

Nº 21
Nº extraordinario 2020

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



ANÁLISIS JURÍDICO DERIVADO DEL ESTADO DE ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA
Nº EXTRAORDINARIO**

**En colaboración con el Consejo Superior de Letrados
y Abogados de Comunidades Autónomas**

SUMMA OMNIUM
CONSEJO SUPERIOR DE LETRADOS Y
ABOGADOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Número 21. N° Extraordinario 2020

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.



D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director Académico de Internacionalización de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción 12

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

BREVE ESTUDIO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

D. Leopoldo J. Gómez Zamora 19

EL CONTROL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS AL GOBIERNO Y LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

D. Víctor Ernesto Alonso Prada.....73

REALES DECRETOS DE DECLARACIÓN Y PRÓRROGA DEL ESTADO DE ALARMA: NATURALEZA JURÍDICA, CONTROL JURISDICCIONAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

D. Juan José González López 109

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COVID-19. NORMATIVA COMPLETA Y TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA ANTE LA CRISIS SANITARIA

D. Jaime Pintos Santiago y D. Jorge Pérez Bravo.....133



MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS DEL COVID-19.
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 34 DEL REAL DECRETO-LEY
8/2020, DE 17 DE MARZO

D. Luis Manent Alonso185

IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR
EL COVID -19 EN EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN
ECONÓMICO FINANCIERA.

D^a Matilde Castellanos Garijo..... 229

ANALISIS DE URGENCIA DEL REGIMEN SANCIONADOR
EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES
Y MANDATOS DEL ESTADO DE ALARMA EN VIRTUD DEL
REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO

D^a Belén López Donaire.....265

MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES
DURANTE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL
COVID-19

D^a Beatriz Martin Lorenzo.....287

LA TERMINOLOGIA EMPLEADA RESPECTO DE LA
SUSPENSIÓN-INTERRUPCIÓN DE LOS PLAZOS
ADMINISTRATIVOS POR EL REAL DECRETO 463/2020,
DE 14 DE MARZO

D. Francisco José Negro Roldan.....319

LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS DURANTE LA
DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

D. Fernando Nuñez Sánchez.....343

LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS PROCESALES Y LA
PRESCRIPCIÓN DE LOS DELITOS LEVES

D^a Mariángeles Berrocal Vela.....379



EL CORONAVIRUS Y LOS CONTRATOS DE
ARRENDAMIENTO DE LOCAL DE NEGOCIO – IMPACTOS
EN LA RESTAURACIÓN
D. Borja García Rato.....391

BASES DE PUBLICACIÓN..... 399

Dedicamos este número a la memoria de todas las víctimas de la epidemia y a sus familiares, especialmente a nuestro compañero Raúl que prestó servicios durante los últimos años en el Gabinete Jurídico en Cuenca.

LEOPOLDO J. GÓMEZ ZAMORA

Director

Belén López Donaire

Coordinadora

**ANÁLISIS JURÍDICO DERIVADO DEL ESTADO DE
ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA
POR EL COVID-19**

Leopoldo J. Gómez Zamora

Víctor Ernesto Alonso Prada

Juan José González López

Jaime Pintos Santiago

Jorge Pérez Bravo

Luis Manent Alonso

Francisco José Negro Roldan

M^a de los Ángeles Berrocal Vela

Borja García Rato

Beatriz Martín Lorenzo

Matilde Castellanos Garijo

Fernando Nuñez Sánchez

Belén López Donaire



EDITORIAL

No quisiéramos haber tenido que publicar este número especial de la revista Gabilex, dedicado a la situación generada por el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 pero entendemos que es parte de nuestra función social el analizar las cuestiones jurídicas de nuestro tiempo.

No pretendemos agotar el tratamiento de todas las cuestiones relacionadas con el estado de alarma sino simplemente aportar análisis y visiones jurídicas sobre algunos aspectos que puedan ser relevantes y útiles para el operador jurídico.

Este número realizado en colaboración con el Consejo Superior de Letrados y Abogados de Comunidades Autónomas, comienza con un análisis introductorio de las principales medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Continúa con el control al Congreso de los Diputados y la actividad parlamentaria durante el estado de alarma y se analiza la naturaleza de los reales decretos del estado de alarma, control jurisdiccional e impugnación.

Se hace un estudio exhaustivo en materia de contratación pública y el control interno.

Se aborda en profundidad la suspensión de plazos administrativos, procesales y la prescripción de delitos leves.

También se hace un análisis del aspecto sancionador derivado de los incumplimientos derivados del estado de alarma.

Se estudian las medidas de protección a personas mayores y por último la incidencia en los contratos de arrendamiento.

Hemos trabajado duramente y de forma rápida para poder publicar el número en formato digital antes de que finalice el estado de alarma, pero al término del mismo publicaremos el número actualizado y definitivo.

Humildemente, deseamos que este número resulte interesante y útil.

El Consejo de Redacción







**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



EL CONTROL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS AL GOBIERNO Y LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

D. Víctor E. Alonso Prada

Letrado de la Administración de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha.

RESUMEN: La declaración del estado de alarma, con independencia de la causa que preceda y motive su declaración, no interrumpe el normal funcionamiento de los órganos constitucionales. En este sentido, corresponde al Poder Judicial tutelar los derechos y libertades individuales y colectivas de los ciudadanos mientras que corresponde al Congreso de los Diputados controlar las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación. En este capítulo se tratará el control y la actividad parlamentaria que desarrolla el Congreso de los Diputados durante la vigencia del estado de alarma.

PALABRAS CLAVES: Estado de alarma, Congreso de los Diputados, actividad parlamentaria, control al Gobierno, prórroga del estado de alarma, órganos de gobierno de la Cámara, responsabilidad política.

SUMARIO: (I) Planteamiento general. (II) El control parlamentario al ejecutivo durante el estado de alarma. (III) La prórroga del estado de alarma. (IV) La votación



telemática durante la sesión plenaria de la prórroga del estado de alarma y convalidación de varios Reales Decretos-Leyes. (V) Conclusiones.

