional. Este observa que:

el concepto «medida necesaria» (...) supone un límite jurídico que el Tribunal ha de utilizar, para juzgar, no la medida en sí, sino el juicio que han realizado otros órganos constitucionales (...) sin sustituir el juicio político ni formular hipótesis sobre la viabilidad de otras alternativas. (...) El juicio que ha de formularse, en clave de legitimidad y funcionalidad para el fin perseguido (STC 167/2016, de 6 de octubre, FJ 5), debe llevar a examinar si las decisiones en disputa resultan o no razonables en orden a lo procurado por el precepto constitucional. (...). Esto es, se trata de utilizar parámetros de constitucionalidad racionalmente aceptables, ponderados en atención a las circunstancias del caso, en función tanto de los hechos consumados como de otros previsibles, para valorar, con un canon de escrutinio externo, la razonabilidad del juicio acerca de la relación de las medidas acordadas con la finalidad de defender el orden constitucional frente a su patente transgresión por un poder público (STC 89/2019, de 2 de julio, en su FJ. 11 b).

II. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

La actuación de las Cortes Generales durante la declaración del estado de alarma se ha caracterizado por su progresividad. En un momento inicial, la confirmación de los primeros casos de la enfermedad de coronavirus entre los diputados y el personal de las Cámaras abrieron una fase de incertidumbre, como consecuencia del desconocimiento del alcance real de las nuevas circunstancias. Por ello, la opción fue suspender en un principio la convocatoria de nuevas sesiones. Posteriormente, declarado el estado de alarma, se procedió a suspender los plazos de las iniciativas que se encontraban en tramitación en ambas Cámaras, tanto parlamentarias como administrativas. Y, finalmente, se distingue una última fase en la que, prolongándose en el tiempo el estado de alarma más de lo inicialmente previsto, se produjo un levantamiento de la suspensión de plazos decretada, y se trató de recuperar, dentro de la excepcionalidad, una cierta normalidad en el funcionamiento de las Cámaras. Así han podido celebrarse lo que se denominan plenos de control al Gobierno y comparecencias generalizadas de los ministros ante sus respectivas comisiones para dar cuenta de su gestión.

Hay que tener en cuenta que los Reglamentos de las Cámaras no contienen previsiones para adecuar el funcionamiento de éstas a la declaración de los estados de excepción en general, y en particular al estado de alarma decretado en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Por ello, en este contexto han cobrado especial importancia los acuerdos de las Mesas de las Cámaras, como instrumentos que han dotado de especial flexibilidad a las normas de organización y funcionamiento internas, permitiendo con ello la adaptación de las Cortes Generales a las nuevas circunstancias. Ello es consecuencia directa de que la enumeración de sus funciones por el artículo 31.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados no se realiza de manera taxativa, sino que, además de atribuirle con carácter genérico en el punto 1º la adopción de *cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara*, el enunciado concluye con una cláusula residual, recogida en el punto 7º, en virtud de la cual corresponde también a la Mesa cualesquiera otras funciones *que le encomiende el presente*

Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico. Por su parte, el artículo 36.1.h) del Reglamento del Senado atribuye a la Mesa, junto a sus competencias antes enumeradas, *cualesquiera otras que le confieran las leyes y el presente Reglamento.* Por ello, en cuanto órgano rector de la Cámara correspondiente, a la Mesa le corresponde determinar las medidas que permitan la adecuación de la actividad parlamentaria a la situación de crisis sanitaria derivada del COVID-19.

Las actuaciones parlamentarias se han visto complementadas con medidas de carácter administrativo, adoptadas por la Secretaría General de cada Cámara. Así se establecieron los servicios imprescindibles para atender la actividad parlamentaria, y se acordó que el desempeño de las funciones se realizase con carácter general mediante teletrabajo y, sólo en casos excepcionales, de manera presencial. Se optó también por suspender las visitas a la Cámara, los actos extraparlamentarios y los viajes oficiales. No obstante, dejada la constancia de estas medidas, nos vamos a centrar en la actividad propiamente parlamentaria.

Por lo demás, debe destacarse también que, durante la declaración del estado de alarma, si bien ambas Cámaras han continuado ejerciendo las funciones reconocidas en el artículo 66.2 CE, y muy específicamente, la función de controlar la acción del Gobierno, lo han hecho con distinta intensidad. Y ello porque, como una manifestación de lo que la doctrina ha denominado bicameralismo imperfecto, asimétrico o atenuado, el diseño de los estados de excepción realizado por el constituyente en el artículo 116 CE atribuye un especial protagonismo al Congreso de los Diputados. Lo mismo puede decirse en relación con la aprobación de decretos-leyes configurados por el artículo 86 CE para los casos de extraordinaria y urgente necesidad, que han servido como instrumento normativo prioritario durante el periodo en cuestión.

1. Congreso de los Diputados

Centrándonos en el estudio de la actuación de la Cámara Baja durante el estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria causada por el coronavirus (COVID-19), como se ha dicho, inicialmente se caracterizó por una especial incertidumbre. Las primeras propuestas de medidas administrativas

se sometieron a la Mesa del Congreso de los Diputados el 10 de marzo de 2020. La confirmación de un caso de coronavirus entre los diputados y la consecuente cuarentena de los miembros de su grupo parlamentario, siguiendo las recomendaciones sanitarias, determinó que se acordase por la Junta de Portavoces, reunida ese mismo día, la suspensión de la convocatoria de las sesiones parlamentarias de cualquier órgano durante los próximos quince días, exceptuando la comparecencia ya prevista del ministro de Sanidad. En consecuencia, se desconvocaron las sesiones plenarias y las demás sesiones de comisión y sus órganos previstas para la semana en curso.

Desde entonces, y confirmados nuevos casos de la enfermedad entre los diputados de otros grupos parlamentarios y el personal al servicio de la Cámara, se fueron adoptando una serie de acuerdos para hacer frente a la situación descrita. En consecuencia, en la reunión de la Junta de Portavoces de 12 de marzo de 2020, se ratificó el acuerdo de suspender la convocatoria de sesiones parlamentarias de cualquier órgano durante los siguientes quince días. No obstante, estando pendientes de convalidación varios decretos-leyes, se previó la convocatoria de un Pleno para su sometimiento al Congreso de los Diputados. En dicha sesión, se acordó facilitar el voto telemático con carácter general de modo que sólo estuviesen obligados a asistir los que fueran a intervenir.

Por su parte, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó el 12 de marzo de 2020 la reducción del horario habitual del Registro General de la Secretaría de la Cámara, de modo que la presentación de documentos en el Registro de la Cámara pudiese hacerse de 10 a 14 horas, de lunes a viernes, manteniéndose el Registro electrónico¹.

1.1. Pleno y órganos de gobierno de la Cámara

El 14 de marzo de 2020, se publicó en el Boletín Oficial del Estado la declaración del estado de alarma por el Gobierno², dando cuenta al Congreso de los Diputados, que debía ser “reunido inmediatamente al efecto”, según lo dispuesto en el artículo 116.2 CE. Se trata del supuesto clásico de “convocatoria automática” del

¹ Acuerdo publicado en el BOCG, serie D, núm.52 de 12 de marzo de 2020, pág.49.

² BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020.