(I) Planteamiento General

Si, de una parte, el **artículo 116 de la Constitución Española**, atribuye al Poder Ejecutivo la potestad de declarar el estado de alarma durante un periodo máximo de quince días, de otro lado, en ese mismo precepto, se encomienda al Congreso de los Diputados las tareas de controlar el alcance y contenido de dicha declaración del Gobierno y, llegado el caso, acordar su prórroga a instancias del Ejecutivo.

Como decíamos, en este precepto constitucional se enumeran dos claras funciones que tienen que ser desarrolladas inexcusable e inexorablemente por el Congreso de los Diputados, a saber: (i) el control del Gobierno, y; (ii) la potestad de autorizar la prórroga del estado de alarma.

El estudio de estas actividades en estos momentos cobra un especial interés puesto que, cuando tuvo lugar la declaración por parte del Gobierno del estado de alarma, el pasado 14 de marzo de 2020, la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados no era la normal o habitual, en tanto en cuanto que la misma se encontraba afectada por una serie de decisiones de la Presidencia y de la Mesa del Congreso de los Diputados. Si acudimos a la web del Congreso de los Diputados¹ podemos observar que el día 10 de marzo de 2020, la Presidenta del Congreso de los Diputados, tras reunirse

1

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>.



con la Junta de Portavoces, acordó desconvocar el Pleno de esa semana ante la decisión de todos los diputados del Grupo Parlamentario VOX de no asistir a las sesiones parlamentarias previstas dado que uno de sus parlamentarios había dado positivo por coronavirus. Asimismo, ese mismo día, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó desconvocar toda la actividad parlamentaria a excepción de la comparecencia del Ministro de Sanidad, Salvador Illa, ante la Comisión de Sanidad y Consumo, para informar sobre la evolución del coronavirus.

Posteriormente, según se informó desde la misma web del Congreso de los Diputados, la presidenta del Congreso de los Diputados, anunció el aplazamiento de la actividad parlamentaria durante dos semanas, de acuerdo con lo acordado por la Junta de Portavoces, a propuesta de la Presidencia y de acuerdo con las autoridades sanitarias.

Los datos y acuerdos previamente referenciados nos permiten verificar que cuando se declaró el estado de alarma en nuestro país el Congreso de los Diputados no tenía un funcionamiento normal. Asimismo, si acudimos nuevamente a la propia Web del Congreso de los Diputados apreciamos que una vez declarado el estado de alarma tampoco se ha restablecido completamente su actividad.

El interrogante que suscita el estado de alarma es si se puede mantener suspendida o interrumpida parcialmente la actividad del Congreso de los Diputados durante el mismo.

Pues bien, a nuestro juicio, como desgranaremos, cualquier aplazamiento, interrupción o suspensión de la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados que conlleve una anomalía en su actividad de control



pleno al Gobierno no es conforme con el ordenamiento jurídico vigente. Esta es una cuestión de extraordinaria importancia puesto que nos estamos adentrando en el estudio de la actividad del órgano constitucional encargado del control y exigencia de responsabilidad política de quien asume un poder exorbitante mediante la declaración del estado de alarma.

Así las cosas, todo hipotético acuerdo previo o posterior a la declaración del estado de alarma que limite o restrinja el control al Gobierno creemos que deviene ineficaz. Sensus contrario, se estarían validando unos actos de contenido contrario con lo previsto en el art. 116 de la Constitución Española y en el art. 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Son muchos los indicadores y preceptos que desembocan en nuestra conclusión anticipada. En este sentido, podemos comenzar observando cómo se produjo la convocatoria y posterior celebración del Pleno del Congreso de los Diputados del 18 de marzo de 2020. La convocatoria y celebración del Pleno es una obligación impuesta en nuestro texto constitucional, en cuyo art. 116, se prevé la convocatoria inmediata del Congreso de los Diputados tras la declaración del estado de alarma. Es evidente que esta convocatoria inmediata se debe efectuar con el propósito de permitir que el Parlamento controle la decisión del Gobierno, esto es, que fiscalice el alcance y contenido de las medidas que se contengan en el Real Decreto. En este sentido, también es destacable la comparecencia del Ministro de Sanidad que tuvo lugar en la sesión de la Comisión Permanente de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados del día 26 de marzo de 2020.



No obstante, nos extraña que en la semana del 23 al 29 de marzo no se reuniesen las Comisiones Permanentes en que se puede fiscalizar las actuaciones desarrolladas por los Ministros a quienes el Real Decreto de alarma les ha otorgado importantes competencias. Así las cosas, resulta extraño que no exista actividad en las Comisiones de Defensa, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Interior, Justicia o Asuntos Exteriores, entre otras. Asimismo, es anómalo que no se restablezcan todas las sesiones plenarias en donde los Grupos Parlamentarios y sus Diputados pudieran formular preguntas a los diferentes miembros del Gobierno. Es cierto que la actividad del Gobierno en este periodo es frenética pero también es importante la correcta rendición de cuentas ante el órgano constitucional competente.

En este sentido, detectamos cierta anomalía en el funcionamiento de la Cámara tras la declaración del estado de alarma que nos confirma la propia Web del Congreso de los Diputados en donde apreciamos que estaban fijados Plenos para los días 16, 17, 23 y 24 de marzo, cuya celebración fue suspendida y no restablecida.

Al hilo de lo anterior, es indiscutible que en esas primeras semanas posteriores a la declaración del estado de alarma tampoco ha existido un control completo a la actividad del Gobierno en plenitud, aunque es cierto, que en ambas semanas se celebraron dos importantes plenos (18 y 25 de marzo) en los que el Gobierno rindió cuentas de la declaración del estado de alarma (18 de marzo) y se autorizó la prórroga del mismo (25 de marzo).