Parlamento, en términos de Pérez Serrano (1984:757), en virtud de la cual éste queda convocado por haber surgido algún suceso de gran relieve político. Como consecuencia inmediata de la comunicación, la presidenta del Congreso de los Diputados convocó el Pleno en cumplimiento de los artículos 116.2 CE y 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

La sesión plenaria para el debate de la comunicación del Gobierno que acompaña al Real Decreto 463/2020³ se celebró el 18 de marzo de 2020. Para cumplir con las orientaciones sanitarias, se redujo al máximo la asistencia de diputados al Pleno, por acuerdo de los grupos parlamentarios, sin que se permitiese su participación por videoconferencia. Los diputados tomaron asiento en el hemiciclo con suficiente distancia entre sí, a los efectos de prevenir el contagio, para lo que fue preciso realizar una reasignación de sus escaños. Se restringió el acceso al personal necesario, de manera que no pudieron acceder ni representantes de los medios de comunicación ni público a dicha sesión. Entre las intervenciones de los distintos oradores, se aplicó un protocolo de limpieza y desinfección de la tribuna de oradores. Estas medidas, por lo demás, se mantendrían en el resto de las sesiones plenarias durante el estado de alarma, si bien con una progresiva adecuación a la evolución de la crisis sanitaria y ampliando, progresivamente, la asistencia de diputados.

La previsión de celebrar un pleno unos días después, a los efectos de someter a convalidación o, en su caso, derogación los decretos-leyes pendientes, y, en su caso, la eventual solicitud de prórroga del estado de alarma hizo necesario generalizar la figura de la votación por el procedimiento telemático, regulándose por acuerdo de la Mesa de 19 de marzo de 2020. Por otro lado, ese mismo día, se acordó suspender el cómputo de los plazos reglamentarios que afectasen a las iniciativas que se encontrasen en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levantase la suspensión⁴.

Tras el Pleno convocado como consecuencia de la declaración del estado de alarma, la necesidad de obtener la oportuna autorización del Congreso de los Diputados que su prórroga exige (artículo 116.2 CE) determinó la celebración de sucesivas sesiones. Como señala la

³ DS Núm. 15 de 18 de marzo de 2020

⁴ BOCG, serie D, núm.57 de 24 de marzo de 2020, pág. 1

Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril, FJ 8, *Así pues, con ocasión de la solicitud por el Gobierno de la prórroga del estado de alarma, la intervención de la Cámara, a diferencia de la prevista en el momento de la proclamación inicial de este estado, es previa a su declaración, fijando la autorización congresual el alcance, las condiciones y los términos del estado excepcional vigentes durante la prórroga.*

Esta autorización implica una valoración sobre su oportunidad y conveniencia política (Sieira, 2018: 375), incluyendo la posibilidad de modificar su alcance a través de las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 162.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

De acuerdo con estas previsiones, se han autorizado cinco prórrogas hasta la fecha: el 25 de marzo, el 9 y el 22 de abril, el 7 y el 20 de mayo de 2020. Las prórrogas del 25 de marzo y 7 de mayo incluyeron una de las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios, las otras tres se aprobaron en los términos presentados por el Gobierno. En todas las sesiones celebradas al efecto, se facilitó la extensión del voto telemático, y se adoptaron las medidas de seguridad ya indicadas.

Por lo demás, también se fueron incluyendo en el orden del día la convalidación o derogación de los decretos-leyes que, como consecuencia de la crisis sanitaria generada por el coronavirus, fueron adoptándose por el Gobierno.

Cabe añadir que el levantamiento por la Mesa de la suspensión del cómputo de plazos con efectos desde el día 13 de abril de 2020⁵ conllevó que, a partir de ese momento, se añadieron también al orden del día preguntas e interpelaciones a los miembros del Gobierno, los llamados plenos de control, produciéndose el primero el 15 de abril de 2020. No obstante, se optó por no incluir mociones consecuencia de interpelaciones ni proposiciones no de ley, como consecuencia de las dificultades que planteaba el voto de estas cuestiones de manera telemática. Por otro lado, considerando las dificultades de desplazamiento y alojamiento con que se encontraban los diputados durante este periodo, estando los hoteles cerrados y la movilidad restringida,

⁵ Acuerdo publicado en el BOCG, serie D, núm.64 de 13 de abril de 2020, pág.10

trataron de celebrarse las sesiones en un solo día, para facilitar la asistencia al Pleno, así como minimizar el contacto entre los diputados.

En cuanto a las reuniones de los órganos de gobierno de la Cámara, deben matizarse las observaciones hasta aquí hechas. La principal particularidad es que en las reuniones de la Mesa del Congreso de los Diputados y de la Junta de Portavoces, que se celebran ya con periodicidad semanal, sí que se ha admitido la participación por videoconferencia de algunos de sus miembros. Asimismo, a los efectos de restringir la asistencia a la Junta de Portavoces, los grupos parlamentarios optaron, en general, por únicamente verse representados por un portavoz presencial. Y por lo demás, la Mesa ha pasado a reunirse en la sala Mariana Pineda, por su mayor amplitud que el Salón de Ministros, donde habitualmente se reunía, permitiendo así guardar una distancia de seguridad sanitaria entre los partícipes.

1.2. Comisiones

El primer acuerdo que se adoptó durante el periodo de crisis sanitaria, en la reunión de Junta de Portavoces de 10 de marzo de 2020, estableció, como se ha indicado, la suspensión de la convocatoria de las sesiones parlamentarias de cualquier órgano durante los próximos quince días, exceptuando la comparecencia del ministro de Sanidad. Siguiendo este acuerdo, en un momento inicial, el control del Gobierno y la rendición de cuentas se hicieron principalmente a través de la comparecencia del ministro de Sanidad ante su correspondiente comisión.

Si bien la comparecencia del ministro de Sanidad ha continuado celebrándose de manera semanal, a partir de la reunión de la Mesa del Congreso de los Diputados de 7 de abril de 2020, se optó por reanudar la actividad parlamentaria, incluyendo la comparecencia de distintos ministros ante sus respectivas comisiones.

Como particularidad de la Cámara Baja, debe citarse la creación, conforme a lo establecido en el artículo 53 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica, al objeto de debatir las medidas a adoptar para la reconstrucción económica y social, como consecuencia de la crisis del COVID-19.

En el ámbito de las comisiones, como medidas sanitarias, se optó por celebrar las sesiones en las salas de mayor amplitud, permi-

tiendo con ello respetar una distancia de seguridad entre los diputados. Y, en general, no se han incluido en el orden del día cuestiones que requieran votaciones, como consecuencia de la ausencia de regulación del voto telemático en el ámbito de las comisiones.

2. *Senado*

En nuestra Cámara Alta, también se han ido adoptando una serie de medidas y acuerdos para garantizar su funcionamiento, en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Dentro de los límites temporales del presente trabajo, tras la declaración del estado de alarma la Mesa del Senado se ha reunido en las siguientes fechas: 17 de marzo, 31 de marzo, 14 de abril, 21 de abril, 28 de abril, 5 de mayo, 12 de mayo y 19 de mayo de 2020. La Junta de Portavoces del Senado se ha reunido en las mismas fechas, con carácter previo. Hay que partir sin embargo de una reunión anterior de la Mesa del Senado, la del 12 de marzo, celebrada sin la respectiva reunión de la Junta de Portavoces. Dicha reunión de la Mesa se realizó entonces de manera extraordinaria, un jueves, tras la reunión habitual del martes de la misma semana, para adoptar una serie de acuerdos.