De otra parte, **en el apartado quinto del art. 116 de la Constitución Española**, se nos dice que: *"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.” (El subrayado es nuestro).“

Asimismo, en el **apartado sexto de ese mismo artículo 116²**, se refuerza y consolida el derecho que tienen los Diputados y los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados en que se integran para controlar y exigir responsabilidades a los miembros del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

Conforme a lo expuesto, es evidente que nuestro texto constitucional encomienda al Congreso de los Diputados un papel activo y permanente durante la vigencia del estado de alarma, con independencia de su causa. Entender que en unos casos, como los de la emergencia sanitaria, la declaración del estado de alarma, permite suspender o interrumpir parcialmente el control al Gobierno, y considerar que en otros no lo permite, sería contrario con la norma, pues tanto unos como otros se ven afectados por el mandato de normalidad en el funcionamiento que prevé la Constitución Española, que no distingue a tales efectos, siendo de aplicación al

² Artículo 116.6 de la Constitución Española.

“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.”.



respecto, el principio interpretativo reflejado en el aforismo "*Ubi lex Non Distinguit, Nec Nos Distinguere Debemus*".

En segundo lugar, la confirmación de nuestro razonamiento nos la ofrece el **art. 162.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982**, en donde se nos dice que: "*Cuando el Gobierno declarase el estado de alarma, remitirá inmediatamente al Presidente del Congreso una comunicación a la que acompañará el Decreto acordado en Consejo de Ministros. De la comunicación se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que estime procedente*". A mayor abundamiento, los **arts. 31 y 32 del Reglamento del Congreso de los Diputados**³

³ Artículo 31 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

"1. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:

1º. Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara.

2º. Elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.

3º. Ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar.

4º. Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.

5º. Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento.

6º. Programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces.



tampoco facultan a la Mesa o al Presidente del Congreso de los Diputados a mantener suspendida o interrumpida la actividad del Congreso de los Diputados tras la declaración del estado de alarma. Así las cosas, el establecimiento o restablecimiento de la actividad en la Cámara es una exigencia constitucional que debe ser tutelada y garantizada por los órganos de gobierno de la Cámara y, todo ello, a fin de garantizar el derecho constitucional de la minoría parlamentaria de controlar y exigir responsabilidades a los miembros del Gobierno. La mayor lealtad al Estado Democrático y de Derecho no es el silencio de la minoría parlamentaria sino la exigencia responsable de explicaciones al Gobierno sobre su gestión durante el estado de alarma.

7º. Cualesquiera otras que le encomiende el presente Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico.

2. Si un Diputado o un Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4º y 5º del apartado anterior, podrá solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada."

Artículo 32 del reglamento del Congreso de los Diputados.

"1. El Presidente del Congreso ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.

2. Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

3. El Presidente desempeña, asimismo, todas las demás funciones que le confieren la Constitución, las leyes y el presente Reglamento."



En tercer lugar, el restablecimiento del normal funcionamiento del Congreso de los Diputados tras la declaración del estado de alarma tampoco permite objeciones puesto que, dicha declaración, sea cual sea la causa o motivo que la propicie, no podrá alterar su actividad, ya que el legislador así lo ha querido. En este sentido, cuando se aprobó la **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio**, de los estados de alarma, excepción y sitio, en su art. **1.4**, se nos dijo que: *“La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado”*.

Este normal funcionamiento se ha recordado recientemente por el **Auto de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha de 25 de marzo de 2020**, en cuyo fundamento jurídico segundo se dice que: *“No obstante, en las circunstancias excepcionales que vivimos, considera la Sala que ha de prevalecer la exigencia de dar ya una respuesta fundada en Derecho a lo que se nos pide, precisamente, porque el artículo 116.5 de la Constitución asegura el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado durante la vigencia de los estados que contempla, por tanto, también del Poder Judicial al que corresponde la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos de todos incluso en tan extraordinarios momentos”*. (El subrayado es nuestro).

Este pronunciamiento es otra muestra que confirma nuestros postulados. A través de una lectura sosegada del mismo podemos concluir que durante la excepcionalidad del estado de alarma la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses efectivos de los ciudadanos y entidades afectados por los actos y actuaciones del Gobierno corresponde al Poder Judicial, mientras que el control y exigencia de la responsabilidad política del Gobierno corresponde al Congreso de los



Diputados. Aún en el marco de una excepcionalidad sanitaria como la vivida, ambos controles (judicial y político) son imprescindibles para garantizar el correcto funcionamiento de un Estado Democrático y de Derecho. Sensus contrario, correríamos el riesgo de perder la garantía protectora del régimen de derechos y libertades individuales y colectivas que se consolidan al abrigo de nuestra vigente división de Poderes.

Lo dispuesto en dicho precepto hemos de completarlo con lo previsto en el art.8.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio⁴, en donde no solo se le exige al Gobierno dar cuenta de la declaración del estado de alarma, sino que además, en él también se prevé el derecho de quienes integran el Congreso de los Diputados de pedir al Gobierno toda la información que precisen o que consideren conveniente acerca de las medidas adoptadas durante la declaración del estado de alarma. Es más, otra prueba de que no puede ser interrumpida la actividad parlamentaria durante el estado de alarma se extrae del **apartado segundo del mismo precepto de la Ley Orgánica**⁵, ya que en él se prevé el deber del Gobierno de dar cuenta de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma a fin de facilitar el control parlamentario sobre su actuación.

⁴ Artículo 8.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

“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.”.

⁵ Artículo 8.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

“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.”.



Finalmente, nuestra tesis se encuentra corroborada con el art. 162.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados en que se faculta a los Grupos Parlamentarios a presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización de la prórroga del estado de alarma que fuese solicitada por el Gobierno.

En suma, ni la Constitución Española, ni la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, ni el Reglamento del Congreso de los Diputados facultan a la Presidencia o a la Mesa del Congreso de los Diputados para acordar la suspensión, interrupción o postergación de la actividad parlamentaria, incluida la actividad de control al Gobierno. En este sentido, creemos que la actividad parlamentaria debe ser garantizada en toda su extensión y amplitud ya que de lo contrario el Poder Ejecutivo pasaría a detentar un poder exorbitante, sin límites, sin control.