En concreto la Mesa del Senado acordó lo siguiente:

1. Sin perjuicio del derecho de los Senadores y Senadoras a asistir a las sesiones plenarias, autorizar la emisión del voto telemático para todos ellos en relación con 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, incluida en el orden del día de la próxima sesión plenaria.
2. Desconvocar las sesiones de las Comisiones de la Cámara y de sus órganos previstas para las próximas dos semanas.
3. Suspender desde el día 13 de marzo el cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentran en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión.
4. 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 adoptadas.

A partir de ahí, interesa analizar en particular el recorrido de estos acuerdos y sus medidas relacionadas, dada la publicidad que se les ha dado y su carácter extraordinario, justificado por la

excepcionalidad de la actual situación de crisis sanitaria. Dividimos en este sentido el comentario, al igual que en el Congreso, a efectos de una mayor claridad expositiva en el recuento cronológico de los acontecimientos.

2.1. Pleno y órganos de gobierno de la Cámara

Los citados acuerdos de la Mesa del Senado del 12 de marzo de 2020 se adoptaron, además de siguiendo las recomendaciones sanitarias, teniendo en cuenta la solicitud de que el orden del día de la sesión plenaria prevista para dar comienzo el 17 de marzo tuviera como único punto, por motivos de urgencia en su tramitación, 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. Hay que tener en cuenta que dicha autorización era necesaria para la entrada en vigor de dicho Protocolo, que ya había sido aceptado o ratificado por los demás Estados parte del Tratado del Atlántico Norte. En concreto, todos ellos habían manifestado su consentimiento en 2019. La urgencia de la ratificación venía además impuesta por el procedimiento acordado en el Congreso, con la tramitación urgente a partir de la presentación de la iniciativa el 21 de enero, siguiendo los artículos 94.1 CE y 155 y 156 del Reglamento del Congreso. Una vez superado el trámite del Senado, el instrumento de ratificación del citado Protocolo pudo entrar en vigor el 19 de marzo de 2020.

A efectos de la votación por el Pleno del Senado, se autorizó la emisión del voto telemático para todos los senadores. Se extendía así la excepcionalidad de este mecanismo (sobre la que volveremos al final de este texto), por razones sanitarias, para reducir al máximo la asistencia presencial. Finalmente, a la citada sesión plenaria del 17 de marzo solo asistieron presencialmente la presidenta, tres miembros de la Mesa, y un senador por su imposibilidad para ejercer previamente el voto telemático. Ello permitió realizar la votación de los presentes mediante el sistema de mano alzada, sumando a sus votos los 259 ejercidos telemáticamente por los demás senadores (de ellos 238 fueron a favor y 21 abstenciones).

Al margen de ello, el mismo 17 de marzo de 2020 la Mesa del Senado acordó no convocar sesiones de Pleno ni de comisiones

mientras se encontrara vigente el estado de alarma declarado, sin perjuicio de que pudieran convocarse para la tramitación de asuntos de urgencia o para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionalmente atribuidas al Senado cuando estas resultasen inaplazables. Ello seguía la estela de lo acordado en el Congreso de los Diputados los días 10 y 12 de marzo, si bien extendiendo aquí en mayor medida la suspensión, al no tener que celebrarse Plenos del Senado para autorizar las prórrogas del estado de alarma ni para convalidar decretos-leyes, dadas las competencias exclusivas del Congreso al respecto.

En este marco, no se celebraron posteriores sesiones plenarias hasta el 21 de abril, dado que, como sabemos, en la situación de crisis sanitaria se desaconsejaban las reuniones presenciales. El levantamiento de la suspensión se acordó el 14 de abril, por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces. A raíz de ello, se autorizó la convocatoria de sesión plenaria el día 21 de abril, cuyo orden del día consistiría en la contestación del Gobierno a las preguntas e interpelaciones presentadas dentro del plazo previsto en virtud de las correspondientes normas supletorias de la Presidencia del Senado. En dicha reunión del 14 de abril, se debatió en este sentido la oportunidad de limitar las sesiones plenarias a la tramitación de preguntas e interpelaciones, para evitar una larga duración de la sesión plenaria que dificultaría las asistencias y los desplazamientos limitados como consecuencia de la situación de crisis sanitaria. Para ello se recomendaba además una asistencia reducida, orientada a la presencia prioritaria de los senadores que formulan las preguntas e interpelaciones y de los miembros del Gobierno que las contestan.

En este sentido debe traerse a colación el quinto grupo de las medidas adoptadas por el Senado ante la emergencia de salud pública ocasionada por la expansión del coronavirus SARS-CoV-2, de las que la Mesa del Senado tomó conocimiento el 17 de marzo. Tales medidas incluían en concreto la *Limitación de la circulación por las zonas comunes al mínimo imprescindible y prohibición de las visitas*. – *Cierre de la tribuna de público*. – *Adopción de medidas de seguridad para los periodistas que acuden a la Cámara con el propósito de evitar concentraciones y garantizar que se respete una distancia mínima de seguridad*. – *Limitación de la presencia de personal funcionario en el hemiciclo al mínimo imprescindible (un*

letrado, un redactor, dos ujieres). – *Utilización por los oradores de los micrófonos situados en los escaños del hemiciclo para evitar que las intervenciones se realicen desde micrófonos de uso compartido.*

El 21 de abril se celebró un Pleno con estas pautas, limitado pues a la tramitación de preguntas e interpelaciones. Y del mismo modo se celebraron las sesiones plenarias del 5 y del 19 de mayo. Hay que tener en cuenta que las preguntas e interpelaciones no requieren votación alguna, por lo que no se planteó ya el recurso al voto telemático como excepción a la regla general que exige la presencia en el Pleno de la Cámara de los parlamentarios, sobre la que volveremos en la última parte de este comentario.

En cualquier caso, hay que advertir que esta regla para el Pleno de la Cámara y sus comisiones no afecta a los órganos de gobierno, tanto de la Cámara como de las comisiones, de manera que estos pueden celebrar reuniones por videoconferencia, con las adecuadas garantías de seguridad. Esto facilitó las sucesivas reuniones de la Mesa del Senado y de la Junta de Portavoces, que han vuelto en concreto a su periodicidad semanal a partir de la citada reunión de la Mesa del 14 de abril de 2020. En todo caso, para los asistentes presenciales, tales reuniones de la Mesa y de la Junta de Portavoces se trasladaron de la sala Mañanós del Palacio del Senado a la más amplia sala Clara Campoamor, para permitir mantener una mayor distancia entre aquellos. En suma, las reuniones de los órganos de gobierno del Senado, al igual que en el Congreso, han combinado la asistencia presencial de algunos de sus miembros, así en todo caso al menos de la presidenta y del letrado mayor; y la asistencia mediante videoconferencia de otros miembros.

2.2. Comisiones

En cuanto al segundo de los acuerdos adoptados por la Mesa del Senado el 12 de marzo de 2020, la desconvocatoria de las sesiones de las comisiones de la Cámara y de sus órganos pretendía atender igualmente a la necesidad de reducir el riesgo de contaminación en el Senado, con los argumentos que ya hemos esbozado. En las deliberaciones de la Mesa se planteó la posibilidad de exceptuar de esta desconvocatoria a la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus

Sociedades, dada su reunión prevista para la semana del 23 al 27 de marzo conforme al calendario aprobado por la Mesa del Senado el 3 de marzo, para el periodo de sesiones de febrero a junio de 2020. Pero finalmente se acordó la desconvocatoria de todas las comisiones.