Conforme a lo expuesto, tras la declaración del estado de alarma el Congreso de los Diputados tiene reservado en la Constitución Española y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio un papel activo. Esta actividad del Congreso de los Diputados tendrá un carácter distinto en las distintas fases temporales de vigencia del estado de alarma. En concreto, esta actuación será:

- a) De control del ejecutivo durante los primeros quince días, y;
- b) Decisoria, en la prórroga del estado de alarma puesto que es el órgano constitucional encargado de adoptar el alcance y contenido de esta decisión además de seguir manteniendo la facultad de controlar la actividad que siga desarrollando el Gobierno.



Finalmente, acabaremos este capítulo abordando una anomalía acontecida durante la sesión plenaria de la prórroga del estado de alarma en que se autorizó la prórroga del estado de alarma solicitada por el Gobierno.

(II) El control parlamentario del ejecutivo durante el estado de alarma

La Constitución Española (art. 66) declara que las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno, otorgando a ambas Cámaras diferentes medios de control (arts. 109 a 111), si bien la relación de responsabilidad política se articula a través del Congreso de los Diputados, ante quien responde solidariamente el Gobierno de su gestión política (art. 108) mediante la cuestión de confianza, la moción de censura y el control en situaciones de anomalía constitucional (V. pregunta parlamentaria; interpelaciones; moción; cuestión de confianza; moción de censura; comisiones parlamentarias; situaciones de anomalía constitucional).

La cuestión jurídica que subyace ha de resolverse principalmente atendiendo al alcance del artículo 66.2 CE que atribuye a las Cortes Generales la función de control de la acción del Gobierno. Este precepto y los preceptos previamente citados que, en todo caso, han de ser interpretados conforme a las previsiones constitucionales necesarias para el entendimiento de las relaciones entre las Cortes Generales, y específicamente entre el Congreso de los Diputados, y el Gobierno durante el estado de alarma en la medida en que, como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional⁶, *«es necesario efectuar una interpretación sistemática de la Constitución, ya que los preceptos constitucionales no pueden ser interpretados aisladamente y desde sí*

⁶ ATC 60/1981, FJ2.



mismos, sino siempre en relación con otros preceptos y con la unidad de la propia Constitución en la que están articulados». Negar o rechazar tal posibilidad sería desconocer el principio mismo de unidad de una Constitución que no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos, así como el valor de la interpretación sistemática trasunto de aquel principio de unidad de la Constitución.

En este sentido, y atendiendo a lo planteado en el presente apartado, debemos tener en cuenta, asimismo, que resulta imprescindible atenerse a los valores y principios que informan nuestro ordenamiento constitucional.

Conforme a la doctrina constitucional, los instrumentos de control pueden ser mecanismos de información, mecanismos que pueden activar e impulsar un control de la acción del Gobierno y que, en último término, pueden poner en marcha los instrumentos de exigencia de responsabilidad política. Así las cosas, garantizar la plenitud de todos ellos durante el estado de alarma es el medio para asegurar la fiscalización y examen de la responsabilidad del Ejecutivo que se prevé en el art. 116.6 de la Constitución Española⁷.

Como recoge la jurisprudencia constitucional⁸, la teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. La decisión del pueblo organizado en poder constituyente se sitúa en el

⁷ Artículo 116.6 de la Constitución Española.

"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".

⁸ STS 124/2018, de 14 de noviembre de 2018.



origen histórico de la Constitución y la legitimación democrática, con la atribución al mismo de la titularidad de la soberanía, se constituye en prius lógico para poder pensar en el Estado como Estado constitucional.

El concepto de Constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de checks and balances (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado. La Constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los poderes del Estado forme parte del propio concepto de Constitución. El carácter democrático de la Constitución requiere no sólo una organización constituida a partir del principio democrático como legitimador originario en la emanación de la Norma Fundamental, sino también la propia ordenación del Estado constitucional desde el principio democrático, de tal suerte que quede garantizada la libertad del soberano y sea efectivo el control del poder.

En los términos en los que recientemente se ha planteado la declaración gubernamental del estado de alarma, esto es, como consecuencia de una emergencia sanitaria, la cuestión fundamental que ha de dilucidarse, tal y como anunciábamos, es si se puede suspender, alterar o interrumpir que el Congreso de los Diputados pueda someter al Gobierno a iniciativas de control durante el periodo en que este vigente el estado de alarma.

En la medida en que no existe ningún precepto constitucional que habilite la suspensión o interrupción de la actividad parlamentaria, limitar a los Diputados y Grupos Parlamentarios en su actividad de control supondría la vulneración de las atribuciones del Congreso de los Diputados y, en concreto, el ejercicio de



la función de control que le atribuye expresamente el artículo 66.2 CE, conforme al cual las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno.

En un escenario social de restricciones en derechos individuales y colectivos, el interés que ha de ser protegido y preservado es estrictamente el del respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado "división de poderes" (SSTC 45/1986, de 17 de abril, FJ 4, y 234/2000, FJ 4). A nuestro juicio, la supremacía del Parlamento es fruto de que sus integrantes son elegidos por el pueblo español. En este ámbito, nuestra Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias (SSTC 45/1986, FJ 4, y 234/2000, FJ 4), un sistema de distribución de poderes que evita su concentración y hace posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente (ATC 60/1981, de 17 de junio, FJ 4). En definitiva, un entramado institucional y normativo, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático que es la que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE; STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7).

Esta distribución o equilibrio de poderes la realiza la Constitución en sus títulos III, «De las Cortes Generales», y IV, «Del Gobierno», definiendo, a su vez, el título V, las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, que vienen a establecer el sistema de frenos y contrapesos en que consiste la democracia. Es cierto que no existe un concepto de la actividad de control puesto que como ha recogido el Tribunal Constitucional en su **Sentencia 124/2018 de 14 de noviembre de**



2018, *“La Constitución no define en qué consiste la función de control de la acción del Gobierno que atribuye a las Cortes Generales su artículo 66.2, sino que se limita a establecer diferentes instrumentos de control en su título V; instrumentos de control que regulan, de manera singular, los Reglamentos de ambas Cámaras”* (El subrayado es nuestro).

Al hilo de lo expuesto, tampoco podemos omitir que el control de la acción del Gobierno por el Parlamento se desempeña, en la actualidad y en último término, a través de toda actividad parlamentaria en tanto en cuanto la misma permite el debate público y el conocimiento por los ciudadanos de la actuación del Gobierno, por lo que, los órganos de gobierno de la Cámara deberán velar y asegurar su desarrollo pleno y sin limitaciones, en todo momento, incluso durante el estado de alarma.

El control de la acción del Gobierno se ejercerá en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, FJ 8) y los instrumentos de control podrán dirigirse, en último término, a exigir la responsabilidad política del Gobierno. Esta relación fiduciaria no está sometida a condiciones sino que es permanente. El control es consustancial a la forma de gobierno parlamentario y se fundamenta en el carácter representativo de las Cortes Generales. Función que no puede verse limitada más que allí donde la Constitución así lo ha entendido preciso y no donde no lo prevé expresamente.

Del análisis de cada uno de los instrumentos de control previstos en nuestra Constitución, podemos inferir distintos grados de intensidad en el ejercicio de dicha función de las Cortes Generales, y en algunos casos del Congreso de los Diputados, que comprenderá



información, fiscalización y, en última instancia, ruptura de la relación de confianza. Pero, además de dichos instrumentos de control, la Constitución prevé otros respecto a los que hemos afirmado, en repetidas ocasiones, que su ejercicio puede realizarse para recabar información o para un ulterior ejercicio de la función de control del Gobierno y, en su caso, para la exigencia de responsabilidades políticas. De esta manera, los instrumentos a través de los cuales se ejerce dicha función de control pueden agotar sus efectos en su propio ejercicio (por ejemplo, la función de recabar información de las Administraciones Públicas) o bien ser instrumentales y servir para realizar un juicio o valoración de dicha actividad política del Gobierno, utilizando otros instrumentos de control.

En una situación excepcional, en donde existe una restricción de libertades y una mayor concentración de poderes y competencias en el Gobierno de la Nación es cuando este control no puede ser debilitado sino que debe ser reforzado y protegido a fin de salvaguardar nuestro propio modelo y sistema constitucional.

Esta situación nos permite avanzar que el Congreso de los Diputados, a través del Pleno y a través de sus Comisiones durante el estado de alarma pueden reclamar información o la presencia de los miembros del Gobierno para dar explicaciones acerca de su actuación. La potestad de las Comisiones de recabar comparecencias es, asimismo, una manifestación de la función de control del Gobierno que, al Congreso de los Diputados, atribuye, el art. 116 de la Constitución Española. Por lo que nos resulta evidente que la minoría parlamentaria puede seguir solicitando, durante este periodo extraordinario y excepcional, la presencia o comparecencia ante las comisiones parlamentarias de los miembros del ejecutivo que hayan sido designados



como autoridad competente en el Real Decreto del estado de alarma, sin perjuicio, de seguir empleando los demás instrumentos (preguntas, interpelaciones, solicitudes de información). Precisamente, este instrumento lo consideramos idóneo para cumplir con las previsiones del art. 116.2 de la CE y el art. 8 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

Así las cosas, el Poder Constituyente tampoco quiso que se pudiese suspender en los supuestos de una declaración del estado de alarma la actividad parlamentaria de control al Gobierno, es más, como venimos exponiendo, tanto nuestro Poder Constituyente como nuestro legislador han querido atribuir al Congreso de los Diputados la tarea de controlar el alcance de las medidas y acuerdos que adopte el Gobierno durante la vigencia del estado de alarma. En este sentido, no sólo nuestro texto constitucional prevé y garantiza en su art. 116 la: (i) convocatoria inmediata del Congreso de los Diputados; (ii) su funcionamiento y actividad ininterrumpida y; (iii) la permanente responsabilidad de los miembros del Gobierno y de los agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes, sino que, además, el art. 1.4 y 8.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reiteran la normalidad parlamentaria además de imponer al Gobierno el deber de atender y suministrar al mismo toda la información que le sea requerida.

La articulación de España como Estado democrático incide de forma directa a la hora de determinar la exigencia del control parlamentario. Como afirma FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio⁹, *“consustancial a la democracia pluralista que proclama la Constitución*

⁹ FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. *“El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”*. Revista Española de Derecho Constitucional, pág. 99-100.



española, por consiguiente, es la tutela de las minorías; la mayoría se impone de forma natural por la fuerza del número, de modo que la democracia se caracteriza por la tutela y respeto de las opciones minoritarias”.

Durante el periodo de la declaración del estado de alarma, el principio democrático le exige a los órganos de la cámara garantizar las condiciones para que las minorías parlamentarias estén en condiciones de ponderar y evaluar la conducta del Gobierno y de la fuerza mayoritaria en que descansa su confianza, es decir, que se garantice, cuanto menos, el debate, la discusión y el control parlamentario de la actividad que estuviese desplegando el correspondiente Gobierno de la Nación. Es obvio, por otro lado, que estos debates no pueden consistir en la mera emisión de juicios de valor o en respuestas esquivas a preguntas concretas sino que deben ser debates responsables y enriquecedores en la búsqueda del retorno a la normalidad. Sin duda, la tarea más importante en un escenario de emergencia sanitaria que ha motivado la declaración del estado de alarma en todo nuestro territorio es la de los profesionales que conforman las plantillas de nuestros Servicios Públicos de Salud, ahora bien, ello no implica que se pierda el control de quien es la única autoridad competente en el Estado.

Es peligroso que la mayoría parlamentaria que controle la Mesa del Congreso de los Diputados pueda restringir, suspender o interrumpir la actividad parlamentaria y el control al Gobierno durante el periodo en que esté vigente el estado de alarma ya que ello quebrantaría el mandato del art. 116 de la Constitución Española, además de que distorsionaría el control parlamentario, convirtiéndose los órganos de gobierno de la Cámara en el instrumento cómplice para la concentración de poderes en el ejecutivo, alterándose las funciones naturales de control e incluso configurándose un



escenario parlamentario atípico en que no se estuviese garantizando el control al Gobierno ante un paisaje jurídico de restricción de derechos y libertades de la ciudadanía.