El 17 de marzo de 2020 la Mesa del Senado acordó en general, como sabemos, no convocar sesiones de Pleno ni de comisiones mientras se encontrara vigente el estado de alarma, sin perjuicio de posibles excepciones. Ante la evolución de la crisis sanitaria, se consideraba entonces oportuno extender indefinidamente la imposibilidad de convocatoria, más allá de la mencionada desconvocatoria por plazo de dos semanas acordada en la reunión anterior. El 31 de marzo la Mesa del Senado autorizó sin embargo la convocatoria de sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, al amparo del artículo 56 bis 3 del Reglamento de la Cámara, para debatir la situación generada por el estado de alarma en las diferentes comunidades autónomas. Ello suponía en efecto una excepción al acuerdo anterior del 17 de marzo. Y se justificaba en la importancia de celebrar una sesión de esta comisión para incorporar la participación parlamentaria de las comunidades autónomas en el contexto de la crisis sanitaria.

El 8 de abril de 2020 se celebró entonces una reunión de la Mesa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con asistencia de sus portavoces, por videoconferencia. En dicha reunión se acordó encomendar informe jurídico sobre la posibilidad de asistencia en la futura sesión de esta comisión de las autoridades de las comunidades autónomas por medios telemáticos. Se acordó asimismo celebrar una nueva reunión de su Mesa y Portavoces el 16 de abril, por videoconferencia. En ella se expuso la imposibilidad de asistencia por videoconferencia de dichas autoridades a la comisión, al ser miembros natos de la misma, lo cual entronca con esa parte del comentario que reservamos como decíamos para el final. Se acordó además fijar el 30 de abril como fecha de celebración de esta sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Su celebración en el Hemiciclo, en lugar de una sala de Comisiones, permitió entonces garantizar con mayor comodidad la distancia de seguridad entre los asistentes.

Por otro lado, el 21 de abril de 2020, la Mesa del Senado autorizó la celebración de la sesión de la Comisión Mixta de Control

Parlamentario de RTVE para la contestación de preguntas orales prevista en el calendario para la semana del 27 al 30 de abril, como segunda excepción al citado acuerdo adoptado por la Mesa en su reunión del día 17 de marzo, por el que como sabemos se resolvía no convocar sesiones de comisiones mientras estuviera vigente el estado de alarma.

Como consecuencia de ello, se convocó una reunión de la Mesa de la Comisión Mixta de Control Parlamentario de RTVE, con asistencia de sus portavoces, para el 24 de abril, por videoconferencia. Sin embargo, ante la imposibilidad entonces de asistencia presencial de la administradora provisional única de la Corporación para la comparecencia prevista en comisión, su presidente sometió a votación de la Mesa de la Comisión la propuesta de solicitar a la Mesa del Senado el aplazamiento de dicha sesión. El 28 de abril la Mesa del Senado debatió este punto, ante la duda jurídica sobre la posibilidad o no de comparecencia de la administradora provisional única de la Corporación RTVE por videoconferencia. En este marco, la Mesa de la Cámara acordó encomendar un informe a la Secretaria General sobre este extremo.

El 5 de mayo la Mesa del Senado tomó conocimiento del informe solicitado en su reunión del 28 de abril, exponiendo la posibilidad de que la comparecencia de la administradora provisional única de la Corporación RTVE pueda hacerse por videoconferencia en base a una doble excepcionalidad: la derivada de la situación sanitaria; y la de imposibilidad de delegar la obligación de comparecencia en otra autoridad. Este punto lo dejamos asimismo pendiente de ulterior análisis, adelantando aquí en cualquier caso que dicha sesión aplazada de abril pasaría a finales de mayo, con la comparecencia ya presencial de la administradora única. En esta reunión la Mesa del Senado acordó por lo demás levantar la suspensión para la convocatoria de las Comisiones Constitucional, de Derechos Sociales y de Asuntos Económicos y Transformación Digital a efectos de las comparecencias respectivas de la vicepresidenta 1ª del Gobierno, del vicepresidente 2º y de la vicepresidenta 3ª.

Finalmente, en su reunión del 12 de mayo, la Mesa del Senado acordó el levantamiento de la suspensión para la convocatoria de todas las comisiones. Esto atestigua el carácter gradual que ha seguido esta

medida, y se ha llegado a dicho levantamiento general una vez que se han ido previendo y concretando las fechas en que se reunirán las distintas comisiones, para acoger las comparecencias de los ministros respectivos que se habían retrasado como consecuencia de la declaración del estado de alarma y sus consiguientes medidas restrictivas. Asimismo, en esta Mesa se acordó trasladar a los portavoces de los grupos parlamentarios sendas propuestas sobre la posible habilitación del mes de julio para recuperar las sesiones plenarias que habían quedado pendientes de celebrar por las citadas circunstancias.

3. Otras medidas comunes a ambas cámaras

Sin perjuicio de las medidas comunes referidas a la suspensión de plazos, que trataremos en el tercer apartado de este comentario por su mayor profundidad jurídica, cabe recoger aquí otras medidas comunes, a efectos de esta adaptación del trabajo parlamentario. En particular procede recordar que, en su reunión del 12 de marzo de 2020, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó la reducción del horario habitual del Registro General de la Secretaría de la Cámara, de modo que la presentación de documentos en el Registro de la Cámara pudiese hacerse de 10 a 14 horas, de lunes a viernes, manteniéndose el registro electrónico. Lo mismo como ya se ha indicado se acordó en esta fecha en el Senado. Con ello se pretendía cumplir la determinación de tareas y trabajadores esenciales para el funcionamiento de la Cámara, así como la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Por ello, en el Congreso de los Diputados y en el Senado las Secretarías Generales han ido fijando asimismo los servicios esenciales para garantizar el funcionamiento de las Cámaras, como sabemos asegurando la prestación de los servicios mediante teletrabajo y su carácter presencial en los casos imprescindibles. Asimismo, se ha facilitado la tramitación de iniciativas por vía electrónica, más allá de las previsiones del registro electrónico, de manera que el número de iniciativas presentadas no se ha visto reducido respecto a los periodos de actividad parlamentaria ordinaria. Es el caso por ejemplo de las mociones y de las solicitudes de comparecencia.

Hay que tener en cuenta por lo demás que el registro electrónico, específicamente en el Senado, prevé la presentación en el mismo,

entre otros, de “Escritos relativos a la tramitación de preguntas de contestación escrita. Escritos relativos a enmiendas a proyectos y proposiciones de ley. Escritos remitidos por el Gobierno. Escritos relativos a la tramitación de solicitudes de informe al Gobierno”, según la Resolución de la Mesa del Senado, de 1 de diciembre de 2009, por la que se crea y regula el registro electrónico del Senado. Gracias a ello, por ejemplo, entre el 17 y el 26 de marzo, se presentaron en el registro electrónico de esta Cámara 3.010 escritos entre preguntas con respuesta escrita, contestaciones del Gobierno a preguntas escritas, solicitudes de informes, escritos de disconformidad y de amparo relacionados con respuestas a preguntas escritas, modificaciones de declaraciones de actividades y otras comunicaciones del Gobierno.

Asimismo, hay que destacar en este punto que el Gobierno ha pasado a remitir al Senado la misma información documental estructurada que envía al Congreso de los Diputados en aplicación de la antes citada disposición adicional sexta del Real Decreto 463/2020, incorporada por el también citado Real Decreto 476/2020. Ello ha garantizado igualmente el conocimiento en el Senado de las medidas adoptadas por el Gobierno durante esta crisis sanitaria, trasladándose en concreto tal información a las Comisiones Constitucional y de Sanidad y Consumo, así como a los portavoces de los grupos parlamentarios.

III. REFLEXIONES JURÍDICO-PARLAMENTARIAS

En este último apartado, dividido a su vez en tres epígrafes, vamos a profundizar en algunas de las cuestiones que hemos adelantado al comentar la actividad parlamentaria en las Cortes Generales. Si hemos procurado estructurar dicho comentario en el apartado anterior desde una perspectiva esencialmente fáctica, pasamos en este apartado a introducir un mayor componente valorativo, en todo caso apoyado por consideraciones legales, doctrinales y jurisprudenciales. Con ello pretendemos mostrar que la actividad parlamentaria efectivamente desarrollada en este tiempo se ha ajustado a las exigencias constitucionales, más allá del debate doctrinal o político que trae causa de las mismas.

1. *Estado de alarma o de excepción*

Desde el 14 de marzo se ha generalizado el debate doctrinal, principalmente en artículos periodísticos, acerca de si la declaración del estado de alarma ha sido adecuadamente aplicada o si, por el contrario, debería haberse aprobado un estado de excepción, lo que ha determinado que se pronuncie la mejor doctrina, en defensa de las diversas posturas (Aragón, Cruz y Quadra-Salcedo, 2020).

El origen de esta discusión es consecuencia inmediata de que las medidas adoptadas por el estado de alarma, en particular, las recogidas en el artículo 7 del ya citado Real Decreto 463/2020, se refieren a la limitación de circulación de las personas. Esta circunstancia, en consecuencia, afectaría a diversos derechos fundamentales, como pueden ser la libertad de culto del artículo 16.1 CE, la libertad de circulación del artículo 19 CE, los derechos de reunión y manifestación del artículo 21 CE, el derecho a la educación del artículo 27 CE, o a otros derechos como la libertad de empresa del artículo 38 CE.

1.1. Referencias en derecho comparado

Conviene partir al respecto de una breve mención a las fórmulas que ofrece el derecho comparado para el tratamiento de la cuestión. En este sentido, habitualmente se distinguen dos modelos (Peña Rodríguez, 2014: 432):

- En primer lugar, el del estado de necesidad, que se articula a través de una cláusula abierta, en que el legislador ordinario se ve sustituido por el ejecutivo, que concentra todos los poderes y adopta medidas con fuerza de ley, sin someterse a control; o el de poderes extraordinarios reglados. Este modelo se identificaría con lo que Carl Schmitt (1985: 221), ha denominado “dictadura constitucional”, basado en el principio clásico de la *salus populi suprema lex est*. A grandes rasgos, es el sistema que inspiró la cláusula del artículo 48 de la Constitución de Weimar, sujeto a importantes críticas como consecuencia de su utilización histórica, y el actual artículo 16 de la Constitución francesa de 1958, que prevé los poderes presidenciales excepcionales para casos de amenazas a la integridad de la nación, apoderamiento de gran amplitud. No obstante, la regulación francesa se completa con la previsión del estado de sitio, en caso

de amenazas bélicas, y el estado de emergencia, para supuestos de peligro del orden público, sometidos a mayores requisitos.

- En segundo lugar, el modelo de poderes extraordinarios reglados, que parte del sistema británico. Implica que cuando concurría una situación de guerra, el Parlamento aprobaba la *Martial Law*, apoderando al Gobierno para hacer frente a la situación de excepción, sometién dose sus actuaciones al posterior control y convalidación por el Parlamento, a través de la técnica inglesa de las *indemnity bills*. En concreto, se valoraría si el uso de dichos poderes extraordinarios ha respetado el principio de proporcionalidad. Con diversos matices, este modelo es el que predomina en el derecho comparado, con la particularidad de que, frente al sistema británico, la tendencia ha sido la de regular los estados de excepción en los textos constitucionales. Así, en, sus diversas variantes, se recoge por constituciones como la de Portugal (artículo 19), Grecia (artículo 48), Países Bajos (artículo 103) y Finlandia (artículo 23). Debe citarse también el régimen contenido en la Ley Fundamental de Bonn, que distingue las situaciones catastróficas del artículo 3, el estado de tensión del artículo 80a y el estado de defensa, contemplado en los artículos 115a y siguientes, que parece haber inspirado el sistema que rige en España.
- Por lo demás, debe añadirse que el artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales regula posibles limitaciones de su aplicación en relación con los estados de excepción. Y el artículo 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea permite introducir en los derechos “limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y responsan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás”.

Si atendemos a la actual crisis sanitaria del coronavirus, en general, se puede advertir la aversión europea al estado de excepción (Quadra-Salcedo, 2020): ninguno de los países de nuestro entorno ha aplicado el derecho de excepción. En este sentido, aunque todas las medidas aplicadas son similares, los marcos constitucionales no lo son, siendo el caso español una excepción en sí misma en el conti-

nente⁶, pues es el único de nuestro entorno que ha optado por aplicar el estado de alarma, frente a la utilización generalizada de medidas legislativas urgentes ordinarias. En este sentido, se hace precisa una referencia a los países de nuestro entorno más inmediato.

En Francia no se ha hecho uso de la cláusula del artículo 16 de su Constitución, sino que por decreto del presidente de la República de 16 de marzo se han impuesto medidas de confinamiento a la población. Y por Ley de 23 de marzo, se creaba el estado de emergencia sanitaria, que se puede declarar por el Consejo de Ministros durante un mes, siempre que la situación lo justifique, sometiéndose su prórroga al Parlamento. Este estado de emergencia sanitaria permite al Gobierno adoptar una serie de medidas restrictivas de derechos que enumera, entre otros la libertad de circulación, siempre que se respete el principio de proporcionalidad. El Consejo de Estado dictaminó favorablemente la ley, por entender que las medidas incorporadas se avalaban por el Código de Salud Pública y por el poder de policía general del presidente y la vieja “teoría jurisprudencial de las circunstancias excepcionales”. Posteriormente, por Ley de 9 de mayo de 2020 se extendía el estado de emergencia sanitaria hasta el 10 de julio, declarando el Consejo Constitucional su adecuación.

Asimismo, se ha hecho aplicación del artículo 38 de la Constitución francesa, que apodera al Gobierno para la adopción de medidas extraordinarias temporales, propias del ámbito que ha de ser regulado por ley, siempre que posteriormente se sometan a la aprobación parlamentaria. Por lo demás, las actuaciones gubernamentales están sometidas al control de la Asamblea Nacional y del Senado.

En Alemania tampoco han aplicado los mecanismos constitucionales para hacer frente a la situación, por considerarlos demasiado restrictivos y estar concebidos como último recurso. Por el contrario, se ha optado por hacer uso de la Ley federal de Protección contra las Infecciones de 20 de julio de 2000, de modo que los *Länder* han sido protagonistas en la gestión de la crisis y son quienes, por decreto, han adoptado las medidas restrictivas para hacer frente al coronavirus, incluyendo el confinamiento. No obstante, a los efectos de incrementar los poderes del Gobierno Federal en la materia, en

⁶ Parlamento Europeo, 2020.

marzo de 2020 se modificó la citada Ley de Protección contra las Infecciones, para permitir al *Bundestag* la declaración de una epidemia de importancia nacional, ampliando con ello las competencias del ministro de Sanidad.

Como mecanismo adicional, algunos *Länder*, como Baviera, han declarado el estado de catástrofe regional, que dota al ministro de Interior regional de importantes facultades de coordinación.