El control del Congreso de los Diputados sobre el Gobierno sólo podrá desarrollarse a partir de un eficaz funcionamiento de la Cámara y de una lealtad informativa por parte del Gobierno. En estos últimos días muchos hemos escuchado la exigencia a la minoría parlamentaria de lealtad, ahora bien, la lealtad tiene que ser recíproca por lo que el Gobierno debe suministrar de forma permanente, continua y transparente todos los datos que tenga acerca de la motivación que auspicia todas sus decisiones y actuaciones, ya que durante el estado de alarma el sujeto controlado es el Gobierno, esto es, ni lo es la minoría parlamentaria, ni lo son los Gobiernos regionales. Es por ello, que en el art. 8 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, se le impone al Gobierno el deber de dar cuenta de sus decretos y de remitir toda la información que le sea requerida.

Para obtener información de la actuación del Gobierno no basta con la mera remisión de datos a instancia del propio ejecutivo sino que nuestra Constitución habilita a la Cámara y a las Comisiones para que recaben información y reclamen la presencia de los miembros del Gobierno (arts. 109 y 110 CE). Además, de que esta información se puede completar a través de la formulación de aquellas preguntas e interpelaciones que se estimen convenientes, así como de Comisiones de Investigación (art. 76 CE).

Llegados a este punto, es evidente que el Presidente o la Mesa del Congreso de los Diputados no pueden adoptar acuerdos que conlleven la suspensión, interrupción o limitación cualitativa y cuantitativa de la actividad



parlamentaria de control del ejecutivo. En este sentido, es legítimo que los Diputados y Grupos Parlamentarios en que se integran, durante la vigencia del estado, puedan formular las preguntas e interpelaciones que estimen convenientes al Gobierno y cada uno de sus miembros de conformidad con lo previsto en el **art. 180 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados**. En ninguno de estos preceptos del reglamento de la Cámara se limita la facultad de control de la Cámara durante la vigencia del estado de alarma por lo que difícilmente podrá persistir una interrupción de la actividad parlamentaria tras su declaración al igual que tampoco podrá ser acordada ex novo. Asimismo, de conformidad con el art. 76 de la Constitución Española¹⁰ y de los arts. 51 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados se podrá incluso formar una Comisión de Investigación sin perjuicio del control que se podrá exigir y desplegar desde las Comisiones Permanentes del Congreso de los Diputados ex art. 46 y concordantes del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Así las cosas, la declaración del estado de alarma tampoco puede afectar al normal funcionamiento de las

¹⁰ Artículo 76 de la Constitución Española.

"1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación."



Comisiones que existan en la Cámara. En este sentido, las mismas en ese periodo podrán, y deberán, ser convocadas por su correspondiente Presidente por iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Comisión y, a tal fin, podrán pedir o recabar por conducto del Presidente del Congreso:

1º.- La información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, siendo aplicable lo establecido en el apartado 2 del artículo 7.

2º. La presencia ante ellas de los miembros de Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos.

3º. La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión.

4º. La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión.

En definitiva, el control sigue siendo el vehículo o el instrumento sobre el que recae el cumplimiento del deber que impuso la Constitución a nuestro Congreso de los Diputados. No podemos caer en la tentación de entremezclar criterios científicos y Derecho para justificar limitaciones en el desarrollo de la actividad de control. Hoy por hoy, el control no sólo tiene porque realizarse in situ, sino que los avances tecnológicos permitirían mantenerlo sin poner en riesgo la vida o integridad física de los Diputados y miembros del Gobierno.

Además, el propio legislador ha previsto los controles del Gobierno sin establecer límites temporales o coyunturales a la función de control del Gobierno ex art. 8 de la LO 4/1981, de 1 de junio.



A la vista de las consideraciones expuestas, no cabe sino constatar que el Gobierno durante el estado de alarma no sólo ejerce sus funciones y competencias propias sino que además ejerce funciones y competencias de otras Administraciones Públicas (CCAA o Ayuntamientos), conforme a la cual su gestión consistirá en el despacho incuestionable de los asuntos públicos y otras medidas cuyo control no puede ser excluido o postergado.

En definitiva, no se puede negar a las Cortes Generales el ejercicio de la función de control que les atribuye el artículo 66.2 CE, basándose en una declaración del estado de alarma como consecuencia de una emergencia sanitaria. La declaración de un estado de alarma no puede ser el escudo para alterar o modificar el régimen de control al Gobierno, sea cual sea el motivo que propiciase su declaración.

Si resulta necesario garantizar que el control se ejerza siempre sobre el Gobierno, más necesario es que dicha garantía persista durante el estado de alarma para lograr la mayor realización posible del principio democrático con la consecuente preservación de la división de poderes.

En definitiva, carece de sentido que se pudieran llegar a adoptar decisiones o acuerdos que alteren el normal funcionamiento de las Cámaras y del control parlamentario al Gobierno.

(III) La prórroga del estado de alarma

En la historia de nuestra democracia, hasta la fecha, sólo en dos ocasiones ha sido declarado el estado de alarma y, sólo en una ocasión se ha acordado su prórroga. Esta prórroga aconteció en la sesión plenaria que se inició en



la tarde del 25 de marzo de 2020 y que culminó en las primeras horas de la madrugada del 26 de marzo de 2020.

En dicha sesión plenaria del Congreso de los Diputados se autorizó la prórroga del estado de alarma durante quince días con 321 votos a favor y 28 abstenciones. Asimismo, en esa sesión también se aprobó la propuesta presentada por el Grupo Parlamentario del PNV para que el Gobierno diese cuenta semanalmente de la ejecución de las medidas y la valoración de su eficacia.

Lo descrito previamente es fruto de la previsión del art. 116.2 de la Constitución Española. En desarrollo de dicho precepto, en el art. 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, se nos dice que, agotados los quince días iniciales de la declaración del estado de alarma por el Gobierno corresponde al Congreso de los Diputados autorizar su prórroga, que en este caso, asume la potestad de establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

En este sentido, el art. 162.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados faculta a los Grupos Parlamentarios a presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada¹¹.