La Constitución Italiana de 1948 no establece la regulación del estado de emergencia, aunque sí prevé la adopción de medidas extraordinarias por el Gobierno a través de decretos-leyes gubernamentales, que en el plazo de 60 días deberán ser ratificados por ambas Cámaras parlamentarias. En Italia, el Consejo de Ministros declaró el 31 de enero el estado de emergencia, por un periodo de seis meses. Y entre las principales medidas para hacer frente a la pandemia, se ha optado por la utilización preferente del decreto-ley. Destacó así el Decreto-Ley de 23 de febrero, invocando la extraordinaria necesidad y urgencia de dictar normas contra la epidemia, haciendo alusión a la sanidad como límite intrínseco de los derechos de libertad y desplazamiento, de acuerdo con la previsión que la propia Constitución italiana recoge en su artículo 16.

1.2. Referencias en el derecho español

En nuestro derecho, la posición de la doctrina es dispar. En general, quienes defienden la adecuación del estado de alarma se han centrado en una distinción causal de los distintos estados de anormalidad constitucional. De acuerdo con ello, el artículo 4 LOAES, que hemos transcrito más arriba, contempla que el Gobierno puede declarar el estado de alarma cuando se produce alguna de las alteraciones graves de la normalidad que pasa a enumerar. A diferencia de las que dan lugar al estado de excepción, las mismas no tienen carácter político, como se defendió en el debate constituyente sobre la inclusión del estado de alarma en la Constitución. Se incluyen así las *b) crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves*. A esta previsión se ajusta, en efecto, la situación actual generada por la crisis sanitaria del coronavirus.

Desde esta perspectiva, y partiendo de la doctrina contenida en la STC 83/2016, de 28 de abril de 2016, FJ. 8 *A diferencia de los*

estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. Y en este sentido, el artículo 11 LOAES prevé las medidas que pueden adoptarse, entre otras la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos o la intervención de industrias.

En consecuencia, los que abogan por la adecuación de la declaración del estado de alarma entienden que no se ha producido una suspensión de derechos fundamentales, sino una limitación de los mismos, como consecuencia de la situación de crisis sanitaria. En este sentido, se entiende por limitación como una incidencia sobre las facultades de ejercicio de los derechos, determinada por la necesidad de coordinarlos, bien con los derechos o intereses de otro sujeto, bien con los derechos de la comunidad o del aparato administrativo (García de Enterría, 2011: 116).

Por su parte, aquellos que entienden que el instrumento adecuado para hacer frente a la situación presente es el estado de excepción se centran, sobre todo, en sus efectos. La regulación constitucional del estado de excepción se caracteriza, sobre todo, porque permite la suspensión de derechos fundamentales, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 55.1 CE, aplicable como sabemos al estado de excepción o de sitio, pero no de alarma. Esta suspensión de derechos requiere la preceptiva intervención del Parlamento. En consecuencia, la intervención del Congreso de los Diputados se produce para autorizar su declaración, como se desprende del artículo 116.3 CE, a diferencia de su actuación en el estado de alarma, donde la declaración se realiza por el Gobierno, sin perjuicio de que sus prórrogas requieran ser autorizadas por la Cámara Baja.

Por otro lado, el supuesto de hecho que habilita su declaración, según el artículo 13.1 LOAES, es que “el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo”. Y así,

se ha señalado que, precisamente con las importantes restricciones impuestas a través de las distintas medidas sanitarias, ese normal funcionamiento se ha visto alterado.

Todo ello sin perjuicio de que otros autores defiendan que ninguno de los estados previstos en el artículo 116 CE se adecúan a las circunstancias concurrentes. En todo caso, sí parece haber unanimidad en torno a la necesidad de actualizar la redacción de la LOAES y adecuarla a las nuevas circunstancias a la luz de la experiencia.

Sea como fuere, será el Tribunal Constitucional quien, con su doctrina, ayude a clarificar la cuestión. La primera opción, esto es, considerar la validez del estado de alarma, entendiendo que no se ha producido una suspensión sino una limitación de derechos, parece desprenderse del Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020. Este inadmite la demanda de amparo presentada por la Central Unitaria de Trabajadores/as, que denuncia la vulneración del derecho de reunión en lugares de tránsito público o de manifestación (artículo 21 CE). En este sentido, reitera la doctrina de que los derechos fundamentales no son ilimitados, sino por el contrario sometidos a restricciones, y en concreto, el derecho que nos ocupa está limitado por la propia Constitución (artículo 21.2 CE) al disponer que sólo podrá prohibirse *cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes*. En consecuencia, el Tribunal considera que, ante la situación de pandemia, debe realizarse una ponderación entre el derecho a la vida y el de reunión, primando el primero, teniendo como proporcionadas las medidas impugnadas como lesivas del artículo 21 CE.

No obstante, queda pendiente que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de alarma y sus prórrogas, impugnado conforme a la doctrina de la Sentencia 83/2016, de 28 de abril, FJ 11, de acuerdo con la cual *ha de resaltarse que de esta forma todos los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de cada uno de los tres estados de emergencia ex art. 116 CE quedan sometidos, en razón de su condición de actos y disposiciones con fuerza o rango de ley, a un mismo régimen de control jurisdiccional ante este Tribunal*.

2. *Suspensión de los plazos reglamentarios y funcionamiento de las Cámaras*

Al hilo de los acuerdos recogidos más arriba, la Mesa del Congreso de los Diputados y la del Senado acordaron, respectivamente los días 19 y 12 y 17 de marzo, suspender el cómputo de los plazos reglamentarios que afectaran a las iniciativas que se encontrasen en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levantara la suspensión, así como suspender los plazos administrativos y los plazos de prescripción y caducidad de todos los procedimientos administrativos de la Cámara, desde el día de la entrada en vigor del citado Real Decreto 463/2020, en los términos de lo establecido en sus disposiciones tercera y cuarta. Estas, como sabemos, están referidas respectivamente a la suspensión de plazos administrativos y a la suspensión de plazos de prescripción y caducidad.

Esta suspensión podría haber planteado dudas desde la perspectiva del artículo 116.5 CE, que recordamos dispone 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 período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados*. Exigencia que, por otro lado, se reitera en el también citado artículo 1.4 LOAES, así como en la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 7, en virtud de la cual, estando vigente alguno de estos estados, no cabe la interrupción del funcionamiento del Congreso de los Diputados, como tampoco cabe el del Senado.

Sin embargo, los acuerdos de las Mesas de suspender el cómputo de los plazos reglamentarios no deben interpretarse como un intento de restricción de las funciones de la Cámara. Por el contrario, se justificaban nuevamente, dadas las exigencias sanitarias, en la inviabilidad de continuar con el trabajo parlamentario y administrativo ordinario de la Cámara, teniendo en cuenta especialmente la necesaria intervención de determinados órganos de la misma para tramitar tales iniciativas, órganos cuya desconvocatoria como hemos visto también se acordó. De esta manera, se ha pretendido modular el funcionamiento del Congreso y del Senado y garantizar las condiciones de salud pública exigibles para los parlamentarios

y personal al servicio de las Cámaras, compatibilizándose con la continuidad de la función parlamentaria.

Por otro lado, no ha dejado de cumplirse el artículo 66.2 CE, que señala que las Cortes Generales “controlan la acción del Gobierno”, función que se ha seguido ejerciendo, si bien en términos distintos a los habituales. Así, debe traerse a colación la STC 124/2018, de 14 de noviembre, relativa a la posibilidad de someter a control al Gobierno en funciones, que establece que *Como hemos afirmado con anterioridad, el hecho de que el Gobierno esté en funciones no impide la función de control de las Cámaras, ya que en la medida en que el Gobierno sigue desarrollando actividad, esta no puede quedar exenta del control de las Cortes Generales conforme a los artículos 1 y 66 CE, sin perjuicio de que la función de control habrá de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones* (STC 124/2018, FJ. 9). Y así, precisamente, se ha tratado de adecuar esta función de control a las exigencias fácticas del estado de alarma.