El debate de la prórroga del estado de alarma tendrá que ser en el Pleno de la Cámara y comenzará con la

¹¹ Durante la sesión plenaria para la autorización de la prórroga del estado de alarma del día 25 de marzo de 2020 siete grupos parlamentarios (VOX, Ciudadanos, Republicano, Plural-BNG, Plural-JxCat, Vasco (EAJ-PNV) y Euskal Herria Bildu) presentaron propuestas.



intervención de un miembro del ejecutivo que se encargará de defender su procedencia. El debate se ajustará a las reglas de los debates a la totalidad (art. 162.4 RC) por lo que el turno de intervención del miembro del Gobierno será de quince minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos.

Tras el correspondiente debate se procederá a la votación de la solicitud y de las proposiciones presentadas, empezando por estas últimas y, culminando con la solicitud de prórroga del Gobierno, de cuyo resultado se dará traslado al Gobierno para su adopción y cumplimiento. La prórroga del estado de alarma y las propuestas que se aprueben formarán parte del alcance del estado de alarma y se adoptarán por el voto de la mayoría de los presentes (art. 79.2 de la CE) puesto que ni el art. 116 de la CE, ni el Reglamento del Congreso de los Diputados prevé la exigencia de otra mayoría.

En coherencia con todo lo expuesto, una vez acordada la prórroga se tendrá que mantener el funcionamiento del Congreso de los Diputados para asegurar el control de la gestión y de las concretas actuaciones que se vayan desplegando por el Gobierno.

Llegados a este punto, podemos concluir afirmando que todo lo expuesto se culminó en nuestro país con la publicación en el BOE del día 28 de marzo de 2020 de la Resolución de 25 de marzo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y del 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.

(IV).La votación telemática durante la sesión plenaria de la prórroga del estado de alarma y convalidación de varios Reales Decretos-Leyes

Es un hecho notorio que durante la sesión plenaria del día 25 de marzo de 2020 la gran mayoría de los votos fueron emitidos a través del procedimiento telemático. Pues bien, para analizar esta cuestión hemos de acudir al **art. 82.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados**, en donde se dice que: *“2. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.*

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.”



El sentido gramatical de las palabras empleadas en la redacción del citado precepto es claro e inequívoco puesto que establece taxativamente los supuestos en que está permitido el voto por el procedimiento telemático. Estos supuestos serán los de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave. Pues bien, el citado precepto no contempla que, al abrigo de la declaración del estado de alarma, sea cual sea su causa, se pueda habilitar el procedimiento telemático para la votación por parte de los diputados, sin embargo, es un hecho notorio que el pasado día 25 de marzo de 2020 la gran mayoría de los Diputados formularon su voto en las votaciones por dicho cauce procedimental sin estar inmersos en los supuestos tasados.

El acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara para habilitar dicho procedimiento telemático de votación en un escenario de emergencia sanitaria como el vivido es sostenible jurídicamente puesto que el mismo responde al espíritu de salvaguardar y asegurar la protección de los derechos a la vida, integridad física y salud que se consagran en los arts. 15 y 43 de la Constitución Española. Existen ocasiones excepcionales que deben ser resueltas de forma excepcional a través del entendimiento de que el ordenamiento jurídico no lo integran normas aisladas sino normas interconectadas que han de conjugarse en aras del interés general.

No es baladí el deber que tienen los Poderes Públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas correspondientes, como es, en nuestro caso, la adopción de un acuerdo cuyo espíritu responde a garantizar la prevención de la salud pública e integridad física de los diputados sin mermar su derecho, como representantes de los ciudadanos, a participar en un asunto público de extraordinaria importancia (prórroga del estado de alarma).



Todo lo expuesto, nos permitiría concluir que la decisión adoptada, aunque no estuviese prevista en la norma, fue una solución excepcional, proporcional y acertada dada la gravedad de la situación; sin embargo, la justificación jurídica de esta decisión e interpretación integradora, expansiva y flexible del art. 82 del Reglamento de la Cámara se debilita al apreciar como simultáneamente se negó una legítima y coherente petición que formuló el Grupo Parlamentario de Ciudadanos.

Este Grupo Parlamentario solicitó ante la Cámara, como destacó su Portavoz en la sesión celebrada, que se les permitiese intervenir a través de medios telemáticos. Es cierto, en puridad, que la negativa que recibió su solicitud fue plenamente ajustada a Derecho puesto que el art. 70.2 del Reglamento de la Cámara prevé que “los discursos se pronunciarán personalmente y de viva voz”, por lo que la negativa a la petición formulada es acorde a lo preceptuado, ahora bien, esta decisión no fue aislada, sino que se encuentra contextualizada en un marco en que se adoptó otra decisión que facultó a la inmensa mayoría de los diputados para la realización de votaciones por procedimientos telemáticos, esto es, que habilitó a quienes no se encontraban en ninguno de los supuestos tasados que prevé el art. 82.2 del Reglamento de la Cámara para votar telemáticamente.

Además, encontramos otro hecho notorio para la opinión pública que, debió ser valorado en la respuesta emitida a la petición del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, esto es, el avanzado estado de gestación de la líder de dicho Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados, quién con motivo del rechazo, no pudo finalmente intervenir.



Igualmente, es cierto que la negativa no impidió la presencia de dicho Grupo Parlamentario puesto que fue otra diputada del mismo quien intervino. Ahora bien, esta circunstancia tampoco impide que se pueda emitir un juicio crítico-constructivo.

Ante esta situación nos encontramos ante unos interrogantes: ¿Por qué se puede acordar el voto telemático de los diputados y no se puede acordar la intervención telemática de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo soliciten? ¿Qué bien jurídico se protege en uno y otro supuesto para dar distinta respuesta?

La respuesta a ambos interrogantes es esencial puesto que la misma nos permitirá determinar si es una decisión arbitraria la negativa recibida por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos a su solicitud.

El ejercicio de toda potestad opera sobre una determinada realidad de hecho, por ello para el ejercicio de una potestad se parte de una determinada realidad fáctica, los hechos que le sirven de fundamento deben existir. En definitiva, la fijación y determinación de los hechos no es una potestad discrecional, por lo que la respuesta no puede partir de hechos inexistentes, inventados o distintos a los reales.