En este sentido, la actividad parlamentaria ha procurado reducirse a aquella inaplazable por imperativo constitucional, y al control del Gobierno durante el periodo de vigencia del estado de alarma, pues según artículo 116.6 CE, “la declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.”

Este control se ha sustanciado no sólo a través de la reanudación en ambas Cámaras de las llamadas “sesiones de control”, en las que se sustancian preguntas e interpelaciones, sino que, precisamente, no es otra la finalidad del sometimiento de la declaración del estado de alarma por el Gobierno al correspondiente debate en el Congreso de los Diputados, la aprobación de sus prórrogas ante el mismo⁷, o la convalidación o derogación de los decretos leyes aprobados como

⁷ En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en relación con la prórroga del estado de alarma en la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8 *En este caso, la intervención de la Cámara, sin perjuicio de su virtualidad como instrumento de control político del Gobierno, se configura, en forma de autorización, no sólo como presupuesto para decretar la prórroga del estado de alarma, sino también como elemento determinante del alcance, de las condiciones y de los términos de la misma, bien establecidos directamente por la propia Cámara, bien por expresa aceptación de los propuestos en la solicitud de prórroga, a los que necesariamente ha de estar el decreto que la declara.*

consecuencia directa de la crisis del coronavirus a la Cámara Baja. A ello se añade la comparecencia de los miembros del Gobierno, ya sea ante el Pleno (así, del presidente del Gobierno para informar de los últimos Consejos Europeos celebrados) o de los ministros ante sus respectivas comisiones, para informar de las principales líneas de actuación seguidas en sus departamentos ministeriales para la gestión de la crisis sanitaria.

Por otro lado, en todo momento se han seguido tramitando las preguntas presentadas ante los registros de las Cámaras, y el Gobierno ha continuado enviando sus respuestas. En este sentido, el 31 de marzo, en la Mesa del Senado se debatió la diferencia entre los dos acuerdos previamente citados, del 12 y del 17 de marzo, referidos respectivamente a la suspensión de los plazos reglamentarios y a la de los plazos administrativos. En concreto, respecto al acuerdo del 12 de marzo, se interpretó que las preguntas para las que se pide respuesta escrita al Gobierno podían seguir presentándose por los senadores y el Gobierno podía seguir contestando a las mismas, pero se encontraría suspendido el plazo de treinta días que tiene el Gobierno para contestar con arreglo al artículo 169.1 del Reglamento del Senado, de manera que no resultaría de aplicación la exigencia prevista en el apartado 2 de este precepto por el que las preguntas no contestadas en plazo pueden ser reconvertidas en preguntas orales en comisión. La misma exigencia se contempla en el artículo 190 del Reglamento del Congreso.

En esta línea, por poner un ejemplo concreto, ese mismo día 31 de marzo la Mesa del Senado adoptó tres acuerdos del mismo tenor respecto a tres solicitudes de conversión a oral de pregunta con respuesta escrita, comunicando que no procede tal conversión, *dado que en la fecha de presentación de dicha solicitud no ha finalizado el plazo de treinta días establecido en el artículo 169 del Reglamento del Senado, al encontrarse dicho plazo suspendido desde el día 13 de marzo de 2020 por acuerdo de la Mesa del Senado.*

Tampoco se ha visto menoscabado el artículo 73 CE, en virtud del cual nos encontraríamos en periodo ordinario de sesiones, como consecuencia de los acuerdos de suspensión de tramitación de iniciativas citados. Este artículo no implica que, de febrero a junio, la actividad parlamentaria deba ser continua. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que este precepto está modulado en las atribuciones

a los órganos rectores de las Cámaras, que son competentes para fijar el calendario de actividad. Así se desprende del artículo 31.1.6º del Reglamento del Congreso de los Diputados, que atribuye a la Mesa de esta Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces, la función de *fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada periodo de sesiones*. En términos similares lo hace artículo 36.1 b) del Reglamento del Senado. De este modo, en la práctica, se han celebrado sesiones plenarias incluso en fechas que inicialmente no estaban previstas en el calendario de sesiones aprobado por las Cámaras.

Finalmente, el 7 de abril la Mesa del Congreso de los Diputados, y el 14 de abril la Mesa del Senado, acordaron *levantar la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentran en tramitación en la Cámara* con efectos del día 13 y 15 de abril de 2020 respectivamente. Ello es una muestra más de la progresiva vuelta a la normalidad que se ha ido buscando en el desarrollo de la actividad parlamentaria, respetando siempre, como venimos insistiendo, su necesaria adaptación a la situación de crisis sanitaria.

Por lo demás, hay que mencionar siquiera que otros órganos constitucionales, como las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas, han adoptado medidas similares en este marco.

3. Sesiones telemáticas

La posibilidad de celebrar los debates por videoconferencia o generalizar las votaciones telemáticas también ha planteado una serie de cuestiones.

En este sentido, en ambas Cámaras la Secretaría General ha informado sobre la compatibilidad entre el desarrollo telemático de las sesiones de los órganos funcionales de las Cámaras, esto es, el Pleno y las comisiones; y el necesario carácter presencial en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Este último en particular se ha interpretado por el Tribunal Constitucional, así en la STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4, apuntando que *el ejercicio de las funciones representativas ha de desarrollarse, como regla general, de forma personal y presencial*. A continuación, el TC precisa que *el ejercicio personal del cargo público representativo es una exigencia que*

deriva del propio carácter de la representación que se ostenta, que corresponde únicamente al representante, no a terceros que puedan actuar por delegación de aquel. Las funciones que integran el ius in officium han de ser ejercidas, como regla general, personalmente por el cargo público, pues su delegación en un tercero rompe el vínculo entre representantes y representados y afecta por ello al derecho que consagra el artículo 23.1 CE. Estos cargos públicos, aunque representan al pueblo en su conjunto, obtienen un mandato que es producto de la voluntad de quienes los eligieron (STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 7), por lo que el respeto de esta voluntad exige que las funciones representativas se ejerzan personalmente por quien ha sido elegido, salvo excepciones justificadas en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección.

Más adelante, en el mismo FJ 4 de esta STC, se añade que *para que la voluntad de la cámara se pueda formar debidamente, es preciso que los parlamentarios se encuentren reunidos de forma presencial, pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal. Esta exigencia no admite otra excepción que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, y para ello será necesario que el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre.*

En este marco, se ha entendido en las Cortes Generales que no procedía ampliar la no presencia de los integrantes de la Cámara al conjunto de la sesión plenaria mediante su celebración por videoconferencia, dado el carácter presencial exigido con carácter general para el ejercicio de las funciones parlamentarias, como se desprende especialmente de los artículos 79.1 y 110.1 CE. Además, se ha hecho constar la imposibilidad técnica de realizar sesiones plenarias de control al Gobierno mediante videoconferencia, especialmente por la limitación de los participantes en la comunicación y por la posible desigualdad a efectos técnicos entre los intervinientes. Cuestión distinta sería la de la comparecencia mediante videoconferencia de personas que no están sujetas a las mismas exigencias de asistencia

presencial que los parlamentarios o los miembros del Gobierno. En este sentido, históricamente han podido celebrarse comparecencias por medios telemáticos de terceros invitados a las comisiones, que no podían asistir presencialmente por encontrarse entonces fuera del territorio, como autoridades de la Unión Europea u otros expertos. Mayores dudas ha planteado ahora la antes referida comparecencia en el Senado de la administradora provisional única de la Corporación RTVE, aunque la mencionada doble excepcionalidad derivada de la crisis sanitaria y la propia situación de la Corporación podría justificar esta excepción a la regla general de comparecencia presencial.