En ambos supuestos (solicitud de votación telemática y solicitud de intervención telemática) no puede operar la discrecionalidad ya que su procedencia o improcedencia esta reglada, es tasada. No obstante, la respuesta dada con motivo del primer supuesto nos permite apreciar la aparición de una cierta discrecionalidad motivada por la emergencia sanitaria. Ahora bien, esta discrecionalidad no supone una permisividad para actuar en contra de las



más elementales reglas de la racionalidad y el buen sentido, sino que está limitada por ellas.

Estas reglas de racionalidad son las que nos permiten concluir que la decisión de desestimar la petición del Grupo de Ciudadanos ha sido arbitraria puesto que si se permitió la votación por el procedimiento telemático de la gran mayoría de los diputados también debió permitirse la intervención telemática del Portavoz del Grupo Parlamentario que lo solicitó, en tanto en cuanto que el bien jurídico en que se ampara una y otra petición es el mismo: la protección de la vida, integridad física y salud de los diputados.

Conforme a todo lo expuesto, creemos que los arts. 15 y 43 de la Constitución Española al igual que se apreciaron para permitir votaciones masivas por el procedimiento telemático, igualmente debieron ser apreciados por los Órganos de Gobierno de la Cámara a fin de facilitar la intervención de la Portavoz del Grupo Parlamentario de Ciudadanos en la sesión plenaria del 25 de marzo de 2020 por medios telemáticos.

Así las cosas, con esta segunda decisión se debilita la justificación jurídica de la primera decisión analizada puesto que dispensa un trato discriminatorio que ante una situación de emergencia sanitaria se faculte una participación telemática para determinados actos y se deniegue para otros, sobre todo, cuando el fin que persiguen ambas peticiones (votaciones o intervenciones telemáticas) es el mismo (protección de la vida, integridad física y salud) por lo que la solución debió ser la misma. No es admisible, desde nuestra óptica jurídica, que de una parte se hiciese una interpretación flexible del Reglamento y, de otra parte, se hiciese una interpretación restrictiva. Así, la solución a uno y otro supuesto tendría que haber sido la misma.



(V) Conclusiones

A la vista de lo todo lo expuesto podemos ofrecer las siguientes conclusiones:

- a) La declaración del estado de alarma, sea cual sea su causa, sin distinciones, no puede interrumpir el funcionamiento normal de los órganos constitucionales del estado. En un escenario público de restricción de derechos y libertades fundamentales el funcionamiento de estos poderes constitucionales son el contrapeso necesario frente a la concentración de competencias y facultades en el Gobierno de la Nación. La ausencia de controles por los órganos constitucionales competentes podría derivar en una ruptura de la "división de poderes" de futuro incierto e inquietante. En este sentido, el control judicial frente a los actos y acuerdos del Gobierno es la garantía de protección de la tutela judicial efectiva de los ciudadanos ex art. 24 de la CE, mientras que, el control político por la minoría parlamentaria de los actos y acuerdos del Gobierno es la garantía de nuestro Estado democrático puesto que es el cauce idóneo para el debate público y exigencia de la responsabilidad política del Gobierno y sus agentes.

- b) El control y exigencias de responsabilidad política al Gobierno durante el estado de alarma no puede ser suspendido o interrumpido. Asimismo, el desarrollo de esta actividad ni puede postergarse, ni puede ser entendida como una deslealtad. La lealtad es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y estas son la Constitución



Española y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. Ambas normas exigen un permanente e intenso control al Gobierno durante el estado de alarma. Así las cosas, no podemos confundir lealtad con sumisión puesto que la lealtad que exigen nuestras normas a los Grupos Parlamentarios que integran el Congreso de los Diputados se traduce en la exigencia de controlar todas las medidas y actuaciones que desarrolle el Gobierno durante el estado de alarma, aunque conlleve críticas o desacuerdos.

La concentración de poder en el Gobierno de la Nación y la restricción de derechos y libertades individuales conllevan la exigencia de un control parlamentario permanente e intenso como garante del Estado Democrático y de Derecho en que se constituye España.

Conforme a lo expuesto, es evidente que todo acuerdo o decisión que trate de burlar el control devienen estériles e ineficaces puesto que el control se encuentra amparado en nuestra Constitución.

- c) La prórroga del Estado de alarma deberá ser acordada por el Congreso de los Diputados. Esta prórroga podrá conllevar la aprobación de medidas o propuestas que se presenten por los Grupos Parlamentarios que integran el Congreso de los Diputados.



- d) La decisión de habilitar el procedimiento telemático para la votación masiva de diputados en un estado de emergencia sanitaria al margen de lo preceptuado en el Reglamento de la Cámara es conforme al espíritu de la protección de la vida, integridad física y salud de los mismos ex art. 15 y 43 de la CE. Ahora bien, por este mismo motivo, creemos que la negativa a la petición de una intervención telemática en los debates plenarios durante este escenario es arbitraria e injustificable puesto que el bien jurídico (vida, integridad física y salud) que se pretende proteger o salvaguardar con esta petición es el mismo que se pretende proteger con la petición de los diputados para emitir sus votos por el procedimiento telemático.

La distinción y trato diferenciado en uno y otro supuesto por el Órgano de Gobierno de la Cámara no puede escudarse en la interpretación gramatical de la norma reglamentaria de la Cámara puesto que esta interpretación literal de la norma tampoco permite la votación por el procedimiento telemático durante el estado de alarma aunque este estado obedezca a una situación de emergencia sanitaria.

Conforme a ello, creemos que hubiese sido coherente con la decisión que habilitó la votación por el procedimiento telemático el haber aceptado la petición para intervenir telemáticamente durante el Pleno en que se debatió y autorizó la prórroga del estado de alarma solicitada por el Gobierno. No obstante, esta negativa creemos que no invalida el acuerdo que permitió la votación por el procedimiento telemático durante el estado de



alarma puesto que es una decisión racional que se ampara en el espíritu de protección de la integridad física y salud de los miembros de la Cámara.