En cuanto a las votaciones telemáticas, debe partirse de que se trataba de una posibilidad ya introducida en 2011 en el Reglamento del Congreso de los Diputados, y en 2013 en el Reglamento del Senado. Así, el apartado segundo del artículo 82 del Reglamento del Congreso dispone que *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.*

A tal efecto, el Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente. Procedimiento, por lo demás, completado por la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática.

En el Senado se establece como hemos adelantado una regulación paralela, en concreto en el artículo 92 de su Reglamento, si bien con el matiz de que la verificación del voto emitido por este procedimiento se realiza de otro modo, pues dicho voto se puede

registrar directamente sin necesidad de comprobar su emisión con un contacto posterior, personal, por parte de los servicios de la Cámara con el senador que ha votado. Tal procedimiento se completa en este caso en la Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado.

Esta regulación, prevista para situaciones excepcionales, resultaba, sin embargo, demasiado rígida para la generalización masiva del voto telemático, en el sentido de que fueran la práctica totalidad de parlamentarios quienes lo ejerciesen. Lo cierto es que esta circunstancia encontraba obstáculos, pues implicaba articular un sistema de votación al margen de las disposiciones reglamentarias. Y es que la celebración de una sesión plenaria sin generalizar este modo de votación, a los efectos de reformar el reglamento, parecía inviable. En consecuencia, se optó por regular el nuevo procedimiento por acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020, articulando un sistema más flexible de votación, y delegando en la Presidencia de la Cámara la calificación de los escritos que los grupos parlamentarios presentasen para la solicitud de voto telemático.

No obstante, si normalmente se sustancian los debates de las diversas iniciativas incluidas en el orden del día primero y, finalizado el debate, se producen las votaciones, en la autorización de prórroga del estado de alarma se ha alterado este régimen. En este sentido, se va dejando un margen de tiempo suficiente a los diputados que voten telemáticamente, a los efectos de votar primero las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios, y, tras proseguir el debate o, en su caso, suspenderse la sesión, votarse la autorización de la prórroga en su conjunto, en sus términos o con las propuestas que resultasen incorporadas.

Por otro lado, frente a lo dispuesto en el artículo 79.1 CE, en cuya virtud “para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros”, el artículo 79.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que “se computarán como presentes en la votación los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma”. Lo mismo dispone el artículo 93.3 del Reglamento del Senado. En consecuencia, se ha

optado por una ponderación a la hora de aplicar los distintos preceptos constitucionales, de modo que el requisito formal del artículo 79.1 CE no haga inviable la reunión de las Cámaras como consecuencia de la emergencia sanitaria. Así, en todo caso se ha tratado de priorizar el efectivo cumplimiento de las funciones constitucionales que, en este caso, los artículos 66.2 CE, 86 CE y 116 CE atribuyen a las Cortes Generales o más específicamente al Congreso de los Diputados, permitiendo así garantizar la expresión de la voluntad de las Cámaras, de acuerdo con una interpretación finalista de la Constitución.

IV. CONCLUSIONES

En conclusión, la situación de crisis sanitaria que ha motivado la declaración y sucesivas prórrogas del estado de alarma, y que ha afectado a todas las esferas de nuestra sociedad, también se ha manifestado en el funcionamiento de las Cortes Generales. Sus órganos competentes han ido por ello adoptando los acuerdos y las medidas necesarias a efectos de garantizar dicho funcionamiento, con las oportunas adaptaciones, siguiendo las recomendaciones sanitarias de seguridad y en todo caso con sujeción a la Constitución y las leyes. Esta sujeción, fijada con carácter general desde el artículo 9.1 de nuestra Constitución, no es sino el pórtico del respeto del ordenamiento jurídico en toda su extensión, que debe mantenerse también durante la vigencia de un estado de alarma. En suma, el mismo no supone una suspensión del cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales y de la legalidad ordinaria, sino una excepcional adaptación del ordenamiento, con sus correspondientes reglas vinculantes, y en todo caso orientada a su normal y pronto restablecimiento.

Dicho esto, la adecuación de estas medidas deberá juzgarse a la luz de su idoneidad para restablecer la normalidad y del principio de proporcionalidad que se desprenden del artículo 1.2 LOAES. En tales principios insistió especialmente Cruz Villalón desde el comienzo de esta regulación, aunque hoy en día ya parecen lejanas las afirmaciones que este ilustre autor realizaba hace apenas quince años, hablando entonces de la anormalidad de tantos años de estabilidad constitucional (Cruz Villalón, 2004: 188) ... estabilidad que muchos ya echan de menos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, M. (2011). Acto con fuerza de ley. En. M. Aragón y C. Aguado. *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo I*. Madrid: Civitas.
- ARAGÓN, M. (2020). *Hay que tomarse la Constitución en serio*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2020/04/09/opinion/1586420090_736317.html.
- CARRO A. (1998). “Artículo 116. Situaciones de anormalidad constitucional”. En O. Alzaga (Dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978, tomo IX, Arts. 113 a 127*. Madrid: Edersa.
- CRUZ, P. (1983). *Los estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid: Tecnos.
- CRUZ P. (2004). Normalidad y Excepción. *Revista española de derecho constitucional*, 24 (71), pp. 187-200.
- CRUZ, P. (2020). *La Constitución bajo el estado de alarma*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587025782_733659.html.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. (2011). *Curso de Derecho Administrativo, Tomo II*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA PELAYO, M. (1950). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Revista de Occidente.
- LÓPEZ, D. (1984). *Estados de alarma, excepción y sitio. Trabajos parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales.
- Parlamento Europeo (2020). *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf)
- PEÑA, L. de la (2014). Estado de excepción, sitio y alarma. En M. R. Ripollés (Coord.). *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*. Madrid: La Ley.
- PÉREZ, N. (1984). *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas S.A.
- PRESNO, M. A. (2020). ¿Por qué se decreta un estado de alarma y no de excepción por el coronavirus? Recuperado de <https://theconversation.com/por-que-se-decreta-un-estado-de-alarma-y-no-de-excepcion-por-el-coronavirus-134806>.
- QUADRA-SALCEDO, T. de la (2020). *La aversión europea al estado de excepción*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2020/04/27/opinion/1587997245_501599.html.
- SANTAOLALLA, F. (2019). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Dykinson.
- SCHMITT, C. (1985). *La dictadura*. Madrid: Alianza Editorial.
- SERRANO, J. M. (1981) Comentario al artículo 116. En F. Garrido (Coord.). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.

- SIEIRA, S. (2018). Los estados excepcionales. *Revista de las Cortes Generales* N° 104, pp. 361-393.
- STOPPINO, M. (1997). Dictadura. En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (Coord.). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- TORRES, I. (2018). Los estados excepcionales. En Rodríguez-Piñero; M. Bravo y M. E. Casas (Dir.). *Comentarios a la Constitución española, tomo II*. Madrid: Fundación Wolkers Kluwer.
- VVAA. (2012). Comentario al artículo 162. En M. R. Ripollés (Coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid: Congreso de los Diputados.